

IAB-Kurzbericht

3/2015

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Rund die Hälfte der im Juni 2014 als arbeitslos erfassten Grundsicherungsempfänger war bereits ein Jahr oder länger ohne Beschäftigung. Lang dauernde Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug beeinträchtigen nicht nur die materiellen Lebensbedingungen, sondern auch die soziale Einbindung der Betroffenen.

■ Im Kontext der Debatte zu einem sogenannten sozialen Arbeitsmarkt steht die soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen momentan im besonderen Fokus politischer Bemühungen.

■ Hier wird am Beispiel der Ein-Euro-Jobs und des Beschäftigungszuschusses untersucht, ob geförderte Beschäftigung dazu beitragen kann, die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen zu verbessern.

■ Öffentlich geförderte Beschäftigung unterscheidet sich teilweise deutlich von regulärer Erwerbsarbeit. Dennoch kann sie zur Verbesserung sozialer Teilhabe beitragen. Das gilt vor allem dann, wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wird, einen vergleichsweise hohen Stundenumfang aufweist und insgesamt einer regulären Erwerbstätigkeit möglichst ähnlich ist.

■ Nicht zuletzt deshalb schätzen die durch den Beschäftigungszuschuss geförderten Personen ihre Teilhabe höher ein als Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs.

Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss

Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?

von Bernhard Christoph, Stefanie Gundert, Andreas Hirsland,
Christian Hohendanner, Katrin Hohmeyer und Philipp Ramos Lobato

Im Juni 2014 waren knapp zwei Millionen Leistungsberechtigte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als arbeitslos registriert. Rund die Hälfte von ihnen (47,4 %) war langzeitarbeitslos. Schätzungen des IAB zufolge haben rund 100.000 bis 200.000 der Langzeitarbeitslosen im SGB II kaum mehr realistische Chancen am ersten Arbeitsmarkt. Eine solche Verfestigung von Arbeitslosigkeit birgt ein hohes Risiko sozialer Teilhabedefizite.

Mit Blick auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose wird im politischen Raum seit einiger Zeit intensiv und kontrovers über die Einrichtung eines sogenannten sozialen Arbeitsmarkts (vgl. Infokasten auf Seite 2) diskutiert. Dabei stehen die betroffenen Langzeitarbeitslosen momentan besonders im Fokus der politischen Bemühungen (BMAS 2014). Hinter dem Begriff des sozialen Arbeitsmarkts verbirgt sich ein arbeitsmarktpolitischer Ansatz, der mithilfe des längerfristigen Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigung auch dieser Gruppe

von Arbeitslosen Beschäftigungsperspektiven eröffnen möchte. Dabei soll zwar eine mögliche spätere Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht aus dem Blick geraten, im Vordergrund steht jedoch – angesichts des Fokus auf Langzeitarbeitslose mit sehr geringen Arbeitsmarktchancen – die Milderung von Teilhabedefiziten, die durch den langfristigen Wegfall von Erwerbsarbeit entstehen können (Kupka/Wolff 2013: 71).

Vor diesem Hintergrund geht der Kurzbericht der Frage nach, wie durch geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessert werden kann. Zu diesem Zweck werden zwei Beschäftigungsmaßnahmen des SGB II untersucht, die sich in Zielsetzung wie Ausgestaltung deutlich voneinander unterscheiden und folglich auch jeweils spezifische Voraussetzungen für die Verbesserung sozialer Teilhabe aufweisen dürften. Mit dem Beschäftigungszuschuss, der auch als „JobPerspektive“ bezeichnet wird und in seiner bisherigen Form mittlerweile abgeschafft wurde, findet eine Fördermaßnahme Berücksichtigung, die der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts recht nahe

kam. Diesem werden die als „Ein-Euro-Jobs“ bekannten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gegenübergestellt. Hierbei handelt es sich um ein Instrument, das zumindest in der Vergangenheit auch der Verbesserung sozialer Teilhabe dienen sollte (Bundesagentur für Arbeit 2009), obwohl es auch andere Ziele verfolgt und sich an eine im Vergleich deutlich größere Zielgruppe richtet.

Der Kurzbericht soll erstens Auskunft darüber geben, ob geförderte Beschäftigung – angesichts der Rahmenbedingungen, die von regulärer Erwerbsarbeit mitunter deutlich abweichen – überhaupt dazu geeignet ist, Teilhabedefizite zu reduzieren. Zweitens soll er zeigen, unter welchen Voraussetzungen geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe der Geförderten verbessern kann. Dazu bündelt der Bericht die Kernbefunde mehrerer Studien (vgl. Infokasten auf Seite 6).

