

Bruckmeier, Kerstin; Lehnert, Claudia; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim

Research Report

Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Eine Einschätzung

IAB-Forschungsbericht, No. 21/2024

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bruckmeier, Kerstin; Lehnert, Claudia; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2024) : Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Eine Einschätzung, IAB-Forschungsbericht, No. 21/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2421>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/306575>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

21|2024 Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Eine Einschätzung

Kerstin Bruckmeier, Claudia Lehnert, Gesine Stephan, Joachim Wolff ISSN 2195-2655



Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Eine Einschätzung

Kerstin Bruckmeier (IAB)
Claudia Lehnert (IAB)
Gesine Stephan (IAB, FAU)
Joachim Wolff (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Zu den Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten liegen zahlreiche Studien vor. Sie zeigen in der Regel: Wenn sie für die richtigen Personengruppen eingesetzt werden, verkürzt die Teilnahme an Fördermaßnahmen die Dauer der Arbeitslosigkeit und verbessert die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten.
- Aber zahlen sich solche Maßnahmen auch finanziell aus, übertrifft also der Nutzen einer Förderung auch die mit der Förderung verbundenen Kosten? Theoretisch könnten auf Basis der Erkenntnisse von Kosten-Nutzen-Analysen politische Entscheidungen gerechtfertigt und knappe Mittel in der Zukunft dort eingesetzt werden, wo sie sich am meisten auszahlen.
- In der Praxis unterliegen Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik jedoch verschiedenen Einschränkungen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch, welche Kosten- und Nutzenkomponenten überhaupt berücksichtigt werden können. Neben direkten fiskalischen Komponenten kann es auch Makro- und Wohlfahrtseffekte der Arbeitsförderung geben, die teils auch über den Arbeitsmarkt hinausreichen.
- Ziel dieses Beitrags ist eine Einschätzung des Potenzials von Kosten-Nutzen-Analysen. Dabei müssen insbesondere im Rechtskreis des SGB II sozialpolitische Aspekte berücksichtigt werden. Der Beitrag plädiert daher für einen differenzierten Ansatz, der statt klassischer fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen quantitative und qualitative Bewertungen bzw. Einordnungen vornimmt.

Inhalt

In aller Kürze	3
Inhalt	4
Zusammenfassung	5
Summary	6
Danksagung	7
1 Einleitung	8
2 Kosten und Nutzen der Arbeitsförderung	9
2.1 Direkte fiskalische Komponenten	9
2.2 Weitergehende (fiskalische) Effekte der Arbeitsförderung	11
3 Die Aussagekraft fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen	13
3.1 Methodische Aspekte.....	13
3.2 Maßnahmekostendaten	14
3.3 Nichtlinearitäten im Steuer- und Transfersystem	14
3.4 Förderziele.....	16
3.5 Weitergehende Effekte	17
3.6 Sozialpolitisch orientierte Maßnahmen.....	17
4 Fazit: Differenzierte Einordnung erforderlich	18
Literatur	20
Anhang: Maßnahmekosten	22
Tabellenverzeichnis	23

Zusammenfassung

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist – sofern sie wirksam ist – eine Investition in die Beschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit betroffenen bzw. bedrohten Menschen. Sie kann insbesondere im Bereich der Grundsicherung auch sozialpolitische Ziele erreichen, wie z. B. sehr arbeitsmarktfernen Personen überhaupt einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ziel dieses Beitrags ist eine Einschätzung des Potenzials von Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Er geht ferner auf die Aussagekraft solcher Analysen ein, die aus verschiedenen Gründen eingeschränkt ist.

Zu den Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten liegen zahlreiche Studien vor. Auf der individuellen Ebene erweisen sich die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in der Regel als wirksam. Nicht jede Maßnahme, die wirksam ist, muss jedoch auch (aus einer vereinfachten fiskalischen Sicht) kosteneffizient sein. Gerade bei knappen Haushaltsmitteln gibt es in Politik und Verwaltung daher ein hohes Interesse an Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In der Praxis unterliegen diese jedoch verschiedenen Einschränkungen.

Kosten und Nutzen arbeitsmarktpolitischer Instrumente können auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedener Hinsicht anfallen. Die fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse bewertet Kosten und Nutzen arbeitsmarktpolitischer Instrumente für die öffentlichen Haushalte in monetären Größen. Bereits bei der Abschätzung direkter fiskalischer Effekte gibt es verschiedene methodische Herausforderungen. Neben direkten fiskalischen Komponenten kann es auch Makro- und Wohlfahrtseffekte der Arbeitsförderung geben, die teils über den Arbeitsmarkt hinausreichen. Bei der sozialen Kosten-Nutzen-Analyse steht aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive die in Nutzeinheiten gemessene Wohlfahrt der Gesamtheit an Individuen im Vordergrund.

Während Wirkungsanalysen vergleichsweise einfach zu interpretieren sind, stellt sich dies bei Kosten-Nutzen-Analysen daher anders dar. Es gibt unterschiedliche Ebenen, an denen Kosten-Nutzen-Analysen ansetzen können. Für gesamtwirtschaftliche Analysen ist es in der Regel kaum möglich, alle erforderlichen Größen abzuschätzen. Bei den bislang vorherrschenden direkten fiskalischen Kosten-Nutzen-Analysen aus Sicht der öffentlichen Hand gibt es hingegen zahlreiche Einschränkungen, die bei einer Interpretation zu beachten sind. Aufgrund der genannten Einschränkungen und Annahmen ist es extrem vereinfachend und unter Umständen sogar irreführend, den Nettonutzen einer Maßnahme in einer einzigen Zahl zusammenzufassen. Denn Kosten und Nutzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich eben nicht vollständig erfassen und damit nicht exakt beziffern.

Die Autor*innen dieses Beitrags plädieren daher dafür, statt klassischer fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen quantitative und qualitative Bewertungen bzw. Einordnungen vorzunehmen. Diese sollten – soweit entsprechende Angaben verfügbar sind – Kosten und Nutzen diskutieren, dabei aber auch nicht monetäre Kosten- und Nutzenkomponenten berücksichtigen und auf weitere Aspekte wie Zielgruppen und Förderziele eingehen. Nur wenn auch die nicht monetären Aspekte berücksichtigt werden, lässt sich beurteilen, ob eine Maßnahme zweckmäßig ist. Zur Einordnung gehört auch, den Grad der Unsicherheit einer Analyse deutlich zu machen, der sich

daraus ergibt, dass zu relevanten Aspekten möglicherweise keine empirische Evidenz vorliegt. Daher sollte auch offengelegt werden, welche Aussagen unter Umständen auf mehr oder weniger weitreichenden, aber empirisch nicht oder nur teilweise abgesicherten Annahmen beruhen.

Summary

Active labor market policy - provided it is effective - is an investment in the employment opportunities of people affected or threatened by unemployment. Particularly in the context of basic income support, it can also achieve social policy objectives, such as enabling people who are very distant from the labor market to access the labor market at all. The aim of this article is to assess the potential of cost-benefit analyses of active labor market policy. It also discusses the informative value of such analyses, which is limited for various reasons.

Numerous studies are available on the effects of active labor market policy on the labor market opportunities of those supported. At the individual level, the instruments of labor market policy generally prove to be efficient. However, not every measure that is effective must also be cost-effective (from a simplified fiscal perspective). When resources are scarce, decision-makers in politics and administration are therefore very interested in cost-benefit analyses of active labor market policy. In practice, however, cost-benefit analyses of active labor market policy are subject to various limitations.

