



Die Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit beeinflusst die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in der Grundsicherung

Rüdiger Wapler, Katja Wolf, Joachim Wolff

Eine Studie des IAB legt nahe, dass die Wirksamkeit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme davon abhängt, wie hoch die regionale Arbeitslosigkeit ist. So entfalten manche Instrumente ihre positive Wirkung eher dort, wo die Erwerbslosigkeit gering ist. Andere hingegen scheinen eher in solchen Regionen zu wirken, in denen die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ausfällt.

[Aktive Arbeitsmarktpolitik](#), soweit sie im Rahmen der [Grundsicherung für Arbeitsuchende](#) umgesetzt wird, zielt darauf ab, [erwerbsfähigen](#) Leistungsberechtigten zu helfen, eine Erwerbstätigkeit zu finden und ihren Lebensunterhalt stärker aus eigenen Mitteln bestreiten zu können. Maßnahmen wie [Eingliederungszuschüsse](#) oder die [Förderung der beruflichen Weiterbildung](#) können dabei, abhängig von der regionalen [Arbeitslosenquote](#), unterschiedliche Effekte auf die Integrationschancen sowohl der Geförderten selbst als auch der nicht geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten haben. Dafür gibt es eine Reihe

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 1

von Gründen:

- In Regionen mit einer niedrigen Arbeitslosenquote ist die Anzahl der offenen Stellen pro arbeitsloser Person in der Regel relativ hoch. Damit ist der Wettbewerb um verfügbare Stellen zwischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die an Maßnahmen teilnehmen, und denen, die nicht daran teilnehmen, dort geringer als in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Eine erhöhte Chance der Geförderten auf eine Integration in den Arbeitsmarkt führt in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit daher seltener dazu, dass die Aufnahme einer Erwerbsarbeit von anderen [Arbeitslosen](#) spürbar erschwert wird.
- Die Zusammensetzung der arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unterscheidet sich zwischen Regionen mit hoher und niedriger Arbeitslosenquote. Bei regional guter Arbeitsmarktlage gelingt es arbeitsmarktnahen Arbeitslosen relativ schnell ihre Arbeitslosigkeit zu beenden. In der Folge ist der Anteil von Personen mit Vermittlungshemmnissen an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in diesen Regionen höher. Lohnsubventionen, die diese Vermittlungshemmnisse ausgleichen sollen, dürften sich demnach dort als besonders effektiv erweisen.
- Bezüglich möglicher Mitnahmeeffekte kann sich die Höhe der Arbeitslosigkeit theoretisch positiv oder negativ auf die Effektivität von Lohnsubventionen auswirken. Einerseits kann es sein, dass Betriebe aufgrund der guten Wirtschaftslage sowieso mehr Menschen einstellen und die Lohnsubventionen „mitnehmen“ möchten, sprich die Mitnahmeeffekte ansteigen. Andererseits dürfte bei niedriger Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht einzelner Betriebe gegenüber Arbeitslosen und [Jobcentern](#) geringer sein, was Mitnahmeeffekte reduziert.
- Weiterbildungsmaßnahmen hingegen dürften in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit tendenziell besser wirken. Denn dort finden Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt typischerweise schlechter zusammen, der sogenannte qualifikatorische oder berufliche [Mismatch](#) ist höher. Weiterbildungsmaßnahmen dienen dazu, eben diesen Mismatch zu reduzieren. Zudem dürften [Lock-In-Effekte](#), wonach die Chancen, eine Beschäftigung zu finden, während der Maßnahme für Teilnehmende geringer sind als für nicht Teilnehmende, weniger bedeutsam sein.

Empirisch untersucht wurden diese Hypothesen in einer 2022 erschienenen [Studie von Rüdiger Wapler, Katja Wolf und Joachim Wolff](#), deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst werden. Die Ergebnisse dieser Studie beziehen sich, um ein einheitliche Datengrundlage zu haben, auf den Zeitraum von 2006 bis 2011, dürften aber auch heute noch relevant sein. So sank die durchschnittliche Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum von 12 auf knapp 8 Prozent. Vergleicht man diese mit der 2022 deutschlandweiten durchschnittlichen Arbeitslosenquote von rund 6 Prozent, so wird deutlich, dass aktuell vor

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 2

allem die Ergebnisse für Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosenquote von Bedeutung sind.

