

Im Zeitraum Januar 2006 bis April 2008 führte die Stadt Wiesbaden das Arbeitsmarktprojekt »Die »Alltags-Engel« – Zeitarbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen« in Zusammenarbeit mit dem Personaldienstleistungsunternehmen Randstad Deutschland GmbH & Co. KG durch. Die Stadt Wiesbaden und die Randstad Stiftung hatten sich vor Beginn des Projekts darauf verständigt, dass das ifo Institut eine Evaluierung des »Alltags-Engel«-Projekts vornehmen sollte. Aufgrund der unzureichenden Datenlage musste aber auf eine kausal zu interpretierende Analyse der Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen verzichtet werden.

Die »Alltags-Engel«: Aufbau und Inhalt des Projekts

Das Projekt Haushaltsnahe Dienstleistungen wurde von der Landeshauptstadt Wiesbaden in Zusammenarbeit mit der Randstad Deutschland GmbH & Co. KG im Zeitraum von Januar 2006 bis April 2008 durchgeführt.¹ Die Teilnehmer/innen – angestrebt wurde ursprünglich eine Zahl von insgesamt 200 im Rahmen einer Laufzeit von zwei Jahren – wurden von der Kommunalen Arbeitsverwaltung der Stadt Wiesbaden (KommAV) und Randstad unter zuvor überwiegend langzeitarbeitslosen, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausgewählt, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II seit Anfang 2005 von der Stadt als zugelassenem kommunalen Träger betreut werden. Nach Durchlauf eines zweiwöchigen Berufsorientierungstrainings wurden die Teilnehmer/innen zunächst über einen Zeitraum von vier Wochen durch einen externen Bildungsträger für eine Beschäftigung in privaten Haushalten geschult. Nach einem erfolgreichen Abschluss dieser Weiterbildung erhielten sie dann einen zunächst auf zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag bei Randstad Wiesbaden. Mit finanzieller Förderung durch die Stadt wurden sie während dieser Phase zur Ausübung diverser haushaltsnaher Dienstleistungen überlassen, die überwiegend von Privat-

leuten nachgefragt werden. Für die Akquisition von Kunden für dieses Angebot prägte Randstad Wiesbaden den Namen »Alltags-Engel«.

Die Stadt Wiesbaden trug damit, entsprechend ihrer Rolle als zugelassener kommunaler Träger im Rechtskreis SGB II, zur beschäftigungspolitischen Initiative des Bundes durch das »Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« bei. Gleichzeitig erprobte sie mit einer Förderung einer Aktivierungsmaßnahme in Form von Arbeitnehmerüberlassung einen Maßnahmentyp, der in Deutschland bisher insgesamt wenig praktiziert wird und speziell im Bereich des SGB II kaum Anwendung findet. Ziel des Projekts war es, die Chancen der Maßnahmeteilnehmer/innen, die zuvor in der Regel langzeitarbeitslos waren, für eine dauerhafte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Wegen der Überlassung der »Alltags-Engel« an die Kunden zu marktgerechten Stundenverrechnungssätzen (zuletzt: 10,50 €) sah die Stadt Wiesbaden in diesem Projekt darüber hinaus eine Möglichkeit, Schwarzarbeit zurückzudrängen, die gerade im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen weit verbreitet sein dürfte.

Anforderungen und Auswahl

Während sich die Anforderungen an spätere »Alltags-Engel« bezüglich Berufserfahrung und schulischen Qualifikationen auf ein Minimum haushaltsspezifischer Fähigkeiten beschränkten, waren körperliche Belastbarkeit und ein hohes Maß an Sozialkompetenz für die Teilnahme an dem Projekt unerlässlich. »Alltags-Engel« sollten die Fähigkeit besitzen, auf immer wieder veränderte Kundenwünsche einzugehen und sich auch in zeitlicher Hin-

* Für die Unterstützung dieses Forschungsprojekts danken wir der Randstad Stiftung. Besonderer Dank gilt Anita Codaro von der Randstad-Niederlassung Wiesbaden und Dr. Julia Brennecke vom Amt für Soziale Arbeit der Stadt Wiesbaden für ihre Hilfe bei der Datensammlung sowie Stefan Dexheimer für seine Mitarbeit bei der Datenaufbereitung.

¹ Im Januar 2006 erfolgten die ersten Einsätze von »Alltags-Engeln« bei Kunden. Durch den vorgeschalteten Auswahl- und Qualifizierungsprozess begann das Projekt effektiv bereits im Herbst 2005.

sicht flexibel zu zeigen. Wichtig waren daher eine strukturierte Arbeitsweise, Zuverlässigkeit, Geschick im Umgang mit den Kunden und die Bereitschaft, auch am frühen Morgen oder späteren Abend einen Auftrag zu übernehmen. Neben einem angemessenen Erscheinungsbild und höflichem Auftreten war ferner die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses ohne Eintrag eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm.

Effektiv erfolgte die Auswahl der Teilnehmer/innen in einem mehrstufigen Verfahren. Die KommAV der Stadt Wiesbaden vermittelte aus ihrer Sicht geeignete ALG-II-Empfänger/innen zu einem Informationsgespräch an Randstad Deutschland. Nach Vorstellung des Programms bestand für weiterhin interessierte Bewerber/innen die Möglichkeit zu einem persönlichen Auswahlgespräch mit den Randstad-Disponent/innen. Nach dem Urteil der Disponent/innen geeignete Kandidaten konnten nach einer Schulung von insgesamt sechs Wochen durch externe Bildungsträger einen auf zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag als »Alltags-Engel« bei Randstad erhalten. Während und unmittelbar nach der Qualifizierungsphase entschied sich allerdings ein nennenswerter Teil der Kandidat/innen, nicht weiter am Projekt teilzunehmen.

