

IAB-Kurzbericht

2/2010

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

In aller Kürze

■ Langzeitarbeitslose, die Arbeitslosengeld II beziehen, können seit Oktober 2007 im Rahmen des Programms „JobPerspektive“ unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ) gefördert werden. Die Arbeitgeber bekommen dabei bis zu 75 Prozent der Lohnkosten erstattet.

■ Neu am BEZ ist vor allem, dass er auf Dauer gewährt werden kann. Deshalb sollten tatsächlich nur Personen gefördert werden, die absehbar keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben: Das Instrument ist als letztes Mittel einzusetzen.

■ Gemessen an den statistisch erfassten Merkmalen dürften die Arbeitsmarktchancen der Geförderten deutlich geringer sein als die anderer erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. So sind Geförderte im Durchschnitt älter und haben häufiger gesundheitliche Einschränkungen.

■ Mehr als die Hälfte der Geförderten war seit der Einführung des Sozialgesetzbuches II im Januar 2005 bis zu dieser Förderung ununterbrochen im Leistungsbezug.

■ Immerhin hatte aber auch gut die Hälfte der Geförderten im Halbjahr vor der Gewährung des BEZ einen Ein-Euro-Job, ein knappes Fünftel sogar eine geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Beschäftigungszuschuss im SGB II

Ein neues Instrument als Ultima Ratio

von Susanne Koch, Michael Kvasnicka und Joachim Wolff

Mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ) nach § 16e SGB II wurde im Jahr 2007 erstmals in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Instrument für Langzeitarbeitslose eingeführt, das die unbefristete Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vorsieht.

Daher kommt der Teilnehmerauswahl hier noch mehr als bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten eine besondere Bedeutung zu. Das IAB hat gemeinsam mit Kooperationspartnern im Auftrag des BMAS untersucht, welche Personen bis Ende 2008 für die Förderung mit dem BEZ ausgewählt wurden.

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) wurde die Definition des Personenkreises erweitert, der als grundsätzlich erwerbsfähig gilt und damit für eine Beschäftigungsaufnahme aktiviert werden soll. Nach § 8 SGB II gelten Personen als erwerbsfähig, die in der Lage sind, über einen längeren Zeitraum mehr als drei Stunden am Tag einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Auch im Vergleich mit anderen Ländern ist das eine sehr weite Definition von Erwerbsfähigkeit.

■ Spezielle Förderung für arbeitsmarktferne Personen

Bereits kurz nach dem Start des SGB II wurde aus Praxis und Politik die Forderung laut, für die arbeitsmarktfernsten unter den Arbeitslosengeld(ALG)-II-Beziehern eigene Instrumente zu schaffen. So wurde schon früh über die Möglichkeit einer unbefristeten Beschäftigungsförderung debattiert und schließlich im Rahmen der „JobPerspektive“ der Großen Koalition zum 1. Oktober 2007 der Beschäftigungszuschuss eingeführt. Er soll für Personen, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Chance (mehr) haben, die gesellschaftliche Teilhabe über eine geförderte Erwerbstätigkeit verbessern. Die Integration in ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ist damit erklärtermaßen nicht Ziel des Beschäftigungszuschusses.

Die Beschäftigung von besonders arbeitsmarktfernen Personen kann mit bis zu 75 Prozent der Lohnkosten gefördert werden. Dieser Minderleistungsausgleich wird den Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ebenso gewährt wie gewerblichen

Arbeitgebern. Der Gesetzgeber sieht vor, dass nur langzeitarbeitslose Personen mit mindestens zwei weiteren Vermittlungshemmnissen überhaupt für die Förderung mit dem BEZ infrage kommen. Zudem müssen sie vorher intensiv aktiviert worden sein. Damit sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit die Vermittlungshemmnisse einer Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegen stehen.