■ Langzeiterwerbslosigkeit als Teilhaberrisiko

Die Chancen bestimmter Gruppen von Leistungsempfängern, eine dauerhafte und bedarfsdeckende Beschäftigung zu finden, sind trotz der zuletzt positiven Arbeitsmarktentwicklung weiterhin als eher gering einzustufen. Das hat vielfältige Gründe. Neben einer begrenzten Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte spielen auch individuelle Vermittlungshemmnisse eine Rolle. Darunter versteht man persönliche Merkmale der Arbeitslosen, die ihr Risiko erhöhen, keine neue Beschäftigung zu finden. Dazu zählen beispielsweise fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, ein Alter von über 50 Jahren oder ein bereits sehr lange bestehender Leistungsbezug.

Analysen auf Basis der IAB-Studie Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) zeigen, dass die Arbeitsmarktchancen deutlich sinken, wenn Personen mehrere solcher Vermittlungshemmnisse aufweisen (Achatz/Trappmann 2011). Dies stellt ein nicht unerhebliches Problem dar: In der ersten Erhebungswelle des PASS, die zwischen Ende 2006 und Mitte 2007 durchgeführt wurde, wiesen z. B. mehr als zwei Drittel aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mehrere Vermittlungshemmnisse auf.

Mit einer solchen Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug ist ein hohes Risiko materieller, sozialer und kultureller Teilhabedefizite verbunden, da Erwerbsarbeit in Arbeitsgesellschaften eine herausgehobene Bedeutung bei der Vermittlung gesellschaftlicher Teilhabe hat. Dabei spielt vor allem das so erzielte Erwerbseinkommen eine Rolle, weil gesellschaftlicher Status und Anerkennung, die Teilnahme am sozialen Leben sowie materielle Teilhabe eng mit diesem verknüpft sind.

Studien zeigen, dass auch das Gefühl gesellschaftlicher Zugehörigkeit mit dem Erwerbsstatus zusammenhängt: Erwerbstätige – insbesondere in „regulären“, unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen – fühlen sich besser in die Gesellschaft integriert als Arbeitslose (Gundert/Hohendanner 2014a). Hingegen kann Langzeitarbeitslosigkeit das Gefühl sozialer Zugehörigkeit beeinträchtigen, wozu auch Stigmatisierungserfahrungen der Betroffenen beitragen können (Hirsland/Ramos Lobato 2014).

Der Blick auf die Situation in der Grundsicherung unterstreicht zudem, dass die Leistungsempfänger mitunter von erheblichen Versorgungsdefiziten betroffen sind, die bei längeren Bezugsdauern tenden-

i

Sozialer Arbeitsmarkt

Mit dem Begriff des sozialen Arbeitsmarkts wird ein arbeitsmarktpolitischer Ansatz bezeichnet, der mithilfe des langfristigen Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigung auch jenen Leistungsempfängern der Grundsicherung eine Beschäftigungsperspektive eröffnen möchte, die kaum mehr realistische Arbeitsmarktchancen aufweisen (Cremer 2007). Während mit dem Beschäftigungszuschuss bis 2012 ein Instrument im SGB II existierte, das der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts denkbar nahe kam, gilt dies für die derzeit vorhandenen Instrumente nach § 16d und § 16e SGB II nur bedingt. Im November 2014 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter dem Titel „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein Programm ins Leben gerufen, das im Sommer 2015 starten und geförderte Arbeitsplätze für bis zu 10.000 „besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose“ schaffen soll (BMAS 2014).

Der Idee nach richtet sich der soziale Arbeitsmarkt ausdrücklich an einen Kreis von arbeitslosen Hilfeempfängern im SGB II, die wegen gesundheitlichen Einschränkungen, fehlenden Berufsabschlüssen oder sonstigen Einschränkungen ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit auch zukünftig kein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis finden dürften. Schätzungen des IAB zufolge trifft dies auf zwischen 100.000 und 200.000 Leistungsberechtigte der Grundsicherung zu (Koch/Kupka 2012: 30). Konsequenterweise gehört die Wiedereingliederung der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt daher nicht zur primären Zielsetzung des sozialen Arbeitsmarkts, wenngleich der Übergang in reguläre Beschäftigung weiterhin möglich bleiben soll. Im Vordergrund steht vielmehr die Verbesserung sozialer Teilhabe, die gerade durch langandauernde Arbeitslosigkeit beeinträchtigt werden kann (Kupka/Wolff 2013: 71). Bei der Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts sollte Wert auf die strenge Einhaltung der Zielgruppe gelegt werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass auch solche Personen gefördert werden, die noch Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Dies versperrt den Betroffenen nicht nur den Übergang in reguläre Beschäftigung, sondern ist zugleich mit hohen gesamtgesellschaftlichen Kosten verbunden.

ziell höher ausfallen (Christoph/Lietzmann 2013). Die durch den Wegfall der Erwerbsarbeit ausgelösten materiellen Probleme können eng mit Einschränkungen der sozialen Teilhabe verbunden sein. Diese schlagen sich im Rückgang sozialer Aktivitäten bzw. Kontakte, etwa zu Kollegen, nieder (Marquardsen 2012). Zudem trägt Arbeitslosigkeit zur Destrukturierung des Alltags bei und begünstigt die Entstehung bzw. Verstärkung gesundheitlicher Probleme (Eggs 2013).

