ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Kettner, Anja; Rebien, Martina

Research Report

Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive

IAB-Forschungsbericht, No. 2007,2

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

Suggested Citation: Kettner, Anja; Rebien, Martina (2007) : Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht, No. 2007,2, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/26704

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

IAB Forschungsbericht

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 2/2007

Soziale Arbeitsgelegenheiten

Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive

Anja Kettner, Martina Rebien

Bundesagentur für Arbeit

Soziale Arbeitsgelegenheiten

Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive

Anja Kettner, Martina Rebien (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract 6
1 Einleitung 7
2 Ausgestaltung und Ziele Sozialer Arbeitsgelegenheiten 9
3 Aktuelle Forschungsfragen und die Möglichkeiten ihrer Beantwortung durch die vorliegende Untersuchung 12
3.1 Wie hoch ist die Zahl *aller* Arbeitsgelegenheiten, wie sind sie verteilt? 12
3.2 Welche Vor- und Nachteile haben Arbeitsgelegenheiten aus betrieblicher Sicht? Wie sind sie gesamtwirtschaftlich zu beurteilen? 12
3.3 Können Arbeitsgelegenheiten eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein? 18
3.4 Zur Untersuchungsmethode: Die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 19
4 Untersuchungsergebnisse 21
4.1 Entwicklung Sozialer Arbeitsgelegenheiten laut BA-Statistik 21
4.2 Zahl aller Sozialen Arbeitsgelegenheiten – Ergebnisse der Erhebung 23
4.3 Soziale Arbeitsgelegenheiten nach formaler Qualifikation 28
4.4 Ausgeübte Tätigkeiten 30
4.5 Arbeitszeiten und Entlohnungsbedingungen 30
4.6 Betriebe, in denen Soziale Arbeitsgelegenheiten angeboten werden 32
4.7 Auswirkungen in den Betrieben – Hinweise auf Substitutionseffekte 35
4.8 Betriebliche Einschätzungen der Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten 44
4.8.1 Allgemeine Einschätzungen hinsichtlich Qualifizierung, Motivation und persönlichem Auftreten 44
4.8.2 Beurteilung der Eignung für den ersten Arbeitsmarkt 46
4.8.2.1 Eignung nach Geschlecht 47
4.8.2.2 Eignung nach Qualifikation 48
4.8.2.3 Eignung nach Alter 49
4.8.3 Warum Personen nicht für eine reguläre Beschäftigung geeignet sind 51
4.8.4 Zur Integrierbarkeit geeigneter Personen in den Betrieb 53
4.9 Warum Betriebe keine Zusatzjobs anbieten 57
5 Arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen 58
Literatur 62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bestand an Sozialen Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit ..22
Abbildung 2: Zugänge in Soziale Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit ..22
Abbildung 3: Kumulierte Zugänge in Soziale Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit 23
Abbildung 4: Von Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten ausgeübte Tätigkeiten 30
Abbildung 5: Zugänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von 2001 bis 2006 55
Abbildung 6: Veränderungen im Bestand sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse von 2001 bis 2006 56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mögliche Substitutionsprozesse in Zusammenhang mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten (SAG) 14
Tabelle 2: Soziale Arbeitsgelegenheiten: Bestände im IV. Quartal 2005 nach Geschlecht 24
Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse je Sozialer Arbeitsgelegenheit im IV. Quartal 2005 nach Wirtschaftszweigen 28
Tabelle 4: Formale Qualifikation der Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Geschlecht 29
Tabelle 5: Durchschnittliche Mehraufwandsentschädigung von Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Wirtschaftszweigen und Geschlecht 32
Tabelle 6: Struktur der Betriebe in den ausgewählten Wirtschaftszweigen im IV. Quartal 2005 32
Tabelle 7: Struktur der Beschäftigten in den ausgewählten Wirtschaftszweigen im IV. Quartal 2005 33
Tabelle 8: Betriebe nach Beschäftigung von Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten im IV. Quartal 2005 34
Tabelle 9: Soziale Arbeitsgelegenheiten in den ausgewählten Wirtschaftszweigen 35

Tabelle 10: Positive Auswirkungen der Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten auf das Leistungsangebot/die Belegschaft der Betriebe 43
Tabelle 11: Negative Auswirkungen der Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten auf das Leistungsangebot/die Belegschaft der Betriebe 44
Tabelle 12: Erfahrungen mit den Personen, die bisher in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt wurden 45
Tabelle 13: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Geschlecht 48
Tabelle 14: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Qualifikation 49
Tabelle 15: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Alter 50
Tabelle 16: Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Alter und Qualifikation 51
Tabelle 17: Gründe für die Nichteignung der Personen für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis 52
Tabelle 18: Übernahme der Personen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis 54
Tabelle 19: Gründe dafür, dass keine Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt werden 58

Abstract

Im Zuge der letzten Stufe der jüngsten Arbeitsmarktreformen wurden zum 01.01.2005 die Sozialen Arbeitsgelegenheiten eingeführt. Es handelt sich um eine öffentlich finanzierte und zeitlich befristete Beschäftigungsform, die erwerbsfähige Hilfebedürftige wieder an den Arbeitsmarkt heranführen soll. Eines der wesentlichen Ziele ist der Erhalt und die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit für den ersten (ungeförderten) Arbeitsmarkt. Inzwischen waren viele Personen in solchen Arbeitsgelegenheiten tätig, zahlreiche Betriebe haben entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten. Der vorliegende Forschungsbericht beschäftigt sich mit den betrieblichen Einschätzungen Sozialer Arbeitsgelegenheiten und mit den gesamtwirtschaftlichen Effekten, die aus ihrem Einsatz resultieren können, unter anderem in Hinblick auf eine Verdrängung regulärer (ungeförderter) Beschäftigung. Daneben zeigt der Bericht Möglichkeiten der Arbeitsvermittlung auf, mit diesem Instrument auf individueller Ebene Hemmnisse für einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu identifizieren. Dieses Potential bleibt bislang weitestgehend ungenutzt. Zugleich kümmert sich die Wirtschafts- bzw. Arbeitsmarktpolitik zu wenig um die gesamtwirtschaftlichen Risiken der Sozialen Arbeitsgelegenheiten. Beides ist dringend geboten, damit die Ziele des Instruments erreicht werden können, d.h. durch befristete Beschäftigung Personen an den Arbeitsmarkt heranzuführen, ohne die Arbeitslosigkeit an anderer Stelle zu erhöhen. Die vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer Sonderbefragung im Rahmen der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2005.

1 Einleitung

Seit dem In-Kraft-Treten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (HARTZ IV)[1] am 01. Januar 2005 besteht die Möglichkeit, erwerbsfähige hilfebedürftige Personen, die zum Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) gehören, in eine zeitlich begrenzte Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Für die geleistete Arbeit wird dabei eine Aufwandsentschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde gezahlt. Die offizielle Bezeichnung lautet deshalb *„Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante“*, umgangssprachlich wird diese Beschäftigungsform häufig als *Soziale Arbeitsgelegenheit*, *(Sozialer) Zusatzjob* oder *Ein-Euro-Job* bezeichnet[2].

Inzwischen haben Soziale Arbeitsgelegenheiten die zuvor dominierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weitgehend abgelöst. Viele Alg II-Empfänger haben bereits einen Zusatzjob ausgeführt und in einer Vielzahl von Betrieben gab es entsprechende Einsatzmöglichkeiten. Nachdem erste Erfahrungen gesammelt werden konnten, gilt es nun zu überprüfen, ob die mit dieser Maßnahme anvisierten Ziele erreicht werden können und welche wirtschaftlichen Auswirkungen diese Form der öffentlich geförderten Beschäftigung hat, zum einen auf Seite der Arbeitslosen und zum anderen in den Betrieben, in denen sie tätig werden. Erste Erkenntnisse über die in Sozialen Zusatzjobs beschäftigten Alg II-Empfänger und über die Träger dieser Maßnahmen liegen aus dem IAB bereits vor (siehe Bellmann, Hohendanner, Promberger 2006 und Wolff, Hohmeyer 2006). Bisher gibt es jedoch keine empirisch fundierten Erkenntnisse darüber, wie die Sozialen Arbeitsgelegenheiten in den Betrieben[3] genutzt werden und wie sie

---

[1] Gesetzestext § 16 Abs. 3 SGB II: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.“

[2] Diese Begriffe werden auch im vorliegenden Forschungsbericht verwendet.

[3] Der Begriff „Betrieb“ ist im Folgenden nicht auf privatwirtschaftlich orientierte, kaufmännische, gewerbliche oder industrielle Betriebe begrenzt, sondern schließt soziale, öffentliche und gemeinnützige Betriebe, Verwaltungen und Vereine ein.

sich auf das Leistungsangebot und die innerbetrieblichen Strukturen auswirken. Offen ist insbesondere die Frage, ob durch Soziale Arbeitsgelegenheiten reguläre Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden.

Des Weiteren ist bislang unbekannt, wie Betriebe die Arbeitsleistungen dieser häufig als *Zusatzjobber* bezeichneten Personen einschätzen. Dies zu erfahren ist besonders wichtig, da mit diesem Instrument auch die Beschäftigungsfähigkeit und -bereitschaft arbeitsloser ALG II-Empfänger überprüft werden soll (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005: 4). Denn die Betriebe, in denen die Personen zum Einsatz kommen, sind *auch* potentielle Arbeitgeber am ersten Arbeitsmarkt. Ihre Beurteilungen zur Integrierbarkeit der Personen in eine reguläre, also ungeförderte Beschäftigung, sind deshalb entscheidend für die Einschätzung der Arbeitsmarktchancen vor allem von Langzeitarbeitslosen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Arbeit in einem sozialen Zusatzjob aus Sicht der Betriebe ein Sprungbrett für die Übernahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis sein kann.

Die vorliegende Untersuchung auf Basis der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots kann zur Verringerung dieser Wissenslücken beitragen. Im Rahmen der Erhebung 2005/2006 wurden die betrieblichen Effekte und auch die betrieblichen Einschätzungen von Sozialen Arbeitsgelegenheiten vertieft untersucht. Im vorliegenden Forschungsbericht werden erste Befragungsergebnisse in deskriptiver Form präsentiert. Sie liefern Hinweise auf Stärken, aber auch auf Schwächen und Risiken dieses Instruments.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: In Abschnitt 2 wird das Instrument der Sozialen Arbeitsgelegenheit kurz vorgestellt, insbesondere werden Ziele und Zielgruppen erläutert. Anschließend wird im Abschnitt 3 diskutiert, welche aktuellen Forschungsfragen sich hinsichtlich dieser Beschäftigungsform ergeben und welchen Beitrag die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots zu ihrer Beantwortung leisten kann.

Es folgt die Vorstellung unserer Forschungsergebnisse in Abschnitt 4. Zunächst werden Anzahl und Verteilung der Sozialen Arbeitsgelegenheiten in Hinblick auf Personen und Betriebe dargestellt. Es wird dann diskutiert, welche Auswirkungen diese Beschäftigungsform in den Betrieben hat und inwiefern es Hinweise darauf gibt, dass Substitutionen zwischen Arbeits-

gelegenheiten und regulären Beschäftigungsverhältnissen auftreten. Anschließend wird in Abschnitt 4.8 gezeigt, in welchem Maße die Zusatzjobber von den Betrieben als leistungsfähig und leistungsbereit für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt beurteilt werden. Es werden die von den Betrieben angeführten Gründe für Nichteignung sowie die Möglichkeiten für eine Übernahme von geeigneten Personen diskutiert. Schließlich wird erklärt, warum ein Teil der Betriebe *keine* Zusatzjobber beschäftigt. Der Bericht endet mit einigen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Schlussfolgerungen.

2 Ausgestaltung und Ziele Sozialer Arbeitsgelegenheiten

Die Soziale Arbeitsgelegenheit ist eine öffentlich finanzierte Beschäftigungsform für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II, d.h. für Personen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben[4]. Die Bezahlung stellt keinen regulären Arbeitslohn dar, sondern eine Mehraufwandsentschädigung, die bei 1 bis 2 Euro je geleisteter Arbeitsstunde liegt. Die *Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante* ist von der Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante zu unterscheiden. Bei Letzterer erhalten die Arbeitslosen das für die Beschäftigung übliche Entgelt anstelle des Arbeitslosengeldes II, es handelt sich um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis[5]. In der Mehraufwandsvariante dagegen können die Arbeitslosen den Stundensatz vollständig zusätzlich zum Arbeitslosengeld II behalten. Aufgrund seiner geringen Höhe ergeben sich allerdings nur begrenzte Hinzuverdienste.

Insbesondere Personen, die schon sehr lange arbeitslos sind und geringe Wiederbeschäftigungschancen haben, sollen die Möglichkeit einer solchen Beschäftigung erhalten, nicht jedoch Personen, die (noch) gute Chancen

---

[4] Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet, das 65. aber noch nicht vollendet haben, die erwerbsfähig sind (mindestens drei Stunden täglich arbeiten können), die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben und hilfebedürftig sind. Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht aus eigenen Kräften und Mitteln decken kann. (Vgl. Gesetzestext SGB II, §§ 7 und 9)

[5] Nur durchschnittlich 5% aller Arbeitsgelegenheiten sind Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Data Warehouse.

auf das schnelle Finden eines regulären Arbeitsplatzes haben. Schwer vermittelbare Arbeitslose sollen so wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Ziel ist u. a. die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit: Sie sollen sich wieder an einen geregelten Tagesablauf und an die Anforderungen eines Arbeitsalltags gewöhnen[6]. Durch die Arbeitsgelegenheit kann die Beschäftigungsfähigkeit aber auch erhalten bzw. deren Abbau verlangsamt werden. Ein Abbau kommt zustande, wenn früher erworbenes Wissen nicht mehr angewendet wird und so allmählich verloren geht oder weil Kenntnisse veralten. Den Ansprüchen der Arbeitgeber kann dann immer weniger entsprochen werden. Zu den besonderen Zielgruppen gehören die unter 25-Jährigen und die über 50-Jährigen, aber auch Migranten und Frauen (siehe Bundesagentur für Arbeit 2005: 20 und Wolff, Hohmeyer 2006: 24).

Erwerbsfähige Jugendliche unter 25 Jahren sollen unverzüglich nach Einreichung des Antrages auf Leistungen nach SGB II in eine Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden. Gerade bei Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen werden Zusatzjobs genutzt, um eine Beschäftigung anbieten zu können, die gleichzeitig die berufsbezogenen Kenntnisse und Fähigkeiten verbessern soll (siehe Bundesagentur für Arbeit 2005: 5). Generell sind aus Sicht des Gesetzgebers solche kombinierten Beschäftigungs-/Qualifizierungsmaßnahmen wünschenswert. Die Träger erhalten deshalb für Zusatzjobber eine Pauschale von bis zu 450 Euro, mit der die entstehenden Ausgaben für Qualifizierung sowie weitere Kosten abgegolten werden sollen (Bellmann, Hohendanner, Promberger 2006: 202).

Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass Arbeitgeber häufiger als bisher Langzeitarbeitslose einstellen, wenn sie sich zuvor in einem sozialen Zusatzjob „bewährt“ haben. Insbesondere Personen, die schon länger nicht mehr im Erwerbsleben stehen und deshalb möglicherweise auch persönliche Defizite wie mangelndes Selbstbewusstsein zeigen, scheitern bei normalen Bewerbungsprozessen oft in einem frühen Stadium, ohne die Gele-

---

6 „Die vorrangige Zielsetzung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt. Sie dient insbesondere dazu, einerseits die „soziale“ Integration zu fördern als auch die Beschäftigungsfähigkeit aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen, und damit die Chance zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen….“ (Bundesagentur für Arbeit 2005: 4).

genheit bekommen zu haben, ihre Kenntnisse und Erfahrungen zu beweisen. Auch Stigmatisierungseffekten sollen Arbeitsgelegenheiten entgegenwirken.

Soziale Arbeitsgelegenheiten werden auch dazu genutzt, die Arbeitsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen und damit ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu testen. Wird ein angebotener Zusatzjob abgelehnt, so kann der Leistungsbezug gekürzt bzw. bei Jugendlichen auch vorübergehend ausgesetzt werden. Jedoch steht während der Tätigkeit in einem Zusatzjob weniger Zeit für die Suche nach einer regulären Beschäftigung zur Verfügung, wodurch sogenannte Einsperreffekte auftreten können. Um die Eigenbemühungen der Arbeitssuchenden um einen Arbeitsplatz nicht zu beeinträchtigen, wird deshalb für die Sozialen Arbeitsgelegenheiten eine maximale wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden empfohlen (Bundesagentur für Arbeit 2005: 11).

Die im Rahmen von Sozialen Arbeitsgelegenheiten ausgeführten Tätigkeiten müssen per Gesetz *zusätzlich*[7] sein und im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005: 18). Dies ist der Grund, warum sie häufig als *Soziale Zusatzjobs* bezeichnet werden. Das Kriterium der Zusätzlichkeit soll die Wettbewerbsneutralität dieses Arbeitsmarktinstruments sicherstellen und verhindern, dass reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden (siehe dazu auch Abschnitt 3.2). Zusatzjobs können demnach vor allem im sozialen und kulturellen Bereich, in der Pflege und der Kinderbetreuung, in der öffentlichen Umwelt- und Landschaftspflege sowie in der Verwaltung zum Einsatz kommen. Sie sind nicht auf öffentliche oder gemeinnützige Träger begrenzt und können somit auch von privaten Trägern eingerichtet werden. Bei Einhaltung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „Gemeinnützigkeit“ sind die Einsatzmöglichkeiten hier jedoch begrenzt.

Für die praktische Ausgestaltung Sozialer Arbeitsgelegenheiten besteht viel Spielraum, denn der Gesetzgeber hat sich mit konkreten Bestimmun-

---

[7] „Zusatzjobs sind zusätzlich, wenn die Arbeiten ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden.“ (Bundesagentur für Arbeit 2005: 18).

gen sehr zurückgehalten. Genaue Regelungen darüber, welche Personen in Soziale Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden und welche Tätigkeiten sie ausführen dürfen, müssen vor Ort von den ARGEn, den optierenden Kommunen bzw. den getrennten Trägerschaften[8] getroffen werden. Gemeinsam mit den privaten Akteuren, Kammern und Interessenvertretungen sollen auf lokaler Ebene Beiräte gebildet werden, die, angepasst an den regionalen Arbeitsmarkt, entsprechende Kriterien und Modalitäten festlegen und deren Umsetzung bzw. Einhaltung auch überprüfen (siehe § 18 SGB II sowie Bundesagentur für Arbeit 2005: 16).

3 Aktuelle Forschungsfragen und die Möglichkeiten ihrer Beantwortung durch die vorliegende Untersuchung

3.1 Wie hoch ist die Zahl *aller* Arbeitsgelegenheiten, wie sind sie verteilt?

Bislang liegen aus der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) keine vollständigen Informationen darüber vor, wie viele arbeitslose ALG II-Empfänger in Sozialen Arbeitsgelegenheiten tätig sind. Insbesondere für die Anfangszeit der Reform unterschätzen die Daten der BA die tatsächliche Anzahl, da nicht von allen optierenden Kommunen entsprechende Informationen vorliegen. Diese Untersuchung ermöglicht es, den gesamten Bestand und seine Verteilung auf verschiedene Personengruppen im IV. Quartal 2005 genauer abzuschätzen.