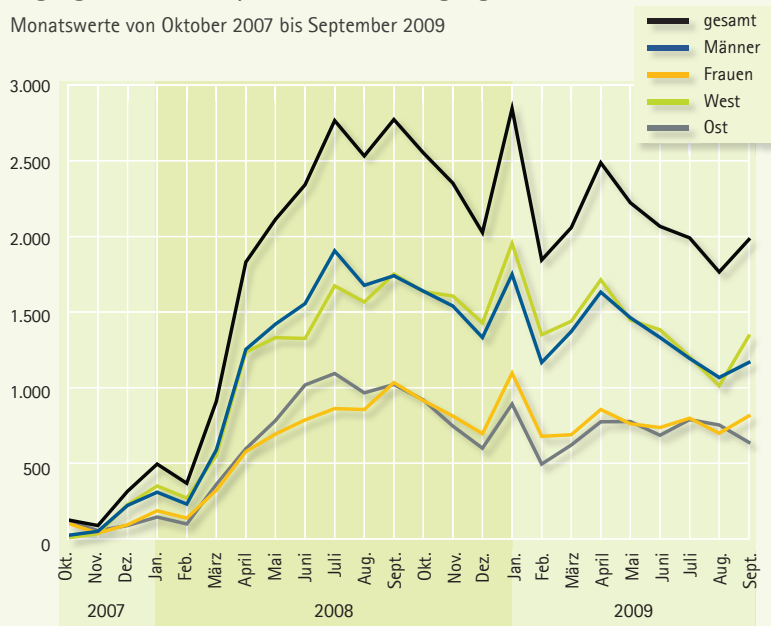
Eine unbefristete Förderung wird erst dann in Betracht gezogen, wenn das BEZ-geförderte Beschäftigungsverhältnis mindestens 24 Monate bestanden hatte und sich die Beschäftigungsfähigkeit nicht soweit verbessert hat, dass eine reguläre Beschäftigung in den nächsten zwei Jahren erreichbar scheint.

Bis Ende März 2008 durften ausschließlich zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten bei Maßnahmeträgern gefördert werden. Nach einer EU-Entscheidung kann ab April 2008 jedoch auch jedes privatwirtschaftliche Unternehmen BEZ-Geförderte einstellen. Die Wirkungen dieses neuen Instruments werden nun wissenschaftlich evaluiert (vgl. Infokasten links unten).

Abbildung 1

Zugänge in die Förderphase des Beschäftigungszuschusses

Monatswerte von Oktober 2007 bis September 2009



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ohne zugelassene kommunale Träger. © IAB

Zugänge in die Förderung

Wie die Entwicklung der monatlichen Zugänge in die BEZ-Förderphase zeigt, verlief die Einführung des Instruments eher schleppend. Erst zum Ende des ersten Quartals 2008 zogen die Förderzahlen etwas an (vgl. Abbildung 1).

Im September 2009 wurden gut 36.000 Personen mit dem Beschäftigungszuschuss gefördert, davon ein Drittel in Ostdeutschland. Der Frauenanteil unter den Geförderten betrug ebenfalls etwa ein Drittel.

Struktur der Geförderten

Angesichts der Zielsetzung des Beschäftigungszuschusses ist es eine zentrale Frage, ob tatsächlich diejenigen unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gefördert werden, die kaum noch Chancen auf eine reguläre Beschäftigung haben. Auf Basis der statistisch erfassten Merkmale der Geförderten lassen sich hierzu zumindest erste Anhaltspunkte gewinnen. Dazu wurden zwei Kohorten von Eintritten in die BEZ-Förderung analysiert. Eine Kohorte umfasst Eintritte im ersten halben Jahr nach der Einführung des BEZ, also bis einschließlich März 2008. In der zweiten Kohorte sind die Zugänge von April bis September 2008 enthalten. Damit können zum einen Unterschiede zwischen der Einführungszeit und einer etwas späteren Phase ausgemacht werden, zum anderen wird der veränderten Grundlage hinsichtlich der förderfähigen Beschäftigungsverhältnisse ab dem 1. April 2008 Rechnung getragen.

i

Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II (Beschäftigungszuschuss)

Mit der Einführung des Beschäftigungszuschusses hat der Gesetzgeber den Auftrag an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zur umfassenden Evaluation dieses Instruments verbunden. Das BMAS hat daraufhin – nach einem wettbewerblichen Verfahren – ein Forschungskonsortium mit der Untersuchung betraut. Es setzt sich zusammen aus dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG), Köln, dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen, und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Das Forschungsvorhaben umfasst Implementationsanalysen zur Umsetzung des § 16e in den Grundsicherungsstellen, Analysen zu den Wirkungen auf der individuellen, betrieblichen und regionalen Ebene sowie auf die öffentlichen Haushalte. Auf der individuellen Ebene geht es dabei nicht nur um die Integrationseffekte der vorgeschalteten sechsmonatigen Aktivierungsphase und der eigentlichen Förderphase, sondern auch um die Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungsfähigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe. Der Endbericht zum Forschungsvorhaben wird Mitte 2011 vorgelegt. Die Darstellung in diesem Kurzbericht beruht auf dem ersten Zwischenbericht.

Kaum Veränderungen im Zeitverlauf

Vergleicht man zunächst die beiden Kohorten der BEZ-Geförderten untereinander, so unterscheiden sich die Strukturen kaum.