The costs and benefits of labor market policy instruments can arise at different levels and from different perspectives. The fiscal cost-benefit analysis evaluates the costs and benefits of labour market policy. There are already various methodological challenges when estimating direct fiscal effects. In addition to direct fiscal components, there may also be macro and welfare effects of employment promotion, some of which may extend far beyond the labor market. From the perspective of society as a whole, social cost-benefit analysis focuses on the welfare of individuals as a whole, measured in units of benefit.

While estimates of program effectiveness are comparatively easy to interpret, the situation is different for cost-benefit analyses. There are different levels at which cost-benefit analyses can start. For macroeconomic analyses, it is generally almost impossible to estimate all the necessary variables. In the case of the predominant direct fiscal cost-benefit analyses from the perspective of the state, on the other hand, there are numerous limitations that must be taken into account when interpreting the results. Due to these limitations and assumptions, it is extremely simplistic and can also be misleading to summarize the net benefit of a measure in a single figure. This is because the costs and benefits of active labor market policy cannot be fully recorded and therefore cannot be precisely quantified.

The authors of this article therefore advocate quantitative and qualitative assessments and classifications instead of traditional fiscal cost-benefit analyses. Where information is available, these should discuss costs and benefits, but also take into account non-monetary cost and benefit components and address other aspects (such as target groups and funding objectives). The latter are decisive in determining whether a measure is appropriate. The classification also includes information on the degree of uncertainty, which reveals the relevant aspects for which

there is no evidence and the extent to which statements are based on (possibly strong) assumptions.

Danksagung

Für hilfreiche Anmerkungen danken wir Doreen Makrinius-Hahn, Laura Pohlan, Stefan Tübbicke und Jürgen Wiemers.

1 Einleitung

Die Ziele der Arbeitsförderung sind in Deutschland in §1 des dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) festgeschrieben: Sie soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Ob dies gelingt, ist – so der gesetzliche Auftrag – durch die Arbeitsmarktforschung zu untersuchen: Nach §282 SGB III soll dabei ein Schwerpunkt auf den Wirkungen der Arbeitsförderung liegen. Unter anderem ist zu untersuchen, in welchem Ausmaß die Teilnahme an einer Maßnahme die Vermittlungsaussichten der Teilnehmenden verbessert und ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht und in welchem Verhältnis die Kosten von Maßnahmen zu ihrem Nutzen stehen.

Für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind zudem die Ziele nach §1 des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) zu berücksichtigen, die auch durch die Unterstützung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erreicht werden sollen. Dazu gehört insbesondere die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Insofern geht es um den Erhalt und die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützt werden und ihr Lebensunterhalt gesichert werden, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB II ist folglich auch Sozialpolitik. Das stellt eine besondere Herausforderung dar, wenn Abwägungen von Kosten und Nutzen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II erfolgen sollen. Nach §55 SGB II sind die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig und zeitnah zu untersuchen und in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 des Dritten Buches einzubeziehen.

Zu den Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten liegen zahlreiche Studien vor. Als aktuelle IAB-Studien sei z. B. auf Knize und Wolf (2024) sowie Kruppe et al. (2023) verwiesen; ein (etwas älterer) Überblick findet sich bei Heyer et. al (2012). Zudem wird die Evidenz dazu ausführlich in der aktuellen Serie des IAB-Forums [„Evaluation von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik“](#) diskutiert. Die Analysen zeigen in der Regel: Wenn sie für die richtigen Personengruppen eingesetzt werden, verkürzt die Teilnahme an Fördermaßnahmen die Dauer der Arbeitslosigkeit und verbessert die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten. Maßnahmen können einer Entwertung von Humankapital während der Arbeitslosigkeit entgegenwirken, zum Aufbau von Humankapital beitragen und potenzielle Fachkräfteengpässe abmildern. Zudem leisten entsprechende Maßnahmen Beiträge zur Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt. Damit tragen sie dazu bei, dass Arbeitslose nicht weiter auf Lohnersatzleistungen oder Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.

Aber zahlen sich solche Maßnahmen auch finanziell aus, übertrifft also der Nutzen einer Förderung auch die mit der Förderung verbundenen Kosten? In der Theorie klingt es zunächst

einleuchtend, dass Kosten-Nutzen-Analysen politischen Entscheidungsträger*innen aufzeigen können, ob investierte Ressourcen zum Erreichen von Zielen der Arbeitsförderung führen. Theoretisch könnten auf Basis der Erkenntnisse von Kosten-Nutzen-Analysen politische Entscheidungen gerechtfertigt und knappe Mittel in der Zukunft dort eingesetzt werden, wo sie sich am meisten auszahlen. In der Praxis unterliegen Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik jedoch verschiedenen Einschränkungen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch, welche Kosten- und Nutzenkomponenten überhaupt berücksichtigt werden können. Neben direkten fiskalischen Komponenten kann es auch Makro- und Wohlfahrtseffekte der Arbeitsförderung geben, die teils auch über den Arbeitsmarkt hinausreichen können. Ziel dieses Beitrags ist eine Einschätzung des Potenzials von Kosten-Nutzen-Analysen. Dabei müssen insbesondere im Rechtskreis des SGB II sozialpolitische Aspekte berücksichtigt werden.

Kapitel 2 betrachtet im Folgenden zunächst die Komponenten von Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Anschluss diskutiert Kapitel 3 genauer die Aussagekraft fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen unter verschiedenen methodischen und maßnahmenspezifischen Aspekten. Kapitel 4 zieht als Fazit ein Plädoyer dafür, keine zu vereinfachenden Analysen zu erstellen. Stattdessen sollte eine quantitative und qualitative Einordnung von Kosten und Nutzen einer Förderung unter Berücksichtigung weiterer relevanter Aspekte – zum Beispiel den Zielgruppen der Förderung und der Förderziele – erfolgen.

2 Kosten und Nutzen der Arbeitsförderung

Kosten und Nutzen arbeitsmarktpolitischer Instrumente können auf unterschiedlichen Ebenen anfallen. Im Wesentlichen lassen sich die fiskalische und die soziale Kosten-Nutzen-Analyse unterscheiden. Die fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse bewertet die Kosten und den Nutzen arbeitsmarktpolitischer Instrumente aus Staatssicht in monetären Größen. Bei der sozialen Kosten-Nutzen-Analyse steht aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive die in Nutzeinheiten gemessene Wohlfahrt der Gesamtheit an Individuen im Vordergrund. Im Folgenden beschränken wir uns überwiegend auf die fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse, sprechen aber auch darüber hinausgehende Aspekte an.

2.1 Direkte fiskalische Komponenten

Analysen des direkten fiskalischen Nutzens und der direkten fiskalischen Kosten nehmen die Perspektive des Staates ein. Wirkt sich eine Fördermaßnahme positiv auf den Erwerbsverlauf einer geförderten Person aus, besteht der direkte fiskalische Nutzen im Wesentlichen aus den Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben sowie den eingesparten Leistungen, also Arbeitslosengeld beziehungsweise Bürgergeld. Den fiskalischen Erträgen sind die direkten Kosten der Förderung gegenüberzustellen, wozu die der Maßnahme zurechenbaren Kosten ermittelt werden müssen. Um die fiskalischen Minderausgaben und Mehreinnahmen abzuschätzen, sind zunächst die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten (Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug und Beschäftigung) zu schätzen. Oft werden hierzu auf Basis von Personendaten die Arbeitsmarktergebnisse der

Geförderten mit denen (zunächst) ungeförderter „statistischer Zwillinge“ verglichen. Bereits eine Maßnahme zur Überprüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (z. B. Büttner 2008), die möglicherweise keine unmittelbaren oder gar leicht negative Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden hat, kann sich auf die Arbeitsmarktchancen auswirken. Sie könnte daher positive fiskalische Wirkungen haben, wenn sie dazu führt, dass Nicht-Teilnehmende in hinreichendem Umfang den Leistungsbezug vermeiden bzw. rascher den Leistungsbezug verlassen, weil sie eine Teilnahme an der Maßnahme für unattraktiv halten bzw. mit nachteiligen Wirkungen in Verbindung bringen.