Die Beschäftigungswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind regional sehr unterschiedlich

Die durchschnittlichen Effekte (gemessen nach Abschluss aller Anpassungsprozesse) verschiedener aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die Übergänge in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unterscheiden sich zwischen Regionen mit über- und unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote für arbeitssuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte teils erheblich (siehe Abbildung). Die Abbildung zeigt die Wirkung einzelner Maßnahmen bei einem rechnerischen Anstieg des Anteils der Teilnehmenden an den arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten um einen Prozentpunkt (im Folgenden bezeichnet als „prozentuale Veränderung der Übergänge arbeitssuchender erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in Beschäftigung“). Die Ergebnisse der vorliegenden Studie können von den Befunden anderer Studien zu den Maßnahmewirkungen auf die Geförderten abweichen, weil hier die Effekte für alle arbeitssuchenden – und nicht nur für geförderte – erwerbsfähige Leistungsberechtigte bestimmt wurden (die Befunde solcher Studien auf der Ebene der Teilnehmenden sind im [IAB-Discussion Paper 08/2018](#) zusammengefasst).

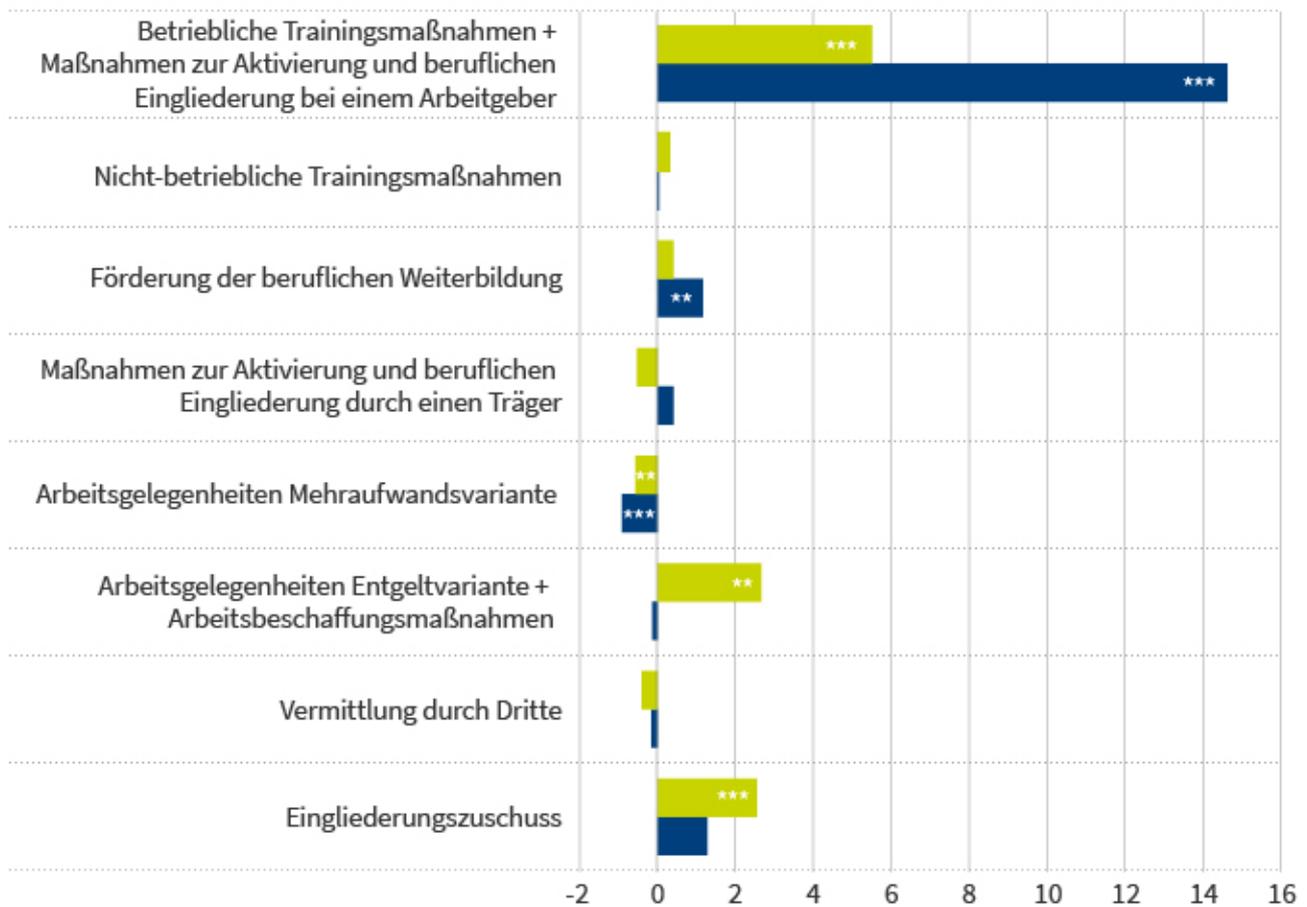
Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 3