Tätigkeitsfeld

Die »Alltags-Engel« waren vorwiegend in privaten Haushalten mit dort anfallenden Dienstleistungen betraut. Für einen Stundensatz von zunächst (2006) 10 €, später (2007 und 2008) 10,50 €, unterstützten sie die Kunden etwa beim Aufräumen, Putzen, Einkaufen, Kochen, bei Gartenarbeiten; sie begleiteten hilfsbedürftige Personen und nahmen kleinere Reparaturen vor. Während ihrer Zeit im Projekt wurden die Maßnahmeteilnehmer/innen allerdings nicht ausschließlich zur Erbringung solcher haushaltsnahen Dienstleistungen ein-

gesetzt, sondern erhielten darüber hinaus die Möglichkeit, auf dem Wege der Arbeitnehmerüberlassung beispielsweise in der Produktion oder Kantine verschiedener Unternehmen zu arbeiten. Darüber hinaus standen den »Alltags-Engeln« regelmäßig einsatzfreie Zeiten zur Verfügung, in denen sie an der »assistierten Vermittlung« teilnahmen. Diese wurde ebenfalls durch einen externen Bildungsträger durchgeführt. Inhalte waren neben der Stellenrecherche und der Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche die Verarbeitung von Erlebnissen bei Einsätzen, Persönlichkeitsentwicklung, Konflikttraining und die Weiterentwicklung des persönlichen Auftretens. Für Teilnehmer/innen mit konkreten Plänen zur Aufnahme einer Selbständigkeit fand zusätzlich ein Existenzgründungsseminar statt.

Vertragslaufzeit und Vergütung

Der Arbeitsvertrag zwischen den Maßnahmeteilnehmer/innen und Randstad wurde in allen Fällen zunächst befristet auf ein Jahr geschlossen. Mit Wirkung ab April 2007 für alle zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschiedenen Teilnehmer/innen wurde allerdings die Möglichkeit beschlossen, die Förderung einer Beschäftigung als »Alltags-Engel« auf zwei Jahre zu verlängern. Wegen der mit der Stadt vereinbarten maximalen Projektlaufzeit, die zum gleichen Zeitpunkt bis zum 30. April 2008 verlängert wurde, ergaben sich für erst ab diesem Zeitpunkt eingestellte Personen zugleich jedoch kürzere Vertragslaufzeiten.

Die übliche vereinbarte Wochenarbeitszeit der »Alltags-Engel« lag zwischen 20 und 35 Stunden. Der Vergütungssatz betrug im Jahre 2006 7,20 € pro Stunde, zuzüglich 41,40 € pro Monat für den öffentlichen Nahverkehr; die entsprechenden Beträge für 2007 und 2008 lauten durchgängig 7,38 € pro Stunde (zuzüglich 43,90 € pro Monat). Die vereinbarte Arbeitszeit bezog sich dabei auf Einsätze bei Kunden, Fahrzeiten, Zeiten beim Bildungsträger, Urlaub sowie gegebenenfalls krankheitsbedingte Fehltage.

**Kasten 1
Die »Alltags-Engel« – Kurzbeschreibung**

Zielgruppe: Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II (überwiegend Langzeitarbeitslose).

Auswahl der Teilnehmer/innen: Vorauswahl durch Grundsicherungsträger (Stadt Wiesbaden); weitere Auswahl durch Maßnahmeträger (Randstad). Die Teilnahme ist freiwillig.

Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; die Teilnehmer/innen erhalten einen Zeitarbeitsvertrag beim Maßnahmeträger.

Art der Tätigkeit: Überlassung an Kunden zur Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen; zusätzlich Weiterbildungsmaßnahmen und Hilfe bei der Arbeitsuche seitens des Trägers.

Dauer: Vertragslaufzeit von zwölf Monaten, Verlängerungsmöglichkeit um bis zu zwölf Monate bzw. verkürzte Laufzeit jeweils für einen Teil der Teilnehmer.

Finanzielle Ausgestaltung: Förderung durch den Grundsicherungsträger; die »Alltags-Engel« erhalten eine tarifliche Entlohnung, und sie werden zu marktgerechten Stundensätzen an private Haushalte überlassen.

Erfahrungen der Randstad-Mitarbeiter/innen

Nach der vollen Entfaltung des Projekts wurden die »Alltags-Engel« und deren Kunden bei Randstad Wiesbaden von vier Disponent/innen in Vollzeit und zwei Sachbearbeiter/innen in Teilzeit betreut. Die seitens der Randstad-Mitarbeiter/innen mit dem »Alltags-Engel«-Programm gemachten Erfahrungen weisen auf eine positive Entwicklung im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit und die sozialen Kompetenzen der Teilnehmer/innen hin, die – neben einer Integration in Beschäftigung, möglichst ungefördert und im ersten Arbeitsmarkt –,

ebenfalls zu den Zielsetzungen des SGB II zählen. So wurde berichtet, dass ein regelmäßiger Kontakt zwischen den Mitarbeiter/innen und den Teilnehmer/innen, insbesondere das dabei gegebene, kontinuierliche Feedback und die Anerkennung der erbrachten Leistungen, einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Selbstwertgefühls der Projektteilnehmer/innen lieferten. Hervorgehoben wurde, dass sich durch eine intensivere Form der Zusammenarbeit auch die Motivation und Leistungsfähigkeit der Maßnahmeteilnehmer/innen steigern ließ. Dies zeigte sich beispielsweise an einem selbstbewussteren Auftreten der »Alltags-Engel« bei Kunden oder an einer Verringerung der Fehltage. Ferner wurde durch das ständige Vorsprechen bei neuen Kunden die Angst vor Neuem abgebaut und das Dienstleistungsverständnis gestärkt. Darüber hinaus beobachteten die Randstad-Mitarbeiter/innen eine Entwicklung hin zu mehr Eigeninitiative bei der Jobsuche. Die genannten Punkte können dabei im Übrigen auch als positive Effekte der Förderung für Personen gewertet werden, die während der Projektlaufzeit bzw. in unmittelbarem Anschluss an ihre Tätigkeit als »Alltags-Engel« den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt (noch) nicht geschafft haben.