Der Ansatz der direkten fiskalischen Kosten-Nutzen-Analyse wird in der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente am häufigsten umgesetzt, da die hierfür erforderlichen Größen am einfachsten zu ermitteln sind. So untersuchten Bonin et al. (2021) arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Geflüchtete, Dauth (2020) die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten, Krug und Stephan (2016) die Betreuung nicht marktnaher Arbeitsloser durch die Bundesagentur für Arbeit versus private Vermittlungsdienstleistungsunternehmen, Kruppe et al. (2019) sowie Kruppe et al. (2020) die Weiterbildungsförderung, Stephan (2010) die Eingliederungszuschüsse und Apel et al. (2011) den Beschäftigungszuschuss.

Tabelle 1: Beispiel für eine fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse aus Perspektive des Staates

Posten	Betrag
A) Durchschnittliche Kosten pro Förderung	2512 €
B) Durchschnittliche Minderausgaben Lohnersatzleistungen in den 3,5 Jahren seit Förderbeginn = Tagesentgelt bei Arbeitslosigkeit * Effekt auf Tage in Arbeitslosigkeit	1380 €
C) Durchschnittl. zusätzliche Einnahmen Steuer- und Sozialversicherung in den 3,5 Jahren seit Förderbeginn = Tagesentgelt bei Beschäftigung * Effekt auf Tage in Beschäftigung * 0,5 (pauschaler Abgabensatz)	1962 €
B+C-A = Fiskalischer Nettoeffekt	830 €

Anmerkungen: Effekte der Aufnahme einer Beschäftigung, die mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wird, vs. der Aufnahme einer ungefördernten Beschäftigung (nie oder später) für Männer in Westdeutschland im Rechtskreis SGB III in den 3,5 Jahren nach Förderbeginn, Kosten aus aggregierten Zahlen auf lokaler Ebene geschätzt.

Quelle: Stephan (2010), Tabelle 5.

Das dabei häufig angewandte Vorgehen zur Berechnung fiskalsicher Größen anhand der in der Wirkungsanalyse ermittelten Effekte einer Maßnahme ist in Tabelle 1 an einem einfachen Beispiel demonstriert. In einer Wirkungsanalyse wurden die Effekte einer Förderung mit einem Eingliederungszuschuss in den 3,5 Jahren nach Förderbeginn bei geförderten Männern in Westdeutschland im Rechtskreis SGB III untersucht (Stephan 2010). Die Wirkungsanalyse vergleicht dabei Arbeitslose, die einen geförderten Job aufgenommen haben, mit nie oder später geförderten „statistischen Zwillingen“, die zu einem ähnlichen Zeitpunkt einen ungefördernten Job aufgenommen haben.¹ Für die fiskalische Bewertung der Förderung werden die durchschnittlichen Kosten pro Förderung (A) den geschätzten durchschnittlichen Minderausgaben bei den Lohnersatzleistungen (B) sowie zusätzlichen Einnahmen bei Steuern und Sozialversicherung (C) gegenübergestellt. In Anlehnung an Pfeiffer and Winterhager (2005) wird dabei unterstellt, dass die gesamten Sozialversicherungsbeiträge und Steuern im Schnitt 50

¹ Die Geförderten werden in der Studie nicht mit ungefördernten Arbeitslosen verglichen, da bereits die Aufnahme eines Jobs in diesem Fall auf in den Daten unbeobachtbare Merkmale hinweisen kann.

Prozent der Bruttolöhne umfassen.² Die Darstellung beschränkt sich auf Punktschätzer, die statistische Unsicherheit der geschätzten Effekte ist hier also nicht berücksichtigt.

Im Ergebnis ergibt sich für die untersuchte Gruppe pro Förderfall in diesem Beispiel ein fiskalisches Plus von 830 Euro. Das geht letztlich darauf zurück, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse stabiler als die ungeforderten Beschäftigungsverhältnisse sind.

Der skizzierte Ansatz der direkten fiskalischen Kosten-Nutzen-Analyse liefert in transparenter Weise und mit praktikablem Aufwand einen Anhaltspunkt für die Effizienz von Fördermaßnahmen. Dies geht allerdings mit einer Reihe von Voraussetzungen und Einschränkungen einher, welche die Aussagefähigkeit der Ergebnisse je nach Fördermaßnahme deutlich einschränkt. In jedem Fall müssen die mit dieser Vorgehensweise verbundenen Schwierigkeiten und Herausforderungen, welche in Kapitel 3 diskutiert werden, bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

2.2 Weitergehende (fiskalische) Effekte der Arbeitsförderung

Weitergehende – teils indirekte – Effekte der Arbeitsförderung lassen sich fiskalisch deutlich schwieriger bewerten. Zu ihnen zählen u.a. makroökonomische Arbeitsmarkteffekte, Wohlfahrtseffekte sowie Effekte über den Arbeitsmarkt hinaus.

Aus der Makroperspektive kann Arbeitsförderung sowohl das Arbeitsangebot als auch die Arbeitsnachfrage insgesamt beeinflussen (Calmfors 1994, Bernhard et al. 2008). *Indirekte bzw. externe Effekte* treten dabei auf, wenn die Maßnahmen auch die Arbeitsmarktchancen ungeförderter Personen beeinflussen. So kann es Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte,³ Effekte auf das Arbeitsangebot und auf die Lohnbildungsprozesse in einer Volkswirtschaft geben. Verhaltenseffekte auf das Arbeitsangebot können zum Beispiel nicht nur bei der geförderten Person selbst, sondern auch bei anderen Personen auftreten. So zeigen empirische Untersuchungen, dass die Förderung eines Haushaltsmitgliedes auch Effekte auf das Verhalten und den Erfolg am Arbeits- und Ausbildungsmarkt anderer Haushaltsmitglieder hat (bis hin zu intergenerationalen Effekten, s. z. B. Zabel/Kopf 2018). Wirkungsanalysen auf der Makroebene kommen für den Arbeitsmarkt je nach Ansatz und gewählter Methodik zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (z. B. Fertig et al. 2006, Büttner et al. 2008, Apel et al. 2011).

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann weiterhin *Wohlfahrtseffekte* haben, z. B. durch eine höhere Zufriedenheit, verbesserte gesellschaftliche Teilhabe oder bessere Gesundheit der Geförderten. Umgekehrt vermindert zum Beispiel entgangene Freizeit den Nutzen der Geförderten und bei einem hohen Finanzierungsvolumen entstehen Wohlfahrtsverluste durch die zu erhebenden Steuern oder Abgaben. Dies sind zunächst *nicht-monetäre Aspekte*, die allerdings auch fiskalische Zahlungsströme induzieren können (wenn etwa in der Folge die Ausgaben der Krankenkassen sinken). Damit wären für eine soziale Kosten-Nutzen-Analyse die Auswirkungen von

² Die Minderausgaben berechnen sich dabei, indem die geschätzten Fördereffekte auf die Tage in Arbeitslosigkeit mit dem Arbeitslosengeld pro Tag multipliziert werden. Für die Ermittlung der zusätzlichen Einnahmen werden die geschätzten Fördereffekte auf die Tage in Beschäftigung mit dem Tagesverdienst und einem pauschalen Abgabensatz multipliziert.