3.2 Welche Vor- und Nachteile haben Arbeitsgelegenheiten aus betrieblicher Sicht? Wie sind sie gesamtwirtschaftlich zu beurteilen?

Das Instrument der Sozialen Arbeitsgelegenheiten kann nur wirksam werden, wenn es Betriebe gibt, die entsprechende Personen beschäftigen wol-

---

8 ARGEn sind Arbeitsgemeinschaften aus örtlicher Arbeitsagentur und den früheren Sozialämtern, die seit 01.01.2005 diejenigen Arbeitslosen betreuen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (mehr) haben. Getrennte Trägerschaft bedeutet, dass die Leistungsträger (Agentur für Arbeit und kommunaler Träger) nach § 6 Abs. 1 SGB II ihre jeweiligen Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnehmen, weil eine ARGE nicht zustande gekommen ist und der kommunale Träger für die Option nicht zugelassen wurde. Darüber hinaus gibt es 69 zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen bzw. optierende Kommunen), die die Betreuung der Arbeitslosen in eigener Regie (ohne Beteiligung der Arbeitsagentur) übernommen haben.

len. Es ist deshalb zu untersuchen, welche Vor- und welche Nachteile diese Beschäftigung aus betrieblicher Sicht haben kann. Auch wenn es sich um geförderte Beschäftigung handelt, lohnt sie sich nur, wenn die erwarteten Vorteile bzw. Erträge die entstehenden Nachteile bzw. Kosten, z. B. für die Einarbeitung, übersteigen.

Ein Betrieb kann mit dieser Beschäftigungsform ohne zusätzliche Lohnkosten eine bzw. mehrere Arbeitskräfte zusätzlich beschäftigen. Außerdem wird für jede Person eine Pauschale zur Abdeckung entstehender Qualifizierungs- und Sachkosten gezahlt. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt dies für jeden Betrieb, egal ob gemeinnützig ausgerichtet oder gewinnorientiert, zunächst einen Vorteil dar. Für Betriebe, in denen es einen Mangel an Personal gibt oder in denen früherer Personalabbau zu einer hohen Arbeitsverdichtung geführt hat, ist dieser mögliche Vorteil von größerer Bedeutung als für Betriebe, denen die vorhandenen Ressourcen ausreichen. Knappe Personalressourcen dürften in einer Vielzahl von Betrieben zu finden sein, in denen eine Beschäftigung von Zusatzjobbern theoretisch möglich ist. Denn viele von ihnen werden öffentlich oder durch öffentliche Zuschüsse finanziert, die oft knapp bemessen sind. Soziale Arbeitsgelegenheiten bieten, bei geeigneten Arbeitskräften, eine Möglichkeit zur Arbeitsunterstützung bzw. Entlastung der Belegschaft ohne zusätzliche Lohnkosten. Allerdings muss untersucht werden, ob es sich bei den Tätigkeiten tatsächlich um *zusätzliche* Beschäftigungen handelt oder ob Arbeiten, die bisher von der regulären Belegschaft erledigt wurden, nun auf Zusatzjobber übertragen werden.

Gerade Betriebe mit knappen Ressourcen könnten ein Interesse daran haben, über die Beschäftigung von Zusatzjobbern einen Teil ihrer finanziellen Ausgaben auf die Allgemeinheit abzuwälzen, denn die Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten wird aus Haushaltsmitteln des Bundes und damit von der Allgemeinheit finanziert. Kosteneinsparungen ließen sich vor allem dann realisieren, wenn Betriebe Aufgaben auf Zusatzjobber verlagern und dafür reguläres Personal abbauen. Ein derartiger Arbeitsplatzabbau bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen würde den gesetzlichen Vorgaben allerdings eindeutig widersprechen, weshalb diese *direkte Beschäftigungssubstitution* selten stattfinden wird (zur Systematik möglicher Substitutionsprozesse siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Mögliche Substitutionsprozesse in Zusammenhang mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten (SAG)

Substitutionsart	Verlauf der Substitution im Betrieb	Wirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit
Direkte Substitution von Arbeitsplätzen	Es wird reguläres Personal entlassen, dessen Arbeit wird von Zusatzjobbern übernommen.	Durch Beschäftigung in SAG sinkt die Arbeitslosigkeit.* Durch den Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten erhöht sich die Arbeitslosigkeit.
Versteckte Substitution von Arbeitsplätzen	a) Frei werdende Arbeitsplätze (Ersatz von Beschäftigung z. B. bei befristeten Arbeitsverhältnissen oder nach Ruhestandsübergang) werden nicht wieder mit regulär Beschäftigten, sondern mit Zusatzjobbern besetzt. b) Ursprünglich geplanter Arbeitsplatzausbau (Erweiterung der Beschäftigung) wird nicht realisiert, sondern der gestiegene Bedarf wird durch Zusatzjobber gedeckt.	a) Durch Beschäftigung in SAG sinkt die Arbeitslosigkeit.* Durch den Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten erhöht sich die Arbeitslosigkeit. b) Durch Beschäftigung in SAG sinkt die Arbeitslosigkeit.* Eine Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (z. B. im konjunkturellen Aufschwung) wird verhindert bzw. abgebremst. Zusätzliches Beschäftigungspotential bleibt ungenutzt.
Schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten	Tätigkeiten, die früher von der regulären Belegschaft ausgeführt wurden, werden auf Zusatzjobber verlagert. Mittel- bis langfristig könnte der „Wegfall“ von Arbeitsinhalten bei der regulären Belegschaft als Begründung für Arbeitszeitreduktionen bzw. Entlassungen dienen.	Durch Beschäftigung in SAG sinkt die Arbeitslosigkeit.* Mittel- und langfristig kann sich aufgrund einer Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Arbeitslosigkeit erhöhen.

** Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten werden bei einer Arbeitszeit von mehr als 15 Stunden wöchentlich in der Statistik nicht mehr als arbeitslos geführt (siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2004).*

Schwieriger zu erkennen sind Einsparungen durch *indirekte Substitutionen* in der Form, dass z. B. befristete Beschäftigungsverhältnisse nicht verlängert werden oder geplante Festeinstellungen unterbleiben. In einem konjunkturellen Aufschwung, der mit einer erhöhten Arbeitsnachfrage verbunden ist, würde ein Ausbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (im Sinne von Arbeitsplätzen) dadurch behindert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Arbeitsnachfrage durch Zusatzjobber ab-

gedeckt werden kann, sowohl hinsichtlich der Menge der zur Verfügung stehenden Personen als auch hinsichtlich ihrer Qualifikation und Eignung.

Eine weitere Form der längerfristigen Kosteneinsparung ist die *schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten*. Hier werden Tätigkeiten bzw. Arbeitsbereiche von der regulären Belegschaft auf Zusatzjobber übertragen, es werden also keine ganzen Arbeitsplätze, sondern Beschäftigungsinhalte verlagert. Mittel- bis langfristig könnte der daraus resultierende verringerte Arbeitsumfang bei der Belegschaft von den Arbeitgebern als Begründung für notwendige Arbeitszeitreduktionen oder gar Kündigungen der Belegschaft genutzt werden. Dann käme es auch hier zu einem Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, zumindest solange geeignete „kostenlose“ Zusatzjobber weiterhin zur Verfügung stehen.

Zwar wird durch Soziale Arbeitsgelegenheiten die statistische Arbeitslosigkeit verringert, da Personen in dieser Beschäftigungsform als erwerbstätig gelten, wenn sie länger als 15 Stunden wöchentlich tätig sind (siehe dazu Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2004: 2), was für die Mehrzahl zutrifft (vgl. Abschnitt 4.5). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich *aus individueller Sicht* bei der Senkung der Arbeitslosigkeit durch einen Zusatzjob meist um keinen „echten“ Austritt aus der Arbeitslosigkeit handelt, denn die Personen arbeiten nur für eine begrenzte Zeit in einem ausschließlich öffentlich finanzierten Beschäftigungsverhältnis, wofür sie keinen Lohn, sondern eine Mehraufwandsentschädigung erhalten. Unsere Ergebnisse werden zeigen, dass nur für wenige von ihnen im Anschluss an diese Maßnahme ein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist.

Die Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Falle auftretender Verdrängungen dürfte dagegen weitestgehend sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse betreffen. In Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungssysteme ist deshalb jede Substitution als negativ zu bewerten. Sie führt dazu, dass der Anteil der erwerbstätigen Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sind, zugunsten des Anteils erwerbstätiger Personen, die in einem geförderten Beschäftigungsverhältnis arbeiten, sinkt. Was aus einzelbetrieblicher Sicht (Kosteneinsparung) und aus individueller Sicht (Erwerbstätigkeit und soziale Integration statt Arbeitslosigkeit) positiv beurteilt wird, kann damit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene negative Wirkungen haben, die mittel- bis langfristig die Arbeitsmarktstrukturen insgesamt schädigen.

Die Realisierung von Kosteneinsparungen durch Substitutionen führt zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn öffentliche bzw. gemeinnützige Betriebe, in denen Zusatzjobber arbeiten, in Konkurrenz zu Betrieben stehen, die solche Personen nicht beschäftigen bzw. in denen sie nur zusätzliche Tätigkeiten ausüben. Das Arbeitsmarktinstrument wirkt dann nicht wettbewerbsneutral, da den Betrieben betriebswirtschaftlich relevante Kosten-vor- bzw. –nachteile entstehen.

Wettbewerbsverzerrungen können in Zusammenhang mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten dann auftreten, wenn durch die Beschäftigung von Zusatzjobbern Beschäftigungssubstitutionen auftreten, die dazu führen, dass:

- die gleiche betriebliche Leistung zu geringeren Kosten angeboten werden kann
- bei gleichen Kosten das betriebliche Leistungsangebot erhöht werden kann
- bei gleich bleibendem Arbeitsvolumen weniger Aufträge aus öffentlichen bzw. öffentlich bezuschussten Einrichtungen an private Anbieter vergeben werden (z. B. für handwerkliche und Reparatur-Arbeiten, Grünanlagenpflege, Hausmeisterdienste), weil diese Arbeiten verstärkt von Zusatzjobbern ausgeführt werden. In diesem Falle sinkt die Nachfrage bei den privaten Anbietern, in Abhängigkeit davon, in welchem Ausmaß entsprechende Zusatzjobber beschäftigt sind.

Erste Erkenntnisse über unrechtmäßigen Einsatz von Arbeitsgelegenheiten liefert eine Untersuchung des Bundesrechnungshofes von 2006: „…Bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten lagen die Förderungsvoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Die Maßnahmen sahen beispielsweise notwendige Arbeiten im Pflege- und Reinigungsbereich, termingebundene Bauhilfsarbeiten, Service- und Ausschankaktivitäten im gastronomischen Bereich oder den Einsatz in einem über Arbeitsgelegenheiten finanzierten Orchester … vor. Bei weiteren knapp 50% der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeinhalte, so dass auch hier Zweifel an der Förderungsfähigkeit bestanden.“ (Bundesrechnungshof 2006: 16). Auch die vorliegende Untersuchung lie-

fert Hinweise darauf, dass Substitutionen in nicht zu vernachlässigendem Umfang stattfinden. Zwar können auch wir die Anzahl der verdrängten Arbeitsplätze nicht quantitativ beziffern, jedoch liegen nun Informationen darüber vor, in wie vielen Betrieben zumindest ein Teil der Sozialen Arbeitsgelegenheiten nicht im Sinne des Gesetzgebers ausgestaltet ist.

Neben dem Nutzen, den ein Betrieb aus dieser öffentlich finanzierten Beschäftigungsform ziehen kann, sind auch Belastungen denkbar. Sie können zum einen aus einer Neuorganisation betrieblicher Abläufe oder der physischen Einrichtung von Arbeitsplätzen resultierten. Zum anderen können Belastungen in Form von Einarbeitungs- und Betreuungsaufwand entstehen. Da die Mehrzahl der Personen, die in Soziale Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden können, seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind oder noch nie Anspruch auf Arbeitslosengeld I hatten, sind Defizite hinsichtlich der Qualifikation oder der sozialen Kompetenzen bei ihnen wahrscheinlicher als bei anderen Arbeitsuchenden. Kostenintensiv könnte auch die zumindest bei Jugendlichen unter 25 Jahren angestrebte gleichzeitige Qualifizierung sein (insbesondere bei geringer Ausgangsqualifikation), da der Einsatz der Personen im Betrieb zeitlich begrenzt ist und Arbeitsgelegenheiten als nachrangig zu regulären Beschäftigungen oder Ausbildungen betrachtet werden[9]. Der Nutzen einer Qualifizierungsmaßnahme kann deshalb außerhalb des Betriebes anfallen, von dem sie initiiert wurde.

Wenn aus einzelbetrieblicher Sicht solche Belastungen die möglichen positiven Effekte übersteigen, hätten Arbeitsgelegenheiten einen in der Summe negativen Effekt auf den Betrieb bzw. den Betriebsablauf. Wäre dies häufig der Fall, so müsste für die Zukunft mit einem abnehmenden betrieblichen Interesse an dieser Beschäftigungsform gerechnet werden. Dadurch ließe sich beispielsweise der vom Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgebrachte Vorschlag, rund 700.000 Arbeitsgelegenheiten vorzuhalten, in der Praxis nicht realisieren[10]. Die vorliegende Forschungsarbeit beschäftigt sich auch mit

---

[9] Eine Person, die in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit tätig ist, wird diese beenden, sobald sie eine reguläre Beschäftigung aufnehmen oder - bei Jugendlichen - eine Ausbildung antreten kann.

[10] In seinem Kombilohnmodell schlägt der Sachverständigenrat vor, das Arbeitslosengeld II im Vergleich zum Status quo abzusenken. Nur durch die Aufnahme einer Sozialen Arbeitsgelegenheit kann es eine Höhe erreichen, die dem jetzigen Niveau entspricht.

den betrieblichen Einschätzungen sowohl des Nutzens als auch der Belastungen dieser Beschäftigungsform. Zudem wird der Frage nachgegangen, aus welchen Gründen Betriebe keine Zusatzjobber beschäftigen.

3.3 Können Arbeitsgelegenheiten eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein?

Soziale Arbeitsgelegenheiten geben Arbeitslosen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Erfahrungen in einem Betrieb unter Beweis zu stellen. Zudem besteht die Hoffnung, dass Arbeitgeber auf diesem Wege ermutigt werden, Zusatzjobber in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis einzustellen (siehe dazu auch Schmid 2005: 39). Ist diese Hoffnung begründet?

Zunächst müssten die Personen in Arbeitsgelegenheiten tatsächlich ausreichend leistungsfähig und -bereit sein, eine reguläre Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Zufriedenheit des Arbeitgebers auszufüllen. Man weiß allerdings kaum etwas darüber, wie viele der Betreffenden dazu in der Lage sind und wie viele nicht, Letztere weil sie es entweder noch nie waren (z. B. kein Berufsabschluss, mangelnde soziale Qualifikationen) oder weil sie die Fähigkeit dazu inzwischen verloren haben. Vermittlungsbemühungen der ARGEn bzw. der Optionskommunen in den ersten Arbeitsmarkt sind bei diesem Personenkreis als aussichtslos anzusehen, weil sie nicht zum Erfolg führen *können*. Hier muss vorrangig mit gezielten Qualifizierungsmaßnahmen und/oder psychosozialem Training daran gearbeitet werden, die Beschäftigungs*fähigkeit* (wieder) herzustellen, die Tätigkeit in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit dürfte dafür nicht ausreichen. Es gilt herauszufinden, welche Personengruppen besonders betroffen sind. Die vorliegende Untersuchung kann dazu einen Beitrag leisten, indem die Personengruppen und die Gründe für ihre mangelnde Beschäftigungsfähigkeit (aus betrieblicher Sicht) identifiziert werden.

Damit Arbeitsgelegenheiten eine „Brücke“ in den ersten Arbeitsmarkt sein können, muss es außerdem ein signifikantes Mehrbeschäftigungspotential geben. Unsere Untersuchung wird zeigen, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist und, darüber hinaus, warum Betriebe die Personen, die sie grund-

---

Dafür sollte nach Meinung des Rates eine entsprechend große Anzahl von Arbeitsgelegenheiten vorgehalten werden (Schätzung 700.000), siehe Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: 385-401.

sätzlich als geeignet für den ersten Arbeitsmarkt beurteilen, dennoch nur in den seltensten Fällen regulär einstellen werden.

3.4 Zur Untersuchungsmethode: Die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots

Für die Untersuchung der genannten Fragestellungen wurde die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2005/2006 um Fragen zu den Sozialen Arbeitsgelegenheiten ergänzt. Allgemein dient diese Erhebung der Analyse des Stellenangebots sowie der Stellenbesetzungsprozesse im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Sie wird seit 1989 einmal jährlich durchgeführt. Dafür wird jeweils im IV. Quartal eine repräsentative Stichprobe von Betrieben aus der BA-Beschäftigtendatei gezogen, die nach Wirtschaftszweigen, Betriebsgrößenklassen sowie nach Ost- und Westdeutschland geschichtet ist. Der Begriff „Betriebe“ begrenzt sich dabei nicht auf privatwirtschaftlich orientierte kaufmännische, gewerbliche oder industrielle Betriebe, sondern schließt öffentliche bzw. gemeinnützige Betriebe, Verwaltungen und Vereine mit ein.

An die ausgewählten Betriebe werden Fragebögen versandt. Die einzelbetrieblichen Antworten, die dem IAB nur in anonymisierter Form vorliegen, werden mittels eines iterativen Verfahrens auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet, um Aussagen über gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und Tendenzen ableiten zu können. Dabei kommen verschiedene Gewichtungskonzepte zur Anwendung, deren Ergebnisse folgendermaßen zu interpretieren sind:

- Betriebsgewicht: Aussage trifft auf X Betriebe bzw. auf x% aller Betriebe zu
- Beschäftigtengewicht: Aussage trifft auf X Beschäftigte bzw. auf Betriebe mit x% aller Beschäftigten zu
- Gewicht Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs: Aussage trifft auf x% aller in 2005 neu eingestellten Sozialen Zusatzjobber zu

In den Wirtschaftszweigen, in denen der überwiegende Teil der Zusatzjobs angesiedelt ist, wurde die Stichprobe im Jahr 2005 um 10.000 Fälle erhöht, um repräsentative Informationen über ihren Einsatz und die Erfahrungen der Betriebe zu erhalten. Folgende Wirtschaftszweige wurden in die gesonderte Analyse einbezogen: Soziale Dienstleistungen (Erziehung

und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen), Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen (Entsorgungsdienste, Interessenvertretungen, kirchliche und sonstige Vereinigungen, Kultur-, Sport- und Unterhaltung, Erbringung sonstiger Dienstleistungen) und die Öffentliche Verwaltung (öffentliche Verwaltung einschl. Verteidigung und Sozialversicherung).