Entwicklung in Zahlen

Teilnehmer/innen und Aktivitäten

Bis Anfang September 2007 (letzte Auswahlrunde) gab es insgesamt 1 121 Zuweisungen ausgewählter Bewerber/innen von der KommAV an Randstad. Aus dieser Grup-

pe befanden die Randstad-Disponenten/innen 311 Kandidaten für die Weiterqualifizierung durch externe Schulungen geeignet. Nach einem Wegfall von knapp 43% der verbliebenen Bewerber/innen während der Qualifizierungsphase² wurden insgesamt 178 Personen als »Alltags-Engel« eingestellt. Um den von der Stadt zu Projektbeginn vorgegebenen Zielwert von 200 Teilnehmer/innen zu erreichen, wurde die Laufzeit des Projekts gegenüber den ursprünglich geplanten zwei Jahren leicht verlängert, und es wurden zusätzliche Runden des Aufnahme- und Qualifizierungsverfahrens eingerichtet. Randstad Wiesbaden weist allerdings darauf hin, dass es im Zeitablauf zusehends schwieriger geworden ist, geeignete Kandidaten zu finden. Schon die Zahl der ALG-II-Empfänger, die von der KommAV für eine neue Gruppe von »Alltags-Engel« jeweils vorgeschlagen wurden, ist ab dem Frühsommer 2007 geringer geworden, und die Qualität der Bewerber hat sich im Hinblick auf die notwendigen Anforderungen nach Einschätzung von Randstad im Durchschnitt erkennbar verschlechtert.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Struktur der insgesamt 178 Teilnehmer/innen, die zwischen Januar 2006 und September 2007 in das »Alltags-Engel«-Programm aufgenommen wurden. Mit knapp 89% ist der weit überwiegende Teil der Projektteilnehmer/innen weiblich, was angesichts des Spektrums der auszuübenden Tätigkeiten nicht über-

² Knapp 15% schieden bis zum Ende des ersten, zweiwöchigen Berufsorientierungstraining aus, weitere 28% bis zum Ende der anschließenden, vierwöchigen Fachqualifikation.

Tab.1
»Alltags-Engel« – Teilnehmer/innen und Untergruppen

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
Frauen	158	88,8	43,84	9,66 Monate
Männer	20	11,2	46,65	9,64 Monate
Deutsche	156	87,6	44,56	9,55 Monate
Ausländer	22	12,4	41,29	10,45 Monate
Alter (bei Eintritt):				
unter 25 Jahre	11	6,2	43,51	6,66 Monate
25–49 Jahre	143	80,3	44,69	9,60 Monate
50 Jahre und höher	24	13,5	41,31	11,40 Monate
Arbeitszeit:				
35 h/Woche (Vollzeit)	68	38,2	48,81	8,71 Monate
25–30 h/Woche	44	24,7	37,18	11,06 Monate
20 h/Woche	66	37,1	44,02	9,71 Monate
Teilnahme:				
vorzeitig beendet	89	50,0	44,08	5,39 Monate
regulär ausgelaufen	89	50,0	44,23	13,93 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

rascht.³ Der Anteil ausländischer Mitbürger/innen lag bei gut 12%. Das Durchschnittsalter aller Teilnehmer/innen betrug beim Eintritt 38,9 Jahre. Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen war dabei zwischen 25 und 49 Jahre alt; nur rund 6% waren unter 25 Jahren, gut 13% über 50 Jahre alt. Rund 38% der Teilnehmer/innen hatten eine vereinbarte Wochenarbeitszeit von 35 Stunden, was im Rahmen des Projekts als Vollzeitbeschäftigung einzustufen ist; knapp 25% arbeiteten auf Teilzeitbasis mit einer Wochenarbeitszeit von 25 bis 30 Stunden, weitere rund 37% mit einer Wochenarbeitszeit von 20 Stunden.

In der Zeit von Januar 2006 bis April 2008 waren die »Alltags-Engel« bei insgesamt 1 463 Kunden im Einsatz. Pro Woche arbeiteten sie dabei individuell in bis zu zehn verschiedenen Haushalten. Dies führte zu einem durchschnittlichen Auslastungsgrad (Einsatzzeit beim Kunden im Verhältnis zur vertraglichen Arbeitszeit) von rund 44% bei allen Teilnehmer/innen. Wie schon erwähnt, bestanden die restlichen ca. 56% der vertraglichen Arbeitszeit aus Fahrtzeiten, Fortbildungsmaßnahmen, Urlaub und krankheitsbedingten Fehltagen. Die monatlichen Höchstwerte der krankheitsbedingten Fehlzeitquote lagen zwischenzeitlich bei bis zu 36%. Ab dem Frühsommer 2007 ermöglichte eine intensivere Betreuung, die insbesondere durch eine Aufstockung des internen Personals erreicht wurde, jedoch das Absenken der durchschnittlichen monatlichen Krankheitsquote auf um, teilweise sogar unter 10%.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass die zur gleichen Zeit eingeführte Option einer Verlängerung der Arbeitsverträge um maximal ein weiteres Jahr, längstens jedoch bis Ende April

³ Allerdings ist der Auslastungsgrad männlicher Teilnehmer etwas höher als der der weiblichen. Mit Rücksicht auf die von Kunden nachgefragten Dienstleistungen wären weitere männliche Teilnehmer fast durchgängig erwünscht gewesen, auch wenn beim Einsatz der Alltags-Engel darauf geachtet wurde, dass keine Tätigkeiten für qualifizierte Handwerksberufe ausgeübt wurden.

2008, bei insgesamt 42 Teilnehmer/innen genutzt wurde. Bei 63 Teilnehmer/innen, bei denen aufgrund des zeitlichen Ablaufs ihrer Teilnahme dieselbe Option bestand, wurde sie hingegen nicht genutzt. Somit hatten insgesamt 115 Personen eine reguläre Vertragslaufzeit von einem Jahr (davon 52 ohne Verlängerungsoption). Bei 21 Teilnehmern, die erst nach Ende April 2007 in das Projekt aufgenommen wurden, ergab sich hingegen eine reguläre Vertragslaufzeit von unter einem Jahr, die sich bei den zuletzt Eingetretenen nur noch auf knapp acht Monate belief.

Verbleib der Teilnehmer/innen

Tabelle 1 weist ferner aus, dass nur exakt 50% der Teilnehmer/innen bis zum regulären Auslaufen ihres Vertrages als Alltags-Engel arbeiteten. Die anderen 50% beendeten ihre Teilnahme vorzeitig, sei es aufgrund eines Übertritts in eine anderweitige Erwerbstätigkeit, sei es aufgrund einer Kündigung durch Randstad oder durch die Teilnehmer/innen selbst. Im Hinblick auf den durchschnittlichen Auslastungsgrad dieser beiden Gruppen zeigt sich dabei keinerlei signifikanter Unterschied (44,0 vs. 44,2%), während sie sich hinsichtlich der durchschnittlichen Teilnahmedauer (13,9 vs. 5,4 Monate) naheliegenderweise sehr wohl signifikant unterscheiden. Als entscheidend für die Interpretation dieser Resultate erweist sich bei näherem Hinsehen insbesondere der Verbleib der vorzeitig ausgeschiedenen Teilnehmer/innen.