³ Mitnahmeeffekte treten auf, wenn das Arbeitsmarktergebnis ohne Förderung dasselbe gewesen wäre, also zum Beispiel eine Einstellung auch ohne einen Eingliederungszuschuss erfolgt wäre. Substitution und Verdrängung liegen vor, wenn beispielsweise geförderte Beschäftigung ungeförderter Beschäftigung verdrängt, entweder im selben Unternehmen oder in anderen Unternehmen (z. B., weil diese ohne Förderung nur teurer produzieren können). Insbesondere bei betriebsnahen Maßnahmen und bei der Gründungsförderung können diese unerwünschten Begleiterscheinungen auftreten

Arbeitsmarktpolitik beispielsweise auf die gesellschaftliche Teilhabe, auf die Gesundheit, auf die Verbrechensrate und auf die Bildungs- und damit späteren Erwerbschancen von Kindern im Haushalt mit Erträgen und Kosten zu hinterlegen. Eine Bewertung dieser Nutzenkomponenten erfordert u. a. Erkenntnisse darüber, wie in einem Untersuchungszeitraum die Gesellschaft beispielweise eine erhöhte Teilhabe von Geförderten bewertet. Wenn Kosten und Nutzen von Maßnahmen mit sozialpolitischem Charakter vorgenommen werden, wie es insbesondere bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II der Fall ist, greifen sehr einfache Kosten-Nutzen-Analysen dementsprechend zu kurz. Vining und Weimer (2010) diskutieren wichtige Aspekte, die bei Kosten-Nutzen-Analysen sozialpolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden sollten. Dabei ist einer der zentralen Punkte die Notwendigkeit, einen umfassenden Ansatz zu wählen, wenn es um die Bewertung von Maßnahmen mit sozialpolitischem Charakter geht.

Fördermaßnahmen können sich je nach Ausgestaltung und Umfang der Intervention auch *über den Arbeitsmarkt hinaus* auswirken. Soweit Geförderte erhöhte Einkommen erzielen und damit mehr Konsumausgaben tätigen, entsteht beispielsweise ein fiskalischer Nutzen aus Mehreinnahmen bei Verbrauchsteuern und der Umsatzsteuer.

Potenziell trägt aktive Arbeitsmarktpolitik schließlich zum Erhalt des sozialen Friedens und des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur bei und schränkt gesellschaftliche Verwerfungen bspw. in Form sozialer Exklusion oder Kriminalität⁴ ein. Eine weitergehende Analyse kann hier an Grenzen stoßen, weil es relevante Aspekte gibt, die nicht oder nicht einfach zu bewerten sind. Aber auch ein Rückgang der Kriminalität würde sich fiskalisch auswirken: Bewirkt eine Förderung, dass die Kriminalitätsrate sinkt, fallen weniger Ausgaben für Polizeiarbeit, Gerichtsverfahren und Strafvollzugsanstalten an (Vining und Weimer 2010). Weniger Kriminalität kann zudem die wirtschaftliche Lage und Entwicklungsmöglichkeiten von Betrieben und Einzelpersonen verbessern und dadurch zu Mehreinnahmen bei Steuern und Abgaben führen. Einzelne Maßnahmen können auch den Arbeitsmarktzugang von Personen (z. B. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen) überhaupt erst ermöglichen.

Die konventionelle, auf mehr oder weniger leicht messbaren direkten monetären Größen basierende Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik kann ohne Einbeziehung der aufgeführten weitergehenden Effekte den Nettonutzen einer Maßnahme sowohl über- als auch

⁴ Aktivierung und daher auch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können einen maßgeblichen Einfluss auf die Verbrechensrate haben. So hat die Studie von Fallesen et al. (2018) mit Personendaten untersucht, inwiefern sich ein im Jahr 1987 implementierter Politikwechsel in Form verstärkter Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der dänischen Gemeinde Farum auf die Anzahl der verübten Verbrechen durch erwerblose Bezieher von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen im Alter von 18 bis 35 Jahren ausgewirkt hat. In einer Spezifikation wurden den Befunden zufolge die durch diesen Personenkreis verübten Verbrechen in der Periode 1991 bis 1997, in der die Reform voll umgesetzt war, um 28 Prozent reduziert. Es wurden mehrere weitere Modelle geschätzt, die für einen robusten Effekt sprechen. Weitere Befunde zeigen, dass die Effekte auf eine Reduzierung von Eigentumsdelikten zurückgehen. Die Autoren führen die Effekte vor allem auf die verstärkte tägliche Aktivität der betroffenen Personen zurück, die weniger Zeit für Eigentumsdelikte lässt. In einer früheren Discussion Paper Version der Studie (Fallesen et al., 2014) finden sich auch Hinweise auf eine Wirkung in Form eines Rückgangs krimineller Aktivitäten am Wochenende, was für grundsätzliche Änderungen im Verhalten des untersuchten Personenkreises spricht. Eine weitere Studie von Goulas et al. (2023) hat mit Paneldaten von 26 Staaten der EU untersucht, inwieweit durch eine relative hohe Intensität aktiver Arbeitsmarktpolitik ein positiver Zusammenhang zwischen der Rate der Eigentumsdelikte und der Arbeitslosigkeit moderiert wird. Eine hohe Intensität aktiver Arbeitsmarktpolitik wird daran gemessen, ob in einem Land der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsprodukts oberhalb des Medians der Ländergruppe in einem Jahr liegt. Die Befunde sprechen dafür, dass der Zusammenhang zwischen der Rate der Eigentumsdelikte und der Arbeitslosigkeit durch eine hohe Intensität aktiver Arbeitsmarktpolitik abgeschwächt wird und statistisch insignifikant ist.

unterschätzen. Die Verzerrung steigt mit der Eingriffstiefe einer Maßnahme, z. B. ausgedrückt durch die Zahl der Geförderten, an.

3 Die Aussagekraft fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen

3.1 Methodische Aspekte

Bei dem *Beobachtungszeitraum* tritt ein Trade-off zwischen Aktualität und Erfassungsgrad auf. Soll der Beobachtungszeitraum z. B. drei Jahre betragen, so könnte aktuell im Sommer 2024 auf Basis administrativer Daten der Bundesagentur für Arbeit als aktuellste Kohorte die Förderzugänge aus dem Jahr 2019 untersucht werden. An und für sich ist dieser Zeitraum aber zu kurz, da Maßnahmen bis zu drei Jahre andauern können, sich die Wirkung möglicherweise erst längerfristig zeigt und eventuell auch über einen längeren Zeitraum anhält (und sich letztlich sogar auf die Altersrente auswirken kann). Beispielsweise treten bei Umschulungen längere Einbindungs- bzw. Lock-in-Effekte auf; die Maßnahmen können sich damit erst langfristig amortisieren.

Konventionelle Kosten-Nutzen-Analysen greifen daher häufig auf Projektionen zurück, bei denen die Wirkungen über das restliche Erwerbsleben fortgeschrieben werden (Heckman et al. 1999). Die damit gewonnenen Erkenntnisse sind nur mit der Annahme, dass sich über die Zeit nichts grundsätzlich verändert hat auf aktuelle Förderfälle zu übertragen. Damit wird beispielsweise unterstellt, dass die Art und Weise, wie eine Förderung implementiert wird, die verfügbaren Alternativen zur untersuchten Förderung oder die Arbeitsmarktlage unverändert bleiben. Alternativ können Annahmen über eine Abnahme der Wirkung über die Zeit getroffen werden. Insbesondere bei kurzen Beobachtungs- und sehr langen Projektionszeiträumen hängt die Gesamtbewertung stark von der Wahl des Projektionszeitraums und den getroffenen Annahmen zum Wirkungsverlauf ab (Heckman et al. 1999).