An der Erhebung des IV. Quartals 2005 beteiligten sich insgesamt knapp 12.000 Betriebe, davon 3.925 Betriebe in den drei genannten Wirtschaftszweigen[11]. Hier waren rund 421.500 Betriebe mit insgesamt 7 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten angesiedelt. Die Betriebe, die unsere Fragen zu sozialen Arbeitsgelegenheiten beantwortet haben, repräsentieren damit etwa 1 Prozent aller Betriebe dieser Wirtschaftszweige bzw. 6 Prozent der darin tätigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Die Befragung zu Sozialen Arbeitsgelegenheiten gliedert sich den oben formulierten Forschungsfragen entsprechend in zwei Themenbereiche. Im ersten Teil wird die Zahl der in Zusatzjobs beschäftigten Personen erfasst. Die Betriebe werden um Einschätzungen der Maßnahme und ihre Auswirkungen auf Betrieb und Belegschaft gebeten. Auch nach den Beweggründen für die Nichtbeschäftigung von Zusatzjobbern wird gefragt.

Der zweite Teil beinhaltet detaillierte Angaben zur zuletzt in einem sozialen Zusatzjob eingestellten Person. Es werden hier nicht nur Angaben zur Person selbst erfragt (Qualifikation, Alter, Geschlecht etc.), sondern auch zur Tätigkeit und zur Einschätzung hinsichtlich Leistung und Eignung für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in einer ähnlichen oder anderen Tätigkeit. Auch die Integrierbarkeit in das jeweilige Unternehmen wird untersucht. Diese Angaben werden auf die Zahl aller Zusatzjobber hochgerechnet, die von Januar 2005 bis zum Befragungszeitpunkt (IV. Quartal 2005) neu eingestellt wurden.

[11] In diesen Betrieben gab es rund 442.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Im Folgenden sind die Ergebnisse unserer Untersuchung dargestellt. Darin werden die Sozialen Arbeitsgelegenheiten *aller* Trägerformen[12] einbezogen.

4 Untersuchungsergebnisse

4.1 Entwicklung Sozialer Arbeitsgelegenheiten laut BA-Statistik

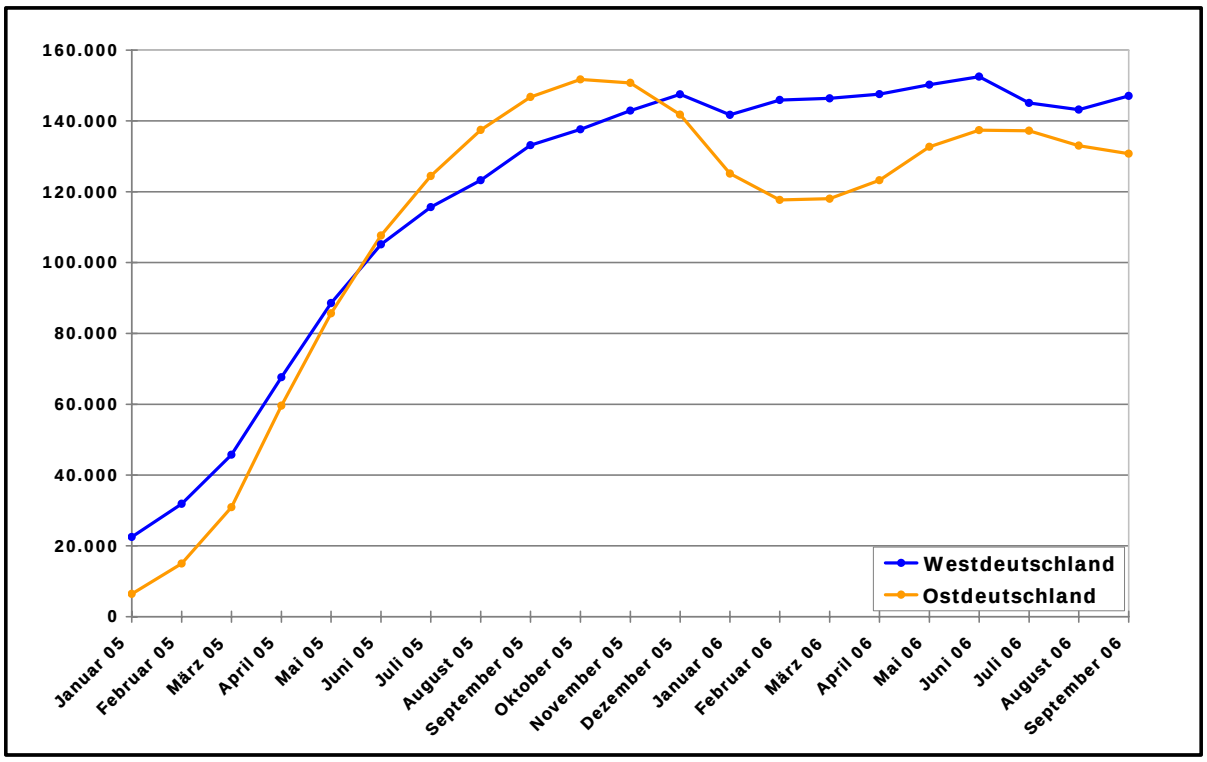
Der größte Teil der Sozialen Arbeitsgelegenheiten wird in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfasst. Sie liefert jedoch kein vollständiges Abbild, da aus den zugelassenen kommunalen Trägern („optierenden Kommunen“ bzw. „Optionskommunen“) keine oder nur unvollständige Informationen über den Einsatz dieses Arbeitsmarktinstruments vorliegen. Trotz der Unterschätzung der Gesamtzahl bietet die Statistik der BA aber die Möglichkeit, die Nutzung dieser Beschäftigungsform im Zeitverlauf zu verfolgen. Es liegen Daten bis zum aktuellen Rand vor.

In den Abbildungen 1 und 2 erkennt man den starken Anstieg Sozialer Arbeitsgelegenheiten unmittelbar nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform. In Ostdeutschland wurde im Oktober 2005 mit über 150.000 Personen der bisherige Höhepunkt des Bestands in den ARGEn und getrennten Trägerschaften erreicht. Anschließend kam es bis zum Frühjahr 2006 zu einem Rückgang, der aus dem starken Absinken der Zugänge von Oktober 2005 bis Januar 2006 resultierte. Erst danach wurden wieder mehr Personen in Soziale Arbeitsgelegenheiten vermittelt und die Bestände stiegen wieder an, sie erreichten allerdings nicht mehr das Niveau vom Oktober 2005. In Westdeutschland verlief die Entwicklung stetiger. Die höchste Bestandszahl wurde hier im Juni 2006 mit 152.500 erreicht, die stärksten Zugänge zeigten sich zu Jahresbeginn und Mitte 2006, sie führten aber aufgrund gleichzeitig steigender Abgänge zu leicht sinkenden Beständen. Ostdeutschland zeigt vor allem in der ersten Jahreshälfte 2006 hohe Zugänge.

---

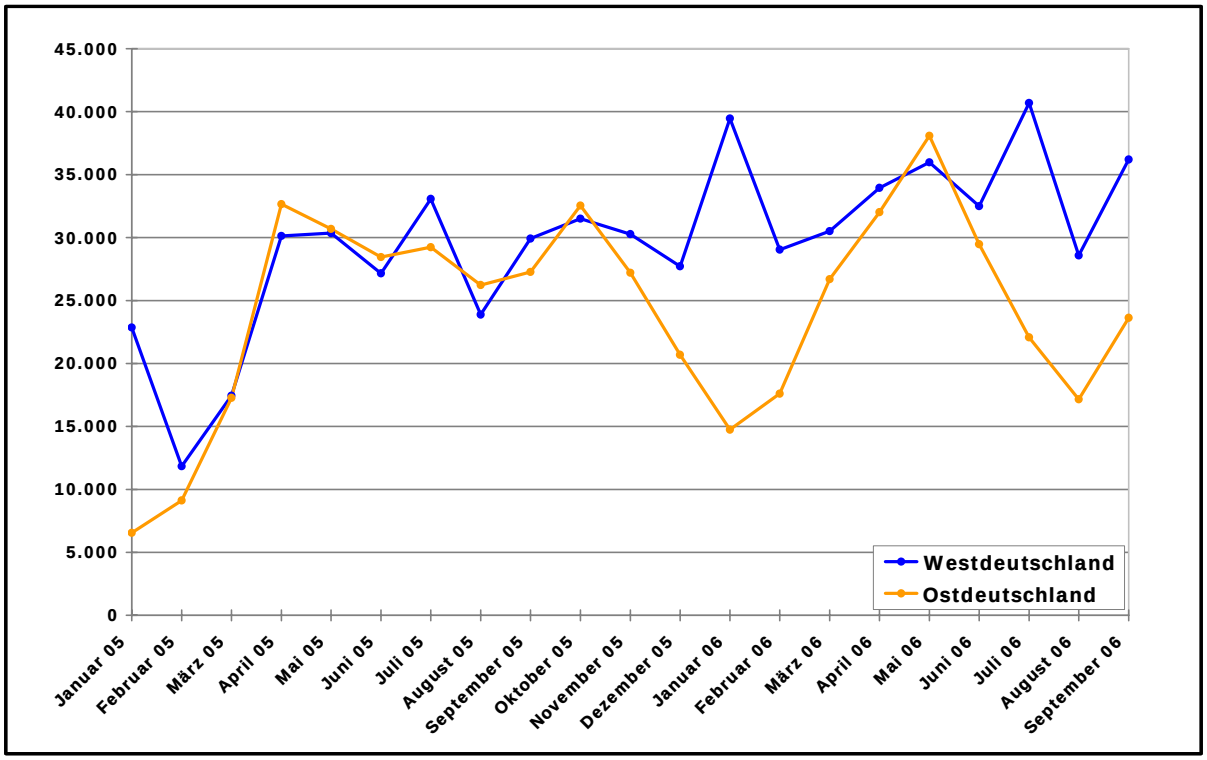
[12] Träger von Sozialen Arbeitsgelegenheiten können Betriebe sein, aber beispielsweise auch Beschäftigungsgesellschaften, die zwischen ARGE und den lokalen Betrieben Personen in Soziale Arbeitsgelegenheiten vermitteln. Meistens stimmen jedoch der jeweilige Träger und der Betrieb, in dem die Personen zum Einsatz kommen, überein. (Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005: 16f.)

Abbildung 1: Bestand an Sozialen Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit



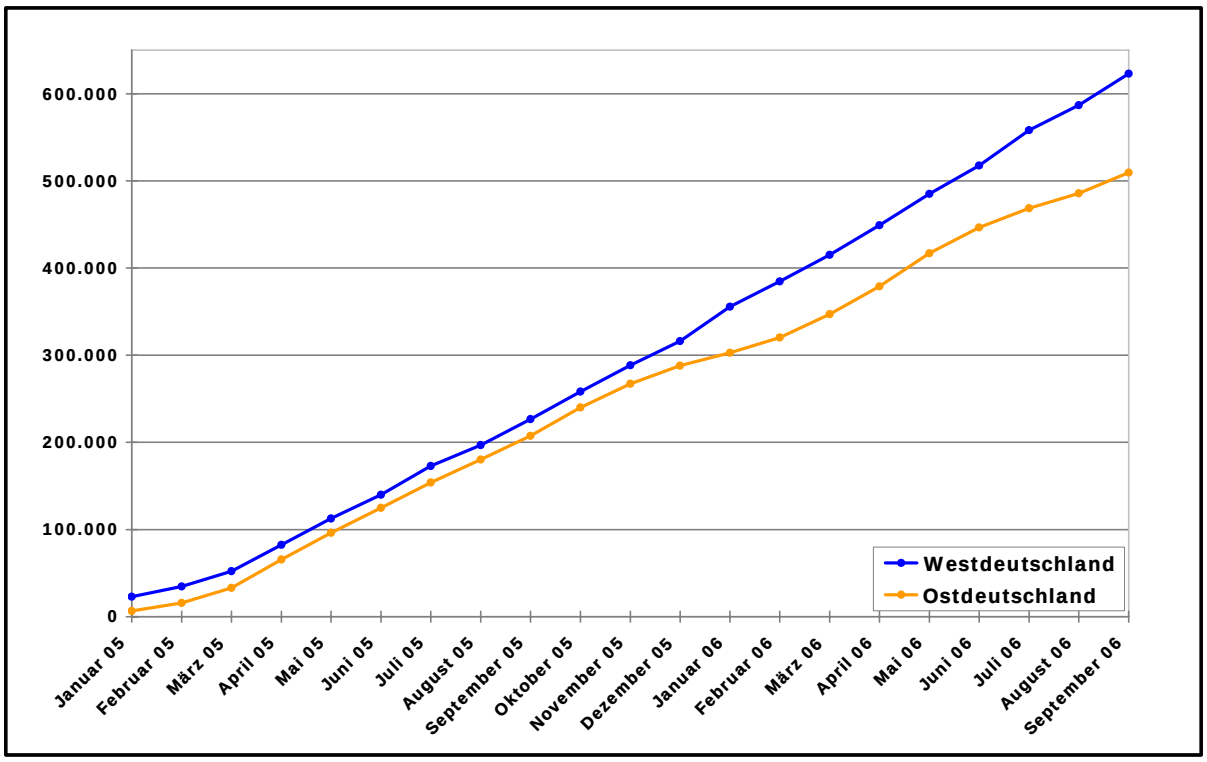
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 10.01.2007)

Abbildung 2: Zugänge in Soziale Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 10.01.2007)

Abbildung 3: Kumulierte Zugänge in Soziale Arbeitsgelegenheiten von Januar 2005 bis September 2006 laut Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 10.01.2007)

Kumuliert man die Zahl der Zugänge im Zeitverlauf, so ergibt sich die Zahl aller bisher begonnenen Beschäftigungen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten. Laut BA-Statistik ergibt sich für den Zeitraum Januar 2005 bis September 2006 eine Anzahl von insgesamt 1.132.400, davon rund 509.400 im Osten und 623.000 im Westen (siehe dazu auch Abbildung 3).

4.2 Zahl aller Sozialen Arbeitsgelegenheiten – Ergebnisse der Erhebung

Die Zahl *aller* Sozialen Arbeitsgelegenheiten konnte mit unserer Erhebung abgeschätzt werden. Die Hochrechnung der einzelbetrieblichen Angaben auf die Gesamtwirtschaft erbringt für das IV. Quartal 2005 eine Anzahl von insgesamt 381.700 (siehe Tabelle 2). Die BA-Statistik, die hinsichtlich Sozialer Arbeitsgelegenheiten die ARGEn und getrennten Trägerschaften einschließt, den größten Teil der optierenden Kommunen dagegen nicht, weist für den gleichen Zeitraum eine Anzahl von 290.700 Zusatzjobs aus.

Tabelle 2 zeigt, dass die Strukturen hinsichtlich der Bestände in beiden Datenbasen nahezu übereinstimmen. Wir bewerten dies als Indiz für die Repräsentativität unserer Ergebnisse. Denn es ist nicht davon auszuge-

hen, dass die Optionskommunen eine grundsätzlich andere Vergabepraxis für Soziale Arbeitsgelegenheiten haben als ARGEn und getrennte Trägerschaften. Die Daten unterscheiden sich im Niveau, kaum aber in ihren Strukturen[13].

Insgesamt wurden zum Befragungszeitpunkt mehr Männer als Frauen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt. Während in Ostdeutschland der Anteil der weiblichen Beschäftigten bei durchschnittlich 49% lag, waren in Westdeutschland nur 32% der sozialen Arbeitsgelegenheiten von Frauen besetzt. Im Vergleich dazu sind die Anteile der Frauen an allen arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in beiden Regionen mit 45% gleich hoch (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). In Westdeutschland sind die Frauen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten demnach deutlich unterrepräsentiert, was u. a. auf ihre im Vergleich zu ostdeutschen Frauen schon früher vorhandene geringere Erwerbsbeteiligung zurückgeführt werden kann (vgl. Wanger 2006: 10). Der Wunsch nach sozialer Integration über eine Beschäftigung dürfte aufgrund der früher gewohnten höheren Erwerbsbeteiligung bei ostdeutschen Frauen größer sein.

Tabelle 2: Soziale Arbeitsgelegenheiten: Bestände im IV. Quartal 2005 nach Geschlecht

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Deutschland	
	Daten der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots					
	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %
männlich	105.500	51	118.900	68	225.200	59
weiblich	101.400	49	55.900	32	156.500	41
Gesamt	206.900	100	174.800	100	381.700	100
	Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit					
männlich	80.100	54	92.500	65	172.600	59
weiblich	68.000	46	50.100	35	118.100	41
Gesamt	148.100	100	142.600	100	290.700	100

Gewichtung: Beschäftigtenkonzept

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 06.11.2006); eigene Berechnungen und IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Mehr als die Hälfte aller Arbeitsgelegenheiten wurde unserer Untersuchung zufolge in Ostdeutschland angeboten. Die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II betrug hier im IV. Quartal 2005 rund 931.000, in

[13] Die Zahl der von Bellmann, Hohendanner, Promberger 2006 ermittelten Sozialen Arbeitsgelegenheiten weist eine ähnliche Differenz zwischen erhobenen Daten und denen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit auf.

Westdeutschland 1.861.000 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Demnach kamen zu diesem Zeitpunkt auf einen Zusatzjob im Westen knapp 11 arbeitslose SGB II-Empfänger, in Ostdeutschland waren es vier bis fünf.

Offensichtlich gibt es vor allem im Osten viele Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich jedoch nicht in regulären Arbeitsverhältnissen niederschlagen[14]. Generell kann zusätzliche *Arbeitsnachfrage* nur entstehen, wenn es zu erledigende *Arbeit* gibt, die für den Betrieb ökonomisch sinnvoll ist, unabhängig davon, ob er gewinnorientiert oder gemeinwirtschaftlich arbeitet. Warum wird diese Nachfrage vor allem in Ostdeutschland nicht am ersten Arbeitsmarkt sichtbar und warum gibt es hier eine so viel höhere Anzahl von Arbeitsgelegenheiten als in Westdeutschland?

Zum einen dürfte die Höhe der Arbeitslosigkeit dafür von Bedeutung sein. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in 2005 lag in Ostdeutschland bei 20,6%, in einigen Regionen weit darüber[15]. Die Nachfrage nach Beschäftigungsmöglichkeiten von Seiten der Arbeitslosen ist deshalb größer als im Westen. Gleichzeitig besteht im Osten eine noch stärkere Notwendigkeit dafür, die vorhandene Beschäftigungsfähigkeit der arbeitslosen Personen zu erhalten bzw. ihren Abbau zu verlangsamen, denn nicht nur die Arbeitslosenquote, sondern auch die Dauer der Arbeitslosigkeit liegt im Osten deutlich höher[16]. ARGEn, Optionskommunen und getrennte Trägerschaften vermitteln deshalb mehr Personen in Soziale Arbeitsgelegenheiten.

Zum anderen dürften die Betriebe im Osten eine höhere Nachfrage nach Zusatzjobbern äußern als die Betriebe im Westen: Aufgrund der Kriterien der *Zusätzlichkeit* und *Gemeinnützigkeit* wird es sich bei einem Teil der Tätigkeiten um niedrigproduktive Arbeiten handeln. Eine produktivitätsorientierte Entlohnung am ersten Arbeitsmarkt wäre in diesen Fällen zu gering, um für Arbeitssuchende attraktiv zu sein, denn der angebotene Lohn läge niedriger als der Transferbezug bei Arbeitslosigkeit. Da in Ost-

---

[14] In der Vergangenheit war dies bereits bei den Arbeits-Beschaffungs-Maßnahmen der Fall gewesen.