Tabelle 2 differenziert die Angaben für beide Gruppen danach, ob die jeweiligen Personen – nach Maßgabe der dazu vorliegenden Informationen – unmittelbar im Anschluss an ihr Ausscheiden aus dem Projekt in eine anderweitige Form der Erwerbstätigkeit übergetreten sind oder wieder arbeitslos waren. Dabei ergeben sich sofort signifikante Unterschiede im durchschnittlichen Auslastungsgrad, die vernünftigen Erwartungen ganz entsprechen: Der Auslastungsgrad derer, die anschließend weiter erwerbstätig waren, ist

Tab. 2
»Alltags-Engel« – Ausscheiden und Verbleib

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
vorzeitig ausgeschieden	89	50,0	40,08	5,39 Monate
anschließend erwerbstätig	57	32,0	48,48	5,99 Monate
nicht erwerbstätig	32	18,0	36,25	4,33 Monate
regulär ausgeschieden	89	50,0	44,23	13,93 Monate
anschließend erwerbstätig	22	12,4	53,76	13,13 Monate
nicht erwerbstätig	67	37,6	41,10	14,19 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

jeweils deutlich höher als derjenigen ohne Anschlussbeschäftigung. Auch zeigt sich, dass der Auslastungsgrad derjenigen, die ihre Projektteilnahme regulär, wenn auch ohne neue Erwerbstätigkeit, beendet haben, höher ausfällt als bei denjenigen, die vorzeitig ohne Anschlussbeschäftigung ausgeschieden sind.

Ferner wird bei dieser Aufschlüsselung deutlich, dass die durchschnittliche Teilnahmedauer offenbar eine unterschiedliche Bedeutung hat, je nachdem, ob die Teilnehmer/innen vorzeitig aus dem Projekt ausgeschieden sind oder nicht. Im ersten Fall korreliert sie positiv mit den Übergängen in eine anderweitige Erwerbstätigkeit, d.h. es erfolgte entweder ein rascher Abbruch ohne Anschlussbeschäftigung oder eine etwas längere, insgesamt aber doch kurze Phase der Erprobung oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, bis die Projektteilnahme in eine neue Erwerbstätigkeit mündete. Im zweiten Fall zeigt sich eher eine negative Korrelation, d.h. je kürzer die nun insgesamt recht lange Teilnahmedauer, desto eher mündete sie in neue Erwerbstätigkeit. Dies deutet darauf hin, dass die Verlängerung der Projektteilnahme über die ersten zwölf Monate hinaus vor allem bei Teilnehmer/innen vorgenommen wurde, die trotz prinzipieller Eignung für die Arbeit als »Alltags-Engel« faktisch noch nicht in einer regulären Beschäftigung platziert werden konnten.

Noch klarer werden die Zusammenhänge zwischen Auslastungsgrad und Teilnahmedauer auf der einen Seite und einem »Erfolg« der Teilnahme am »Alltags-Engel«-Projekt im Sinne eines Übergangs in eine anderweitige Erwerbstätigkeit auf der anderen Seite, wenn man den Verbleib unmittelbar im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Projekt an die erste Stelle rückt und auf der Basis der von Randstad geführten Statistiken zusätzlich nach den Gründen für den Übertritt in eine anderweitige Erwerbs-

tätigkeit bzw. für einen Austritt ohne anschließende Erwerbstätigkeit differenziert. Einen entsprechenden Überblick gibt Tabelle 3.

Die Tabelle weist zuallererst aus, dass insgesamt 44,4% aller Teilnehmer/innen an den »Alltags-Engeln« unmittelbar nach ihrem Ausscheiden aus dem Projekt in eine anderweitige Erwerbstätigkeit übergetreten sind. Dabei wurden 9% der Teilnehmer/innen – überwiegend vorzeitig – von Randstad selbst in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis übernommen und in anderen Tätigkeitsfeldern eingesetzt. 3,9% wurden – zumeist gegen Ende ihrer Verträge – von Kunden übernommen, bei denen sie bis dahin als Alltags-Engel eingesetzt gewesen waren. Dieser so genannte »Klebeffekt« lässt sich bei Zeitarbeitnehmern regelmäßig beobachten. 1,1% (in absoluten Zahlen: zwei) der Teilnehmer/innen machten sich – allerdings jeweils erst nach Auslaufen ihrer Verträge – mit ähnlichem Tätigkeitsprofil wie bei den »Alltags-Engeln« selbständig. 30,3% der Teilnehmer/innen fanden schließlich durch externe Vermittlung – wiederum zumeist vorzeitig – eine andere Beschäftigung. Insbesondere bei den ersten beiden dieser Untergruppen, d.h. im Falle einer Übernahme durch Randstad oder durch bisherige Kunden, deutet ein signifikant erhöhter Auslastungsgrad auf größere Motivation und größere individuelle Fähigkeiten hin als beim Durchschnitt der Teilnehmer/innen. Mit gewissen Einschränkungen, nicht zuletzt wegen der geringen Fallzahl, gilt dies auch für die dritte Untergruppe, mit einem Übertritt in anschließende Selbständigkeit. Bei der vierten Untergruppe, d.h. im Falle einer erfolgreichen externen Vermittlung, verweist vor allem die kürzere Teilnahmedauer auf eine überdurchschnittliche Arbeitsmarktnähe.

