

Fachtagung der
Straffälligen- und Bewährungshilfe Berlin e.V./ des Paritätischen Landesverbands Berlin e.V.

**Uneinbringliche Geldstrafen erfolgreich tilgen.
Tilgungsvarianten zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen**

am 16.10.2017 in Berlin

Begleitschrift zur Präsentation

**Öffentlich geförderte Beschäftigung: Wirkungen und Anregungen aus der SGB II-
Forschung für den Transfer auf Einsatzstellen bei Arbeit statt Strafe**

Dr. Cordula Zabel

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Das Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung hat in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik eine lange Tradition. So wurden bereits 1969 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeführt (Hohmeyer und Wolff 2010). Aktuell existieren im SGB II vielfältige Formen öffentlich geförderter Beschäftigung. Dazu gehören *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante* ((AGH-M) – auch als Zusatzjobs oder Ein-Euro-Jobs bekannt), die gemeinnützige Beschäftigungen schaffen. Mit der *Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II* sowie dem *Eingliederungszuschuss* können reguläre Beschäftigungsverhältnisse für Personen mit Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Der vorliegende Beitrag soll einige Ergebnisse aus der SGB II-Forschung zu öffentlich geförderter Beschäftigung vorstellen, die auch für die Einsatzstellen bei *Arbeit statt Strafe* relevant sein können.

Die größten formellen Ähnlichkeiten zu *Arbeit statt Strafe* haben unter den verschiedenen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB II die *AGH-M*. Bei den *AGH-M* wie auch bei *Arbeit statt Strafe* handelt es sich um zeitlich befristete, gemeinnützige Arbeiten, für die die Teilnehmer keinen regulären Lohn erhalten. Im Rahmen des

Modellprojekts öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW (ögB-NRW) sowie des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (ESF-Bundesprogramm) wird nach §16e SGB II geförderte Beschäftigung durch Coachs betreut. Dementsprechend können die Ergebnisse der Begleitforschung zu *ögB-NRW* und zum *ESF-Bundesprogramm* auch für die Begleitung der freien Arbeit im Rahmen von *Arbeit statt Strafe* von Interesse sein. Daher werden im vorliegenden Beitrag Ergebnisse der SGB II-Forschung sowohl zu *AGH-M* wie auch zum Modellprojekt *ögB-NRW* und zum *ESF-Bundesprogramm* vorgestellt.

Trotz der formellen Ähnlichkeiten der *AGH-M* mit *Arbeit statt Strafe* unterscheidet sich die Zielsetzung. Während *Arbeit statt Strafe* in erster Linie eine Möglichkeit bietet, uneinbringliche Geldstrafen ohne Ersatzfreiheitsstrafe zu tilgen, ist die primäre Zielsetzung der *AGH-M* die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und die mittelfristige Integration in Arbeit. Für die Teilnehmer an *Arbeit statt Strafe* kann eine Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen jedoch ebenfalls wünschenswert sein. Wenn die Teilnahme an *Arbeit statt Strafe* dazu beiträgt, im Anschluss eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, kann dies die finanzielle Situation der Teilnehmer verbessern, und somit möglicherweise zukünftigen Straftaten vorbeugen. Zudem kann sowohl direkt durch die Teilnahme an *AGH-M* oder *Arbeit statt Strafe* kurzfristig die soziale Integration der Teilnehmer verbessert werden, als auch langfristig durch anschließend verbesserte Chancen auf reguläre Beschäftigung.

Im Bereich der SGB II-Forschung liegen umfangreiche Evaluationsstudien zu Beschäftigungswirkungen von *AGH-M* vor. Diese Evaluationsstudien beruhen zumeist auf administrativen Daten mit sehr großen Fallzahlen¹. Am häufigsten werden für die Analysen statistische Matchingmethoden verwendet, anhand derer für die *AGH-M* Teilnehmer eine Kontrollgruppe von nicht-Teilnehmern ermittelt wird, die den Teilnehmern so ähnlich wie möglich ist gemessen an ihren arbeitsmarktrelevanten Merkmalen. Zu diesen Merkmalen gehören z.B. Alter, Geschlecht, Bildung, Familienkonstellation, Dauer des bisherigen Leistungsbezugs, Erwerbserfahrung, Merkmale der letzten Beschäftigung sowie auch regionale Arbeitsmarktmerkmale. Findet man unter den nicht-Teilnehmern statistische Zwillinge, die den Teilnehmern in allen arbeitsmarktrelevanten Aspekten und der Teilnahmewahrscheinlichkeit an der *AGH-M* ähneln, so können Unterschiede im späteren Arbeitsmarkterfolg auf die *AGH-M* Teilnahme zurückgeführt werden.

¹ Siehe z.B. Wolff und Kiesel (2016), die je nach Untersuchungsgruppe Stichproben mit ca. 16.000-30.000 Teilnehmern und 60.000 – 100.000 potenziellen Kontrollpersonen verwenden.