[15] In Westdeutschland betrug die Arbeitslosenquote im selben Zeitraum durchschnittlich 11,0%.

[16] Vgl. Statistikangebot der Bundesagentur für Arbeit.

deutschland das durchschnittliche Lohnniveau für reguläre Beschäftigungen ohnehin unterhalb des Westniveaus liegt (ohne dass die Produktivität im Einzelfall geringer sein muss), bestehen hier nur begrenzt Möglichkeiten, Arbeitsplätze für Geringqualifizierte mit noch niedrigerer Entlohnung erfolgreich zu besetzen. Diese Arbeitsnachfrage wird nicht am ersten Arbeitsmarkt sichtbar, äußert sich jedoch, wenn es die Möglichkeit der Beschäftigung von „kostenlosen" Zusatzjobbern gibt. Außerdem ist die Qualifikationsstruktur der Personen in sozialen Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland besser als in Westdeutschland (siehe Abschnitt 4.3)[17]. Sie besitzen in der Mehrzahl (71%) einen Ausbildungsabschluss, im Westen beträgt der Anteil nur 29%. So lohnt es sich für die Betriebe im Osten noch mehr, Zusatzjobber zu beschäftigen.

Eine weitere Ursache für die verstärkte Nutzung von Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland dürfte in der hier besonders angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte und der öffentlich finanzierten bzw. bezuschussten Einrichtungen liegen (siehe Deutscher Städte- und Gemeindebund 2005: 2). Soziale Arbeitsgelegenheiten werden durch die ARGEn, Optionskommunen und getrennten Trägerschaften auf kommunaler Ebene geschaffen. Ein Blick auf die kommunalen Haushalte zeigt, dass die letzten Jahre von steigenden Ausgaben – vor allem im Sozialbereich – und sinkenden Einnahmen aufgrund geringerer Steuereinnahmen und Zuweisungen geprägt waren. Der Personalbestand der Kommunen ging zwischen 1991 und 2003 um jährlich durchschnittlich 2,9% zurück, deutlich stärker als bei Ländern und Bund, die ebenfalls Rückgänge verzeichneten (ebenda, S. 32). Besonders stark war er im Bereich Sozialwesen/Kultur/Sport (ebenda, S. 3 und S. 34). Personalausgaben werden auch in der Zukunft eine tragende Rolle bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung spielen, denn sie binden einen Großteil aller öffentlichen Finanzen. So ist von weiterer Arbeitsverdichtung der Beschäftigten auszugehen, gerade auch auf kommunaler Ebene. Zwar fallen im Zeitverlauf einige kommunale Aufgaben weg, jedoch kommen neue Bereiche hinzu. So wurde jüngst der Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten in die Verantwortung der Kommunen gelegt.

---

[17] Gleiches gilt für die Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen, siehe Statistikangebot der Bundesagentur für Arbeit.

Die von den Kommunen getragenen sozialen Leistungen je Einwohner liegen in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland: mit durchschnittlich 314 Euro pro Einwohner wurden genau 100 Euro weniger als im Westen gezahlt (Angaben für 2003, ebenda, S. 16). Dies schlägt sich beispielsweise bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen nieder (behinderte und pflegebedürftige Menschen), aber auch bei der Ausstattung von Kindertagesstätten oder Wohnheimen sowie bei der Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege.

Eine starke Nachfrage nach Sozialen Arbeitsgelegenheiten ist gerade aus den besonders finanzschwachen Einrichtungen zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiter der ARGEn und Optionskommunen auf lokaler Ebene um die finanzielle Situation einzelner Betriebe wissen. Eine gezielte Vermittlung von arbeitslosen ALG II-Empfängern in besonders knapp ausgestattete Betriebe mit dem Ziel der Arbeitsunterstützung kann auch vor diesem Hintergrund im Osten eine noch größere Bedeutung als im Westen haben. Aber nicht nur Unterstützung, sondern auch finanzielle Entlastung könnte ein rationales Motiv sowohl bei der Vergabe als auch auf Seiten der Betriebe sein.

Die Überlegungen werden auch durch die Betrachtung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Sozialer Arbeitsgelegenheit in den einzelnen Wirtschaftszweigen gestützt (Tabelle 3)[18]. Während in der öffentlichen Verwaltung im Osten auf einen Zusatzjob 8 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse kommen, sind es in Westdeutschland etwa 53. Eine große Differenz zeigt sich auch in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen: Im Osten gibt es hier 4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je Zusatzjob, im Westen 30. In den Sozialen Dienstleistungen kommen 13 bzw. 26 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auf einen Zusatzjob.

[18] Eine Vergleichbarkeit mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit ist in diesem Fall nicht möglich, da sie die Zahl der Sozialen Arbeitsgelegenheiten nicht nach Wirtschaftszweigen getrennt ausweist.

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse je Sozialer Arbeitsgelegenheit im IV. Quartal 2005 nach Wirtschaftszweigen

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Deutschland	
	SV-Beschäftigte	SV-Beschäftigte je AGH	SV-Beschäftigte	SV-Beschäftigte je AGH	SV-Beschäftigte	SV-Beschäftigte je AGH
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	298.300	3,8	921.000	29,5	1.219.300	11,1
Soziale Dienstleistungen	951.900	12,8	3.172.500	26,4	4.124.400	21,2
Öffentliche Verwaltung	436.700	8,1	1.236.100	52,6	1.672.800	21,6
Gesamt	**1.686.900**	**8,2**	**5.329.600**	**30,5**	**7.016.500**	**18,4**

Quelle: für die SV-Beschäftigten: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 27.10.2006); eigene Berechnungen aus den Daten zu den sozialen Arbeitsgelegenheiten der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

4.3 Soziale Arbeitsgelegenheiten nach formaler Qualifikation

Unsere Befragung liefert vertiefende Informationen zu den Personen, die im Laufe des Jahres 2005 eine solche Beschäftigung begonnen haben[19]. So zeigen sich sowohl bei Frauen als auch bei Männern zwischen Ost- und Westdeutschland höchst unterschiedliche Anteile von Un-/Angelernten und Personen mit beruflicher Ausbildung (siehe Tabelle 4)[20]. Im Osten sind 22% der Frauen in Zusatzjobs ohne Berufsausbildung, im Westen liegt der Anteil mit 62% fast dreimal so hoch. Korrespondierend dazu haben im Osten 75% der Frauen eine berufliche Ausbildung, im Westen nur 36%. Tendenziell ähnlich zeigt es sich bei Männern: un- und angelernt sind im Osten 37%, im Westen dagegen 76%, der Anteil liegt hier also noch höher als bei den Frauen im Westen. Und während 60% der Männer im Osten eine Berufsausbildung haben, verfügen im Westen nur 23% der männlichen Zusatzjobber darüber. Nur bei den Anteilen der Personen mit Hoch-

[19] Laut Aussagen der Betriebe (ungewichtet 957 Betriebe, hochgerechnet 63.700 Betriebe) waren dies in 2005 rund 669.000 Personen. Im Unterschied dazu enthält die Statistik der BA (Zugänge in Arbeitsgelegenheiten) die Zahl aller begonnenen Arbeitsgelegenheiten, unabhängig davon, ob die Beschäftigung wiederholt von ein und derselben Person ausgeführt wurde oder nicht. Für das Jahr 2005 wird eine Zahl von 604.000 veröffentlicht, die allerdings aufgrund fehlender Angaben aus Optionskommunen unterschätzt ist. Im Falle, dass Angaben aus allen Trägern vollständig vorlägen, würden die von der BA veröffentlichten Daten deshalb die Angaben aus der Erhebung übersteigen.

[20] Große Unterschiede zeigen sich auch bei der Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen (siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

schulausbildung zeigen sich weder regional noch zwischen den Geschlechtern nennenswerte Unterschiede (2 bzw. 3%).

Tabelle 4: Formale Qualifikation der Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Geschlecht

Angaben in Prozent

	Ostdeutschland			Westdeutschland			Deutschland		
	weiblich	männlich	Gesamt	weiblich	männlich	Gesamt	weiblich	männlich	Gesamt
Un-/angelernt	22	37	29	62	76	71	37	58	48
Berufliche Ausbildung	75	60	68	36	23	27	61	40	50
Hochschulausbildung	3	3	3	2	1	2	2	2	2
Gesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen	4	12	7	5	16	11	4	14	9
Personen, die länger als 2 Jahre arbeitslos waren	69	78	73	79	77	78	72	78	75

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung haben 70% aller Zusatzjobber eine berufliche Ausbildung, nur 28% arbeiten hier als Ungelernte. In den Sozialen Dienstleistungen gibt es mit 57% und im Bereich der sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen mit 44% einen höheren Anteil Ungelernter und entsprechend einen geringeren Anteil von Personen mit Berufsausbildung (41% bzw. 53%). Der Anteil von Personen mit Hochschulabschluss ist in allen Bereichen mit 2 bis 3% gering.

Besondere Zielgruppen Sozialer Arbeitsgelegenheiten sollen Personen sein, die geringe Chancen auf einen (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben haben, wie Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Langzeitarbeitslose. Nach Angaben der Betriebe waren durchschnittlich 4% der Frauen und 14% der Männer in Sozialen Arbeitsgelegenheiten gesundheitlich beeinträchtigt, wobei der Anteil im Osten etwas niedriger liegt als im Westen.

Der Anteil von Frauen, die bereits länger als zwei Jahre arbeitslos sind, liegt in Ostdeutschland mit 69% rund zehn Prozentpunkte unter dem Anteil in Westdeutschland, bei Männern ist der Anteil mit etwa 78% in beiden Landesteilen gleich. Im Durchschnitt sind also drei Viertel aller Sozialen Arbeitsgelegenheiten mit Personen besetzt, die schon sehr lange ar-

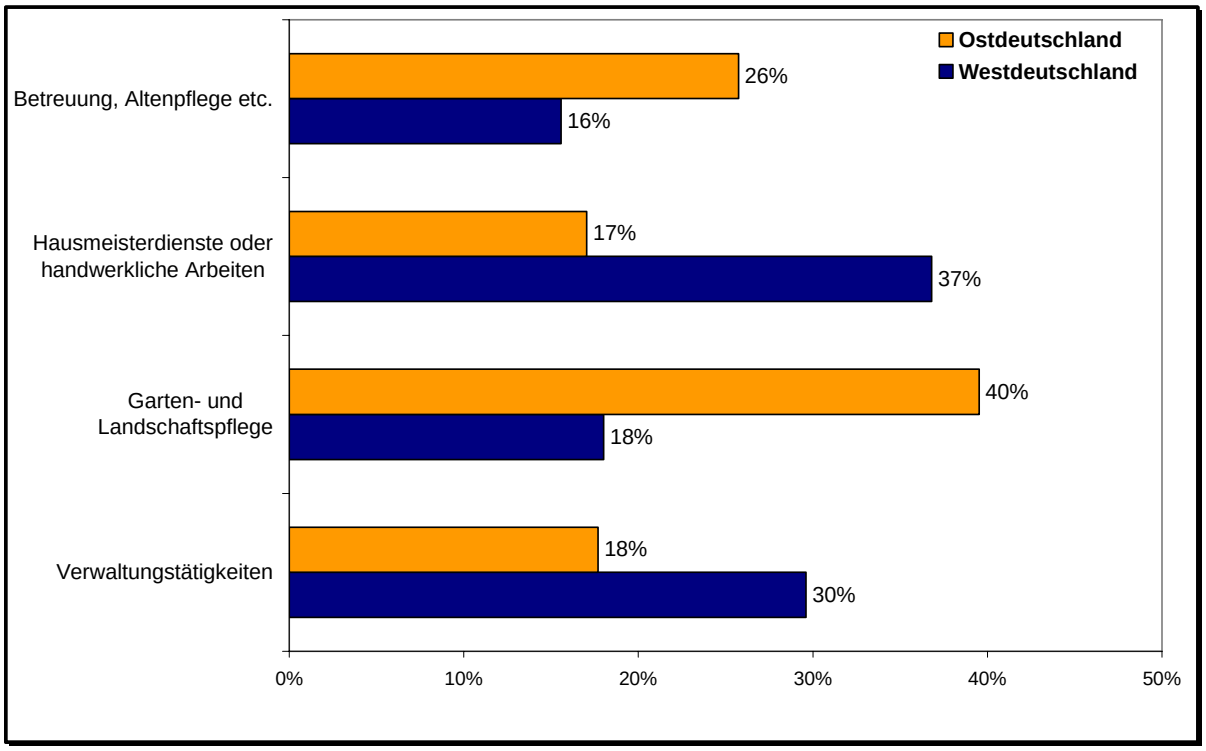
beitslos sind. Dies spiegelt eine angemessen hohe Konzentration bei der Vergabe der Arbeitsplätze auf diese Zielgruppe wider.

Im Durchschnitt waren die Zusatzjobber in Westdeutschland 38 Jahre alt, in Ostdeutschland 39 Jahre. In den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen lag das Durchschnittsalter mit 35 Jahren am niedrigsten, in der Öffentlichen Verwaltung mit 42 Jahren am höchsten.

4.4 Ausgeübte Tätigkeiten

Die Frage nach der Tätigkeit von Zusatzjobbern wurde in Form einer offenen Frage formuliert, um zunächst einen Überblick zu erhalten, für welche Arbeiten die Personen eingesetzt werden. Die Antworten der Betriebe wurden in vier Kategorien zusammengefasst (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Von Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten ausgeübte Tätigkeiten



Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs
Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

In Westdeutschland erledigen ca. 37% aller Zusatzjobber Hausmeisterdienste oder handwerkliche Arbeiten, ihr Anteil liegt damit mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland (17%). Auch Verwaltungstätigkeiten, worunter allgemeine Verwaltungsarbeiten sowie die Arbeit in Bibliotheken, Archiven und Kulturzentren fallen, spielen im Westen relativ gesehen eine

größere Rolle: fast jeder dritte Zusatzjobber arbeitet hier, im Osten dagegen nur knapp jeder Fünfte (30% vs. 18%). Demgegenüber ist der Anteil der Personen in der Garten- und Landschaftspflege im Osten mit ca. 40% mehr als doppelt so hoch wie im Westen (18%), auch im Bereich Betreuung, Altenpflege etc. arbeitet ein größerer Anteil aller Zusatzjobber (26% vs. 16%).

4.5 Arbeitszeiten und Entlohnungsbedingungen

Die vereinbarte Wochenarbeitszeit beträgt durchschnittlich 28 Stunden über alle Branchen und Betriebsgrößen hinweg, aber sie variiert beträchtlich in regionaler und geschlechtsspezifischer Hinsicht: in Westdeutschland arbeiten Frauen im Durchschnitt 4 Stunden weniger als Männer (25 vs. 29 Stunden), in Ostdeutschland 2 Stunden weniger (27 vs. 29 Stunden).

Die Mehraufwandsentschädigung hat eine durchschnittliche Höhe von 1,24 Euro pro Stunde, in Westdeutschland 1,25 Euro und in Ostdeutschland 1,22 Euro. In der öffentlichen Verwaltung und in den sonstigen öffentlichen und sozialen Dienstleistungen wird mit 1,21 Euro etwas weniger gezahlt als in den Sozialen Dienstleistungen (1,26 Euro). Auch hier zeigen sich neben den regionalen deutliche geschlechtsspezifische Differenzen: Während in Westdeutschland Frauen im Durchschnitt mit 1,13 Euro weniger erhalten als Männer (1,32 Euro), bekommen in Ostdeutschland Frauen mehr als Männer (1,28 Euro vs. 1,15 Euro).

Unterteilt man die Angaben außerdem nach Wirtschaftzeigen (siehe Tabelle 5), so zeigt sich, dass westdeutsche Frauen in den privaten und öffentlichen Dienstleistungen mit durchschnittlich 1,03 Euro die geringste Mehraufwandsentschädigung in Deutschland erhalten. Zudem bekommen sie immerhin 25 Cent weniger als die Frauen im gleichen Wirtschaftszweig im Osten und 35 Cent weniger als Männer im gleichen Wirtschaftszweig im Westen. Es müsste auf Basis von Individualdaten untersucht werden, inwiefern diese Differenzen durch unterschiedliche Tätigkeiten und durch unterschiedliches Leistungsniveau bestimmt werden[21].

[21] Die hier genutzte Erhebung ist dafür nicht geeignet.

Tabelle 5: Durchschnittliche Mehraufwandsentschädigung von Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Wirtschaftszweigen und Geschlecht

Angaben in Euro

	Ostdeutschland		
	Frauen	Männer	Insgesamt
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	1,28	1,23	1,25
Soziale Dienstleistungen	1,33	1,07	1,21
Öffentliche Verwaltung	1,19	1,17	1,18
	Westdeutschland		
	Frauen	Männer	Insgesamt
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	1,03	1,38	1,12
Soziale Dienstleistungen	1,24	1,33	1,30
Öffentliche Verwaltung	1,18	1,26	1,25
	Deutschland		
	Frauen	Männer	Insgesamt
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	1,17	1,26	1,21
Soziale Dienstleistungen	1,29	1,24	1,26
Öffentliche Verwaltung	1,19	1,22	1,21

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

4.6 Betriebe, in denen Soziale Arbeitsgelegenheiten angeboten werden

Zunächst zeigt Tabelle 6 die Struktur der Betriebe und Tabelle 7 die Struktur der Beschäftigten in den drei ausgewählten Wirtschaftszweigen[22]. Zum Befragungszeitpunkt (IV. Quartal 2005) gab es hier rund 421.500 tätige Betriebe mit rd. 7 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Man erkennt zwischen West- und Ostdeutschland eine hohe Ähnlichkeit hinsichtlich der Anteile der Betriebe in den Wirtschaftszweigen sowie hinsichtlich der Größenverteilung. Mehr als zwei Drittel aller tätigen Betriebe sind in den Sozialen Dienstleistungen angesiedelt, rund ein Viertel in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen und nur 10 bzw. 8% in der Öffentlichen Verwaltung. In beiden Landesteilen haben rund 80% aller Betriebe in diesen Wirtschaftszweigen weniger als 10 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, weitere 14% haben zwischen 10 und 49. Nur wenige sind größer (5% der Betriebe). Rund zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aller drei Wirtschaftszweige sind den Sozialen Dienstleistungen zuzurechnen. 24% sind im Bereich der Öffent-

[22] Die übrigen Wirtschaftszweige werden nicht berücksichtigt, da es hier nur eine sehr geringe Anzahl von Zusatzjobs gibt, siehe auch Abschnitt 3.4.

lichen Verwaltung tätig, während lediglich 10% auf die Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen entfallen.