Umgekehrt schieden 55,6% der Teilnehmer/innen aus dem Projekt aus, ohne unmittelbar im Anschluss in eine anderweitige Erwerbstätigkeit überzutreten. Dabei haben 5,1%

Tab. 3
»Alltags-Engel« – Gründe für das Ausscheiden

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
Übertritt in Erwerbstätigkeit	79	44,4	49,95	7,98 Monate
Übernahme Randstad	16	9,0	60,12	9,07 Monate
Übernahme Kunden	7	3,9	65,90	11,04 Monate
Selbständigkeit	2	1,1	50,99	17,98 Monate
externe Vermittlung	54	30,3	44,83	6,89 Monate
keine Erwerbstätigkeit	99	55,6	39,50	11,00 Monate
Kündigung Teilnehmer	9	5,1	26,69	4,58 Monate
Kündigung Randstad	23	12,9	39,99	4,23 Monate
Vertrag ausgelaufen	67	37,6	41,10	14,19 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

der Teilnehmer/innen selbst vorzeitig gekündigt⁴, 12,9% wurden von Randstad vorzeitig gekündigt.⁵ Insgesamt 37,6% schieden nach regulärem Auslaufen ihrer Verträge ohne Anschlussbeschäftigung aus dem Projekt aus. Während die durchschnittliche Teilnahmedauer in allen Fällen vorzeitiger Kündigungen äußerst kurz ausfiel, war sie in den zuletzt genannten Fällen wieder vergleichsweise lang. Der Auslastungsgrad derjenigen, deren Vertrag ohne Anschlussbeschäftigung ausgelaufen ist, erweist sich dabei als leicht unterdurchschnittlich. Möglich ist allerdings, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit – sei es hinsichtlich ihrer Motivation, sei es hinsichtlich ihrer individuellen Fähigkeiten – durch die längere Teilnahme im Zeitablauf weiter verbessert wurde.

Zur Bewertung des »Alltags-Engel«-Projekts

Die aus Tabelle 3 ersichtliche Übertrittsquote von 44,4% und die hier aufgezeigten Unterschiede zwischen verschiedenen Untergruppen der Teilnehmer/innen hinsichtlich Auslastungsgrad und durchschnittlicher Teilnahmedauer führen zur Frage, wie das »Alltags-Engel«-Projekt als arbeitsmarktpolitische Maßnahme für den speziellen Kundenkreis der ALG-II-Empfänger zu bewerten ist. Wie in diesem Abschnitt noch darzulegen sein wird, kann das Projekt aus mehreren Gründen nicht einer Evaluation unterzogen werden, die aktuellen wissenschaftlichen Standards genügt. Gewisse Anhaltspunkte zur Einordnung des Erfolgs dieser Maßnahme liefert jedoch die Frage, wie hoch die Übertrittsquote der »Alltags-Engel« in ungeforderte, reguläre Erwerbstätigkeit im Vergleich zu ähnlich gearteten arbeitsmarktpolitischen Programmen liegt. Zu beachten sind dabei auch die Ergebnisse der bereits vorliegenden Evaluationen solcher Programme, insbesondere der so genannten Personal-Service-Agenturen (PSA), die im Rahmen des »Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« im Jahre 2003 eingeführt wurden, und der so genannten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«), die mit dem »Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« im Jahre 2005 eingeführt wurden.

Geplante Evaluation

Die Stadt Wiesbaden und die Randstad Stiftung haben sich vor Beginn des »Alltags-Engel«-Projekts darauf verständigt, das Projekt wissenschaftlich begleiten zu lassen. Daher wurde zwischen der Randstad Stiftung und dem ifo Institut ver-

einbart, dass letzteres eine Evaluierung des »Alltags-Engel«-Projekts vornimmt, in deren Rahmen die Wirksamkeit des Projekts als arbeitsmarktpolitische Maßnahme, insbesondere die dadurch verursachten Effekte im Hinblick auf eine Wiedereingliederung der Teilnehmer/innen in Erwerbstätigkeit untersucht werden sollte.

Gestützt auf einschlägige Methoden, die in der Arbeitsmarktforschung in den letzten Jahren auf breiter Basis zum Einsatz gekommen sind, sollte die Evaluation der Maßnahme dabei auf einem so genannten Kontrollgruppen-Ansatz basieren. Für die Gruppe der Teilnehmer/innen am »Alltags-Engel«-Projekt sollte dabei mit Hilfe geeigneter ökonomischer Verfahren eine hinsichtlich ihrer individuellen Merkmale möglichst gut vergleichbare Kontrollgruppe gebildet werden, die aus nicht in ähnlicher Weise geförderten Langzeitarbeitslosen besteht, die zur selben Zeit im selben regionalen Arbeitsmarkt agieren.⁶ Zu diesem Zweck sollten gemäß dem ursprünglichen, vom ifo Institut vorgeschlagenen Evaluationskonzept – im Rahmen der geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen – bei der KommAV der Stadt Wiesbaden vorhandene Daten zu sozioökonomischen Charakteristika der Projekt-Teilnehmer/innen genutzt und daneben auch vergleichbare Daten für andere durch die Stadt betreute Langzeitarbeitslose herangezogen werden, um daraus die Kontrollgruppe zu konstruieren. Wenn die Schnelligkeit und/oder die Häufigkeit von Übertritten in Erwerbstätigkeit in der Teilnehmergruppe unter diesen Voraussetzungen signifikant höher ausgefallen wäre als in der Kontrollgruppe, hätte von einem durch das Projekt kausal »verursachten« Erfolg gesprochen werden können.

Erfahrungsgemäß lässt sich der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Sinne einer Wiedereingliederung in Erwerbstätigkeit oft nicht kurzfristig, d.h. anhand eines Übertritts während oder unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme beobachten. Vielmehr führen Maßnahmen, die in einer befristeten Beschäftigung der Teilnehmer/innen bestehen, häufig sogar zu einer späteren Eingliederung, die bei begrenztem Zeithorizont der Untersuchung zunächst auch weniger häufig eintritt. Die Gründe für diesen so genannten »Lock-in«-Effekt werden in verringerten Suchanstrengungen der Teilnehmer/innen gesehen, die aus der vorübergehenden Beschäftigungsperspektive und darüber hinaus schon aus dem für die Projektteilnahme erforderlichen Zeitaufwand resultieren können. Aus diesem Grunde sah das ursprüngliche Evaluationskonzept des ifo Instituts op-

⁴ Als Gründe führten sie nach den Aufzeichnungen von Randstad in vier Fällen gesundheitliche Beeinträchtigungen an; ansonsten wurden »kein Interesse« sowie »Unzuverlässigkeit« und »Überforderung« genannt.

⁵ Als Gründe dafür gab Randstad in acht Fällen »fehlende körperliche Belastbarkeit«, in sieben Fällen »unentschuldigte« oder »verschuldete Fehlzeiten« bzw. allgemein »Unzuverlässigkeit« an; ansonsten wurden »Schlechtleistung«, »Vertrauensbruch«, »Meldepflichtverstoß« sowie – in zwei Fällen – »verschollen« genannt.