■ Rahmenbedingungen von Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss

Dass geförderte Beschäftigung den genannten Teilhabedefiziten entgegenwirken kann, ist keineswegs selbstverständlich. Schließlich unterscheiden sich die verschiedenen Varianten geförderter Beschäftigung in ihren Rahmenbedingungen nicht nur von regulären Arbeitsplätzen, sondern auch untereinander recht deutlich. Dies zeigt die Gegenüberstellung der Rahmenbedingungen von Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante) und Beschäftigungszuschuss (vgl. Tabelle 1).

Bei den Ein-Euro-Jobs handelt es sich um eine sozialrechtliche Fördermaßnahme, die in den ersten Jahren nach Einführung des SGB II in großem Umfang zum Einsatz kam. So waren zwischen 2006 und 2010 noch deutlich über eine halbe Million Zugänge jährlich zu verzeichnen. Bis zum Jahr 2013 ist diese Zahl auf rund 280.000 gesunken (StatBA 2014). Die Teilnehmer erhalten neben den ALG-II-Leistungen eine Aufwandsentschädigung, die in der Regel einen bis zwei Euro pro Stunde beträgt. Berücksichtigt man den Stundenumfang von üblicherweise bis zu 30 Stunden pro Woche, ergibt sich eine monatliche Mehraufwandsentschädigung von durchschnittlich 150 Euro (StatBA 2014). Auch wenn diesen Mehreinnahmen erhöhte Ausgaben gegenüberstehen (z. B. Fahrtkosten oder Ausgaben für Arbeitskleidung), ist davon auszugehen, dass sie die finanzielle Situation der Maßnahmeteilnehmer insgesamt verbessern. Die im Rahmen der Ein-Euro-Jobs verrichteten Arbeiten sollen zusätzlich und wettbewerbsneutral sein sowie im öffentlichen Interesse liegen. Auch in dieser Hinsicht weichen die Ein-Euro-Jobs deutlich von regulärer Beschäftigung ab. Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen dieses Instruments umfassten anfänglich sowohl die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen als auch die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger sowie die Verbesserung ihrer sozialen Teilhabe. Mit den 2012 erfolgten Geset-

Tabelle 1

Rahmenbedingungen von Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss

	Ein-Euro-Jobs	Beschäftigungszuschuss
Rechtliche Grundlage	Sozialrechtsverhältnis (§ 16d SGB II, in der Fassung vom Januar 2009)	Arbeitsverhältnis (§ 16a SGB II, in der Fassung vom Oktober 2007)*
Form und Höhe der Vergütung	Mehraufwandsentschädigung; Höhe orientiert sich am anfallenden Aufwand, kann pauschaliert erbracht werden	Arbeitsentgelt; Höhe orientiert sich an tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung; bis zu 75 % öffentlich bezuschusst
Laufzeit	Gesetzlich nicht geregelt, i.d.R. bis sechs Monate	Zunächst auf bis zu zwei Jahre befristet, anschließend auch unbefristet
Soziale Sicherung	Im Rahmen der Grundsicherung	Sozialversicherungspflichtig (ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung)
Arbeitgeber/Einsatzfelder	Beschränkt auf zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Arbeiten	Gemeinnützige, ab April 2008 auch privatwirtschaftliche Arbeitgeber

Die Übersicht gibt die Rahmenbedingungen wieder, die im Untersuchungszeitraum galten.

* Ab 2010 fanden sich die Regelungen zum Beschäftigungszuschuss in § 16e SGB II.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007, 2009).

© IAB

zesänderungen wurden die Zielsetzungen gestrafft, sodass nur das erste der genannten Ziele weiterhin besteht.

Demgegenüber verfolgte der 2007 eingeführte und im Frühjahr 2012 in die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ überführte Beschäftigungszuschuss ein anderes Ziel. Konzipiert für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte ohne realistische Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt, sollte er „dauerhafte, sinnvolle und gesellschaftlich anerkannte Beschäftigungsmöglichkeiten“ (Brandner 2007) eröffnen. Dazu wurden die Rahmenbedingungen des Beschäftigungszuschusses am Modell des „Normalarbeitsverhältnisses“ ausgerichtet: Gefördert wurden Arbeitsverhältnisse bei gemeinnützigen wie privatwirtschaftlichen Arbeitgebern, die – mit Ausnahme des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung – sozialversicherungspflichtig waren, häufig in Vollzeit ausgeübt und tariflich bzw. ortsüblich entlohnt werden sollten. Zumindest Alleinstehenden sollte dies für den Zeitraum der Förderung ein Leben ohne Bezug von SGB-II-Leistungen ermöglichen (ebd.). Nach einer zunächst zweijährigen Befristung konnte die Förderung unbefristet fortgesetzt werden, sofern die Aufnahme regulärer Beschäftigung weiterhin ausgeschlossen war – ein Novum in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In den beiden Jahren 2008 und 2009 waren jährlich über 25.000 Zugänge in so geförderte Arbeitsverhältnisse zu verzeichnen

(StatBA 2013). Insgesamt belief sich die Zahl der Förderfälle auf etwa 64.000 (StatBA 2013).