Abb.: Geschätzte Effekte verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Jobcenterbezirken mit unter- und überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit

Veränderung der Übergänge aus Arbeitssuche in ungeforderte Beschäftigung in Prozent, wenn ein zusätzliches Prozent aller Arbeitssuchenden an der jeweiligen Maßnahme teilnimmt

Jobcenterbezirk mit ... ■ unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit ■ überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit



Anmerkung: *** und ** zeigen statistische Signifikanz auf dem 1%- und 5%-Niveau an.

Lesebeispiel: Wenn ein zusätzliches Prozent aller Arbeitssuchenden in einem Jobcenterbezirk die „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ in Anspruch nimmt, führt das in Jobcentern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote im Mittel zu einem Anstieg der Übergänge aus Arbeitssuche in ungeforderte Beschäftigung um 1,2 Prozent.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) und weitere administrative Quellen; eigene Berechnungen. © IAB

Eingliederungszuschüsse und öffentlich geförderte

Quelle:

Beschäftigung sind vor allem in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit effektiv

Eingliederungszuschüsse sind in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote wirksamer. Während hier die Zahl der Übergänge durch dieses Instrument signifikant steigt, sind die Effekte in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht signifikant. Demnach eignen sich Eingliederungszuschüsse insbesondere in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, um die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen zu verbessern. Der für diese Regionen geschätzte Effekt in Höhe von 2,55 Prozent bedeutet, dass durchschnittlich pro Region die Förderung mit zusätzlich 11 Eingliederungszuschüssen (dies entspricht einer 10-prozentigen Erhöhung) in der Folge zu 3 zusätzlichen Übergängen in ungeforderte Beschäftigung in diesen Regionen führt.

Erklärt werden kann dies mit den bereits angesprochenen Unterschieden zwischen Regionen mit hoher und niedriger Arbeitslosigkeit. So fällt es Arbeitgebern in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote leichter, geeignetes Personal zu finden, das sie auch ohne diese Lohnsubvention eingestellt hätten. Dafür spricht auch, dass der Anteil der so Geförderten, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit deutlich höher ist als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit (38 versus 25 Prozent). Da die Betriebe in diesen Regionen auch über eine höhere Verhandlungsmacht verfügen, nehmen sie in diesen Fällen vermehrt Eingliederungszuschüsse der Jobcenter in Anspruch. Damit wird jedoch die Effektivität der Förderung weiter gemindert. Mitnahmeeffekte in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit scheinen dagegen weniger ausgeprägt zu sein.

Für die öffentlich geförderte Beschäftigung (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und [Arbeitsgelegenheiten](#) in der Entgeltvariante) in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote zeigt sich folgendes Bild: Eine Erhöhung der Teilnahmequote um einen Prozentpunkt erhöht wiederum die Anzahl der Übergänge um rund 2,7 Prozent. In Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote sind die Effekte hingegen nahe Null. Die unterschiedliche Wirkung zwischen Regionen mit hoher und niedriger Arbeitslosigkeit lässt sich ähnlich begründen wie bei Eingliederungszuschüssen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung führt

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 5

lediglich in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu mehr Übergängen in Beschäftigung

Bei der beruflichen Weiterbildung ist dagegen die Förderung in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote effektiver. Ein um einen Prozentpunkt gesteigerter Anteil der Teilnehmenden an allen arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten führt in einer Region mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote zu einem Anstieg der Übergänge von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in reguläre Beschäftigung um rund 1,2 Prozent. 15 zusätzliche Teilnehmende (dies entspricht einer 10-prozentigen Erhöhung) führen im Schnitt in der Folge zu einem zusätzlichen Übergang in ungeforderte Beschäftigung in diesen Regionen. In Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote findet sich dagegen kein statistisch signifikanter Effekt.