⁶ Auf die Alternative, die Kontrollgruppe durch eine zufällige Auswahl aus einer verdoppelten Anzahl von Kandidaten auszuwählen, die von der KommAV vorgeschlagen wurden oder sogar zunächst den Aufnahme- und Qualifizierungsprozess für die »Alltags-Engel« durchlaufen haben, wurde verzichtet. Angesichts der im Zeitablauf zunehmenden Schwierigkeiten, eine ausreichende Zahl geeigneter Teilnehmer/innen zu finden, dürfte diese Entscheidung sinnvoll gewesen sein. Diese Beobachtung deutet jedoch auch auf Schwierigkeiten für den Versuch, die Kontrollgruppe auf anderem Wege zu konstruieren.

tional eine Nacherhebung zur Situation der Teilnehmer/innen drei oder sechs Monate nach ihrem jeweiligen Ausscheiden aus dem »Alltags-Engel«-Projekt vor, um damit einerseits die Nachhaltigkeit etwaiger sofortiger Übertritte, andererseits die Möglichkeit einer verzögerten Wiedereingliederung zu untersuchen.

Während des Verlaufs des »Alltags-Engel«-Projekts ergaben sich jedoch zwei unvorhergesehene Schwierigkeiten, die die geplante Evaluation nach dem hier skizzierten Muster unmöglich machten. Zum einen wurde in der Frühphase des Projekts versäumt, die erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen einer Reihe von »Alltags-Engeln« einzuholen, um sie in den Daten der KommAV der Stadt Wiesbaden zu identifizieren (und gegebenenfalls weiter zu verfolgen). Trotz intensiver Versuche zur nochmaligen Kontaktaufnahme mit bereits ausgeschiedenen Teilnehmer/innen hätte sich die Zahl der für eine wissenschaftliche Evaluationsstudie nutzbaren Fälle – bei ohnedies geringer Teilnehmer/innenzahl – dadurch weiter verringert.

Die Alternative, die Evaluation auf die Teilnehmer/innen der Phase ab dem Frühjahr 2006 zu konzentrieren, stößt jedoch ebenfalls auf Probleme. Grund dafür ist der ab April 2007 wirksame Beschluss der Stadt Wiesbaden, für alle zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschiedenen Teilnehmer/innen die Möglichkeit einer auf zwei Jahre verlängerten Förderung der Beschäftigung als »Alltags-Engel« einzuführen, das Projekt bei weiterhin erfolgenden Eintritten aber bis maximal Ende April 2008 zu befristen. Die verlängerte Förderungsmöglichkeit schafft dabei nicht nur einen neuen Zeithorizont für die Beobachtung der Beschäftigungschancen während und nach der Maßnahme (unmittelbar danach und gegebenenfalls auch nach Ablauf einiger Monate). Sie verändert darüber hinaus das Projekt selbst in einer Weise, die einen Vergleich derer, die den neuen Konditionen unterliegen, mit früheren Teilnehmer/innen unzulässig macht. Mit der – wie schon bei der ersten Auswahl, erneut selektiven – Entscheidung, Teilnehmer/innen ins zweite Jahr zu übernehmen, wird faktisch eine neue Ergebniskategorie geschaffen. Für die betroffenen Teilnehmer/innen verlängert sich einerseits die Phase eines möglichen »Lock-in«. Andererseits erhalten sie bei verlängerter Beschäftigung als »Alltags-Engel« mehr frische Berufserfahrung als andere Teilnehmer, was ihre Arbeitsmarktchancen langfristig verbessern könnte. Schließlich ergeben sich durch die verkürzte Laufzeit der ab April 2007 geschlossenen Verträge nochmals andere Projektlaufzeiten, wobei letztlich keine der in dieser Hinsicht zu bil-

denden Untergruppen eine ausreichende Fallzahl für eine aussagekräftige Evaluation aufweist.

Überlegungen dazu, die zwischen der Stadt Wiesbaden und Randstad vereinbarte Verlängerungsoption über den zunächst vorgesehenen Zwölfmonatszeitraum hinaus wieder zurückzuziehen und die Vertragslaufzeit für alle nach April 2007 in das Projekt aufgenommenen Personen auf zwölf Monate zu verlängern, um für die gesamte Evaluationsgruppe eine maximale Projektlaufzeit von einem Jahr sicherzustellen, wurden von den Projektverantwortlichen verworfen. Ausschlaggebend dafür waren insbesondere soziale Gründe (aus denen an der Verlängerung des Projekts für engagierte »Alltags-Engel« über die ursprünglich geplanten zwölf Monate hinaus festgehalten wurde) und die vorab getroffene Festlegung auf eine zeitlich befristete Erprobung des Modells (ursprünglich bis Ende 2007, die zwischenzeitlich bis maximal April 2008 verlängert worden war). Daher wurde zwischen der Stadt Wiesbaden, der Randstad Stiftung und dem ifo Institut vereinbart, auf eine kausal zu interpretierende Analyse der Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen zu verzichten.

Vergleich mit PSA und »Ein-Euro-Jobs«

Grundlage möglicher Aussagen über die beobachtbaren Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts sind vor diesem Hintergrund in erster Linie die deskriptiven Ergebnisse zum Ver-

Kasten 2

Kurzbeschreibung der Personal-Service-Agenturen (PSA)

Zielgruppe: Arbeitssuchende in den Rechtskreisen SGB III und SGB II (insbesondere Personen, die nicht direkt vermittelt werden können, deren Vermittlungshemmnisse jedoch als gering bis mittel eingestuft werden).

Auswahl der Teilnehmer/innen: Arbeitsagentur schlägt Teilnehmer/innen vor; die PSA kann vorgeschlagene Personen ablehnen.

Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; die Teilnehmer/innen erhalten einen Zeitarbeitsvertrag bei der PSA; diese soll sie möglichst während des Beschäftigungsverhältnisses in eine reguläre Beschäftigung vermitteln.

Art der Tätigkeit: Überlassung an gewerbliche Kunden, faktisch überwiegend im verarbeitenden Gewerbe (vgl. Jahn und Windsheimer 2004); verleihefreie Zeiten sollen zur Qualifizierung der Teilnehmer/innen genutzt werden.