■ Teilhabe durch geförderte Beschäftigung

Im Folgenden werden Kernbefunde mehrerer Studien vorgestellt, die sich am Beispiel von Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss mit dem Beitrag geförderter Beschäftigung zur Verbesserung sozialer Teilhabe befasst haben (vgl. Infokasten auf Seite 6). Methodisch unterscheiden sich diese Studien dadurch, dass sie teils auf quantitativen Befragungsdaten, teils auf qualitativen Interviews basieren. Während erstere statistisch repräsentativ sind, ermöglichen letztere einen vertieften Einblick in die Lebenswirklichkeiten der Geförderten.

Ein-Euro-Jobs

Auf Basis des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit“ (PASS) aus den Jahren 2006 bis 2009 haben Christoph/Hohmeyer (2012) untersucht, wie Personen, die in einem Ein-Euro-Job beschäftigt sind, diesen bewerten. **Abbildung 1** zeigt, dass die Teilnehmenden im Durchschnitt vor allem die teilhabeförderlichen Aspekte der Ein-Euro-Jobs betonen – z. B. gestiegene Kontaktmöglichkeiten, das

Empfinden, eine sinnvolle Aufgabe zu haben sowie die infolge der Aufwandsentschädigungen verbesserte materielle Versorgungslage. Hingegen sind die Erwartungen der Befragten bezüglich der Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt eher gering. Da Ein-Euro-Jobs im Untersuchungszeitraum auch zur sanktionsbewehrten Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden konnten, werden sie in der Fachöffentlichkeit durchaus kontrovers diskutiert. Bei der durchschnittlichen Bewertung durch die Teilnehmenden selbst spielt dies jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Die Teilnahme wurde nur in geringem Maße als „entwürdigend“ empfunden und die Vermeidung von Sanktionen eher selten als Ausschlag gebendes Teilnahmemotiv genannt.

Dennoch zeigt sich, dass der Zugangsweg in die Maßnahme eine große Bedeutung hat. Erwartungsgemäß sehen Teilnehmende, die nach eigenen Angaben lediglich aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters die Maßnahme aufgenommen haben, diese insgesamt negativer als Befragte, die auf eigenen Wunsch oder im gegenseitigen Einvernehmen daran teilnehmen. Dies trifft in gleicher Weise auf ihre Bewertung der sozialintegrativen Wirkungen der Maßnahme zu. Ist die Teilnahme nicht freiwillig, betrachten die Geförderten selbst die objektiv mit der Maßnahme einhergehende Verbesserung der finanziellen Situation in einem deutlich ungünstigeren Licht.

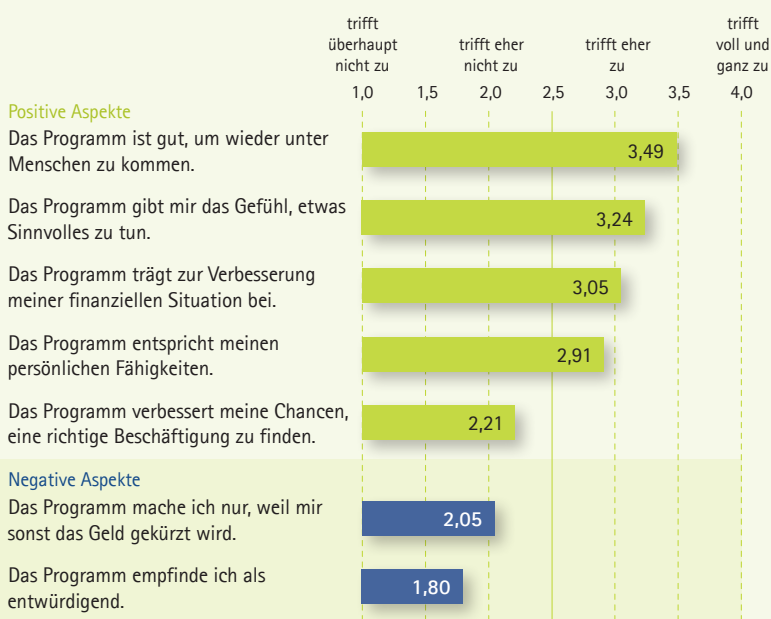
Ein zweiter wichtiger Aspekt für die Bewertung der Maßnahme ist die Art der ausgeübten Tätigkeit. So werden Ein-Euro-Jobs deutlich positiver beurteilt, wenn diese aus Sicht der befragten Teilnehmer einen qualifizierten Berufsabschluss erfordern.