In der ersten Kohorte erfolgte mit rund 60 Prozent die Mehrheit der Eintritte in Westdeutschland (vgl. Tabelle 1). Die Geförderten waren deutlich häufiger Männer (62 %), 90 Prozent hatten die deutsche Staatsangehörigkeit. 45 Prozent aller Zugänge war 50 Jahre oder älter, weniger als 2 Prozent jünger als 25 Jahre (durchschnittliches Alter: 46 Jahre). Rund die Hälfte aller Zugänge in die Förderphase lebte am Stichtag (30.9.2007) allein, jede/r Fünfte verfügte über keinen Schulabschluss und jede/r Vierte hatte eine gesundheitliche Einschränkung mit Auswirkungen auf die Vermittlung. Unter den Merkmalen, die zu den Vermittlungshemmnissen zählen, ist bei den Geförderten das Alter am häufigsten zu finden.

Die zweite Eintrittskohorte unterscheidet sich von der ersten vor allem dadurch, dass das Geschlechterungleichgewicht in der Förderung noch zugenommen hat. Die Anteile von Merkmalsausprägungen, die als mögliche Vermittlungshemmnisse zählen, sind dagegen im Zeitablauf weitgehend stabil geblieben. Dies deutet darauf hin, dass es nach Ablauf der Übergangsregelungen nicht zu einer verstärkten Förderung arbeitsmarktnäherer Personen gekommen ist.

Geförderte sind tendenziell arbeitsmarktferner als Ungeforderte

Hinsichtlich der Frage, ob die BEZ-Förderung die „richtigen“ Personen erreicht, ist der Vergleich der Geförderten mit Nicht-Geförderten aufschlussreich. In der Gegenüberstellung dieser beiden Gruppen lassen sich einige statistisch signifikante Unterschiede erkennen. So ist der Anteil der Älteren (50 Jahre und älter) bei den Geförderten doppelt so hoch wie bei den Ungeforderten. Auch finden sich Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen häufiger unter den Geförderten. Wider Erwarten ist jedoch der Anteil der Personen ohne Schulabschluss unter den Geförderten geringer (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die mit einem Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, im Vergleich zu den Nicht-Geförderten

Merkmale	Kohorte 1 Eintritt in die Förderphase: Oktober 2007 – März 2008		Kohorte 2 Eintritt in die Förderphase: April – September 2008		
	Geförderte	Nicht-Geförderte	Geförderte	Nicht-Geförderte	
erwerbsfähige Hilfebedürftige insgesamt	2.594	1.226.207	15.031	1.210.949	
Bundesgebiet (Anteile in %)					
West	61,5	62,9	61,2***	62,8	
Ost	38,5	37,1	38,8***	37,2	
Geschlecht (Anteile in %)					
Männer	61,8***	53,4	65,8***	53,7	
Frauen	38,2***	46,6	34,2***	46,3	
Alter					
Durchschnittsalter (in Jahren)	46,4***	39,8	46,3***	39,8	
Altersgruppen (Anteile in %)	< 25 Jahre	1,6***	9,7	1,9***	9,5
	≥ 50 Jahre	45,1***	22,7	44,3***	22,8
Staatsangehörigkeit (Anteile in %)					
deutsch	89,8***	82,9	91,5***	82,7	
nicht deutsch	10,2***	17,2	8,6***	17,3	
Familienstand (Anteile in %)					
alleinlebend	49,9***	44,1	52,5***	44,1	
allein erziehend	9,8***	12,7	8,6***	12,8	
eheähnlich	6,5***	9,1	7,2***	9,6	
verheiratet	33,7	34,2	31,7***	33,5	
Schulabschluss (Anteile in %)					
kein Schulabschluss	18,4***	21,4	20,8**	21,6	
Hauptschulabschluss	46,2***	43,3	48,1***	43,4	
Mittlere Reife	24,9	26,0	21,9***	25,9	
Fachhochschulreife	3,3	3,3	2,8***	3,2	
Abitur/Hochschulreife	7,2**	6,1	6,5***	5,8	
Gesundheitliche Einschränkungen (Anteile in %)					
mit Auswirkungen auf die Vermittlung	25,9***	17,9	27,2***	18,4	
Behinderung (Anteile in %)					
keine Behinderung	85,5***	92,8	86,0***	93,0	
Behinderungsgrad < 30 %	1,1	0,9	1,7***	0,9	
Behinderungsgrad 30 % – 49 %	5,0***	2,5	4,6***	2,4	
Behinderungsgrad 50 % – 100 %	8,4***	3,8	7,8***	3,6	
Kennzahlen des lokalen Arbeitsmarkts (Kreisebene)					
Arbeitslosenquote (%)	11,8***	12,2	12,1*	12,2	
Anteil der Langzeitarbeitslosen (%)	39,8***	41,0	37,6***	38,5	