Evaluationsstudien zu den *AGH-M* kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass in den ersten Monaten nach Beginn der Maßnahme die Erwerbschancen der Teilnehmer kurzfristig etwas geringer sind als bei vergleichbaren Nicht-Teilnehmern, da die Teilnehmer weniger Zeit für die Jobsuche haben als nicht-Teilnehmer (Einsperr- bzw. Einbindungseffekte). Mehrere Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass *AGH-M* mittel- bis langfristig größere positive Beschäftigungseffekte für Frauen als für Männer haben, sowie für west- als für ostdeutsche Teilnehmer (Hohmeyer 2012; Hohmeyer und Wolff 2012; Wolff und Hohmeyer 2008; Wolff und Kiesel 2016)². Für ostdeutsche Männer werden auch sechs Jahre nach Maßnahmebeginn insgesamt keine positiven Beschäftigungseffekte festgestellt (Wolff und Kiesel 2016).

Weitere Differenzierungen nach Teilnehmergruppen ergeben, dass *AGH-M* besonders die Erwerbschancen von Personen mit geringer Berufserfahrung verbessern, hierunter insbesondere die Erwerbschancen westdeutscher Frauen mit wenig Berufserfahrung (Dengler 2015; Hohmeyer und Wolff 2012; Kopf und Zabel 2017). Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von unter 25 Jahren profitieren in der Regel nicht von *AGH-M* in Hinblick auf bessere Erwerbs- und Ausbildungschancen, mit der Ausnahme junger ostdeutscher Männern und westdeutscher Frauen ohne Berufsausbildung oder ohne Berufserfahrung (Wolff et al. 2010). Das Fehlen positiver Effekte für die Gesamtgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen liegt möglicherweise daran, dass sie in den ersten Jahren nach 2005 in sehr hohem Umfang in *AGH-M* vermittelt wurden. So nahmen viele Jugendliche und junge Erwachsene teil, die auch ohne die *AGH-M* gute Erwerbschancen gehabt hätten, und durch die Maßnahmeteilnahme von einer regulären Erwerbstätigkeit abgehalten wurden. Eine bessere Zielgruppenorientierung auf Jugendliche und junge Erwachsene mit geringen Erwerbschancen könnte den Erfolg des Programms verbessern.

Weitere Studien vergleichen die Wirkungen von *AGH-M* mit unterschiedlicher Dauer. Hier zeigt sich, dass *AGH-M* mit einer Dauer von mehr als 4 Monaten zu stärkeren positiven Beschäftigungseffekten für die Teilnehmer führen als kürzere (Hohmeyer 2012). Bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der *AGH-M* kommt eine weitere Studie zu dem Ergebnis, dass bei Frauen eine *AGH-M* Teilnahme in den Bereichen Gesundheit und Pflege, sowie Kinderbetreuung und Jugendhilfe die größten positiven Beschäftigungseffekte hat (3-5 Prozentpunkt (pp), 6 Jahre nach Teilnahmebeginn) (Wolff und Kiesel 2016). Bei

² Zum Beispiel stellt Hohmeyer (2012) 28 Monate nach Beginn der *AGH-M* Teilnahme für ostdeutsche Frauen positive Beschäftigungseffekte in Höhe von 0,6 Prozentpunkten (pp), für westdeutsche Frauen in Höhe von 3 pp, für ostdeutsche Männer keine signifikanten Effekte, und für westdeutsche Männer positive Effekte in Höhe von 1,3 pp fest.

westdeutschen Männern führt eine AGH-M Teilnahme in den Bereichen Gesundheit und Pflege ebenfalls zu positiven Beschäftigungseffekten (2 pp). Am vorteilhaftesten ist es für Männer, an einer AGH-M im Bereich Kunst, Kultur und Sport teilzunehmen (2-4 pp), und in Westdeutschland ebenso im Bereich Erziehung, Bildung und Wissenschaft (2 pp). In diesen Bereichen sind die Teilnehmergruppen jedoch klein, so dass die Interpretation der Effekte schwer fällt. Dagegen führt bei Männern eine AGH-M in den Bereichen Umweltschutz und Landschaftspflege oder Infrastrukturverbesserung zu keinen positiven Beschäftigungseffekten (Wolff und Kiesel 2016).

Gundert und Hohendanner (2015) kommen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass AGH-M nicht generell, sondern nur unter bestimmten Bedingungen, zu größerem sozialen Teilhabeempfinden führen³. Zu diesen Bedingungen gehören eine Arbeitszeit von mehr als 20 Stunden, eine bisherige Dauer der laufenden AGH-M von mehr als 6 Monaten, wie auch die Einschätzung der Teilnehmer, dass sie von den Fachkräften im Jobcenter unterstützt werden. Eine weitere Studie zeigt, dass eine freiwillige AGH-M Teilnahme sowie eine qualifizierte Tätigkeit den Teilnehmern eher das Gefühl gibt, etwas Sinnvolles zu tun und wieder unter Menschen zu kommen (Christoph und Hohmeyer 2012).