Tabelle 6: Struktur der Betriebe in den ausgewählten Wirtschaftszweigen im IV. Quartal 2005

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Deutschland	
	Anzahl der Betriebe	Anteile in %	Anzahl der Betriebe	Anteile in %	Anzahl der Betriebe	Anteile in %
nach Wirtschaftszweigen:						
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	20.000	23	93.800	28	113.900	27
Soziale Dienstleistungen	59.400	68	214.600	64	274.000	65
Öffentliche Verwaltung	8.600	10	25.100	8	33.600	8
Gesamt	**88.000**	100	**333.500**	100	**421.500**	100
nach Betriebsgröße:						
< 10	69.500	79	268.200	80	337.700	80
10 - 49	12.800	15	47.800	14	60.600	14
50 - 199	4.350	5	13.600	4	17.900	4
200+	1.350	2	3.900	1	5.300	1
Gesamt	**88.000**	100	**333.500**	100	**421.500**	100

Gewichtung: Betriebskonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Tabelle 7: Struktur der Beschäftigten in den ausgewählten Wirtschaftszweigen im IV. Quartal 2005

	Ostdeutschland/Berlin		Westdeutschland		Deutschland	
	Anzahl der SV-Beschäftigten	Anteile in %	Anzahl der SV-Beschäftigten	Anteile in %	Anzahl der SV-Beschäftigten	Anteile in %
nach Wirtschaftszweigen:						
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	78.600	14	144.100	9	222.700	10
Soziale Dienstleistungen	342.000	59	1.139.600	69	1.481.600	66
Öffentliche Verwaltung	156.400	27	372.900	23	529.300	24
Gesamt	**577.000**	**100**	**1.656.600**	**100**	**2.233.600**	**100**
nach Betriebsgröße:						
< 10	50.100	9	64.400	4	114.500	5
10 - 49	102.700	18	248.600	15	351.300	16
50 - 199	170.400	30	528.700	32	699.100	31
200+	253.800	44	814.900	49	1.068.700	48
Gesamt	**577.000**	**100**	**1.656.600**	**100**	**2.233.600**	**100**

**SV-Beschäftigte: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte*

Gewichtung: Beschäftigtenkonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Etwa 60.500 der insgesamt 421.500 Betriebe in den drei betrachteten Wirtschaftszweigen beschäftigten zum Befragungszeitpunkt Personen in Zusatzjobs (siehe Tabelle 8), davon 21.100 Betriebe in Ostdeutschland (24%, also jeder vierte Betrieb) und 39.400 in Westdeutschland (12%, also jeder achte Betrieb)[23]. Im Durchschnitt gab es je Betrieb knapp 10 Zusatzjobber im Osten und etwa 4 im Westen. Etwa 347.300 Betriebe beschäftigten keine Personen in Arbeitsgelegenheiten.

Tabelle 8: Betriebe nach Beschäftigung von Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten im IV. Quartal 2005

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Gesamt	
	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %
Ja	21.100	24	39.400	12	60.500	14
Nein	64.100	73	283.300	85	347.300	82
keine Angabe	2.800	3	10.800	3	13.700	3
Gesamt*	**88.000**	**100**	**333.500**	**100**	**421.500**	**100**

** Betriebe in den ausgewählten Wirtschaftszweigen*
Gewichtung: Betriebskonzept
Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

In den genannten 60.500 Betrieben mit Zusatzjobs gab es im IV. Quartal 2005 rund 381.700 Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten. In den sozialen Dienstleistungen gab es mit rund 194.400 die meisten Zusatzjobs, 109.900 waren in den sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen und 77.400 in der öffentlichen Verwaltung angesiedelt (Tabelle 9).

Während in Westdeutschland die Verteilung der Arbeitsgelegenheiten auf die drei Wirtschaftszweige ungefähr der Verteilung der Betriebe entspricht (wobei die Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen etwas über- und die Öffentliche Verwaltung etwas unterrepräsentiert sind) fällt in Ostdeutschland der geringe Anteil sozialer Zusatzjobs in den sozialen Dienstleistungen auf: Obwohl 68% aller Betriebe aus den drei ausgewählten Wirtschaftszweigen diesem Bereich zuzuordnen sind (ähnlich wie in Westdeutschland), sind nur 36% aller Sozialen Arbeitsgelegenheiten hier vergeben, im Westen liegt der Anteil etwa doppelt so hoch. Demgegenüber werden im Osten in der öffentlichen Verwaltung sowie in den sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen relativ häufiger Zusatzjobs

[23] Die Hochrechnung basiert auf einer Fallzahl von 948 Betrieben, in denen zum Befragungszeitpunkt Zusatzjobber tätig waren.

geschaffen (26% bzw. 38% der Betriebe). Gerade hier gibt es viele öffentlich finanzierte bzw. bezuschusste Betriebe, was unsere Argumentation unter Abschnitt 4.2 unterstützt.

In Westdeutschland finden sich etwa 64% aller Arbeitsgelegenheiten in den Betrieben mit mehr als 50 Mitarbeitern, in Ostdeutschland sind es 42%. In Betrieben mit weniger als 10 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden sie erwartungsgemäß seltener genutzt (33% im Osten und 13% im Westen). Hier dürften häufiger Belastungen aufgrund von Organisations- und Betreuungskosten entstehen, während es großen Betrieben besser gelingt, Zusatzjobber in die Organisation einzubinden. In den Kleinbetrieben in Ostdeutschland scheinen die erwarteten Vorteile dieser Beschäftigungsform die möglichen Belastungen häufiger zu übersteigen als in Westdeutschland.

Tabelle 9: Soziale Arbeitsgelegenheiten in den ausgewählten Wirtschaftszweigen

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Deutschland	
	Anzahl Soz. AG	Anteile in %	Anzahl Soz. AG	Anteile in %	Anzahl Soz. AG	Anteile in %
nach Wirtschaftszweigen:						
Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	78.700	38	31.200	18	109.900	29
Soziale Dienstleistungen	74.300	36	120.200	69	194.400	51
Öffentliche Verwaltung	53.900	26	23.500	13	77.400	20
Summe	**206.900**	**100**	**174.900**	**100**	**381.700**	**100**
darunter nach Betriebsgröße:						
< 10	68.600	33	23.500	13	92.000	24
10 - 49	51.100	25	40.300	23	91.400	24
50 - 199	46.900	23	85.300	49	132.200	35
200+	40.300	19	25.800	15	66.100	17
Summe	**206.900**	**100**	**174.900**	**100**	**381.700**	**100**

Gewichtung: Beschäftigtenkonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

4.7 Auswirkungen in den Betrieben – Hinweise auf Substitutionseffekte

Es soll nun gezeigt werden, welche betrieblichen Effekte die Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten hat. Dabei geht es zum einen um Auswirkungen auf die Belegschaft und das Leistungsangebot, zum anderen wird untersucht, ob durch Arbeitsgelegenheiten reguläre Beschäftigung verdrängt und die bestehende Wettbewerbssituation beeinflusst wird. Be-

fragt wurden hierzu diejenigen Betriebe, die zwischen Januar 2005 und dem Befragungszeitpunkt Erfahrungen mit dieser Beschäftigungsform sammeln konnten. Dies waren ungewichtet 957 Betriebe, hochgerechnet rund 63.700.

Die Ergebnisse (siehe Tabelle 10 und Tabelle 11 auf den Seiten 43/44) zeigen zunächst, dass in der Mehrheit der Betriebe (knapp drei Viertel) die Belegschaft durch die Zusatzjobber eine Entlastung bzw. Unterstützung im Arbeitsalltag erfährt. Hier zeigen Soziale Arbeitsgelegenheiten also deutlich positive Effekte. Es müsste jedoch im Einzelfall geprüft werden, ob diese Entlastung durch zusätzliche unterstützende Tätigkeiten zustande kommt oder ob sie aus einer Verlagerung von üblich anfallender Arbeit von Belegschaft auf Zusatzjobber resultiert – und in diesem Falle nicht im Sinne der Maßnahme wäre[24].

Gleichzeitig sieht sich nur rund ein Drittel der Betriebe durch die Betreuung der in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten belastet. Angesichts der Zielgruppen der Maßnahme (besonders schwer Vermittelbare, Langzeitarbeitslose) wäre mit höherer Belastung zu rechnen gewesen. In der Mehrzahl der Betriebe tritt sie nicht auf.

Rund 41% berichten über einen höheren Organisationsaufwand durch Zusatzjobber. Wenn man berücksichtigt, dass im Allgemeinen jeder zusätzlich Beschäftigte, egal ob regulär vollzeit-, teilzeit- oder gefördert tätig, zu zusätzlichem Aufwand z. B. in der Personalverwaltung führt, dass Dienstpläne neu abgestimmt oder mitunter auch physisch Arbeitsplätze eingerichtet werden müssen, ist dieser Anteil überraschend gering.

Daraus kann zunächst geschlussfolgert werden, dass aus einzelbetrieblicher Sicht die Vorteile der Sozialen Arbeitsgelegenheiten im Sinne einer Entlastung und Unterstützung der Belegschaft die Nachteile im Sinne von Organisations- und Betreuungsaufwand klar überwiegen.

Die nun folgenden Befunde geben Aufschluss darüber, wie sich die Vorteile für den Betrieb im Einzelnen äußern bzw. wie sie genutzt werden. Sie zeigen auch, dass im Zuge der Beschäftigung von Zusatzjobbern reguläre Beschäftigung in nicht zu vernachlässigendem Umfang verdrängt und der

[24] Diese Erhebung ist dafür nicht geeignet.

bestehende Wettbewerb beeinflusst wird. Die repräsentativen Ergebnisse unserer Erhebung stützen damit die Aussagen des Bundesrechnungshofes, die in Abschnitt 3.2 erläutert wurden.

Laut Erhebung konnte jeder zweite befragte Betrieb[25] durch Soziale Arbeitsgelegenheiten sein Leistungsangebot ausweiten bzw. qualitativ verbessern, am häufigsten innerhalb der Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen (56% der Betriebe), seltener in der Öffentlichen Verwaltung (38%)[26]. Dieser aus einzelbetrieblicher Sicht positive Effekt kann sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene negativ auswirken. Die Zusatzjobber arbeiten ohne zusätzliche Lohnkosten, die entstehenden Qualifizierungs- und Sachkosten sollen durch die Maßnahmepauschale abgedeckt sein. Da sich die Mehrzahl der Betriebe auch nicht durch Organisations- oder Betreuungsaufwand belastet sieht, erfolgt die Leistungsausweitung bzw. -verbesserung zu geringen oder ganz ohne Kosten. Wenn die Betriebe, in denen dies zutrifft, in Konkurrenz zu anderen Betrieben stehen, in denen keine Zusatzjobber arbeiten (dürfen)[27], resultieren daraus Einflüsse auf die bestehende Wettbewerbssituation: ein Teil aller Betriebe kann ohne Kostenerhöhung seine Leistung ausweiten, ein anderer Teil dagegen nicht. Vor allem in den Sozialen Dienstleistungen, wo neben den öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen viele private Betriebe tätig sind, sehen wir diese Gefahr.

Die Betriebe wurden gefragt, ob durch Zusatzjobber Arbeiten erledigt werden, die vorher gar nicht durchgeführt wurden (zusätzliche Arbeiten). Rund 65% der Betriebe bejahten dies. Rund ein Viertel verneint jedoch, die Tätigkeiten sind hier also nicht zusätzlich und es ist fraglich, ob die Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten im Sinne der gesetzlichen Regelungen stattfindet. Das betrifft vor allem die Sozialen Dienstleistungen, hier berichten 30% der Betriebe, dass die Tätigkeiten im Allgemeinen nicht zusätzlicher Natur sind.

---

[25] Man beachte wiederum, dass Basis dieser Auswertungen alle Betriebe der drei ausgewählten Wirtschaftszweige sind, die zum Befragungszeitpunkt bereits Erfahrungen mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten sammeln konnten.

[26] Insbesondere in Ostdeutschland dürfte es sich aufgrund der Qualifikationsstruktur der Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten um nicht unbedeutende Effekte handeln.

[27] Zum Beispiel, wenn sich ARGE und örtlicher Beirat einigen, Zusatzjobber nicht in gewinnwirtschaftlich orientierte Betriebe zu vermitteln.

Rund 4% der Betriebe, die Erfahrungen mit Zusatzjobbern hatten, gaben an, Personal eingespart zu haben, hier gibt es also deutliche Indizien für eine *direkte Substitution von Arbeitsplätzen.* Dies betraf hochgerechnet etwa 2.400 Betriebe, rund 1.000 davon in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen, wo 6% über Personaleinsparungen berichteten. Rund 77% gaben an, kein Personal abgebaut zu haben, rund 20% aller Betriebe beantworteten diese Frage nicht. Der tatsächliche Anteil derer, in denen eine direkte Substitution stattgefunden hat, dürfte also bei mehr als 4% liegen. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich in einzelnen Betrieben durchaus um mehrere Beschäftigungsverhältnisse handeln kann.

Etwa jedem fünften Betrieb in den sozialen Dienstleistungen und der öffentlichen Verwaltung sowie jedem vierten in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht der Einsatz solcher Arbeitskräfte eine bessere Vertretung der Belegschaft im Urlaubs- oder Krankheitsfall, obwohl dies ausdrücklich keine erlaubte Verwendung ist (siehe Bundesagentur für Arbeit 2005: 18). Eine Vertretung ist nur realisierbar, wenn Zusatzjobber zumindest einen Teil der Tätigkeit der Belegschaft übernehmen, demnach findet auch in diesen Betrieben eine Substitution statt: es werden Beschäftigungsinhalte von der Belegschaft auf Zusatzjobber übertragen (schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten). Die gleiche Schlussfolgerung muss für die Betriebe gezogen werden, in denen durch Soziale Arbeitsgelegenheiten Überstunden der regulären Belegschaft abgebaut werden (12% der Betriebe), denn *zusätzliche* Tätigkeiten dürften diesen Effekt nicht zeigen. Betriebe, in denen keine Zusatzjobber arbeiten, könnten eine Vertretung oder den Überstundenabbau mittels zusätzlichen Personals nur durch (befristete) Einstellung von Aushilfskräften zu entsprechenden Kosten erzielen.

Durchschnittlich 6% der Betriebe haben ihre Betriebs- oder Öffnungszeiten durch Arbeitsgelegenheiten erweitert, in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen liegt der Anteil mit 11% am höchsten. Wenn aber ihre Tätigkeiten *zusätzlicher* Natur sind, können Zusatzjobber nur *zusätzlich* zur üblichen Arbeitszeit der bestehenden Belegschaft eingesetzt werden. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten wäre ohne eine gleichzeitige Verlängerung der Arbeitszeit der regulären Belegschaft nicht möglich, auf Letztere gibt es jedoch keine Hinweise. Denkbar ist auch, dass die Beleg-

schaft durch die (Zu-)Arbeit der Zusatzjobber Zeit gewinnt, die effektiver genutzt wird (z. B. eben durch verlängerte Öffnungszeiten). Aber auch in diesem Fall wäre die Arbeit der Zusatzjobber nicht *zusätzlich*, denn sie würden Aufgaben erledigen, die vorher von der Belegschaft durchgeführt wurden.

Wenn auf diese Arten im Zeitverlauf zunehmend Beschäftigungsinhalte von der Belegschaft auf die geförderten Beschäftigten verlagert werden, so kann dies mittel- bis langfristig Grund für eine Arbeitszeitreduktion bei der Belegschaft oder auch für die Streichung von Stellen sein, zumindest solange von einem gleichbleibenden Angebot an Zusatzjobbern ausgegangen werden kann ist. Wir rechnen deshalb für die Zukunft damit, dass es in einem Teil der von schleichender Substitution gekennzeichneten Betriebe auch zur direkten Substitution von Arbeitsplätzen kommen wird.

Auch wenn an dieser Stelle keine quantitativen Aussagen darüber getroffen werden können, *wie viele Zusatzjobs* nicht im Sinne des Gesetzgebers zum Einsatz kommen und wie hoch das quantitative Ausmaß von Beschäftigungssubstitutionen ist, geben unsere Ergebnisse deutliche Hinweise darauf, dass in einem nicht zu vernachlässigenden Anteil der Betriebe solche Substitutionen auf die eine oder andere Art stattfinden. Denn insgesamt berichten 45% aller dazu befragten Betriebe (hochgerechnet 28.400 Betriebe) über mindestens einen der Effekte, die wir als Indizien werten (keine zusätzlichen Tätigkeiten, Personalabbau, erweiterte Öffnungszeiten, bessere Vertretung, Überstundenabbau). Die meisten nennen nur einen Effekt (28% aller Betriebe), weniger Betriebe nennen zwei oder drei gleichzeitig (17% aller Betriebe). Am häufigsten genannt wurde, dass keine zusätzlichen Tätigkeiten ausgeführt wurden (25%) und dass es eine bessere Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall gibt (21%). Rund 5% aller Betriebe nennen diese beiden Effekte gleichzeitig. Dies zeigt die breite Streuung der verschiedenen Substitutionsarten über die Betriebe hinweg[28].

Ob durch Beschäftigungsssubstitutionen der Wettbewerb beeinflusst wird, hängt davon ab, ob die Betriebe, in denen sie vorgenommen werden, in

[28] Es sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich unsere Ergebnisse an dieser Stelle nur auf die Zahl der Betriebe, nicht jedoch auf die Zahl der darin tätigen Zusatzjobber beziehen.

Konkurrenz zu anderen Betrieben stehen, in denen keine Zusatzjobber arbeiten oder in denen Zusatzjobber tatsächlich nur zusätzliche Tätigkeiten ausführen und keine reguläre Beschäftigung verdrängen. Innerhalb der drei betrachteten Wirtschaftszweige gibt es zwar Betriebe bzw. Betriebsteile, die nicht in Konkurrenzbeziehungen stehen, wie zum Beispiel ein Stadtverwaltungsbüro. Eine Beschäftigungssubstitution hat hier nur Auswirkungen im eigenen Betrieb, nicht dagegen auf andere. Der größte Teil der Betriebe befindet sich jedoch in Konkurrenzbeziehungen. Dies betrifft Kindertagesstätten ebenso wie Straßenreinigungs- oder Grünflächenpflege-Unternehmen. Ein unrechtmäßiger Einsatz Sozialer Arbeitsgelegenheiten zum Zweck der Personal- bzw. Kostenreduktion würde hier bedeuten, dass ein Betrieb durch Veränderungen der bestehenden zwischenbetrieblichen Kostenrelationen Vorteile erzielt, die sich für andere Betriebe als Nachteile darstellen. Konkret können daraus Preiseffekte resultieren (Betriebe, die Zusatzjobber kostenlos beschäftigen, können ihre Leistung zu günstigeren Konditionen anbieten), aber auch Nachfrageeffekte (Betriebe mit Zusatzjobbern können Leistungen, die sie früher einkaufen mussten, durch Zusatzjobber erbringen und entziehen damit anderen Betrieben Nachfrage).

Bei der Interpretation unserer Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die zugrunde liegende Befragung rund 11 Monate nach Beginn der Hartz IV-Reform stattfand, die oben genannten Effekte waren also kurze Zeit nach Einführung Sozialer Arbeitsgelegenheiten messbar. Inzwischen hat sich dieses Instrument etabliert. Wie sich der betriebliche Einsatz Sozialer Arbeitsgelegenheiten, auch in Hinblick auf Verdrängungen, im zweiten Jahr der Arbeitsmarktreform weiter entwickelt hat, wird eine nachfolgende Studie auf Basis der Erhebung 2006/2007 untersuchen.