Dass einzelne Aspekte der Ein-Euro-Jobs von den Teilnehmenden positiv beurteilt werden, sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob sie ihre gesellschaftliche Teilhabe im Zuge der Teilnahme auch insgesamt besser einschätzen. Gundert/Hohendanner (2014b) haben mithilfe des PASS untersucht, ob es Indizien für eine positive Wirkung der Ein-Euro-Job-Teilnahme auf die wahrgenommene gesellschaftliche Integration der Teilnehmenden gibt.

Betrachtet man alle Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs, lässt sich im Durchschnitt kein verbessertes Gefühl gesellschaftlicher Zugehörigkeit durch die Teilnahme feststellen. Eine Steigerung des sozialen Integrationsempfindens kann jedoch bei Teilnehmern beobachtet werden, die angeben, die Arbeitsgelegenheit freiwillig, das heißt nicht bloß aus Angst vor finanziellen Sanktionen, aufgenommen zu haben. Dieser Befund bestätigt die bereits oben betonte Relevanz

Abbildung 1

Wie die Teilnehmenden einzelne Aspekte der Ein-Euro-Jobs im Zeitraum 2006 bis 2009 bewertet haben



Quelle: Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit“ (PASS) 2006 bis 2009. Gepoolte Daten, arithmetisches Mittel, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse; N=720-726.

© IAB

des Zugangswegs in die Maßnahme. Darüber hinaus verweist er auf die Bedeutung, die der Qualität des Betreuungsverhältnisses zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden zukommt.

Wenn sich die Teilnehmenden vom Jobcenter nicht unterstützt fühlen, geht die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs nicht mit einem höheren gesellschaftlichen Integrationsempfinden einher. Bei Teilnehmern hingegen, die den Eindruck haben, dass die Fachkräfte ihnen „wirklich helfen wollen“, zeigt sich ein Anstieg des Zugehörigkeitsgefühls. Auch das Empfinden, durch den Ein-Euro-Job „wieder unter Menschen zu kommen“ und „etwas Sinnvolles zu tun“ sowie die subjektive Einschätzung, dass sich durch den Ein-Euro-Job die finanzielle Situation und die Beschäftigungschancen verbessert haben, geht mit einer höheren wahrgenommenen gesellschaftlichen Integration einher.

Über die genannten Aspekte hinaus können die formellen Rahmenbedingungen der Arbeitsgelegenheit einen Einfluss auf das Integrationsempfinden haben. So fällt dieses bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als 20 Stunden höher aus. Außerdem spielt die Gesamtdauer der Beschäftigung in einer Arbeitsgelegenheit eine wesentliche Rolle für das Teilhabegefühl: Eine Verbesserung zeigt sich eher bei Personen, deren aktuelle Maßnahme bereits länger als ein halbes Jahr andauert. Die subjektiv empfundene gesellschaftliche Teilhabe verbessert sich also erst, wenn die Maßnahme in dieser Hinsicht mit regulärer Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung vergleichbar ist.

Beschäftigungszuschuss

Die teilhabefördernden Effekte des Beschäftigungszuschusses wurden im Rahmen einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales finanzierten Evaluationsstudie untersucht (ISG/IAB/RWI 2011). Verglichen mit den Ein-Euro-Jobs wiesen die mit dem Beschäftigungszuschuss geförderten Arbeitsverhältnisse eine höhere Ähnlichkeit zu regulärer Erwerbsarbeit auf – auch weil sie nicht dazu dienen, die Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger zu überprüfen. Diese Studie zeigt auf Basis einer repräsentativen Panelerhebung, dass Personen, die mit dem Beschäftigungszuschuss gefördert werden, ihre gesellschaftliche Teilhabe deutlich besser bewerten als eine Kontrollgruppe erwerbsfähiger Grundsicherungsbezieher, die keine derartige Förderung erhalten (vgl. Tabelle 2). Allerdings zeigt die Längsschnittanalyse, dass der positive Effekt auf die sozia-

Tabelle 2

Auswirkungen des Beschäftigungszuschusses auf die gesellschaftliche Teilhabe der Teilnehmer

Frageformulierung: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder ausgeschlossen?“ Kodierung der Variablen von „0 = ausgeschlossen“ bis „10 = dazugehörig“.

Variable	Effekt	Mittelwert
Wirkung auf das Gefühl der gesellschaftlichen Zugehörigkeit	1,166 ***	6,79

Signifikanzniveau: *** = $p < 0,01$.

Lesehinweis: Die durchschnittliche gesellschaftliche Zugehörigkeit der Teilnehmer am Beschäftigungszuschuss in der Teilnehmergruppe 2008 hat einen Wert von 6,79 auf der 11-stufigen Antwortskala und liegt 1,166 höher als die gesellschaftliche Zugehörigkeit von vergleichbaren Personen, die in dem Zeitraum keine Teilnahme am Beschäftigungszuschuss begonnen haben.