Dauer: Zuweisung für zunächst neun Monate, Verlängerungsmöglichkeit auf bis zu zwölf Monate.

Finanzielle Ausgestaltung: Die Teilnehmer/innen erhalten eine tarifliche Entlohnung, und sie werden zu marktgerechten Stundensätzen an Kunden überlassen.

Vergabe an Maßnahmeträger im Bieteverfahren durch die Arbeitsagentur; degressiv gestaltete Aufwandsvergütung an die PSA, die sich verringert, je länger Teilnehmer/innen in der Maßnahme verbleiben, plus degressiv gestaltete Zahlung einer »Vermittlungs-« und einer »Nachhaltigkeitsprämie« an die PSA bei erfolgreicher Vermittlung von Teilnehmer/innen in Beschäftigung, die mindestens drei bzw. sechs Monate dauert.

lauf der Maßnahme und zum Verbleib der Teilnehmer/innen nach ihrem Ausscheiden, die auf der Basis der Unterlagen von Randstad Wiesbaden bereits im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt wurden. Übertritte in eine anschließende Erwerbstätigkeit stellen – neben Zahlen zur Auslastung der »Alltags-Engel« während ihrer Teilnahme und einer differenzierten Betrachtung ihrer durchschnittlichen Teilnahmedauer – dabei die einzige Grundlage für eine Beurteilung des Projekterfolgs dar. Die bei den »Alltags-Engeln« erreichten Übertrittsquoten erlauben allerdings einen vorsichtigen Vergleich der Maßnahme mit anderen Fördermöglichkeiten für Arbeitslose und speziell ALG-II-Empfänger in Form vorübergehender Beschäftigungsmöglichkeiten. Von besonderem Interesse sind dabei zum einen so genannte Personal-Service-Agenturen (PSA), zum anderen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«).

PSA weisen einige Gemeinsamkeiten mit dem »Alltags-Engel«-Projekt auf: In beiden Fällen werden Arbeitsuchende temporär in Form von Zeitarbeit beschäftigt, und die Teilnehmer/innen werden in einsatzfreien Zeiten weiter qualifiziert. PSA sind allerdings sehr viel stärker auf eine Vermittlung durch den Maßnahmeträger selbst ausgerichtet, wobei große Hoffnungen auf den »Klebeeffekt« bei den jeweiligen Kunden gerichtet wurden. Verstärkt wird dies durch klare finanzielle Anreize zu einer raschen Vermittlung. Außerdem dürfte die Zielgruppe der PSA (Arbeitsuchende mit überwiegend weniger als zwölf Monaten Arbeitslosigkeit) arbeitsmarktnäher sein als diejenige der »Alltags-Engel«. Die Teilnahme an den »Alltags-Engeln« ist hingegen freiwillig, so dass die Motivation der Teilnehmer/innen im Durchschnitt höher sein könnte als bei den PSA. In beiden Fällen haben die Maß-

nahmeträger ein Mitspracherecht bei der Auswahl der Teilnehmer/innen, was einen positiven Selektionseffekt (so genanntes »Cream skimming«; vgl. dazu für die PSA Jahn und Ochel 2005) erzeugen könnte.

»Ein-Euro-Jos« und »Alltags-Engel«-Projekt haben miteinander insbesondere die Zielgruppe (ALG-II-Empfänger) gemeinsam. Auch tragen beide Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitserfahrung *on the job* bei. Die Unterstützung bei der Arbeitssuche ist bei den »Alltags-Engeln« jedoch stärker ausgeprägt. Gewisse Berührungen gibt es ferner bei den effektiv ausgeübten Tätigkeiten, zu denen im Falle der »Ein-Euro-Jobs« Arbeiten als Hausmeister, in der Garten- und Landschaftspflege, aber auch in der Altenpflege sowie in Verwaltungen zählen. Zu beachten ist generell, insbesondere beim Vergleich von »Alltags-Engeln« und »Ein-Euro-Jobs« zu den PSA, dass Unterschiede in den verrichteten Tätigkeiten dazu führen könnten, dass die im Programm vermittelte Arbeitserfahrung von potentiellen Arbeitgebern als unterschiedlich attraktiv eingestuft wird.

PSA wie »Ein-Euro-Jobs« wurden in Deutschland ab 2003 bzw. ab 2005 flächendeckend eingeführt. Anschließend haben sie sich allerdings unterschiedlich entwickelt. Während es 2007 im Jahresdurchschnitt rund 280 000 »Ein-Euro-Jobs« gab, waren gleichzeitig nur noch etwa 3 500 Personen in PSA beschäftigt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008). Insgesamt enttäuschten die PSA die vor ihrer Einführung – allerdings auf der Basis einer etwas anderen Konzeption, die nicht voll realisiert wurde (vgl. Sinn et al. 2006, Kap. 4.2) – in sie gesetzten Erwartungen als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. Beide Arten von Maßnahmen wurden mittlerweile gründlichen Untersuchungen ihrer Wirksamkeit unterzogen. Anders liegen die Dinge bei den »Alltags-Engeln«, die Ende 2005 im Sinne eines eher experimentellen Einsatzes in einer einzelnen Grundsicherungsstelle ins Leben gerufen wurden. Aufgrund einiger der zuvor geschilderten Merkmale – und unter Beachtung der bestehenden Unterschiede – ergibt sich dennoch eine relative Vergleichbarkeit aller drei Typen von Maßnahmen. Die Resultate der Wirkungsforschung zu PSA und »Ein-Euro-Jobs« können allerdings schon wegen unterschiedlicher Untersuchungszeiträume nur eingeschränkt mit Beobachtungen zum Verlauf des »Alltags-Engel«-Projekts und zum Verbleib seiner Teilnehmer/innen verglichen werden. Speziell der Umschwung der Konjunktur in den Jahren 2005/06 könnte den jeweils beobachtbaren Maßnahmeerfolg beeinflussen haben.

Tabelle 4 weist gleichwohl existierende Befunde, speziell zur Höhe der Übertrittsquo-

Kasten 3

Kurzbeschreibung der »Ein-Euro-Jobs«

Zielgruppe: Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II (überwiegend Langzeitarbeitslose, insbesondere solche mit schweren Vermittlungshemmnissen; in der Praxis nehmen aber auch Personen mit geringen bis mittleren Vermittlungshemmnissen teil; vgl. Wolff und Hohmeyer 2008).