Die *Wirkungsparameter* üblicher Evaluationsverfahren sind für Kosten-Nutzen-Analysen oft nicht gut geeignet. Der häufig verwendete „Joining-versus-Waiting“ Ansatz eines Vergleichs mit „statistischen Zwillingen“ ermittelt den Effekt eines Förderzugangs bis zu einem bestimmten Zeitpunkt im Vergleich zu keinem Förderzugang bis zu diesem Zeitpunkt (Sianesi 2004). Personen in der Vergleichsgruppe „statistischer Zwillinge“ können aber jederzeit später ebenfalls eine Förderung aufnehmen. Denn bereits die Tatsache, dass jemand nie gefördert wurde (zum Beispiel, weil dies aufgrund von in den Daten nicht erfassten Kenntnissen, Fähigkeiten und Motivation nicht erforderlich war), könnte auf unbeobachtbare Unterschiede zu der Gruppe der Geförderten hinweisen. Benötigt würde aber an sich eine Vergleichsgruppe „statistischer Zwillinge“, die nie gefördert wurden, und die sich auch in Bezug auf unbeobachtbare Merkmale nicht von den Geförderten unterscheidet. Wirkungsparameter können zudem nur mit Unsicherheit geschätzt werden; Konfidenzintervalle wären in einer Wirkungsanalyse möglichst mit zu berücksichtigen.

Sind Maßnahmenssequenzen möglich, ist zudem zu bedenken, dass in der Regel nur der jeweils untersuchten Maßnahme die ermittelte Wirkung zugeschrieben wird, ohne zu berücksichtigen, dass im Untersuchungszeitraum im Anschluss an die untersuchte Förderung weitere Interventionen erfolgt sind. Daher greift es auch zu kurz, nur direkte Förderkosten der untersuchten Maßnahme zu berücksichtigen, denn es fallen Kosten für Folgeförderungen an. Zudem können auch die statistischen Zwillinge durch andere Maßnahmen und ab einem gewissen Zeitpunkt auch durch die untersuchte Maßnahme gefördert werden, sodass für sie Förderkosten zu veranschlagen sind.

Andere Ansätze der Wirkungsanalyse ermitteln teils nur die Fördereffekte für diejenigen Personen, die aufgrund einer exogenen Variation (z. B. des regionalen Politikstils) zusätzlich gefördert wurden. Die Wirkungen von Instrumenten für Jugendliche und Rehabilitation lassen sich mit den üblichen Verfahren der Wirkungsforschung nur unter sehr starken Annahmen abschätzen, da zentrale Angaben für die Auswahl von statistischen Zwillingen (langjährige Erwerbsbiografie bei Jugendlichen, Art der Einschränkung bei Reha) nicht zur Verfügung stehen.

3.2 Maßnahmekostendaten

Mit den verfügbaren aggregierten Informationen zu direkten Kosten der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Arbeitsagentur- und Jobcenterebene lassen sich keine Analysen für unterschiedliche Personengruppen durchführen. Exakte Kosteninformationen auf individueller Ebene sind in Deutschland nur zum Teil und nur für die letzten Jahre verfügbar (siehe Anhang). Fraglich ist, inwieweit sich weitere administrative Kosten (z. B. für Vermittlungsfachkräfte oder für Gemeinkosten) auf individueller Basis zu schlüsseln lassen. Die Kosten der Beratung zur Vorbereitung und Anbahnung einer Förderung könnten insbesondere im Rechtskreis des SGB II personenbezogen (je nach Problemlage) und für unterschiedliche Maßnahmen stark streuen.

3.3 Nichtlinearitäten im Steuer- und Transfersystem

Die in Kausalanalysen ermittelten Lohn- und Beschäftigungseffekte führen unmittelbar zu Minderausgaben bei Lohnersatz- und Transferleistungen und zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben. Umgekehrt führen die mit den direkten Kosten einer Maßnahme verbundene Änderung der Steuer- oder Abgabenlast zu Anpassungen im Arbeitsangebotsverhalten der Bevölkerung, die die Maßnahme finanziert. Abhängig von der Höhe der zu finanzierenden Kosten entfalten sich dadurch wiederum Effekte auf die Einkommensteuer und die Sozialabgaben. Auch die mit der Förderung erzielten Einkommenseffekte bei den Geförderten können zu Anpassungen im Arbeitsangebot bei den Geförderten und/oder ihren Haushaltsmitgliedern führen. Idealerweise müsste also insbesondere bei fiskalisch bedeutsamen Maßnahmen auch untersucht werden, wie das gesamte Arbeitsangebot auf die Finanzierung der Maßnahme reagiert.

Diese und weitere Folgewirkungen, die sich direkt auf die Staatsfinanzen niederschlagen, wie beispielsweise erhöhte Konsumausgaben, können partialanalytisch nur grob mit Annahmen bestimmt werden. Einfacher können die direkten Wirkungen unter Vernachlässigung von Anpassungen ermittelt werden. In diesem Fall bestimmen sich Minderausgaben für Lohnersatz-

und Transferleistungen und zusätzliche Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben als Unterschied zwischen „statistischen Zwillingen“. Aus den in einer Wirkungsanalyse ermittelten Lohn- und Beschäftigungseffekten kann dann auf die fiskalischen Größen geschlossen werden. Bei positiven Lohn- und Beschäftigungswirkungen können die Bruttoeinkommensgewinne der Geförderten berechnet werden, welche über das Steuer- und Transfersystem in fiskalische Größen umgerechnet werden. Die fiskalischen Größen hängen von zahlreichen spezifischen Gegebenheiten der Geförderten und ihrer Haushalte ab, da der Brutto-Netto-Einkommensverlauf im Steuer- und Transfersystem von zahlreichen Nichtlinearitäten gekennzeichnet ist. Im progressiven Einkommensteuersystem bestimmt die Höhe des Bruttolohns selbst die Höhe des anzuwendenden Steuersatzes ebenso wie die Höhe der Sozialabgaben, bei denen aufgrund von Mini- und Midijobregelung sowie den Beitragsbemessungsgrenzen auch keine Proportionalität vorliegt. Ebenso hängt der Freibetrag auf anzurechnendes Einkommen beim Bürgergeld von der Höhe des Bruttolohns ab. Die Haushaltszusammensetzung und die Beziehungen im Haushalt spielen sowohl für die Einkommensbesteuerung (z. B. Ehegattensplitting), die Sozialabgaben (z. B. unterschiedliche Beitragssätze in der Pflegeversicherung für Eltern) als auch für die Sozialtransfers (z. B. Höhe des Existenzminimums) eine wichtige Rolle. Die Höhe des Existenzminimums im Grundsicherungsbereich wird auch von der Höhe der dort übernommenen Kosten der Unterkunft, und damit vom Wohnort und dem regionalen Mietniveau bestimmt. Somit sind in einer individuellen Betrachtung zahlreiche Kontextfaktoren bei der Berechnung der fiskalischen Größen zu berücksichtigen.