Quelle: Entnommen aus ISG/IAB/RWI 2011; Ergebnisse eines statistischen Matching-Verfahrens für Personen, die im zweiten Halbjahr 2008 die Teilnahme an einem Beschäftigungszuschuss begonnen haben.

© IAB

le Teilhabe im Verlauf der Förderung etwas abnimmt (ISG/IAB/RWI 2011: 214).

Weitergehende Analysen der Studie weisen darauf hin, dass sich eine Verbesserung der sozialen Teilhabe auch im Vergleich zu Teilnehmern an Ein-Euro-Jobs ergibt. Die Autoren der Studie sprechen daher von einem „spezifischen Effekt“ (ebd.: 225) des Beschäftigungszuschusses, der in der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahme begründet sein dürfte.

Eine qualitative Fallanalyse, die im Rahmen der genannten Evaluationsstudie durchgeführt wurde, hat sich näher mit der Frage der sozialen Teilhabe beschäftigt (Hirsland et al. 2012). Über einen Zeitraum von 18 Monaten hinweg wurden die Geförderten mehrfach zu ihrer Lebenssituation, ihrem geförderten Arbeitsverhältnis sowie dessen Folgen für die materielle und soziale Teilhabe befragt. Dabei handelt es sich bei den Befragten um Personen, die aufgrund unterschiedlicher Vermittlungshemmnisse teils über Jahre hinweg arbeitslos und daher auf staatliche Unterstützung angewiesen waren. Ihre lang andauernde Arbeitslosigkeit und den Grundsicherungsbezug erlebten sie als eine mit vielfältigen Schwierigkeiten verbundene Zeit. Diese war z. B. durch teils massive Einschränkungen der materiellen Versorgung sowie durch einen Rückgang oder gar den Verlust persönlicher Kontakte und Beziehungen gekennzeichnet. Hinzu kam, dass die Zeit im Grundsicherungsbezug als fremdbestimmt wahrgenommen wurde – nicht zuletzt wegen der von den Betroffenen als unberechenbar empfundenen Zuweisung in Maßnahmen durch die Jobcenter und der relativ kurzen Dauer dieser Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erlebten die Befragten die Aufnahme der geförderten Beschäftigung als grundlegende Verbesserung ihrer materiellen wie sozialen Teilhabemöglichkeiten. Die Verbesserung hängt den Interviews zufolge wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß die Geförderten ihre Lebenssituation als vergleichbar mit der des „Normalbürgers“ wahrnehmen konnten. Im Rahmen der Analysen wurden im Wesentlichen drei Bedingungen identifiziert, die einer solchen wahrgenommenen „Normalisierung“ der persönlichen Lebensumstände entgegenkommen können: die Überwindung des Leistungsbezugs, das Gefühl, über selbstverdientes Geld zu verfügen sowie die vergleichsweise lange Förderdauer (zur Bedeutung der Arbeitstätigkeit für geförderte Beschäftigte vgl. Bauer et al. 2013).

Teil der positiv wahrgenommenen Normalisierung war, dass der Lebensunterhalt nunmehr mit selbst verdientem Geld bestritten werden kann statt mit Transferleistungen. Damit rückt neben der Erwei-

terung materieller Teilhabespielräume ein weiterer Aspekt in den Vordergrund: Weil sie ihr Geld in Form einer Lohnzahlung direkt von ihrem Arbeitgeber erhielten, sahen sich die Befragten – trotz der hohen staatlichen Subvention – nicht länger als „Almosenempfänger“. Sie empfanden sich nunmehr – wie es eine der Befragten formulierte – als eigenständige „Verdiener“. Dieser Umstand wurde als Statusaufwertung erlebt und war mit einem Zugewinn an Selbstbewusstsein verbunden. Auf dieser Grundlage konnten auch Kontakte und Aktivitäten mit Nicht-Leistungsbeziehern intensiviert werden, die zuvor teils aus Scham eingestellt wurden. Entsprechend ließ sich eine stärkere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und an sozialen Aktivitäten – z. B. gemeinsames Ausgehen – beobachten, als dies während der Arbeitslosigkeit der Fall war.

Daneben war der zeitliche Rahmen der Förderung wichtig für die wahrgenommene Normalisierung. Da dieser in den untersuchten Fällen meist zwei Jahre betrug, nahm die neue Lebenssituation für die Teilnehmer in der Mitte der Förderphase den Charakter des Alltäglichen an. Dazu dürfte auch beigetragen haben, dass die Befragten in der Beschäftigungsphase kaum Kontakt zu den Jobcentern haben müssen.