Anmerkung: Nur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung, ohne zugelassene kommunale Träger. Signifikanzniveau *** 1 %, ** 5 %, * 10 % für t-Test auf Mittelwertgleichheit zwischen Geförderten und Nicht-Geförderten in einem Beobachtungszeitraum. Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Als Vergleichsgruppe wurde eine 50 %-Stichprobe aller zum Stichtag 31.3.2008 arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen herangezogen, die in den nächsten sechs Monaten nicht in die BEZ-Förderphase eintraten. Analog dazu wurde die Vergleichsgruppe für die erste Kohorte der Geförderten zum Stichtag 30.9.2007 definiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

Förderunterschiede in West und Ost

Deutliche Unterschiede in den Förderstrukturen gibt es auch zwischen West- und Ostdeutschland. So ist das Geschlechterverhältnis unter den Geförderten in Ostdeutschland nahezu ausgeglichen – und in der ersten Eintrittskohorte wurden sogar mehr Frauen als Männer gefördert. Dagegen sind in Westdeutschland 7 von 10 Geförderten Männer. Auch ist der Anteil an Geförderten, die 50 Jahre oder älter sind, in Ostdeutschland bedeutend größer und in der zweiten Eintrittskohorte sogar noch gestiegen.

Nicht überraschend – wegen der unterschiedlichen Schulsysteme vor der Wiedervereinigung – ist, dass der Anteil der Geförderten ohne Schulabschluss in Ostdeutschland wesentlich geringer ist als im Westen. Vor allem aber ist bei den Geförderten in Ostdeutschland der Anteil von Personen, die über einen mittleren Bildungsabschluss (Mittlere Reife) verfügen, dreimal höher als im Westen.

Schließlich gibt es auch beim Gesundheitszustand in der Struktur der Geförderten Unterschiede zwischen West und Ost. Ostdeutsche Geförderte haben

nicht nur seltener gesundheitliche Einschränkungen als westdeutsche, auch der Anteil der Personen mit Behinderung ist geringer.

Insgesamt lassen die Ergebnisse für Ost- und Westdeutschland erhebliche Unterschiede in der Förderpraxis zwischen den Landesteilen vermuten. Zumindest hinsichtlich der individuellen statistisch erfassten Merkmale sind die Geförderten in Ostdeutschland im Durchschnitt erheblich „arbeitsmarktnäher“ als ihre westdeutschen Pendanten. Dafür kann es mehrere Gründe geben. Vor allem ist bei der deutlich schlechteren Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland zu erwarten, dass die Beschäftigungsprognosen für Ostdeutsche mit gleichen Merkmalen in der Regel weit schlechter ausfallen als für Westdeutsche.

Struktur der Geförderten unterscheidet sich zwischen den Geschlechtern erheblich

Weniger einleuchtend ist auf den ersten Blick, warum sich die Struktur der Geförderten auch nach Geschlecht so erheblich unterscheidet. Geförderte Frauen haben danach – wiederum gemessen an den statistisch erfassten Merkmalen – weniger Vermittlungshemmnisse als die geförderten Männer: Sie leiden deutlich seltener an gesundheitlichen Einschränkungen oder anerkannten Behinderungen, der Anteil der Personen über 50 Jahren ist zumindest in der ersten Förderkohorte geringer, und sie sind im Durchschnitt besser ausgebildet. Zwar haben sich die Strukturunterschiede der Geschlechter in der zweiten Kohorte leicht angeglichen, sie sind aber immer noch hoch. Lediglich bei der Altersstruktur gibt es keine Unterschiede mehr.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bleibt offen, warum unter den BEZ-geförderten Frauen so viele sind, die nach ihren statistischen Merkmalen als arbeitsmarktnah gelten müssen. Ein Teil der Erklärung könnte darin liegen, dass es sich bei den Vermittlungshemmnissen der weiblichen Geförderten häufig nicht um personale Merkmale handelt, sondern um solche, die in der privaten Lebenssituation begründet liegen. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass sich unter den geförderten Frauen viele Alleinerziehende befinden (22 %). Gemessen an ihrem Anteil an den Ungeförderten (25,7 %) werden die Alleinerziehenden zwar unterproportional gefördert. Sie sind aber im Vergleich zu anderen Personengruppen im SGB II gut qualifiziert und motiviert, und die Beschäftigungsaufnahme scheidet häufig

Die Autoren



Dr. Susanne Koch
ist Leiterin der Forschungs-
koordination im IAB.
susanne.koch@iab.de



Dr. Michael Kvasnicka
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im
Rheinisch-Westfälischen Institut für
Wirtschaftsforschung (RWI) Essen.
michael.kvasnicka@rwi-essen.de



PD Dr. Joachim Wolff
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Grundsicherung
und Aktivierung“ im IAB.
joachim.wolff@iab.de

an fehlenden Betreuungsmöglichkeiten. Möglicherweise lassen sich die BEZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisse leichter mit Betreuungspflichten in Einklang bringen als reguläre Beschäftigung.