Zwischenfazit:

In fast der Hälfte aller Betriebe mit Sozialen Arbeitsgelegenheiten erfüllt unserer Einschätzung nach mindestens ein Teil der Sozialen Arbeitsgelegenheiten die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Einrichtung nicht. Auch wenn Substitutionen aus einzelwirtschaftlicher Perspektive ein ökonomisch rationales Motiv sein können, können sie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene negativ wirken. Wie unsere Untersuchung zeigt, birgt ein Teil der Sozialen Arbeitsgelegenheiten Risiken für die Funktionsweise des Ar-

beitsmarktes, insbesondere des ersten Arbeitsmarktes. Eine zu 100% öffentlich finanzierte Beschäftigung darf nicht dazu führen, dass reguläre ungeförderte Beschäftigung verringert und damit Arbeitslosigkeit bei anderen Personen erhöht wird. Nicht zuletzt ist die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bei einem Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gefährdet.

Der große Spielraum, den der Gesetzgeber bei der Interpretation des § 16 Abs. 3 des SGB II bietet, lässt den Betrieben aber offensichtlich Möglichkeiten für solches Handeln. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass der Gesetzgeber erneut tätig werden und konkrete Kriterien für Einsatz und Kontrolle Sozialer Arbeitsgelegenheiten aufstellen muss. Dagegen spricht jedoch der hohe bürokratische Aufwand, der damit verbunden wäre sowie die Tatsache, dass die konkrete Ausgestaltung vor Ort nicht unabhängig von den regionalen Gegebenheiten sein kann, deren Unterschiedlichkeit vom Gesetzgeber nicht adäquat berücksichtigt werden könnte. Stattdessen sollten die regionalen Beiräte stärker in die Pflicht genommen werden. Sie müssen konkrete Kriterien für den Einsatz der Arbeitsgelegenheiten beschließen, anwenden und ihre Kontrolle organisieren. Es ist darauf zu achten, dass ihre Zusammensetzung ausgewogen ist und alle Interessen vertreten sind, denn nicht alle regionalen Akteure haben die gleichen Interessen. Betriebe, in denen keine Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, dürften diese eher kritisch betrachten und sich für konkrete Regelungen und Kontrollen einsetzen, z. B. weil sie anderenfalls Preisdumping und/oder Auftragsrückgang befürchten. Betriebe jedoch, in denen Zusatzjobber arbeiten, dürften weniger Interesse an engen Bestimmungen über ihren Einsatz und die Kontrolle haben, um sie auf legale Weise auch zur Kosteneinsparung und/oder zur Leistungsverbesserung ausnutzen zu können. Die Zusammensetzung und die Arbeit der regionalen Beiräte bestimmt damit ganz entscheidend darüber, welches Maß an Verdrängung in einer Region legal möglich ist bzw. wie konsequent versucht wird, Verdrängungen aufzuspüren und zu verhindern. Die Verpflichtung zur Bildung solcher Beiräte und die Niederlegung ihrer Kernaufgaben könnte durchaus Inhalt von ergänzenden gesetzgeberischen Formulierungen sein.

Aus anderen Untersuchungen des IAB, aber auch des Bundesrechnungshofes ist bekannt, dass die vermittelnden ARGEn, Optionskommunen und

getrennten Trägerschaften kaum über Informationen darüber verfügen, welche Tätigkeiten die Zusatzjobber tatsächlich ausüben (Wolff, Hohmeyer 2006: 18 und Bundesrechnungshof 2006: 4). Kontakte zwischen Vermittler und Zusatzjobber bzw. Betrieb kommen diesen Autoren zufolge während der Tätigkeit selten zustande, wenn doch, dann überwiegend in Problemsituationen[29].

ARGEn, Optionskommunen und getrennte Trägerschaften gehören aber zu den wichtigsten Akteuren in den regionalen Beiräten. Zu den Aufgaben der Arbeitsverwaltungen müssen neben der Vermittlung von Personen in Arbeitsgelegenheiten der regelmäßige Kontakt zu Zusatzjobbern und Betrieben sowie die Schaffung von Transparenz über die Wirkungsweise auf regionaler Ebene gehören. Im Vordergrund der Diskussion stehen nach wie vor die positiven Effekte auf individueller Ebene, die tatsächlich beträchtlich sind, denn viele Arbeitslose haben nach langer Zeit ohne Beschäftigung durch eine Soziale Arbeitsgelegenheit wieder die Möglichkeit dazu erhalten. Der Blick muss sich aber auch auf die Gesamtwirtschaft richten. Die beschriebenen Indizien für Substitutionen, negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und die mögliche Beschädigung des ersten Arbeitsmarktes dürfen nicht vernachlässigt werden.

[29] Neuere Informationen über die Kommunikation zwischen Vermittlern, Zusatzjobbern und Betrieben liegen uns nicht vor.

Tabelle 10: Positive Auswirkungen der Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten auf das Leistungsangebot/die Belegschaft der Betriebe

Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen waren möglich

	Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen	Öffentliche Verwaltung	Gesamt
Entlastung im Arbeitsalltag				
Trifft zu	69	75	71	73
Trifft nicht zu	19	16	20	17
keine Angabe	12	9	9	10
Leistungsangebot qualitativ und/ oder quantitativ verbessert				
Trifft zu	56	51	38	50
Trifft nicht zu	25	39	49	37
keine Angabe	19	10	13	13
Personal eingespart				
Trifft zu	6	2	4	4
Trifft nicht zu	69	80	76	77
keine Angabe	25	17	20	20
zusätzliche Arbeiten erledigt				
Trifft zu	71	59	74	65
Trifft nicht zu	17	30	19	25
keine Angabe	12	11	7	10
Bessere Vertretung in Urlaubs-/ Krankheitszeiten				
Trifft zu	28	18	21	21
Trifft nicht zu	53	61	61	59
keine Angabe	20	21	18	20
Abbau von Überstunden				
Trifft zu	9	14	10	12
Trifft nicht zu	68	64	71	67
keine Angabe	23	22	19	22
Betriebs-/Öffnungszeiten erweitert				
Trifft zu	11	4	2	6
Trifft nicht zu	62	78	79	74
keine Angabe	27	18	19	20

Gewichtung: Betriebskonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Tabelle 11: Negative Auswirkungen der Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten auf das Leistungsangebot/die Belegschaft der Betriebe

Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen waren möglich

	Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen	Öffentliche Verwaltung	Gesamt
Belastung durch hohen Betreuungsaufwand				
Trifft zu	35	32	37	34
Trifft nicht zu	48	56	48	52
keine Angabe	17	12	15	14
Höherer Organisationsaufwand				
Trifft zu	42	38	50	41
Trifft nicht zu	32	47	34	41
keine Angabe	25	15	16	18

Gewichtung: Betriebskonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

4.8 Betriebliche Einschätzungen der Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten

4.8.1 Allgemeine Einschätzungen hinsichtlich Qualifizierung, Motivation und persönlichem Auftreten

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich Betriebe bewusst sind, dass die in Soziale Arbeitsgelegenheiten befindlichen Personen in der Regel schon längere Zeit ohne Beschäftigung waren und dass ihr Wiedereinstieg in das Berufsleben mit fachlichen und/oder persönlichen Problemen verbunden sein könnte[30]. Auch für einen nicht gewinnorientierten Betrieb, wie zum Beispiel ein staatliches Museum, ist es wichtig, dass der Nutzen aus dieser Beschäftigung die aufzuwendenden Kosten übersteigt. Es müssen Arbeitskräfte zum Einsatz kommen, die die geplanten Tätigkeiten (nach gewisser Anlernzeit) auch tatsächlich durchführen können und die persönlichen Eigenschaften mitbringen, die eine gute Einbindung in den Betrieb und einen reibungslosen Betriebsablauf sichern. Betriebe müssen sich also auf ein gewisses Maß an Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft verlassen können sowie darauf, dass die Beschäftigung dieser Personen unter dem Strich keine negativen Effekte hat, zum Beispiel wenn die Personen nicht zuverlässig und pünktlich sind.

[30] Jugendliche waren häufig noch nie in einer Beschäftigung, ein Teil von ihnen auch nicht in einer Ausbildung.

Die Betriebe, die zum Befragungszeitpunkt bereits Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt hatten, wurden um Angaben zu ihren bisherigen Erfahrungen gebeten (siehe Tabelle 12).

Durchschnittlich 58% der neu eingestellten Zusatzjobber waren passend qualifiziert, im Osten mit 67% allerdings weitaus mehr als im Westen (47%). Demnach werden von den ARGEn, den optierenden Kommunen und den getrennten Trägern häufig die geeigneten Personen für die geplanten Tätigkeiten ausgewählt. Jedoch ist im Westen etwa jeder zweite Zusatzjobber unterqualifiziert (48%), im Osten ist es jeder achte. Hier wiederum ist der Anteil der überqualifizierten Personen mit 12% deutlich höher als in Westdeutschland (2%).

Tabelle 12: Erfahrungen mit den Personen, die bisher in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt wurden

Angaben in Prozent

	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
Die Mehrzahl der Personen war für die vorgesehenen Tätigkeiten beruflich:			
Überqualifiziert	12	2	7
Passend qualifiziert	67	47	58
Unterqualifiziert	12	48	28
keine Angabe	9	3	6
Ihr Arbeitsmotivation war überwiegend:			
Hoch	34	21	28
Befriedigend	52	62	56
Gering	7	15	11
keine Angabe	8	2	5
Erwartungen im Hinblick auf Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, korrektes Auftreten, Kommunikationsfähigkeit u. Ä., wurden von der Mehrzahl:			
Erfüllt	89	75	83
Nicht erfüllt	8	24	15
keine Angabe	3	1	2

Gewichtung: Neueinstellungen in soziale Zusatzjobs
Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Der relativ hohe Anteil passender Qualifikation in beiden Regionen trotz eines unterschiedlichen Qualifikationsniveaus der Zusatzjobber (im Osten haben deutlich mehr Personen eine berufliche Ausbildung, siehe Tabelle 4) kann bedeuten, dass im Osten tendenziell höhere Ansprüche von Seiten der Betriebe gestellt werden als im Westen. Zu ihrer Erfüllung wäre dann häufiger ein Berufsabschluss notwendig, während im Westen eher Aufgaben mit geringen Ansprüchen vergeben werden, die von Un- und Angelernten erledigt werden können. Ob dies so ist, müsste durch Untersuchungen auf Individualdatenbasis ermittelt werden.

In Ostdeutschland sind die Betriebe bei gut einem Drittel der Personen mit der Arbeitsmotivation sehr zufrieden und bezeichnen sie als hoch, bei weiteren 52% betrachten sie sie als befriedigend. Die Einschätzungen in Westdeutschland liegen qualitativ etwas darunter, bei 21% der Zusatzjobber wurde die Motivation als hoch, bei 62% als befriedigend eingeschätzt. Dies mag die besonderen Bemühungen ostdeutscher Arbeitsloser ausdrücken, über eine Soziale Arbeitsgelegenheit den Einstieg in eine reguläre Beschäftigung zu finden. Denn die Beschäftigung bietet die Möglichkeit der unmittelbaren Kontaktaufnahme zu potentiellen Arbeitgebern des ersten Arbeitsmarktes und die Möglichkeit, die eigenen Kenntnisse und Erfahrungen unter Beweis zu stellen. Aufgrund der schlechteren Arbeitsmarktlage bestehen diese Möglichkeiten in Ostdeutschland deutlich seltener als in Westdeutschland. Die hohe Arbeitsmotivation im Osten mag auch Ausdruck des stärkeren Wunsches nach sozialer Integration über eine Beschäftigung sein[31].

Die betrieblichen Einschätzungen in Bezug auf Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, korrektes Auftreten und Kommunikationsfähigkeit der beschäftigten Zusatzjobber zeigen ebenfalls Unterschiede im Ost-West-Vergleich. In Ostdeutschland wurden von etwa 89% der Zusatzjobber die betrieblichen Erwartungen erfüllt, in Westdeutschland von 75%. Der Anteil der Personen, die den Erwartungen nicht entsprochen haben, liegt im Westen mit 24% deutlich über dem Anteil in Ostdeutschland, wo dies nur auf 8% zutrifft.

4.8.2 Beurteilung der Eignung für den ersten Arbeitsmarkt

Ziel der Einführung von 1-Euro-Jobs war unter anderem die Heranführung Arbeitsloser an den Arbeitsmarkt und die Verbesserung ihrer Integrationschancen. Nur in Langzeitstudien auf Basis von Individualdaten kann untersucht werden, ob Personen, die an einer Maßnahme wie den Sozialen Arbeitsgelegenheiten teilnehmen, mit höherer Wahrscheinlichkeit einen regulären Arbeitsplatz finden als Personen ohne Maßnahme. Ergebnisse da-

[31] Es gab in der ehemaligen DDR bis 1989 nur wenige erwerbsfähige Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnahmen. Erwerbstätigkeit spielte für die soziale Integration eine wesentliche Rolle, dies trifft zumindest für Teile der Erwerbsfähigen sicherlich noch heute zu.

zu können aber erst in der Zukunft erwartet werden. Kurzfristige Informationen liefern die Betriebe, die bereits Erfahrungen sammeln konnten, selbst: Sie können am besten einschätzen, ob diese Personen für die Einstellung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis geeignet wären oder ob sie sie nur unter der Voraussetzung der öffentlichen Förderung beschäftigen, weil Leistung oder persönliche Eigenschaften unzureichend sind. Die Betriebe wurden im Rahmen der Erhebung darum gebeten, die Eignung für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in einer ähnlichen oder anderen Tätigkeit zu beurteilen (siehe Tabelle 13)[32]. Die hochgerechneten Antworten ergeben ein Bild über die Beurteilung aller im Jahr 2005 beschäftigten Zusatzjobber.

Im gesamtdeutschen Durchschnitt wurden von den befragten Betrieben rund 44% der Personen für geeignet befunden, 27% dagegen nicht. Bei 29% konnten die Betriebe dies zum Befragungszeitpunkt nicht beurteilen. Das bedeutet, dass für mehr als ein Viertel dieses Personenkreises aus betrieblicher Sicht kaum Möglichkeiten für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen. Im Westen liegt ihr Anteil mit 42% allerdings dreimal höher als im Osten (14%). Welche Personengruppen es besonders betrifft und worin die Gründe für die Nichteignung liegen, wird im Folgenden dargestellt.

4.8.2.1 Eignung nach Geschlecht

Frauen wurden häufiger als Männer für geeignet befunden (50% der Frauen, 38% der Männer). Der regionale Vergleich zeigt, dass im Osten mehr als die Hälfte aller Zusatzjobber aus Sicht der Betriebe ausreichend arbeitsfähig und –bereit ist, darunter 58% der Frauen und 55% der Männer. In Westdeutschland liegen die Anteile wesentlich niedriger, hier wurden nur 37% der Frauen und 24% der Männer als geeignet beurteilt, also nur jeder vierte Mann und jede dritte Frau.

[32] Die Fragestellung lautete: „Wäre diese Person Ihrer Meinung nach auch für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in einer ähnlichen oder anderen Tätigkeit geeignet?“.

Tabelle 13: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Geschlecht

Angaben in Prozent

	Ostdeutschland		
	Weiblich	**Männlich**	**Insgesamt**
Ja	58	55	57
Nein	15	13	14
kann nicht beurteilt werden	27	32	29
	Westdeutschland		
	Weiblich	**Männlich**	**Insgesamt**
Ja	37	24	29
Nein	29	50	42
kann nicht beurteilt werden	34	26	29
	Deutschland		
	Weiblich	**Männlich**	**Insgesamt**
Ja	50	38	44
Nein	21	33	27
kann nicht beurteilt werden	29	29	29

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Die Ergebnisse müssen in Zusammenhang mit der Qualifikationsstruktur der Zusatzjobber gesehen werden (siehe folgender Abschnitt 4.8.2.2).

4.8.2.2 Eignung nach Qualifikation

Unterscheidet man die Antworten zur Eignung der Personen nach dem Qualifikationsniveau, so zeigt sich ein hoher Grad der Eignung bei Personen mit Beruflicher Ausbildung (74% im Westen und 72% im Osten), während Un- und Angelernte seltener als geeignet befunden wurden bzw. die Betriebe dies zum Befragungszeitpunkt noch nicht beurteilen konnten (siehe Tabelle 14). Im gesamtdeutschen Durchschnitt wurde fast die Hälfte aller Un-/Angelernten als nicht geeignet befunden (45%), in Ostdeutschland liegt der Anteil mit 23% weit niedriger, in Westdeutschland mit 56% deutlich höher.

Nun erklären sich auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede: In beiden Landesteilen haben mehr Frauen als Männer, die in Arbeitsgelegenheiten tätig sind, eine berufliche Ausbildung und in Westdeutschland sind Frauen im Vergleich zu Männern stark unterrepräsentiert (vgl. Abschnitt 4.3). Hier liegt der Anteil der Un- und Angelernten deutlich höher als im Osten (siehe Tabelle 4). Die Bewertung von Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft hängt also eng mit dem Qualifikationsniveau zusammen. Per-

sonen ohne Berufsabschluss werden tendenziell schlechter beurteilt und haben häufiger keine Chance auf eine reguläre und damit ungeförderte Beschäftigung. Denn die Betriebe, die uns ihre Einschätzungen gegeben haben, sind gleichzeitig potentielle Arbeitgeber des ersten Arbeitsmarktes und würden die betreffenden Personen bei Neueinstellungen nicht als passende Bewerber in Betracht ziehen.

Tabelle 14: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Qualifikation

Angaben in Prozent

	Ostdeutschland			
	Un-/angelernt	**Berufliche Ausbildung**	**Hochschul-abschluss**	**Insgesamt**
ja	16	72	99	57
nein	23	11	0	14
kann nicht beurteilt werden	61	17	1	29
	Westdeutschland			
	Un-/angelernt	**Berufliche Ausbildung**	**Hochschul-abschluss**	**Insgesamt**
ja	11	74	94	29
nein	56	9	6	42
kann nicht beurteilt werden	34	17	0	28
	Deutschland			
	Un-/angelernt	**Berufliche Ausbildung**	**Hochschul-abschluss**	**Insgesamt**
ja	12	73	97	44
nein	45	11	2	27
kann nicht beurteilt werden	42	17	1	29

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

4.8.2.3 Eignung nach Alter

Bei einer Aufteilung der Zusatzjobber nach Altersgruppen zeigen sich beträchtliche Unterschiede bezüglich der Einschätzung der Integrierbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt: So werden nur durchschnittlich 31% der Jugendlichen unter 25 Jahren als geeignet befunden, 39% von ihnen werden als ungeeignet eingeschätzt (siehe Tabelle 15). Sie erhalten damit sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland von den Betrieben die schlechtesten Chancen zugesprochen.

Außer bei den Jugendlichen wird im Osten in allen Altersgruppen die Integrierbarkeit der Personen deutlich besser bewertet als im Westen: hier sind 45% aller 25- bis 39-Jährigen und 70% der Personen zwischen 40

und 49 Jahren aus betrieblicher Sicht geeignet (West 30% bzw. 25%). Die besten Einschätzungen erhielten die Personen, die älter als 50 Jahre sind. Von ihnen wurden im Osten 85% für geeignet befunden, im Westen 52%. Dies verdeutlicht die betriebliche Wertschätzung ihres Könnens und ihrer Erfahrungen, aber auch die Arbeitsbereitschaft und Motivation älterer Arbeitnehmer, die zudem meist höher qualifiziert sind als beispielsweise Jugendliche. Die Hoffnung darauf, dass die Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten dazu beitragen kann, Betriebe vom Können der Arbeitslosen zu überzeugen, ist hier besonders groß. Denn es ist dringend notwendig, die Beschäftigungschancen Älterer wieder grundsätzlich zu verbessern.