Gegen Ende der Vertragsdauer wurde in den Interviews entsprechend verstärkt die Sorge vor erneuter Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen geäußert. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass sich bei den Geförderten, die während der Beschäftigung auf ergänzendes Arbeitslosengeld II angewiesen waren, kein vergleichbar stark ausgeprägtes Gefühl verbesserter Teilhabe einstellte. Die Notwendigkeit, ergänzend zum geförderten Lohn weiterhin Leistungen des Jobcenters beziehen zu müssen, wird von Teilen der Betroffenen als ungerecht empfunden.

■ Fazit

Die präsentierten Befunde zeigen, dass die beiden hier betrachteten Formen geförderter Beschäftigung – trotz aller Unterschiede zu einer regulären Erwerbstätigkeit – unter bestimmten Umständen einen Beitrag zur Verbesserung der sozialen Teilhabe der Maßnahmeteilnehmer leisten können. In Hinblick auf eine solche Verbesserung können die Ergebnisse unseres Erachtens Hinweise für eine möglichst zielführende Ausgestaltung derartiger Maßnahmen geben. Es wird deutlich, dass eine geförderte Beschäftigung die soziale Integration der Teilnehmer

i Datenbasis

■ Die Befunde zu den Ein-Euro-Jobs von Christoph/Hohmeyer (2012) und Gundert/Hohendanner (2014b) stützen sich auf Daten der seit 2006 jährlich durchgeführten IAB-Studie Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS). Zum Themenspektrum der kombinierten Haushalts- und Personenbefragung zählen unter anderem die materielle und soziale Lage der Haushalte und Personen, Informationen zum Bezug von SGB-II-Leistungen sowie subjektive Einstellungen. Die Analysen von Christoph/Hohmeyer basieren auf den ersten drei Wellen dieser Studie, die zwischen 2006 und 2009 erhoben wurden. Die Analysen von Gundert/Hohendanner beziehen sich auf arbeitslose ALG-II-Empfänger, die an den ersten sieben Wellen (2006–2013) der PASS-Befragung teilgenommen haben. Gegenstand der Untersuchung ist deren subjektiv wahrgenommene Zugehörigkeit zur Gesellschaft. Dabei werden ALG-II-Empfänger, die zum jeweiligen Befragungszeitpunkt an einer Arbeitsgelegenheit teilgenommen haben, mit Nicht-Teilnehmern verglichen, und zwar im Hinblick auf das Ausmaß ihrer subjektiven Integration.

■ Die quantitativen und qualitativen Untersuchungsergebnisse zum **Beschäftigungszuschuss** beruhen auf der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebenen bundesweiten Evaluation der Beschäftigungsförderung nach § 16a SGB II bzw. ab 2010 § 16e SGB II (ISG/IAB/RWI 2011). Eine repräsentative Wiederholungsbefragung (zwei Wellen) von Personen, die mit dem Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, und von einer aus vergleichbaren Leistungsberechtigten der Grundsicherung zusammengesetzten Kontrollgruppe liefern die quantitativen Ergebnisse. Die qualitativen Fallstudien zur Beschäftigungsförderung wurden im Rahmen der dritten und vierten Welle des qualitativen IAB-Panels „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ erhoben. Das Aufstockungssample umfasst 20 geförderte Personen. Zum Einsatz kamen zunächst biografische Interviews, die Folgebefragung in Welle 4 war stärker an problemzentrierten Erhebungsverfahren orientiert. In 14 der 20 Fälle wurden zusätzlich alle sechs bis acht Wochen telefonische Kurzinterviews durchgeführt, um Entwicklungen und Ereignisse im Arbeitsumfeld der Befragten sowie deren aktuelle persönliche Situation erfassen zu können. Die Erhebungen zum qualitativen Teil der Untersuchung erfolgten unter Beteiligung des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung München e.V.

insbesondere dann begünstigt, wenn sie sich – wie beim früheren Beschäftigungszuschuss der Fall – an regulärer Erwerbsarbeit orientiert und eine flankierende Unterstützung durch die Jobcenter aufweist.

Ein zentraler Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Freiwilligkeit der Teilnahme. Am Beispiel der Ein-Euro-Jobs konnte gezeigt werden, dass der Zugangsweg zur Förderung nicht nur in Zusammenhang mit der subjektiven Bewertung der Maßnahme steht, sondern auch mit dem Erleben gesellschaftlicher Teilhabe insgesamt: Ein-Euro-Jobs gehen vor allem dann mit einem höheren Teilhabeempfinden einher, wenn die Geförderten freiwillig, also nicht bloß zur Vermeidung von Sanktionen des Jobcenters, an der Maßnahme teilnehmen und wenn sie sich von den Mitarbeitern der Jobcenter unterstützt fühlen. Daher kann es im Sinne der sozialen Teilhabe problematisch sein, wenn eine Maßnahme wie die Ein-Euro-Jobs gleichzeitig zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt wird.