Die kurzfristig anfallenden fiskalischen Größen können mit verschiedenen Ansätzen berechnet werden. Bei der Durchschnittsmethode werden die an die Geförderten gezahlten durchschnittlichen Lohnersatzleistungen mit dem geschätzten Effekt auf die Arbeitslosigkeit multipliziert. Die Mehreinnahmen werden ähnlich über den geschätzten Beschäftigungseffekt und den Löhnen, multipliziert mit einem pauschalen Steuer- und Abgabensatz, berechnet (siehe Tabelle 1). Bei der Tabellenmethode wird ähnlich vorgegangen, allerdings werden die Geförderten in bestimmten Einkommens- und ggf. Haushaltsprofile unterteilt, für die dann spezifischere Steuer- und Abgabensätze herangezogen werden können. Um die Effekte auf der individuellen Ebene zu berechnen, kann auf Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodelle zurückgegriffen werden. Sie bilden in der Regel die wichtigsten Elemente des Steuer- und Transfersystems ab und simulieren somit für verschiedene Bruttoeinkommen auf der individuellen Ebene die Einkommensteuer-, Sozialabgaben sowie Transferleistungen. Insbesondere können sie auch das Zusammenwirken verschiedener Sozialleistungen berücksichtigen. Dies ist insbesondere für die Analyse von Maßnahmen im Bereich des SGB II relevant, da hier bei Geförderten häufig von neu entstehenden Ansprüchen auf Wohngeld und Kinderzuschlag auszugehen ist, wenn Grundsicherungsleistungen entfallen.

Bei der Abschätzung von potenziellen Einsparungen und Mehrausgaben bei einkommensgeprüften Transferleistungen muss zudem die Inanspruchnahme dieser Leistungen berücksichtigt werden. Eine unterstellte Inanspruchnahme von 100 Prozent bei Wohngeld und Kinderzuschlag könnte dabei zu einer Unterschätzung potenzieller Einsparungen beim Verlassen der Grundsicherung führen. Anhand von in empirischen Studien ermittelten Inanspruchnahmekquoten sollte zumindest die Streuung der Ergebnisse bei verschiedenen Annahmen zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen untersucht werden. Dies kann sowohl mit

aggregierten Größen in der Durchschnittsmethode, als auch genauer unter Berücksichtigung der individuellen und haushaltsspezifischen Korrelate der Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit, insbesondere der potenziellen individuellen Leistungshöhe, bei der Mikrosimulationsmethode erfolgen.

Die Wahl des Ansatzes hängt von Komplexitätsgrad der untersuchten Maßnahme (z. B. Wechselwirkungen mit anderen Leistungen), dem Umfang der Maßnahme (kleine Zielgruppe versus universelle Leistung) und der benötigten Detailliertheit der Ergebnisse ab. Insbesondere wenn die fiskalischen Wirkungen differenziert nach verschiedenen Budgets ausgewiesen werden sollen, ist die Mikrosimulation zu bevorzugen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die für eine Mikrosimulation notwendigen Angaben zum Haushaltskontext bei Wirkungsanalysen mit administrativen Daten nur für Beziehende von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorliegen. Für Personen, die im Rechtskreis des SGB III gefördert werden, ist das nicht der Fall, sodass der Haushaltskontext über Befragungen erhoben werden müsste. Weiter müsste für eine Berücksichtigung des Haushaltskontexts bei einer Kosten-Nutzen-Analyse idealerweise schon die Auswahl von „statistischen Zwillingen“ für Geförderte so erfolgen, dass die Haushaltskonstellation von einem „statistischen Zwilling“ und der geförderten Person möglichst ähnlich ist.

3.4 Förderziele

Verschiedene Fördermaßnahmen können sich an *unterschiedliche Personengruppen* richten. So richtet sich die Förderung mit Eingliederungszuschüssen (EGZ) beispielsweise an vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen und dauert bis zu 12 Monate (für Ältere ab 50 Jahren konnten es für Förderungen mit Förderbeginn vor dem Jahr 2024 bis zu 36 Monate sein). Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM) hingegen richtet sich an sehr arbeitsmarktferne Personen, die viele Jahre keiner Beschäftigung nachgingen. Der Lohnkostenzuschuss ist bei TaAM deutlich höher als beim EGZ und kann für bis zu 60 Monate gewährt werden. Befunde zur Effektivität und auch von Kosten-Nutzen-Analysen für die eine Maßnahme hätten keinerlei Aussagekraft für Geförderte der anderen Maßnahme. Ein direkter Vergleich zwischen den beiden Maßnahmen ist nicht möglich, da sich die Zielgruppen zu sehr unterscheiden.⁵ Es könnten allenfalls teilweise statistische Zwillinge in einer Gruppe von EGZ-Geförderten für Personen aus einer Gruppe von TaAM-Geförderten durch statistische Matchingverfahren identifiziert werden und umgekehrt.

Ähnlich wie beim Nachweis einer nachteiligen Beschäftigungswirkung einer Maßnahmeteilnahme bedeutet ein Befund, bei dem der fiskalische Nutzen einer Maßnahme geringer ausfällt als die fiskalischen Kosten, noch nicht, dass die Förderung *nicht sinnvoll* sein kann. Ein Grund für solche Ergebnisse kann sein, dass die Maßnahme nicht gezielt für diejenigen Personengruppen eingesetzt wird, deren Beschäftigungsfähigkeit durch die Teilnahme verbessert wird; sie müsste daher anders implementiert werden. Ein anderer Grund kann sein, dass es sich um eine Maßnahme handelt, die nicht unbedingt den Geförderten hilft, sondern zur Überprüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt eingesetzt wird. Eine einfache Kosten-Nutzen-Analyse würde nicht berücksichtigen, dass Leistungsbeziehende ggf. eine solche

⁵ Für TaAM wurde aus einer Befragung von Jobcentermitarbeitenden deutlich, dass sich das Instrument auch an Personen richtet, die sonst „durch das Raster fallen“ (Achatz et al. 2024, 16), für die also andere Förderinstrumente nicht geeignet sind.

Maßnahme vermeiden wollen und daher insgesamt auch ohne bzw. vor einer Maßnahme sich verstärkt um eine Erwerbsaufnahme bemühen.

3.5 Weitergehende Effekte

Fiskalische Kosten-Nutzen-Analysen konzentrieren sich in der Regel auf die direkten Effekte einer Förderung und ignorieren mögliche *externe bzw. indirekte Effekte* einer Maßnahme (siehe ausführlicher dazu Kapitel 2.2). So können z. B. Eingliederungszuschüsse zur Folge haben, dass die geförderten Personen andere ungeforderte Personen substituieren oder Betriebe, die geförderte Personen einstellen, günstiger produzieren können und damit Beschäftigung in anderen Betrieben verdrängen. Evidenz zu solchen Effekten oder den gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekten von Fördermaßnahmen liegt weit seltener vor als Informationen zu Wirkungen auf die Geförderten.

Der Ansatz blendet schließlich *relevante nicht-monetäre Dimensionen* und auch Effekte, die *über den Arbeitsmarkt hinausgehen*, aus. Wie erwähnt, wären hier etwa die Auswirkungen von Arbeitsmarktpolitik auf die gesellschaftliche Teilhabe, auf die Gesundheit, auf die Kriminalitätsrate und auf die Bildungschancen von Kindern im Haushalt zu monetarisieren. Es gibt zwar methodische Ansätze, die versuchen, diesen Aspekten einen Wert zuzuweisen. Hierfür sind allerdings (subjektive) Befragungsdaten erforderlich und es sind zusätzliche starke Annahmen zu treffen. Diese dürften nur selten zutreffen, sodass eine valide Monetarisierung von Effekten auf solche weichen Faktoren kaum überzeugend möglich sein dürfte.