Lange Leistungsbezugshistorie

Jenseits dieser individuellen Merkmale lassen sich die Arbeitsmarktprobleme der BEZ-Geförderten auch daran ablesen, wie lange sie bereits im ALG-II-Leistungsbezug sind. Insgesamt erhielt der weit überwiegende Teil von ihnen bis zum Beginn der Förderung schon sehr lange ALG II. Dabei zeigen sich zwischen den Geschlechtern nur geringe, zwischen West und Ost jedoch größere Unterschiede: In der ersten Kohorte waren knapp 80 Prozent in Westdeutschland und fast 90 Prozent in Ostdeutschland vor Förderbeginn bereits zwei Jahre und länger im Leistungsbezug (vgl. Tabelle 2). Mehr als die Hälfte, in Ostdeutschland sogar fast zwei Drittel aller Geförderten, waren sogar schon seit Einführung des SGB II am 1. Januar 2005 ununterbrochen von Grundsicherungsleistungen abhängig – das gilt für beide Kohorten.

Geförderte Beschäftigung vor dem BEZ

Als weiterer Hinweis auf die Arbeitsmarktnähe wurde untersucht, inwieweit die Geförderten im letzten Jahr vor der BEZ-Förderung in anderen Formen geförderter Beschäftigung gewesen waren. Insbesondere in der frühen Einstiegskohorte war der Anteil derjenigen, die in den vorangegangenen sechs Monaten eine anderweitig subventionierte Beschäftigung hatten, sehr hoch. Mehr als die Hälfte war direkt vorher in einer Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante (AGH) beschäftigt, immerhin gut ein Viertel in einer geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (vgl. Tabelle 3). In der zweiten Zugangskohorte waren die Anteile etwas geringer. Möglicherweise wurde in der ersten Kohorte der Beschäftigungszuschuss in einer noch größeren Zahl von Fällen benutzt, um bestehende Beschäftigungen zu verlängern.

Hinweise, dass Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante besonders häufig zur intensiven Aktivierung potenzieller Teilnehmer vor der eigentlichen BEZ-Förderung genutzt werden, finden sich nach diesen Daten dagegen nicht: Im Vergleich zu einem Zeitraum von zwölf bis sechs Monaten vor der Förderung sinken die AGH-Anteile im Halbjahr vor Eintritt leicht (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2

Zeiten im ALG-II-Leistungsbezug seit 1.1.2005 bis zur Gewährung des Beschäftigungszuschusses (BEZ)

BEZ-Geförderte nach zwei Zugangskohorten mit Leistungsbezug bis zum Stichtag 30.9.2007 (Kohorte 1) bzw. 31.3.2008 (Kohorte 2)

	Kohorte 1 Eintritt in die Förderphase: Oktober 2007 – März 2008			Kohorte 2 Eintritt in die Förderphase: April – September 2008		
	Gesamt	West	Ost	Gesamt	West	Ost
BEZ-Geförderte insgesamt	2.585	1.589	996	13.158	7.874	5.283
Dauer des ALG-II-Leistungsbezugs seit dem 1.1.2005 - Anteil in %						
unter 1 Jahr	4,5	5,4	3,0	2,7	3,0	2,3
1 bis 2 Jahre	12,8	14,9	9,5	7,4	8,6	5,7
2 Jahre und länger	82,7	79,7	87,4	89,9	88,4	92,0
ununterbrochen bis zum Stichtag	57,1	52,5	64,4	57,4	52,9	64,2

Anmerkung: Nur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung, ohne zugelassene kommunale Träger. Die Auswertungen für Kohorte 2 berücksichtigen nur Eintritte in die Förderphase bis zum 11.9.2008. Dies erklärt die geringere Fallzahl der Kohorte 2 in dieser Tabelle (und der folgenden Tabelle 3) verglichen zur Tabelle 1. Die geringfügige Abweichung bei der Kohorte 1 ist darauf zurückzuführen, dass Informationen zu den nun betrachteten Leistungshistorien nicht für alle BEZ-Geförderte vorliegen. Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

Tabelle 3

Geförderte Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in dem Jahr vor Eintritt in die BEZ-Förderphase