Tabelle 15: Eignung der Person in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit nach Alter
Angaben in Prozent

	Ostdeutschland				
	unter 25	**25 bis 39**	**40 bis 49**	**50+**	**Insgesamt**
ja	28	45	70	85	57
nein	28	15	10	7	14
kann nicht beurteilt werden	44	40	20	8	29
	Westdeutschland				
	unter 25	**25 bis 39**	**40 bis 49**	**50+**	**Insgesamt**
ja	36	30	25	52	29
nein	55	21	54	25	42
kann nicht beurteilt werden	9	49	21	23	29
	Deutschland				
	unter 25	**25 bis 39**	**40 bis 49**	**50+**	**Insgesamt**
ja	31	38	41	80	44
nein	39	18	38	10	27
kann nicht beurteilt werden	30	44	21	10	29

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs
Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Zusammenfassend zeigen unsere Ergebnisse, dass aus Sicht der Betriebe in Ostdeutschland für einen deutlich höheren Anteil von arbeitslosen Alg II-Empfänger – zumindest theoretisch – der Weg in den ersten Arbeitsmarkt offen ist, als dies in Westdeutschland der Fall ist[33]. Männer haben häufiger Defizite als Frauen, Personen ohne Berufsabschluss häufiger als Personen mit einer Ausbildung. Jugendlichen unter 25 Jahren wird sel-

[33] Da die Vergabe Sozialer Arbeitsgelegenheiten bislang wenig zielgruppenorientiert erfolgt, kann man die Ergebnisse durchaus auf alle arbeitslosen Alg II-Empfänger beziehen, nicht nur auf diejenigen, die als besonders schwer vermittelbar gelten.

tener ausreichende Arbeitsfähigkeit und/oder -bereitschaft bescheinigt. Tabelle 16 zeigt, dass die mangelnde Qualifikation hierfür eine zentrale Rolle spielt. Unter allen Personen in Arbeitsgelegenheiten zeigen Jugendliche unter 25 Jahren mit 65% den größten Anteil Un- und Angelernter, in allen anderen Altersgruppen liegt er geringer[34].

Tabelle 16: Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten nach Alter und Qualifikation

Angaben in Prozent

	unter 25 Jahren	25 bis 39 Jahre	40 bis 49 Jahre	50 Jahre und älter	Insgesamt
Un-/angelernt	65	52	51	12	48
Berufliche Ausbildung	33	48	47	79	50
Hochschulausbildung	1	0	2	9	2
Insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Auch die folgenden Auswertungen zeigen, dass aus betrieblicher Sicht die mangelnde Qualifikation als wichtigste Barriere für einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bewertet wird.

4.8.3 Warum Personen nicht für eine reguläre Beschäftigung geeignet sind

Wenn Personen als nicht geeignet eingeschätzt werden, kann das unterschiedliche Gründe haben. Die Betriebe wurden um Angaben dazu gebeten. Die Darstellung der Antworten erfolgt aufgrund der verringerten Fallzahlen nur für Gesamtdeutschland[35]. Es waren Mehrfachnennungen möglich. Die Ergebnisse zeigen, dass meist mehrere Gründe gleichzeitig vorlagen.

Am häufigsten wurde die mangelnde berufliche Qualifikation genannt. Bei 74% aller Zusatzjobber, die als nicht geeignet eingeschätzt wurden, ist sie die Ursache dafür, dass keine Integrationsfähigkeit besteht (siehe Tabelle 17). Fehlende Berufserfahrung spielte nur bei einem Viertel dieser Perso-

[34] Auf Individualdatenbasis sollte untersucht werden, ob gerade in dieser Altersgruppe Soziale Arbeitsgelegenheiten tatsächlich erst dann eingesetzt werden, wenn alle anderen Maßnahmen und Vermittlungsbemühungen ausgeschöpft sind. Denn denkbar sind auch Demotivations-Effekte, wenn nach Schul- oder Ausbildungsende keine Aussicht auf eine Ausbildung oder reguläre Beschäftigung besteht, stattdessen aber innerhalb von drei Monaten eine Soziale Arbeitsgelegenheit angetreten werden soll.

[35] Diese Frage wurde von (ungewichtet) 186 Betrieben beantwortet.

nen eine Rolle. Knapp die Hälfte wurde als nicht belastbar genug eingeschätzt, hier konnten offensichtlich die Leistungsanforderungen bzw. die Anforderungen an Schnelligkeit, Flexibilität u. Ä. nicht erfüllt werden. Dies kann gesundheitliche Gründe haben, aber auch damit zusammenhängen, dass Personen sich nach längerer Arbeitslosigkeitsdauer erst wieder langsam daran gewöhnen, den (möglicherweise inzwischen gestiegenen) Anforderungen zu entsprechen. Auch mangelndes Selbstvertrauen in Folge der Langzeitarbeitslosigkeit, unsicheres Auftreten, mangelnde Teamfähigkeit etc. könnten von Bedeutung sein. In diesen Fällen ist die Leistungs*fähigkeit* beeinträchtigt.

Bei 38% der nicht geeigneten Zusatzjobber war aus Sicht der Betriebe die Leistungs*bereitschaft* zu gering, ein Drittel zeigte nur mangelnde Verlässlichkeit.

Bei 13% stehen familiäre Verpflichtungen, wie Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen einer regulären Beschäftigung entgegen. Dies bedeutet eine eingeschränkte Verfügbarkeit bzw. Arbeits*fähigkeit*. Allerdings könnte in diesen Fällen gerade auf kommunaler Ebene versucht werden, Entlastung zu schaffen, z. B. bei der Kinderbetreuung durch das Angebot von Plätzen in Kindertagesstätten. Zumindest bei einem Teil der Personen könnte so eine Beschäftigungsaufnahme ermöglicht werden.

Tabelle 17: Gründe für die Nichteignung der Personen für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis

Angaben in Prozent, für Deutschland

Berufliche Qualifikation nicht ausreichend	74
Zu wenig Berufserfahrung	26
Leistungsbereitschaft unzureichend	38
Mangelnde Verlässlichkeit	32
Zu geringe Belastbarkeit	48
Familiäre Verpflichtungen	13

**Mehrfachantworten möglich*

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Grundgesamtheit: Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten, die als „nicht geeignet für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis“ beurteilt wurden (hochgerechnet 175.372 Personen)

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Eine zeitlich befristete Tätigkeit in einem Sozialen Zusatzjob kann die aufgeführten Defizite kaum beseitigen, bestenfalls verringern. Sie könnte aber in jedem Falle bestehende Defizite aufdecken, allerdings nur, wenn

ein enger Kontakt zwischen den ARGEn bzw. Optionskommunen und den Betrieben, in denen Zusatzjobber zum Einsatz kommen, bestehen würde. Der Bundesrechnungshof stellt fest: „…Die Grundsicherungsstellen[36] überließen häufig wesentliche Teile des Fallmanagements, wie das Profiling oder die Entscheidung, ob und in welcher Arbeitsgelegenheit erwerbsfähige Hilfebedürftige eingesetzt werden sollen, den Maßnahmeträgern. Sie waren daher nicht ausreichend über Maßnahmeinhalte, Einsatzorte und die von den Teilnehmern auszuübenden Tätigkeiten informiert.“ (Bundesrechnungshof 2006: 4).

Informationen darüber, welche Personen aus welchen Gründen am ersten Arbeitsmarkt nicht arbeitsfähig sind bzw. welche Personen keine ausreichende Arbeitsbereitschaft zeigen, wären jedoch notwendig, damit Soziale Arbeitsgelegenheiten ein Instrument sein können, das zumindest mittelfristig zu einer Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen kann: indem dadurch erstens Defizite für einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erkannt und benannt und zweitens mit gezielten Maßnahmen (Qualifizierung und/oder psychosoziales Training) verringert werden können. Nur dann hätten diese Personen eine Chance, zumindest zeitweise in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren und in einem Konjunkturaufschwung von einem allgemeinen Arbeitsplatzaufbau zu profitieren. Anderenfalls verfestigt sich ihre Situation der Arbeitslosigkeit weiter. Gerade die Einschätzungen der Betriebe können wichtige Informationen und Ansatzpunkte liefern, allerdings müssen diese in den Arbeitsvermittlungen auch aufgenommen und umgesetzt werden.

Die Aufnahme einer Tätigkeit in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit an sich bietet nur in den seltensten Fällen die Möglichkeit zu einem direkten Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, wie nun gezeigt wird.

4.8.4 Zur Integrierbarkeit geeigneter Personen in den Betrieb

Selbst wenn Personen grundsätzlich für geeignet befunden werden, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, muss das nicht bedeuten, dass es auch die Möglichkeit dazu gibt.

---

[36] ARGEn, Optionskommunen, getrennte Trägerschaften.

Tatsächlich zeigen unsere Ergebnisse, dass die Übernahme durch den Betrieb nur bei einem sehr geringen Anteil aller Zusatzjobber Realität werden kann (siehe Tabelle 18). Nur bei 2% aller Zusatzjobber, die generell geeignet sind, haben die Betriebe eine Übernahme fest geplant. Bei weiteren 5% denken sie darüber nach, eine tatsächliche Übernahme ist jedoch ungewiss. Obwohl sie als geeignet, leistungsfähig und leistungsbereit eingeschätzt wurden, haben nur maximal 7% bzw. jeder Vierzehnte von ihnen über die Arbeitsgelegenheit die Chance auf den Einstieg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis.

Tabelle 18: Übernahme der Personen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis
Angaben in Prozent, für Deutschland

Ja, fest beabsichtigt	2
Ja, wir denken darüber nach	5
Nein, keine finanziellen Mittel	78
Nein, Aufgabenbereich fällt weg	4
Nein, Aufgaben auf andere Soziale Zusatzjobs übertragen	21
Nein, an dieser Person nicht interessiert	2

**Mehrfachantworten möglich*

Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

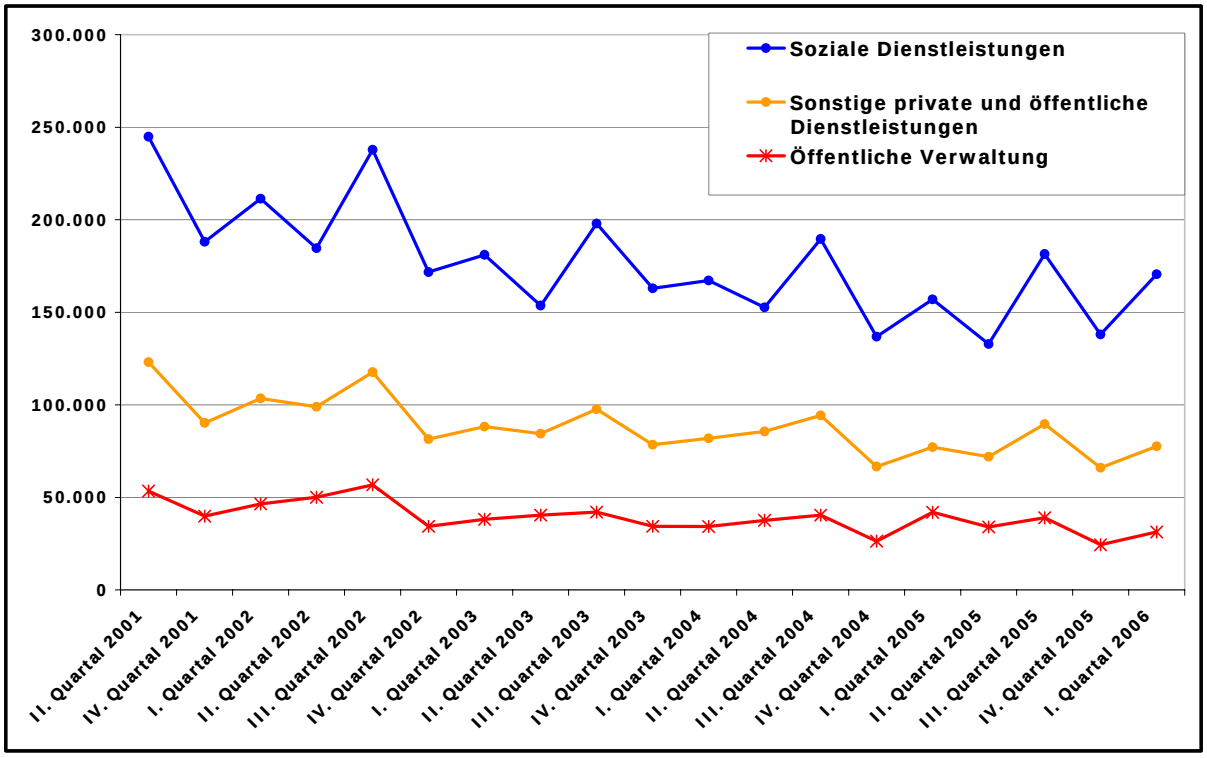
Grundgesamtheit: Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten, die als „geeignet für eine reguläre Beschäftigungsverhältnis“ beurteilt wurden (hochgerechnet 289.031 Personen)

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Bei insgesamt 78% aller geeigneten Zusatzjobber erklären die Betriebe, dass keine finanziellen Mittel für eine Einstellung zur Verfügung stehen. Wie bereits vermutet, nutzen zwar viele Kommunen, Einrichtungen und Vereine dieses Arbeitsmarktinstrument, sehen aber aufgrund beschränkter Budgets keine Übernahmemöglichkeiten. Der Trend zum Personalabbau in diesen Bereichen (siehe Abschnitt 4.2) wird auch durch Soziale Arbeitsgelegenheiten nicht gestoppt – im Gegenteil: Soweit Substitutionen stattfinden, wird er sich in Zukunft sogar verstärken. Seit Jahren ist die Zahl der neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den drei betrachteten Wirtschaftsbereichen tendenziell rückläufig (siehe Abbildung 5). Der Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geht in der Öffentlichen Verwaltung und den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen zurück, in den Sozialen Dienstleistungen stagniert er (siehe Wachstumsraten in Abbildung 6). Ein Beschäftigungspotential im Sinne von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und einem merklichen Arbeitsplatzzuwachs, der auch von ehemaligen Zusatzjobbern be-

dient werden könnte, ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklung zunächst nicht absehbar. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend durch die derzeitige konjunkturelle Belebung ändert[37].

Abbildung 5: Zugänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von 2001 bis 2006

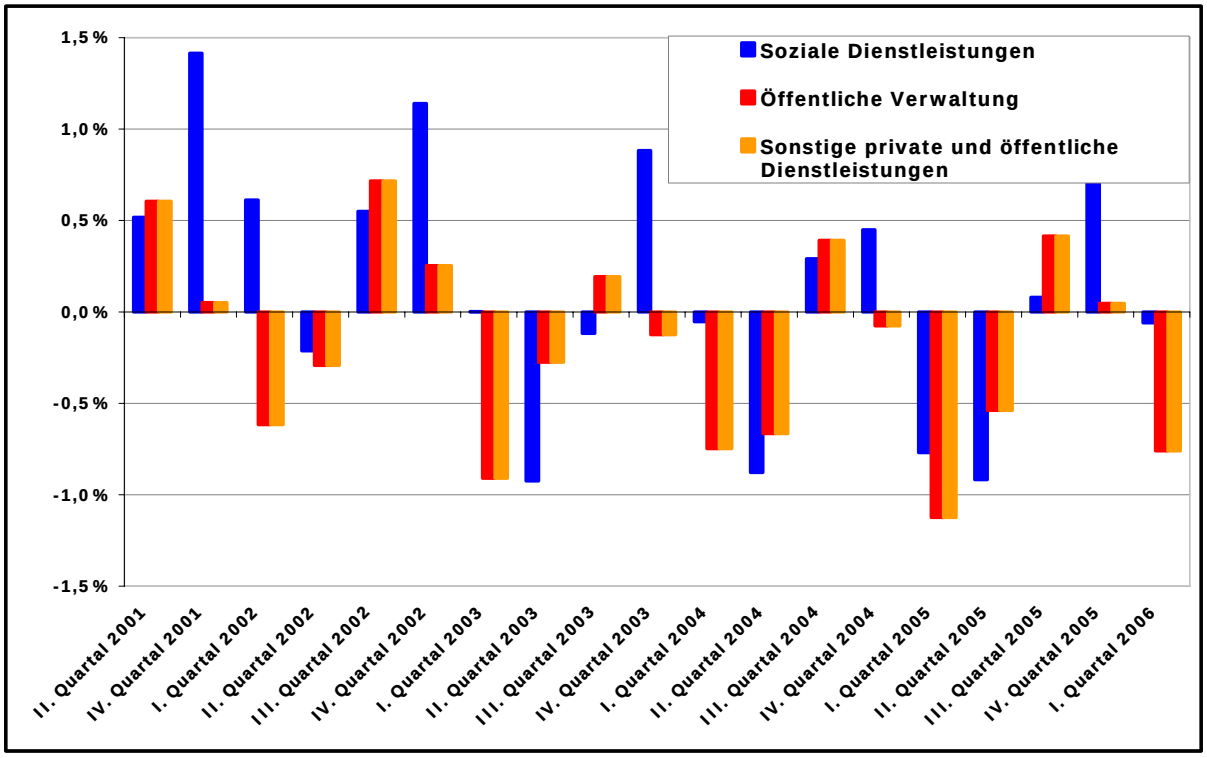


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 26.10.2006)

[37] Insbesondere, weil zu erwarten ist, dass die ab 2007 eingeführte Mehrwertsteuererhöhung dieser Belebung entgegen wirkt.

Abbildung 6: Veränderungen im Bestand sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse von 2001 bis 2006

Angaben in Prozent – Veränderungen zum Vorquartal



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: 26.10.2006)

Die Daten deuten auch auf eine abnehmende Dynamik der Beschäftigungsbewegungen hin, wie sie im Übrigen auch die Gesamtwirtschaft zeigt (siehe Kettner/Spitznagel 2005: 8). Personen, die einen Arbeitsplatz haben, wechseln ihn seltener als in früheren Jahren. Dadurch ergeben sich für Outsider, also auch für die Arbeitslosengeld-II-Empfänger zunehmend schlechtere Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, weil es die Gelegenheit zur Bewerbung seltener gibt.

Ein Fünftel aller Betriebe wird die zu erledigenden Aufgaben an neue Zusatzjobber übertragen. Die dazugehörende Arbeitsnachfrage steht also lediglich in Verbindung mit der öffentlichen Finanzierung der Beschäftigung, die weiter einkalkuliert wird. Nur in wenigen Betrieben wird der Aufgabenbereich wegfallen (4%). In allen anderen bleibt die Arbeitsnachfrage bestehen. Möglicherweise wird sie zu einem späteren Zeitpunkt durch neue Zusatzjobber oder gar nicht gedeckt, im letzteren Fall bleibt sie latente Arbeitsnachfrage.