3.6 Sozialpolitisch orientierte Maßnahmen

Vining and Weimer (2010) betonen für Kosten-Nutzen-Analysen bei sozialpolitisch orientierten Maßnahmen, dass ein möglichst umfassender Ansatz zu wählen ist. Damit sollten also sekundäre oder indirekte Effekte nicht vernachlässigt werden. Sie betonen ferner, dass die große Unsicherheit in den mit solchen Analysen verbundenen Vorhersagen und Bewertungen berücksichtigt werden muss und zwar auch für die verschiedenen indirekten Effekte. Ferner spielen bei sozialpolitischen Maßnahmen Fairness und Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle. Solche Maßnahmen versuchen besonders benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft zu unterstützen, sodass bei einer Bewertung oder Einordnung von Kosten und Nutzen zu berücksichtigen ist, dass beispielsweise erhöhte Einkommen für Personen in relativ armen Haushalten einen höheren Nutzen stiften als für Personen, die in reicheren Haushalten leben; auch Ansätze der Zahlungsbereitschaft sind hier denkbar, wenn die Unterstützung armer Haushalte von der unterstützenden Bevölkerung als nutzenstiftend interpretiert wird. Das wäre insbesondere bei der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Grundsicherungssystem zu berücksichtigen.

4 Fazit: Differenzierte Einordnung erforderlichlich

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist – sofern sie wirksam ist – eine Investition in die Beschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit betroffenen bzw. bedrohten Menschen. Sie kann insbesondere im Kontext der Grundsicherung auch sozialpolitische Ziele erreichen, wie z. B. sehr arbeitsmarktfernen Personen überhaupt einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Auf der individuellen Ebene erweisen sich die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in der Regel als effektiv, also wirksam. Nicht jede Maßnahme, die wirksam ist, muss jedoch auch (aus einer vereinfachten fiskalischen Sicht) kosteneffizient sein. Bei knappen Ressourcen gibt es bei Entscheidungsträger*innen in Politik und Verwaltung daher ein hohes Interesse an Kosten-Nutzen-Analysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Während Wirkungsanalysen vergleichsweise einfach zu interpretieren sind, stellt sich dies bei Kosten-Nutzen-Analysen anders dar. Wie dargestellt wurde, gibt es unterschiedliche Ebenen, an denen Kosten-Nutzen-Analysen ansetzen können. Für gesamtwirtschaftliche Analysen ist es in der Regel kaum möglich, alle erforderlichen Größen abzuschätzen. Bei den vorherrschenden direkten fiskalischen Kosten-Nutzen-Analysen aus Sicht des Staates gibt es hingegen zahlreiche Einschränkungen, die bei einer Interpretation zu beachten sind. Aufgrund der genannten Einschränkungen und Annahmen ist es extrem vereinfachend und kann darüber hinaus auch irreführend sein, den Nettonutzen einer Maßnahme in einer einzigen Zahl zusammenzufassen. Denn die Kosten und der Nutzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können eben nicht vollständig erfasst und damit nicht exakt beziffert werden.

Dies sei anhand eines Beispiels dargestellt: Unterstellen wir, eine Studie würde die Wirkungen unterschiedlicher Instrumente auf die Zeiten in (ungeförderter sowie geförderter) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung untersuchen, indem geförderte Arbeitslose mit arbeitslosen ungeförderter „statistischen Zwillingen“ verglichen werden. In diesem Fall würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit jede fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse für Eingliederungszuschüsse den höchsten Nettonutzen ermitteln.⁶ Es wäre aber eine fatale Schlussfolgerung, bei der Förderung deswegen nur noch auf Eingliederungszuschüsse zu setzen. Erstens fördern unterschiedliche Maßnahmen in der Regel unterschiedliche Personengruppen, die mehr oder weniger Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Zielgruppe von Eingliederungszuschüssen sind Personen mit Vermittlungshemmnissen, die während einer temporären Förderung abgebaut werden können. Für eine entsprechende qualitative Einschätzung ist daher sorgfältig abzuwägen, welche Personengruppe gefördert wird. Zunächst

⁶ Durch Eingliederungszuschüsse werden die Geförderten unmittelbar in Betriebe integriert und sind damit kurz-, aber auch mittelfristig viel wahrscheinlicher beschäftigt und erzielen höhere Erwerbseinkommen als zu Beginn des Betrachtungszeitraums ungeförderter, arbeitslose statistische Zwillinge. Auch lässt sich nicht ausschließen, dass Betriebe die Geförderten auch ohne Förderung eingestellt hätten, also Mitnahme vorliegt. Schließlich kann bereits die Tatsache, dass Personen immerhin einen geförderten Job finden konnten, auf unbeobachtbare positive Merkmale hinweisen. Bei anderen Maßnahmen dauert es länger, bis hohe Beschäftigungs- und Erwerbseinkommenseffekte für die Geförderten eintreten. Bei manchen Maßnahmen mit anderen Zielsetzungen bleiben Effekte einer Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus oder sind viel geringer. In der Folge würden beispielsweise Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandsvariante) bei solchen fiskalischen Kosten-Nutzen-Analysen bezüglich Nettonutzen tendenziell zu den Maßnahmen mit dem niedrigsten Nettonutzen zählen.

negative Nettonutzen erscheinen insbesondere dann akzeptabel, wenn es sich um Personen mit besonders starken Vermittlungshemmnissen handelt. In diesem Fall kann eine Heranführung an den Arbeitsmarkt auch dann sinnvoll sein, wenn sich dies nicht unmittelbar in fiskalischen Netto-Erträgen für den Staat niederschlägt. Zweitens können bei betriebsnahen Maßnahmen Nebenwirkungen wie die schon angesprochenen Substitutions- und Verdrängungseffekte auftreten. Zudem kann bei der Methode „statistischer Zwillinge“ nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Förderung mit Eingliederungszuschüssen bereits die Entscheidung eines Betriebs für Bewerber*innen auf in den Daten nicht beobachtbare Merkmale hinweisen kann.

Die Autorinnen und der Autor dieses Beitrags plädieren daher dafür, statt klassischer fiskalischer Kosten-Nutzen-Analysen quantitative und qualitative Bewertungen bzw. Einordnungen vorzunehmen. Diese sollten – soweit Angaben verfügbar sind – Kosten und Nutzen diskutieren, dabei aber auch nicht monetäre Kosten- und Nutzenkomponenten berücksichtigen und auf weitere Aspekte (wie z. B. auf Zielgruppen und Förderziele) eingehen. Letztere sind mit ausschlaggebend dafür, dass eine Maßnahme zweckmäßig ist. Zu der Einordnung gehören auch Angaben zum Grad der Unsicherheit, der offenlegt, zu welchen relevanten Aspekten keine Evidenz vorliegt und inwieweit Aussagen auf Annahmen (z. B. wenn Langfristprognosen zum Einsatz kommen) beruhen.