	Kohorte 1 Eintritt in die Förderphase: Oktober 2007 – März 2008			Kohorte 2 Eintritt in die Förderphase: April – September 2008			
	Gesamt	West	Ost	Gesamt	West	Ost	
BEZ-Geförderte insgesamt	2.585	1.589	996	13.158	7.874	5.283	
Geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der BEZ-Förderphase (%)							
in den letzten	6 Monaten vor Eintritt	25,6	15,2	42,3	17,1	11,5	25,6
	12-6 Monaten vor Eintritt	25,9	17,7	38,9	19,7	13,7	28,5
Arbeitsgelegenheit (Mehraufwandsvariante) vor der BEZ-Förderphase (%)							
in den letzten	6 Monaten vor Eintritt	51,0	62,9	32	46,2	52,0	37,6
	12-6 Monaten vor Eintritt	56,9	66,0	42,6	52,1	57,5	44,0

Anmerkung: Nur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung, ohne zugelassene kommunale Träger. Auswertungen für Kohorte 2 berücksichtigen nur Eintritte in die Förderphase bis zum 11.9.2008. Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

■ Beschäftigungsstruktur der Geförderten

Von Interesse für die Beurteilung des Beschäftigungszuschusses ist nicht nur, aus welchen Personengruppen die Geförderten rekrutiert werden, sondern auch, welche Beschäftigungen sie ausüben. Gegenwärtig sind Aussagen darüber nur sehr grob auf Basis der Förderstatistik möglich. Detailliertere Daten aus der Beschäftigtenstatistik werden erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen. Einige interessante Befunde lassen sich aber bereits ausmachen. Wegen der geringen Fallzahlen in der ersten Kohorte und der noch geltenden Übergangsregelung (nach der nur zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigungen bei Trägern möglich waren) beschränken sich die Analysen im Folgenden auf die zweite Förderkohorte, also Personen, die von April bis September 2008 in die Maßnahme eingetreten sind.

In dieser Kohorte war ein knappes Drittel der BEZ-Geförderten auf erwerbswirtschaftlich ausgerichtete

Arbeitsplätzen beschäftigt (die nicht zusätzlich und im öffentlichen Interesse waren). Der weit überwiegende Teil der Beschäftigungsverhältnisse wurde also auch nach Auslaufen der Übergangsregelung bei Trägern gefördert (vgl. **Abbildung 2**). In Westdeutschland war dabei der Anteil mit gut 60 Prozent deutlich geringer als in Ostdeutschland (78 %).

Die Beschäftigungsverhältnisse bei Maßnahmeträgern können zusätzlich nach Einsatzbereichen untergliedert werden. Mit einem knappen Viertel aller Förderfälle werden Tätigkeiten im Bereich der Infrastrukturverbesserung insgesamt am häufigsten gefördert, gefolgt von Gesundheit und Pflege sowie den Beratungsdiensten. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den Landesteilen als auch zwischen den Geschlechtern. So sind knapp 40 Prozent der geförderten Männer, aber nur 20 Prozent der Frauen in den Bereichen Umweltschutz und Infrastrukturverbesserung tätig (vgl. **Abbildung 2**). „Typische“ Betätigungsfelder für BEZ-geförderte Frauen sind dagegen soziale Tätigkeiten

Abbildung 2

Tätigkeitsfelder bei der Förderung mit Beschäftigungszuschuss (BEZ)

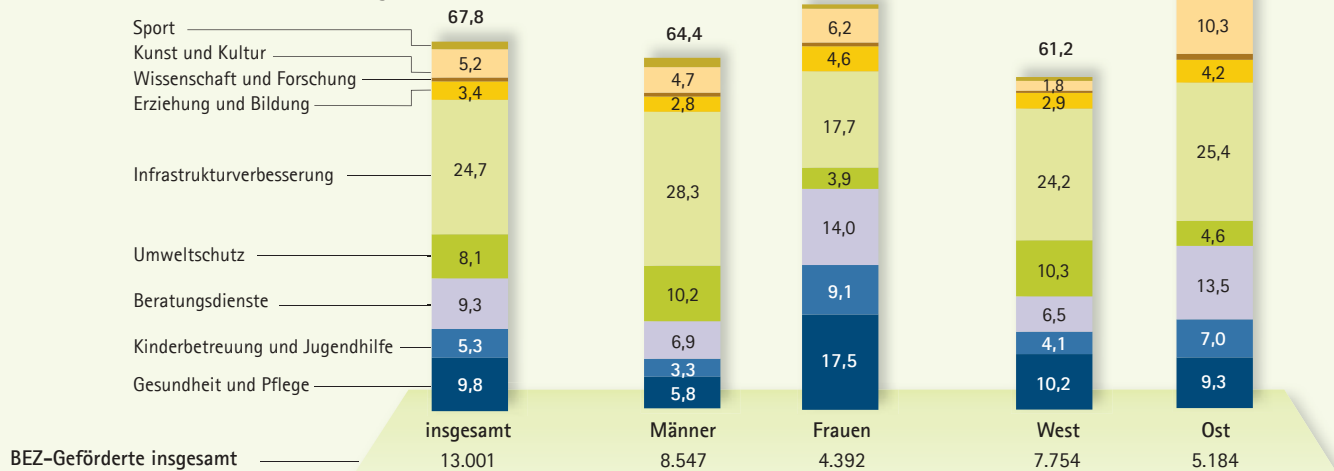
BEZ-Geförderte, die von April bis September 2008 in die Förderphase eingetreten sind (Kohorte 2), Anteile in Prozent

Anteil der BEZ-Geförderten ...