Darüber hinaus spielt die formale Ausgestaltung der Maßnahme eine zentrale Rolle. Bei den Ein-Euro-Jobs wurde auch deutlich, dass eine Erhöhung des Teilhabeerlebens insbesondere dann festgestellt werden kann, wenn die Maßnahme länger dauert oder eine höhere Wochenarbeitszeit aufweist.

Die längere Förderdauer wird im Hinblick auf die soziale Integration auch beim Beschäftigungszu-

schuss als relevant erachtet. Als weitere teilhabefördernde Aspekte kommen hier Form und Höhe der Vergütung sowie die zumindest temporäre Überwindung des ALG-II-Bezugs hinzu. So geht aus den Interviews mit den Geförderten hervor, dass sie ihre eigene Lebenssituation als zumindest annähernd mit der des „Normalbürgers“ vergleichbar erleben. Sie gehen einer regelmäßigen Arbeit nach und erhalten dafür einen vom Arbeitgeber ausbezahlten Lohn, den sie – und das ist besonders bedeutsam – trotz der hohen staatlichen Subvention als „selbstverdient“ begreifen können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass geförderte Beschäftigung das Potenzial besitzt, Teilhabedefizite gerade jener Leistungsempfänger zu mildern, die kaum realistische Beschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt aufweisen. Allerdings ist zu betonen, dass es sich hierbei um eine sehr spezifische und zahlenmäßig eng begrenzte Teilgruppe der SGB-II-Leistungsempfänger handelt. Betrachtet man die Leistungsempfänger insgesamt, sollte weiterhin der Übergang in ein existenzsicherndes Arbeitsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund der Bemühungen stehen. Dies sollte auch bei Personen mit geringen Beschäftigungschancen nicht aus dem Blick verloren werden, da ungeförderter Erwerbsarbeit eine hohe Bedeutung für eine gelungene soziale Integration zukommt.



Bernhard Christoph

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ im IAB.

bernhard.christoph@iab.de



Dr. Stefanie Gundert

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘“ im IAB.

stefanie.gundert@iab.de



Dr. Andreas Hirsland

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ im IAB.

andreas.hirsland@iab.de



Dr. Christian Hohendanner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ im IAB.

christian.hohendanner@iab.de



Dr. Katrin Hohmeyer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.

katrin.hohmeyer@iab.de



Philipp Ramos Lobato

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.

philipp.ramos-lobato@iab.de

Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. [IAB-Discussion Paper Nr. 2](#), Nürnberg.
- Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2013): Bewältigungs- und Aneignungsmuster staatlich geförderter Beschäftigung bei ehemaligen Langzeitarbeitslosen. Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, H. 3, S. 277-294.
- Brandner, Klaus (2007): Job Perspektive – Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach §16 SGB II. Stand Juli 2009, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): SGB II – Arbeitshilfe: Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16a SGB II – JobPerspektive. Stand: 01.10.2007, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2014): Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Download von: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/konzeptpapier-chancen-oeffnen-teilhabe-sichern.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.1.2015.
- Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen. Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. [Sozialer Fortschritt](#), Bd. 61, H. 6, S. 118-126.
- Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten (2013): Je länger, je weniger? Zum Zusammenhang zwischen der Dauer des ALG-II-Leistungsbezugs und den materiellen Lebensbedingungen der Betroffenen. [Zeitschrift für Sozialreform](#), Jg. 59, H. 2, S. 167-196.
- Cremer, Georg (2007): „Sozialer Arbeitsmarkt“: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition, ifo Schnelldienst, Jg. 60, H. 10, S. 27-32.
- Eggs, Johannes (2013): Unemployment benefit II, unemployment and health, [IAB-Discussion Paper Nr. 12](#), Nürnberg.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2014a): Do fixed-term and temporary agency workers feel socially excluded? Labour market integration and social well-being in Germany. [Acta Sociologica](#), Vol. 57, No. 2, S. 135-152.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2014b): Active labour market policies and social integration in Germany: Does participation in the 'One-Euro-Job' workfare program improve unemployed individuals' sense of social affiliation? mimeo.
- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2014): „Die wollen ja ein bestimmtes Bild vermitteln“. Zur Neupositionierung von Hilfeempfängern im aktivierenden Sozialstaat. [SWS-Rundschau](#), Jg. 54, H. 2, S. 181-200.
- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. [WSI-Mitteilungen](#), Jg. 65, H. 2, S. 94-102.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [ISG/IAB/RWI] (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, Berlin.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. [WISO Diskurs](#), Bonn, 39 S.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? [IAB-Forum](#), Nr. 2, S. 70-75.
- Marquardsen, Kai (2012): Aktivierung und soziale Netzwerke. Die Dynamik sozialer Beziehungen unter dem Druck der Erwerbslosigkeit, Wiesbaden: VS Verlag.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit [StatBA] (2014): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2013, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit [StatBA] (2013): Beschäftigungszuschuss (BEZ) und Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach § 16e SGB II. Berichtsjahr 2013.