Literatur

- Achatz, J.; Bauer, F.; Bennett, J.; Bömmel, N.; Coban, M.; Dietz, M.; Englert, K.; Fuchs, P.; Gellermann, J. F. C.; Globisch, C.; Hülle, S.; Kasrin, Z.; Kupka, P.; Nivorozhkin, A.; Osiander, C.; Pohlan, L.; Promberger, M.; Raab, M.; Ramos Lobato, P.; Schels, B.; Schiele, M.; Trappmann, M.; Tübbicke, S.; Wenzig, C.; Wolff, J.; Zins, S.; Zabel, C. (2024): [Evaluation des Teilhabechancengesetzes - Abschlussbericht](#). IAB-Forschungsbericht 04/2024.
- Apel, H.; Fertig, M.; Hägele, H.; Puxi, M.; Büschel, U.; Dengler, K.; Hense, C.; Hirseland, A.; Hohmeyer, K.; Kettner, A.; Koch, S.; Moczall, A.; Ramos Lobato, P.; Voit, A.; Wolff, J.; Baumgarten, D.; Kluge, J.; Kvasnicka, M.; Schaffner, S. (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt 413.
- Bernhard, S.; Hohmeyer, K.; Jozwiak, E.; Koch, S.; Kruppe, T.; Stephan, G.; Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht 2/2008.
- Bonin, H.; Boockmann, B.; Brändle, T.; Bredtmann, J.; Brussig, M.; Demir, G.; Kamb, R.; Frings, H.; Glemser, A.; Haas, A.; Höckel, L.; Huber, S.; Kirchmann, A.; Kirsch, J.; Klee, G.; Krause-Pilatus, A.; Kühn, J.; Kugler, P.; Kusche, M.; Maier, A.; Rinne, U.; Rossen, A.; Scheu, T.; Schilling, K.; Teichert, C.; Wapler, R.; Wolf, K.; Zühlke, A. (2021). Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete - Schlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 587.
- Büttner, T.; Egger, P.; Hofmann, H.; Holzner, C.; Munz, S.; Werding, M.; Kirchmann, A.; Rosemann, M.; Späth, J.; Strotmann, H. (2008). Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II-Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche: Endbericht.
- Büttner, T. (2008): Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 1/2008, S. 25-40.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper 15.
- Dauth, C. (2020). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. ILR Review, 73(5), S. 1147–1184.
- Fallesen, P.; Geerdsen, L. P.; Imai, S.; Tranæs, T. (2018). The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects. Labour Economics 52, S. 263–286.
- Fallesen, P.; Geerdsen, L. P.; Imai, S.; Tranæs, T. (2014). The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects. IZA Discussion Paper No. 8716.
- Fertig, M.; Jacobi, L.; Kluge, J.; Schaffner, S.; Schmidt, C.M.; Schumacher, P.M.; Tamm, M.; Apel, H.; Friedrich, W.; Hägele, H.; Buscher, H. (2006). Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1, Modul 1f. Teil 2: Benchmarking und makroökonomische Analysen. RWI Projektberichte.
- Goulas, E.; Karidis, S.; Tzivanakis, N. (2023). [Crime and Unemployment in the EU: The Role of Labour Market Policies and Shadow Economy](#).

- Heckman, J. J.; Lalonde, R. J.; Smith, J. A. (1999): Chapter 31 – The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, O. C., Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Volume 3, Part A, Elsevier.
- Heyer, G., Koch, S., Stephan, G., & Wolff, J. (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, Journal for Labour Market Research, 45(1), 41-62.
- Knize, V.; Wolf, M. (2024): Help or harm? Examining the effects of active labour market programmes on young adults' employment quality and the role of social origin. In: Journal of European Social Policy, S. 1–17.
- Krug, G.; Stephan, G. (2016). Private and public placement services for hard-to-place unemployed: Results from a randomized field experiment. ILR Review, 69(2), S. 471–500.
- Kruppe, T.; Mühlhan, J.; Weber, E.; Wiemers, J. (2019). Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. IAB-Kurzbericht 08/2019.
- Kruppe, T.; Weber, E.; Wiemers, J. (2020). Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit (Serie "Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt"). IAB-Forum, 24.08.2020.
- Kruppe, T.; Lang, J., Osiander, C. (2023): Effekte von Teilqualifizierungen auf Beschäftigung und Einkommen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 75(4), S. 477-504.
- Pfeiffer, F.; Winterhager, H. (2005). Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil V, Kosten-Nutzen-Analyse. IAB Forschungsbericht 5:2005.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programmes in the 1990s, The Review of Economics and Statistics 86, S. 133–155.
- Stephan, G. (2010). Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 43(1), S. 53–71.
- Vining, A.; Weimer, D.L. (2010): An Assessment of Important Issues Concerning the Application of Benefit-Cost-Analysis to Social Policy. Journal of Benefit-Cost Analysis, 1(1), S. 1–38.
- Zabel, C.; Kopf, E. (2018). Intergenerational effects of further vocational training in Germany. Community, Work & Family, 21(5), online erschienen am 18.12.2019, S. 581–598.

Anhang: Maßnahmekosten

Zum aktuellen Zeitpunkt sind nur für bestimmte Maßnahmen zuverlässige Daten über direkte Kosten verfügbar, die einzelnen Individuen zugeordnet werden können. Im Folgenden werden verschiedene Daten-Zugänge beschrieben, die für ausgewählte Maßnahmen teils näherungsweise, teils konkret, Kosten beschreiben.

Aktuell werden in dem operativen System „CoSach“ der Bundesagentur für Arbeit Kosteninformationen auf Teilnehmerebene in das DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (DWH) überspielt. Die Daten wären damit auch für die Forschung erschließbar. Hierbei handelt es sich allerdings ausschließlich um Planungskosten auf Individualebene (keine realisierten Ausgaben), deren Datenqualität unbekannt ist und die nicht kassensicher sind. Ein Abgleich zwischen Planung und realen Ausgaben findet nach Abschluss einer Maßnahme nicht statt. Darüber hinaus weisen diese Daten je nach Maßnahme unterschiedlich häufig fehlende Werte auf. Maßnahmen, die seit 2022 neu erfasst wurden, weisen dabei einen besseren Füllgrad und damit eine bessere Datenqualität auf als Maßnahmen, die vor 2022 erfasst wurden. Auf Basis von „CoSach“ Informationen wäre es damit möglich, Planungskosten für einzelne Maßnahmen auf individueller Ebene auszuwerten, wobei aufgrund des Füllgrades erst ab 2022 neu erfasste Maßnahmen betrachtet werden sollten.

Ein laufendes Projekt der Statistik der Bundesagentur für Arbeit verknüpft Daten zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) ab dem Jahr 2018 mit Leistungsdaten aus der operativen Finanzsoftware „Colibri“. Hier sind tatsächliche Kosten auf Individualebene erfasst: Die Daten sollen im Laufe des Jahre 2024 auch über das DWH der Statistik der BA verfügbar sein.

Eine Auswertung von Kosten der Maßnahmen im Rahmen beruflicher Weiterbildung sollte somit zukünftig ab dem Jahr 2018 möglich sein.

Darüber hinaus liegen Controlling-Daten vor, welche die monatlichen Kosten pro Agentur bzw. Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen (aus SAP, reale Zahlungsdaten) erfassen. Mittels eines Algorithmus werden dabei Kostengruppen auf die Maßnahmen und Maßnahmegruppen verteilt. Diese Informationen liegen allerdings nicht für Reha-Daten und für kommunale Jobcenter vor.

Auf Basis dieser Controlling-Daten können somit durchschnittliche Kosten einzelner Maßnahmen oder Maßnahmengruppen näherungsweise berechnet werden.

Weiterhin gibt es ein jährliches Finanzprodukt der Statistik zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, das die Teilnahmen und Ausgaben auf Ebene von Arbeitsagenturen und Jobcentern ausweist. Für die kommunalen Jobcentern sind die Angaben dabei etwas weniger detailliert. Beispielsweise existieren für kommunale Jobcenter Kostenangaben für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung insgesamt und nicht wie für gemeinsame Einrichtungen zusätzlich in disaggregierter Form wie für die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber und Maßnahmen bei einem Träger.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beispiel für eine fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse aus Perspektive des Staates	10
------------	---	----

Impressum

IAB-Forschungsbericht 21|2024

Veröffentlichungsdatum

9. Oktober 2024

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb2124.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2421](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2421)

Rückfragen zum Inhalt

Prof. Dr. Gesine Stephan
Telefon: 0911 179-5850
E-Mail: gesine.stephan@iab.de

PD. Dr. Joachim Wolff
Telefon: 0911 179-1248
E-Mail: joachim.wolff@iab.de