... auf erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Arbeitsplätzen

... auf zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Arbeitsplätzen (bei Maßnahmeträgern)

... nach Einsatzbereichen bei den Maßnahmeträgern



Anmerkung: Nur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung, ohne zugelassene kommunale Träger. Die Auswertungen für Kohorte 2 berücksichtigen nur Eintritte in die Förderphase bis zum 11.9.2008. Zudem werden nur Personen ausgewiesen, bei denen Informationen zur Art der geförderten Beschäftigung vorliegen. Wenige Personen mit Mehrfacheintritten in die BEZ-Förderphase an ein und demselben Datum werden ebenfalls nicht betrachtet, da für diese Personen keine eindeutige Bestimmung der Art der ausgeübten Beschäftigung erfolgen kann. Dies erklärt die etwas geringere Fallzahl in dieser Abbildung verglichen zu den Tabellen 2 und 3. Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

wie Gesundheit und Pflege, Kinderbetreuung und Jugendhilfe sowie Beratungsdienste mit gut 40 Prozent aller Fälle. Unbeantwortet bleiben muss zu diesem Zeitpunkt, ob sich hierin auch unterschiedliche berufliche Vorerfahrungen spiegeln oder ob es sonstige Gründe für die Konzentration der Geschlechter auf die einzelnen Tätigkeitsfelder gibt.

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen Ost und West ist vor allem auffällig, dass der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich Kunst und Kultur in Ostdeutschland mit 10 Prozent deutlich höher ist als in Westdeutschland.

Vergleicht man die Tätigkeitsstrukturen bei der BEZ-Förderung (nur bei Maßnahmeträgern) mit denen von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, so sind sie in der Gesamtschau recht ähnlich: Etwa die Hälfte der AGH- wie der BEZ-Förderfälle finden sich im Bereich Umweltschutz/Infrastruktur, etwa ein Drittel im Feld Soziales, der Rest verteilt sich auf die unterschiedlichen Tätigkeiten im Bereich Bildung und Kultur (vgl. **Abbildung 3**). Im Detail wird vor allem ein Unterschied sichtbar: der deutlich höhere Anteil von BEZ-geförderten Frauen in sozialen Tätigkeiten. Zu den Gründen hierfür können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden. In Betracht kommen teilnehmerseitige Faktoren (etwa Kompetenzen und Beschäftigungswünsche) ebenso wie solche auf Trägerseite. Einen Einfluss auf

die Tätigkeitsstruktur könnte in der Zukunft auch die weitere Verkürzung des Zivildienstes haben. Hier wird zu beobachten sein, wie sie sich auf den Anteil von Stellen gerade im sozialen Bereich auswirkt.

Fazit

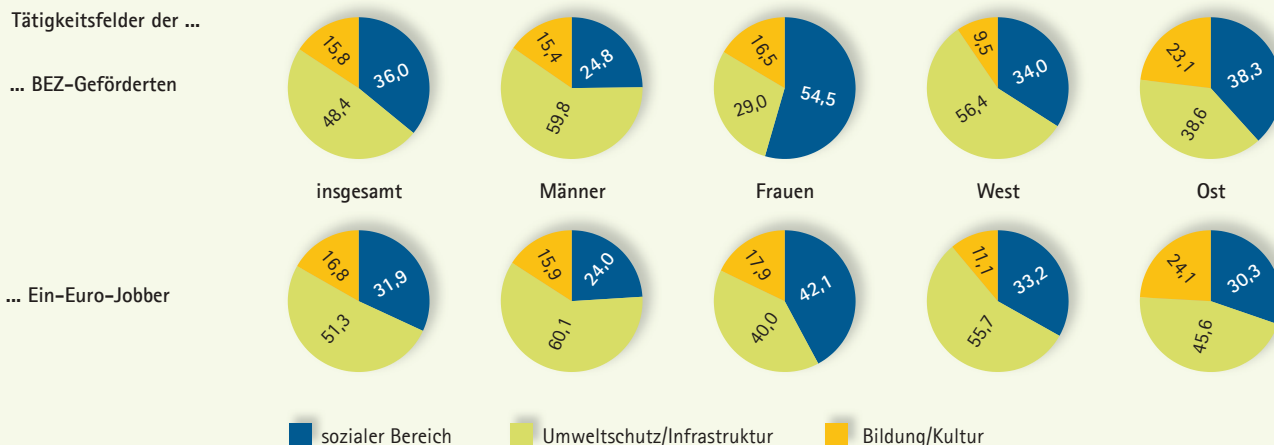
Mit der Einführung des Beschäftigungszuschusses war die Idee verbunden, ein zusätzliches Instrument vor allem für diejenigen Bezieher von ALG II bereitzustellen, die nahezu keine Chancen auf Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt haben. Damit das Instrument auf Dauer funktionieren kann, ist eine besonders sorgfältige Teilnehmerauswahl notwendig. Im Rahmen eines vom BMAS finanzierten Forschungsprojektes haben IAB und RWI nun einen ersten, noch vorläufigen Blick auf die Förderstrukturen geworfen.