Die Ergebnisse der AGH-M Evaluationsforschung deuten an, dass AGH-M nur unter bestimmten Voraussetzungen zu positiven Beschäftigungs- oder Teilhabeeffekten führen. Nicht alle dieser Voraussetzungen sind ohne weiteres im Rahmen von *Arbeit statt Strafe* realisierbar – etwa die Freiwilligkeit der Teilnahme. Einige Anregungen lassen sich jedoch durchaus aus der AGH-M Evaluationsforschung ableiten. Eine solche Anregung wäre, Einsatzstellen in Sektoren mit steigendem Arbeitskräftebedarf, z.B. im Gesundheits- oder Pflegesektor, für *Arbeit statt Strafe* zu gewinnen. Eine Arbeitsgelegenheit in diesen Sektoren kann die anschließenden regulären Beschäftigungschancen der Teilnehmer verbessern. Darüber hinaus können unterstützende Ansprechpersonen das soziale Teilhabeempfinden der Teilnehmer verbessern.

Im Rahmen von *öGB-NRW* und dem *ESF-Bundesprogramm* wird nach §16e SGB II geförderte Beschäftigung durch Coachs betreut, mit dem Ziel, einen frühzeitigen Programmabbruch zu vermeiden. Das Aufgabengebiet der Coachs umfasst die Lösung von Konflikten mit Vorgesetzten, Kollegen oder Kunden, die Vermeidung von Über- oder Unterforderung, die Förderung der Einhaltung üblicher Regeln und Verhaltensformen, sowie Hilfen bei der Strukturierung und Organisation des Alltags oder auch Hilfe bei persönlichen

³ Siehe auch Christoph et al. (2015).

und psychosozialen Problemen (Bauer et al. 2016; ISG und IAW 2017). Eine Anregung aus der Begleitforschung zum *ESF-Bundesprogramm* ist, Coaching schon vor Start der geförderten Beschäftigung beginnen zu lassen, um antizipierte Probleme frühzeitig angehen und ein Vertrauensverhältnis herstellen zu können. Eine weitere Anregung ist, das Coaching zeitlich flexibel und bedarfsorientiert zu gestalten, um kurzfristige zeitintensive Kriseninterventionen zu ermöglichen (ISG und IAW 2017).

Bereits durch ihre primäre Zielsetzung – die Ermöglichung einer Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen ohne Ersatzfreiheitsstrafe – kann *Arbeit statt Strafe* sicherlich zur sozialen Integration der Teilnehmer beitragen. Die Ergebnisse der *AGH-M* Evaluationsforschung legen nahe, dass eine zusätzliche direkte Verbesserung der Erwerbschancen der Teilnehmer unter bestimmten, jedoch nicht unter allen Umständen möglich ist. Ein Ansatzpunkt, die Erwerbschancen der Teilnehmer langfristig zu verbessern, wäre möglicherweise, die durch *Arbeit statt Strafe* gewonnenen Kontakte zu den Teilnehmern zu nutzen um berufliche Aus- oder Weiterbildungen anzuregen oder zu vermitteln.

Literatur

- Bauer, Frank, Christoph Bendzulla, Michael Fertig und Philipp Fuchs, 2016: Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB Forschungsbericht. Nürnberg. 7/2016.
- Christoph, Bernhard, und Katrin Hohmeyer, 2012: Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. Sozialer Fortschritt 6: S. 118-126.
- Christoph, Bernhard, Stefanie Gundert, Andreas Hirseland, Christian Hohendanner, Katrin Hohmeyer und Philipp Ramos Lobato, 2015: Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss. Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 3/2015: S. 1-8.
- Dengler, Katharina, 2015: Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs for welfare recipients in Germany. Applied Economics 47: S. 6170-6190.
- Gundert, Stefanie, und Christian Hohendanner, 2015: Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do 'One-Euro-Jobs' Improve Individuals' Sense of Social Integration? European Sociological Review 31: S. 780-797.
- Hohmeyer, Katrin, 2012: Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do Programme Characteristics matter? Applied Economics 44: S. 4469-4484.
- Hohmeyer, Katrin, und Joachim Wolff, 2010: Direct Job Creation Revisited. Is it Effective for Welfare Recipients and Does it Matter Whether Participants Receive a Wage? IAB-Discussion Paper.
- Hohmeyer, Katrin, und Joachim Wolff, 2012: A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? International Journal of Social Welfare 21: S. 174-185.
- ISG, und IAW, 2017: Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht.
- Kopf, Eva, und Cordula Zabel, 2017: Women on welfare in western Germany: partner and policy effects on employment entry. unveröffentlichtes Manuskript: S.

- Wolff, Joachim, und Katrin Hohmeyer, 2008: Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 2/2008: S. 1-8.
- Wolff, Joachim, und Markus Kiesel, 2016: Heterogeneous Effects of One-Euro-Job Participation by Sector of Employment in Germany. Unpublished manuscript: S.
- Wolff, Joachim, Sandra Popp und Cordula Zabel, 2010: Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. WSI Mitteilungen 63: S. 11-18.