Ein Grund für die regional unterschiedliche Wirkung geförderter beruflicher Weiterbildung könnte sein, dass Teilnehmende aus Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit häufiger bereits über Kompetenzen verfügen, auf denen die berufliche Weiterbildung aufbauen kann. Dafür spricht auch, dass der Anteil an Personen ohne Berufsabschluss in den Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote mit 46 Prozent um 10 Prozentpunkte niedriger ausfällt als in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote. Darüber hinaus ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung besonders effektiv, wenn ein beruflicher Mismatch vorliegt. Dieser spielt insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit eine große Rolle. Des Weiteren ist zu vermuten, dass Lock-In Effekte in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit niedriger sind, da aufgrund der geringeren [Arbeitsnachfrage](#) die Übergänge von arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsbeziehern in Beschäftigung unabhängig von der Teilnahme an Maßnahmen geringer sind. Auch kann in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit die Bereitschaft von Betrieben, Arbeitslose selbst zu qualifizieren, geringer ausgeprägt sein als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit. Ihre Qualifizierung bedarf in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit häufiger einer Förderung als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen wirken in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit noch stärker

Befunde aus Analysen zu weiteren Maßnahmen werden hier nicht im Detail dargestellt. Sie lassen sich aber kurz zusammenfassen. Für eher kürzer dauernde schulische Fortbildungen im Rahmen von Trainingsmaßnahmen beziehungsweise Maßnahmen bei einem Träger und für die Einschaltung Dritter bei der Arbeitsvermittlung konnten keine statistisch gesicherten Wirkungen nachgewiesen werden. Für betriebliche Trainingsmaßnahmen und „Maßnahmen

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 6

zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber“ zeigt sich hingegen eine hohe Wirkung für beide Regionstypen; ähnlich wie bei Eingliederungszuschüssen sind sie in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote deutlich wirksamer sind als in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote.

Für Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wurden für beide Typen von Regionen negative Wirkungen nachgewiesen. Dabei dürfte eine Verdrängung ungeförderter Beschäftigung eine Rolle spielen.

Fazit

Die Analysen zeigen, dass bei Entscheidungen über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Menschen, die Bürgergeld beziehen (welches 2023 an die Stelle der Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#) getreten ist), unterschiedliche regionale Gegebenheiten berücksichtigt werden sollten. Die Jobcenter sollten bei geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung besonders darauf achten, arbeitsmarktferne Personen genauer zu identifizieren und nur diese zu fördern. So können Mitnahmeeffekte vermieden werden, für die in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit ein besonders hohes Risiko besteht.

Weiterbildungsmaßnahmen führen in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit nicht zu statistisch signifikant steigenden Übergängen in Beschäftigung. Eine mögliche Erklärung hierfür sehen wir in der Tatsache, dass bei guter Arbeitsmarktlage nur verhältnismäßig wenige Personen in Arbeitslosigkeit verbleiben, die die Grundkompetenzen mitbringen, auf denen eine erfolgreiche Förderung durch Weiterbildung aufbauen kann. Allerdings lässt ein geringerer Effekt auf die Zahl der Übergänge in Beschäftigung keine direkten Schlussfolgerungen zu den Wirkungen der Förderung auf die Stabilität dieser Beschäftigungsverhältnisse zu, oder auf das Erwerbseinkommen, das sich damit erzielen lässt. Für die Förderung der beruflichen Weiterbildung hat beispielsweise [Katharina Dengler in einer 2019 erschienenen Studie](#) nachgewiesen, dass die Geförderten im Schnitt stabiler in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung könnte also zu einer Verbesserung der Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitsuchenden in einer Region führen, zumindest solange die stabilere Beschäftigung für Teilnehmende nicht in gleichem Umfang zu Lasten der nicht geförderten Arbeitsuchenden geht.

Die vorliegenden Resultate beziehen sich auf Hoch- und Niedrigarbeitsloskeitsregionen vor dem Jahr 2012. Damals lag die durchschnittliche bundesweite Arbeitslosenquote mehrere