Zwischenfazit:

Soziale Arbeitsgelegenheiten zeigen sich unter diesen Umständen aus heutiger Sicht nicht als „Brücke“ in den ersten Arbeitsmarkt, zumindest nicht aus Sicht der befragten Betriebe. Ihre Bedeutung auf individueller Ebene ist dennoch hoch. Sie geben arbeitslosen Personen die Gelegenheit, zumindest für einen bestimmten Zeitraum ihr Können unter Beweis zu stellen und Neues hinzuzulernen und können auch die soziale Integration fördern. Die Arbeitsvermittler können Soziale Arbeitsgelegenheiten zur Prüfung von Beschäftigungsfähigkeit und -bereitschaft nutzen. Darüber hinaus könnten sie aus dem Verlauf der Beschäftigung und den betrieblichen Einschätzungen wichtige Informationen über vorliegende Defizite und notwendige Qualifizierungsmaßnahmen erhalten. Würden diese Informationen für eine zielgerichtete Vergabe geeigneter Maßnahmen genutzt, könnten Zusatzjobs auf indirektem Wege mittel- bis langfristig eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein. Wie bereits im Abschnitt 4.7 ausgeführt, ist dies im Allgemeinen aber nicht der Fall, da es während und nach Abschluss einer Arbeitsgelegenheit keine entsprechenden Gespräche bzw. Auswertungen gibt. So bleiben Arbeitsgelegenheiten vorerst ein Instrument, das auf individueller Ebene wirkt[38] und das zur Prüfung von Beschäftigungsfähigkeit und -bereitschaft genutzt wird. Das andere und langfristig bedeutsamere Potential zur Aufdeckung und gezielten Bekämpfung von Defiziten bei arbeitslosen Personen bleibt dagegen weitestgehend ungenutzt.

4.9 Warum Betriebe keine Zusatzjobs anbieten

Rund 347.300 Betriebe der drei untersuchten Wirtschaftszweige beschäftigen keine Personen in Zusatzjobs. Sie wurden nach den Gründen dafür befragt[39], denn die Bereitschaft der Betriebe, Langzeitarbeitslosen eine solche Beschäftigungsmöglichkeit zu geben, ist Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten.

In Ostdeutschland erfüllten zum Befragungszeitpunkt rund 35% der Betriebe ohne Zusatzjobs die gesetzlichen Voraussetzungen nicht, im Westen waren es 26%. Es dürfte sich vor allem um Betriebe handeln, in denen

[38] Wiederbeschäftigung, soziale Integration.

[39] Mehrfachantworten waren möglich.

keine gemeinnützigen Tätigkeiten ausgeführt werden. Ob es sich vor allem um privatwirtschaftliche Betriebe bzw. private soziale Träger handelt, werden andere Untersuchungen des IAB zeigen.

Tabelle 19: Gründe dafür, dass keine Personen in Sozialen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt werden

Angaben in Prozent

	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
Wir erfüllen die gesetzlichen Voraussetzungen nicht			
Trifft zu	35	26	28
Trifft nicht zu	21	25	25
Keine Angabe	44	49	48
Bei uns gibt es keine entsprechenden Tätigkeiten			
Trifft zu	62	69	68
Trifft nicht zu	13	12	12
Keine Angabe	24	19	20
Wir haben solche Tätigkeiten, aber keinen aktuellen Zusatzbedarf			
Trifft zu	14	11	12
Trifft nicht zu	32	39	38
Keine Angabe	54	50	51
Wir haben solche Arbeitskräfte nicht bekommen			
Trifft zu	8	5	5
Trifft nicht zu	37	43	42
Keine Angabe	55	53	53
Die vorgeschlagenen Arbeitskräfte waren nicht geeignet			
Trifft zu	3	2	2
Trifft nicht zu	37	44	42
Keine Angabe	60	54	55
Wir wollen generell keine sozialen Zusatzjobs einrichten			
Trifft zu	28	30	30
Trifft nicht zu	20	23	22
Keine Angabe	52	47	48
Regelung unbekannt			
Trifft zu	12	16	15
Trifft nicht zu	28	31	30
Keine Angabe	60	53	55

Gewichtung: Betriebskonzept

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

In mehr als zwei Dritteln aller Betriebe ohne Zusatzjobs gab es keine entsprechenden Tätigkeiten. Hier dürfte die Nichterfüllung der Kriterien Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit ausschlaggebend sein.

12% gaben an, zwar entsprechende Tätigkeiten, aber keinen aktuellen Zusatzbedarf zu haben. Die Arbeiten werden also von der bestehenden Belegschaft erledigt und eine Verlagerung auf Zusatzjobber dürfte dem Kriterium der Zusätzlichkeit widersprechen.

Rund 5% (West) bzw. 8% (Ost) der Betriebe ohne Arbeitsgelegenheiten haben solche Arbeitskräfte nicht bekommen, 2% bzw. 3% berichten, dass die vorgeschlagenen Arbeitskräfte nicht geeignet waren. Demnach sind unzureichende oder unpassende Zuteilungen der arbeitslosen Personen durch die ARGEn, die Optionskommunen oder die getrennten Trägerschaften aus betrieblicher Sicht in der Regel keine größere Barriere für die Beschäftigung in Sozialen Arbeitsgelegenheiten.

Knapp ein Drittel der Betriebe ohne Zusatzjobs gab an, generell keine Zusatzjobs einrichten zu wollen. Dies kann daran liegen, dass die damit verbundenen Kosten im Vergleich zu den erwarteten Erträgen als zu hoch eingeschätzt werden.

Ein überraschendes Ergebnis ist, dass zum Befragungszeitpunkt noch immer in durchschnittlich 15% der Betriebe die gesetzlichen Regelungen zu Sozialen Arbeitsgelegenheiten unbekannt waren. Inzwischen dürfte sich der Anteil zwar verringert haben, dennoch zeigt er die Notwendigkeit einer gezielten Information nicht nur der in Frage kommenden Arbeitslosen, sondern auch der in Frage kommenden Betriebe, über die Einsatzmöglichkeiten und über den möglichen Nutzen. Falls in der Zukunft aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein weiterer Ausbau dieser Beschäftigungsform angestrebt wird, muss den Gründen noch genauer nachgegangen werden. Zuvor müsste jedoch herausgefunden werden, in welchem quantitativen Ausmaß es Verdrängungen regulärer Beschäftigung gibt. Denn ein Ausbau dieser geförderten Beschäftigung wäre aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mehr schädlich als nützlich, wenn daraus eine von der Allgemeinheit finanzierte Beschäftigungssubstitution mit dem Ergebnis nicht sinkender, sondern steigender Arbeitslosigkeit resultieren würde.

5 Arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen

Soziale Arbeitsgelegenheiten haben sich als ein wichtiges Instrument der jüngsten Arbeitsmarktreformen erwiesen. Zahlreiche arbeitslose Alg II-Empfänger konnten darüber zumindest zeitweise einer Beschäftigung

nachgehen. Zusatzjobs geben Arbeitslosen die Gelegenheit, ihre Fähigkeiten und ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis zu stellen, ihr Wissen zu erweitern und soziale Beziehungen zu stärken.

Aus Sicht der einzelnen Betriebe, in denen Zusatzjobber tätig sind, wird diese Beschäftigungsform überwiegend positiv bewertet. Die meisten Personen sind für die im Rahmen der Sozialen Arbeitsgelegenheit auszuübende Tätigkeit passend qualifiziert. Bei 28% aller Zusatzjobber wird die Arbeitsmotivation als hoch eingeschätzt (Ost 34%, West 21%), bei weiteren 56% als befriedigend (52% vs. 62%), nur bei 11% als gering (7% vs. 15%).

Dennoch sind aus betrieblicher Sicht 14% der Zusatzjobber im Osten und 42% im Westen nicht für den ersten Arbeitsmarkt geeignet. Als wichtigste Ursache (in 74% dieser Fälle) dafür wird mangelnde berufliche Qualifikation genannt, was angesichts des hohen Anteils Un- und Angelernter gerade im Westen nicht verwunderlich ist. Hier sind sowohl Bildungs- als auch Arbeitsmarktpolitik gefordert: Nur durch verbesserte Schulbildungskonzepte kann der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss gesenkt und verhindert werden, dass schon junge Menschen ohne Chance auf Ausbildung und Arbeitsplatz nur in einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme unterkommen, die nötigen Kompetenzen für den ersten Arbeitsmarkt aber nicht erwerben können. In allen anderen Altersgruppen muss versucht werden, die Arbeitsfähigkeit mit gezielten Qualifizierungsmaßnahmen und/oder psychosozialem Training zu fördern, wobei die Konzentration auf den Personen ohne Berufsabschluss liegen sollte. Dieser Gruppe werden von den Betrieben die geringsten Chancen für einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zugesprochen.

Dass die Betriebe die Mehrzahl der Zusatzjobber als geeignet für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt einschätzt, bedeutet jedoch nicht, dass ein Übergang auch möglich ist. Nur bei 2% aller geeigneten Zusatzjobber wird beabsichtigt, diese in die Belegschaft zu übernehmen, bei weiteren 5% denken die Betriebe darüber nach. Für alle anderen besteht die Möglichkeit der Übernahme aus betrieblicher Sicht nicht. Hauptgrund dafür sind fehlende finanzielle Mittel (78% dieser Fälle). Zum Teil sollen die durchgeführten Tätigkeiten in der Zukunft von anderen Zusatzjobbern übernommen werden, die Arbeitsnachfrage steht hier also nur in

Zusammenhang mit der öffentlichen Finanzierung der Beschäftigung. Soziale Arbeitsgelegenheiten erweisen sich aus der Perspektive der befragten Betriebe vorerst nicht als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Ob die derzeitige konjunkturelle Belebung dies ändern kann, bleibt abzuwarten und wird Gegenstand weiterer Forschung sein. Ebenso bleibt auf Individualdatenbasis zu untersuchen, inwieweit die Tätigkeit in einer Sozialen Arbeitsgelegenheit den Einstieg in eine reguläre Beschäftigung in anderen Betrieben, Wirtschaftsbereichen und Berufsfeldern ermöglicht.

Unter bestimmten Bedingungen könnten Soziale Arbeitsgelegenheiten jedoch eine indirekte Brückenfunktion haben: Zum einen müssten die Vermittler in den ARGEn, Optionskommunen und getrennten Trägerschaften die Erfahrungen und Einschätzungen der Betriebe nutzen, in denen die Zusatzjobber tätig sind. Dadurch könnten im Einzelnen die Defizite aufgedeckt werden, die tatsächlich dafür relevant sind, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Diese Informationen könnten anschließend für Auswahl und Durchführung gezielter Qualifizierungsmaßnahmen (sowohl auf berufsfachlicher als auch auf individueller/psychosozialer Ebene) genutzt werden.

Zum zweiten müsste sichergestellt werden, dass durch Soziale Arbeitsgelegenheiten keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt verdrängt wird, denn anderenfalls verringert sich die Arbeitslosigkeit insgesamt nicht. Unsere Untersuchungsergebnisse geben aber Indizien dafür, dass etwa jeder zweite Betrieb zumindest einen Teil seiner beschäftigten Zusatzjobber nicht im Sinne des Gesetzgebers einsetzt. So nutzt ein Teil der Betriebe Soziale Arbeitsgelegenheiten für unerlaubte Tätigkeiten, wie zum Beispiel für Krankheitsvertretungen oder Überstundenabbau der regulären Belegschaft. In einigen Fällen werden Zusatzjobs zum Personalabbau genutzt (direkte Substitution von Arbeitsplätzen), häufiger werden Arbeiten der regulären Belegschaft auf Zusatzjobber übertragen (schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten), was längerfristig ebenfalls zum Personalabbau bei der regulären Belegschaft führen kann.

Dort, wo Betriebe, die Zusatzjobber nicht im Sinne des Gesetzgebers einsetzen, in Konkurrenz zu Betrieben stehen, die keine Zusatzjobber beschäftigen oder wo diese korrekt eingesetzt sind, wird darüber hinaus die bestehende Wettbewerbssituation beeinflusst: Ein Teil der Betriebe erhält

dann Kostenvorteile, die sich für andere Betriebe als Benachteiligung äußern.

Ein Einsatz Sozialer Arbeitsgelegenheiten in unzulässiger Art und Weise kann bislang im Einzelfall kaum aufgedeckt werden, da es während der Tätigkeitszeit häufig keine regelmäßigen Kontakte zwischen den Arbeitsvermittlern in den ARGEn, Optionskommunen und getrennten Trägerschaften auf der einen Seite und Betrieben sowie Zusatzjobbern auf der anderen Seite gibt. Ohne diese Kontakte und ohne das verantwortliche Wirken der auf regionaler Ebene tätigen Beiräte können sich Arbeitsgelegenheiten aber zu einem Instrument entwickeln, das dem Arbeitsmarkt insgesamt mehr schadet als nützt. Zwar werden Personen in eine zeitlich befristete Beschäftigung vermittelt (wodurch die Arbeitslosenquote sinkt) und Betriebe erhalten zusätzliche Beschäftigte ohne zusätzliche oder nur zu geringen Kosten. Jedoch erhöht sich bei unrechtem Einsatz der Zusatzjobber die Arbeitslosigkeit an anderer Stelle durch Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Anteil geförderter Beschäftigung steigt zu Ungunsten ungeförderter Beschäftigung, was auch die Finanzierungsgrundlage der Sozialversicherungssysteme schädigt.

Diese gesamtwirtschaftlichen Risiken Sozialer Arbeitsgelegenheiten werden derzeit von der Wirtschaftspolitik kaum offensiv diskutiert. Der vorliegende Forschungsbericht soll einen weiteren Anstoß dazu geben und zeigt gleichzeitig, dass diese Risiken durch ein „Einzelfall-Monitoring“ der Zusatzjobber und der Betriebe minimiert werden könnten. Zwar bedeutet dies eine Erhöhung der Kosten der Arbeitsmarktreform, da sich der Aufwand für die Vermittler erhöht (regelmäßiger Kontakt zu Zusatzjobber und Betrieb, Kontrollen). Die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die aus Beschäftigungssubstitutionen und Wettbewerbsverzerrungen resultieren, dürften jedoch bei weitem höher liegen.

Literatur

Bellmann, L. / Hohendanner, Ch. / Promberger, M. (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte des SGB II – Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 8/2006, S. 201 – 207.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Hinweise zu § 16 Abs. 3 SGB II. Arbeitsgelegenheiten. Nürnberg.

Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfung im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bonn.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005): Kommunalfinanzen in struktureller Schieflage. Datenreport Kommunalfinanzen 2005. Fakten, Trends, Einschätzungen. DStGB Dokumentation Nr. 48. Berlin.

Gesetzestext SGB II vom 24. Dezember 2003, zuletzt geändert am 20. Juli 2006, insbesondere § 16 Abs. 3.

Kettner, A. / Spitznagel, E. (2005): Schwache Konjunktur - Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot gering. IAB-Kurzbericht 06/2005. Nürnberg.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. Wiesbaden.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2004): Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III. Nürnberg.

Schmid, G. (2005): Ein-Euro-Jobs: ein neuer arbeitmarktpolitischer Irrweg? In: IAW-Report, 2/2005, S. 35 – 49.

Wanger, S. (2006): Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht und Altersgruppen. Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991–2004. IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2006. Nürnberg.

Wolff, J. / Hohmeyer, K. (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGBII durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2006. Nürnberg.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeitszeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autorengemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonometrische Wirkungsanalyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projektergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexiblität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Johann Fuchs, Doris Söhnlein	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005
19/2005	Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder	Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 -	7/2005
20/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	7/2005
21/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer	7/2005
22/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil III: Innovationen im Betrieb, wirtschaftliche Lage der Betriebe	7/2005
23/2005	Aderonke Osikominu	Eine Analyse der Teilnehmerselektion in die berufliche Weiterbildung auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB)	9/2005
24/2005	Uwe Blien, Franziska Hirschenauer	Vergleichstypen 2005: Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirke	9/2005
25/2005	Johann Fuchs, Katrin Dörfler	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050 – Annahmen und Grundlagen	9/2005
26/2005	Axel Deeke	Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit – Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005	10/2005

1/2006	Lena Koller, Ulrike Kress, Kerstin Windhövel	Blinde Kuh war gestern – heute ist FIS Das Forschungs-Informations-System – ein neuer Weg wissenschaftlicher Politikberatung	1/2006
2/2006	Susanne Wanger	Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht und Altersgruppe – Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991-2004	1/2006
3/2006	Sarah Heinemann, Hermann Gartner, Eva Jozwiak	Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose - Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis SGB II	2/2006
4/2006	Jan Binder, Barbara Schwengler	Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg – Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt	2/2006
5/2006	Ch. Brinkmann, M. Caliendo, R. Hujer, St. L. Thomsen	Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer	2/2006
6/2006	Ch. Gaggermeier	Indikatoren-Modelle zur Kurzfristprognose der Beschäftigung in Deutschland	4/2006
7/2006	St. Schiel, R. Gilberg, H. Schröder	Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR - 3. Zwischenbericht	4/2006
8/2006	K. Blos	Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland	3/2006
9/2006	A. Haas, Th. Rothe	Regionale Arbeitsmarktströme - Analysemöglichkeiten auf Basis eines Mehrkontenmodells	4/2006
10/2006	J. Wolff, K. Hohmeyer	Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert	6/2006
11/2006	L. Bellmann, H. Bielenski, F. Bilger, V. Dahms, G. Fischer, M. Frei, J. Wahse	Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2005	6/2006

12/2006	Th. Rhein, M. Stamm	Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige	7/2006
13/2006	B. Rudolph, C. Klement	Arbeitsmarktpartizipation von Frauen im Transformationsprozess - Sozio-ökonomische Realität in den EU-Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn	7/2006
14/2006	Th. Rothe	Die Arbeitskräftegesamtrechnung für Ost- und Westdeutschland – Konzeption und ausgewählte Ergebnisse	7/2006
15/2006	R. Konle-Seidl, Kristina Lang	Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials	8/2006
16/2006	Johanna Dornette, Marita Jacob	Zielgruppenerreichung und Teilnehmerstruktur des Jugendsofortprogramms JUMP	8/2006
17/2006	Andreas Damelang, Anette Haas	Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung – Migranten und Deutsche im Vergleich	8/2006
18/2006	Susanne Rässler	Der Einsatz von Missing Data Techniken in der Arbeitsmarktforschung des IAB	10/2006
19/2006	Kerstin Blos	Haushalte im Umfeld des SGB II	11/2006
20/2006	György Barabas, Roland Döhrn	Konjunktur und Arbeitsmarkt: Simulationen und Projektionen mit der IAB-Version des RWI-Konjunkturmodells	12/2006
21/2006	Axel Deeke	Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm	12/2006
22/2006	K. Hohmeyer, Ch. Schöll, J. Wolff	Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante: Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt	12/2006
23/2006	S. Noll, A. Novorozhkin, J. Wolff	Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II – Erste Befunde zur Implementation und Deskription	12/2006
1/2007	F. Rüb, D. Werner	Typisierung von SGB II-Trägern	1/2007

Impressum

IAB*Forschungsbericht*
Nr. 2 / 2007

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Jutta Sebald

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf

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

Rückfragen zum Inhalt an
Anja Kettner, Tel. 0911/179-3155,
oder E-Mail: anja.kettner@iab.de