Die BEZ-Geförderten des ersten Förderjahres gehören im Durchschnitt auch unter den ALG-II-Beziehern zu den Arbeitsmarktferneren – zumindest nach den meisten der statistisch abbildbaren Merkmalen: Sie haben überwiegend sehr lange Leistungsbezugshistorien sowie einen deutlich höheren Anteil von Älteren und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Daran hat auch die Öffnung der Förderung für erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten zum 1. April 2008 nichts Wesentliches geändert.

Abbildung 3

Tätigkeitsfelder bei der Förderung mit Beschäftigungszuschuss (nur bei Maßnahmeträgern) im Vergleich zu denen bei Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs)

BEZ-Geförderte der Kohorte 2, Eintritte in die Förderphase von April bis September 2008; Ein-Euro-Jobber, Eintritte September 2008; Anteile in Prozent



Anmerkung: Nur Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung, ohne zugelassene kommunale Träger. Die Auswertungen für Kohorte 2 berücksichtigen nur Eintritte in die Förderphase bis zum 11.9.2008. Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

Im Detail gibt es aber einige Hinweise darauf, dass nur ein Teil der Geförderten tatsächlich auf Dauer keine Chancen mehr auf eine reguläre Beschäftigung haben. So sind die geförderten Frauen im Durchschnitt hinsichtlich der meisten Merkmale etwas arbeitsmarktnäher als geförderte Männer und der Anteil Alleinerziehender unter den geförderten Frauen ist auffällig hoch.

Ob dies – ebenso wie die etwas größere Arbeitsmarktnähe der ostdeutschen im Vergleich zu den westdeutschen Geförderten – auf eine mangelnde Zielgenauigkeit des Instrumenteneinsatzes hindeutet oder andere Gründe hat, und welche Umsetzungsempfehlungen sich daraus ableiten, wird Gegenstand weiterer Analysen sein.

Da das vorrangige Ziel der BEZ-Förderung nicht der Übergang in ungeförderte Beschäftigung ist, ist z. B. die Frage zweitrangig, ob während der Förderung marktgängige Qualifikationen erworben werden können. Zwar ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsproduktivität der Geförderten im Zeitverlauf erhöht. Vorrangig ist jedoch, ob die Tätigkeiten geeignet sind, die gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten zu verbessern. Hier wird es – relativ unabhängig vom Beschäftigungsfeld – möglicherweise auch darauf ankommen, inwiefern das Arbeitsumfeld demjenigen einer „echten“ Erwerbstätigkeit nahekommt. Aus den statistischen Daten allein kann dies nicht geschlossen werden, vielmehr sind umfangreiche quantitative und qualitative Teilnehmerbefragungen notwendig, um hierüber Aufschluss zu gewinnen. Diese sind Bestandteil weiterer Forschung. Auch zu den Tätigkeitsfeldern und Einsatzbetrieben des Beschäftigungszuschusses sowie zu den möglichen Substitutions- und Verdrängungseffekten sind weitere Untersuchungen notwendig.

Für den Augenblick bleibt das Fazit, dass sich gerade für die arbeitsmarktfernere Klientel des SGB II die Akquise von geeigneten BEZ-Plätzen bei privaten Arbeitgebern als mühsam erweist. Nur etwa ein Drittel aller Förderfälle sind bisher dort angesiedelt, während der weit überwiegende Teil bei Beschäftigungsträgern verortet ist. Bei letzteren werden im Wesentlichen dieselben Tätigkeitsschwerpunkte gesetzt wie bei der Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten. Ob dies mit der Tatsache zusammenhängt, dass ein erheblicher Teil der BEZ-Geförderten vor Maßnahmebeginn eine Arbeitsgelegenheit absolviert hat, wird ebenfalls noch zu untersuchen sein.