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 7

Prozentpunkte über der heutigen, sodass aktuell insbesondere die Ergebnisse für die Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit bedeutsam sind. Maßnahmen bei Arbeitgebern sowie die Vergabe von Eingliederungszuschüssen sind bei solch guter Arbeitsmarktlage erfolgversprechend. Darüber hinaus liefern die Ergebnisse einen Hinweis darauf, dass Weiterbildung im Bereich der Grundsicherung zumindest im Hinblick auf das Ziel, die Übergänge in Beschäftigung zu erhöhen, bei guter Arbeitsmarktlage im Mittel weniger effektiv ist. Denn dort könnte es schwerer fallen, Arbeitslose zu finden, die die Voraussetzungen mitbringen, um von einer beruflichen Weiterbildung zu profitieren. Womöglich könnte die Effektivität der Förderung der beruflichen Weiterbildung und auch anderer Fördermaßnahmen generell und daher auch in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage erhöht werden, wenn Vermittlungsfachkräfte zusätzliche Möglichkeiten erhalten, besonders arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsberechtigte an eine Förderung heranzuführen oder während der Förderung zu unterstützen. Die mit dem Bürgergeld-Gesetz geplante ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II könnte hierbei helfen. Ebenso könnte eine weitergehende finanzielle Unterstützung der Geförderten helfen, da dies unter Umständen die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss von Weiterbildungen begünstigt. Auch hierauf zielt das neue Bürgergeld ab. Inwieweit die Förderung der beruflichen Weiterbildung dadurch effektiver wird und so mehr erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine geförderte berufliche Weiterbildung absolvieren, ist eine offene Frage, die es zu untersuchen gilt.

Daten und Methoden

Die präsentierten Ergebnisse stammen aus der ökonometrischen Analyse eines Paneldatensatzes von Jobcenterregionen zwischen 2006 und 2011. Es wurde untersucht, wie eine erhöhte Intensität verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in einer Jobcenterregion die Anzahl der Übergänge arbeitsuchender erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beeinflusst.

Zentrale Datenquelle sind die [Integrierten Erwerbsbiografien](#) (IEB) des IAB, die auf [Prozessdaten](#) der Statistik der [Bundesagentur für Arbeit](#) basieren. Diese enthalten tagesgenaue erwerbsbiografische Informationen zu Zeiten von Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Maßnahmenteilnahme sowie sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung. Die Analysen beziehen sich ausschließlich auf arbeitsuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

Auf Basis der individuellen Längsschnittinformationen der IEB wurde durch Aggregation ein Paneldatensatz auf Ebene von Jobcenterregionen für jedes Quartal der Jahre 2006 bis 2011

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-hoehe-der-regionalen-arbeitslosigkeit-beeinflusst-die-effektivitaet-der-arbeitsmarktpolitischen-instrumente-in-der-grundsicherung/> | 8

erstellt. Dabei wurde wegen einiger Datenlücken in der Anfangsphase des Beobachtungszeitraums keiner der 67 zugelassenen kommunalen Träger in die Analyse einbezogen. Zielgröße der Analysen ist die Gesamtzahl der Übergänge von arbeitsuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem Jobcenter in einem Quartal.

Um zu untersuchen, inwieweit sich die Effektivität von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen regional unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen unterscheidet, wurden die Jobcenter in zwei Gruppen eingeteilt: In einer befinden sich 142 Jobcenter mit einer im Jahr 2006 überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote, in der anderen Gruppe 198 Jobcenter mit einer unterdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote.

In aller Kürze

- Die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt kann je nach Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit unterschiedlich ausfallen.
- Für den Untersuchungszeitraum von 2006 bis 2011 gilt: Die Anzahl der Übergänge von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat sich durch eine verstärkte Nutzung von Lohnsubventionen nur in Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote nachweislich erhöht.
- Lohnsubventionen sind infolge von Mitnahmeeffekten in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote weniger effektiv.
- Auch beim verstärkten Einsatz öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung profitieren Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit.
- Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist hingegen in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote effektiver. Das kann damit zusammenhängen, dass förderfähige Personen, die von beruflicher Weiterbildung profitieren, dort leichter zu identifizieren sind. Ein weiterer Grund könnte sein, dass beruflicher Mismatch in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote vermutlich eine größere Rolle spielt und Weiterbildungsmaßnahmen gerade dazu konzipiert sind, solchen Mismatch zu reduzieren.

Literatur

Wapler, Rüdiger; Wolf, Katja; Wolff, Joachim (2022): [Do Active Labor Market Policies for](#)

[Welfare Recipients in Germany Raise their Regional Outflow into Work?](#) Journal of Policy Modeling, Jg. 44, H. 3, S. 550-563.

Dengler, Katharina (2019): [Effectiveness of active labour market programmes on the job quality of welfare recipients in Germany.](#) Journal of Social Policy. Jg. 48, Heft 4, S. 807-838.

Wapler, Rüdiger; Wolf, Katja; Wolff, Joachim Wolff (2018): [Do active labour market policies for welfare recipients in Germany raise their regional outflow into work? A matching function approach.](#) IAB-Discussion Paper Nr. 8.

doi: [10.48720/IAB.FOO.20230412.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20230412.01)