Auswahl der Teilnehmer/innen: Auswahl durch Grundsicherungsträger. Die Teilnahme ist nicht freiwillig; das Instrument wird u.a. auch genutzt, um die Motivation Arbeitsuchender zu erproben und Möglichkeiten zur Schwarzarbeit zu verringern.

Beschäftigung: Keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; Zuweisung zu einem Maßnahmeträger, überwiegend öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen.

Art der Tätigkeit: In Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sollen beim jeweiligen Maßnahmeträger Tätigkeiten ausgeübt werden, die »zusätzlich und gemeinnützig bzw. im öffentlichen Interesse« sind. Teilnehmer/innen erhalten ein wöchentliches Zeitkontingent zur Arbeitssuche.

Dauer: Maximale Laufzeit von sechs Monaten.

Finanzielle Ausgestaltung: Maßnahmeträger erhalten pauschale Aufwandsvergütung; Teilnehmer/innen erhalten zusätzlich zum ALG II und anrechnungsfrei eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 € pro Stunde.

Tab. 4
PSA, »Ein-Euro-Jobs« und »Alltags-Engel« – Vergleich von Effekten

Untersuchungszeitraum	Übertritts-/Beschäftigungsquote	Durchschnittliche Teilnahmedauer
PSA: 2003 bis 2005	Übertrittsquote: 32,2%	9,9 Monate
<p><i>Anmerkungen:</i> Von der Übertrittsquote entfielen 15,8 Prozentpunkte auf Vermittlungen durch die PSA, 8,9 Prozentpunkte auf »Klebeeffekte«, 7,5 Prozentpunkte auf eigene Suchanstrengungen der PSA-Beschäftigten und 0,4 Prozentpunkte auf eine anschließende Selbständigkeit.</p> <p>Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bis 13 Monate nach Projekteintritt ist bei Teilnehmer/innen signifikant niedriger als bei einer Kontrollgruppe vergleichbarer Arbeitsloser ohne Teilnahme.</p> <p>Quelle: Jahn und Ochel (2005; 2007); WZB und ifas (2006).</p>		
»Ein-Euro-Jobs«: 2005 bis 2007	Beschäftigungsquote (nach 20 Monaten): 17,2%	Median: 6,0 Monate
<p><i>Anmerkungen:</i> Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bis 20 Monate nach Projekteintritt ist nur bei (v.a. westdeutschen) Frauen signifikant höher als bei einer Kontrollgruppe vergleichbarer ALG-II-Empfänger/innen ohne Teilnahme; bis nach 10 bis 17 Monaten ist sie sogar signifikant niedriger.</p> <p>Quelle: Hohmeyer und Wolff (2007); Wolff und Hohmeyer (2008); Berechnungen des ifo Instituts.</p>		
»Alltags-Engel«: 2006 bis 2008	Übertrittsquote: 44,4%	9,7 Monate
<p>Quelle: Randstad Wiesbaden; Berechnungen des ifo Instituts.</p>		

ten (bzw. der Beschäftigungsquote nach Ablauf von 20 Monaten ab Projekteintritt) und zur durchschnittlichen Teilnahmedauer, aus der Wirkungsforschung zu PSA und »Ein-Euro-Jobs« aus und stellt sie den jeweiligen Werten für die Wiesbadener »Alltags-Engel« gegenüber. Das Urteil der Wirkungsforschung auf der Basis fachgerechter Evaluationen von PSA und »Ein-Euro-Jobs« ist dabei eher gemischt. Zwar ist die in den PSA zwischen Juni 2003 und Februar 2005 realisierte Übertrittsquote mit 32,2% (vgl. Jahn und Ochel 2005; 2007) auf den ersten Blick relativ hoch.⁷ Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus vergleichbaren Arbeitslosen, die die mögliche Selektion der Teilnehmer/innen durch das Mitspracherecht der PSA bei ihrer Auswahl ausschaltet, wirkt sich die Teilnahme allerdings bis 13 Monate nach dem Eintritt in die Maßnahme signifikant negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme aus (vgl. WZB und ifas 2006). Dies reflektiert unter anderem den bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit befristeter Beschäftigung häufig beobachteten *Lock-in*-Effekt. Offen ist angesichts des vergleichsweise kurzen Zeitfensters dieser Evaluation – 13 Monate bei einer Teilnahmedauer von bis zu neun oder sogar zwölf Monaten – lediglich, ob sich PSA nicht längerfristig günstig auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen auswirken.

⁷ Auf etwas anderer Basis wird in der Studie von WZB und ifas (2006) eine Beschäftigungsquote von 27,2% 13 Monate nach Projekteintritt ermittelt. Für gewerbliche Zeitarbeit ohne jeden Charakter einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme werden in der Literatur Übertrittsquoten in eine anderweitige Beschäftigung berichtet, die um die 30% schwanken (vgl. Sinn et al. 2006, 90). Zu berücksichtigen ist beim Vergleich mit den PSA jedoch, dass letztere nur zuvor Arbeitslose (mit geringen bis mittleren Vermittlungshemmnissen) beschäftigen. Der Beobachtungszeitraum für die Messung der Übertrittsrate in den PSA fällt überdies in eine Phase enormer konjunktureller Schwäche.

Die Beschäftigungsquote vorheriger »Ein-Euro-Jobber« 20 Monate nach Eintritt in die Maßnahme erscheint demgegenüber mit durchschnittlich 17,2% (ifo Berechnungen auf der Basis von Hohmeyer und Wolff 2007; Angaben ohne Übertritte in selbständige Erwerbstätigkeit) als relativ gering. Darin spiegeln sich jedoch möglicherweise die ungünstige Zusammensetzung der Zielgruppe⁸, eine weniger günstige Selektion der Teilnehmer/innen (ohne Auswahl durch die Maßnahmeträger; ohne Freiwilligkeit der Teilnahme) und auch die insgesamt geringe Vermittlungsorientierung dieser Arbeitsgelegenheiten (ohne spezielle finanzielle Anreize der Maßnahmeträger wie bei den PSA). Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus vergleichbaren Leistungsempfängern im SGB II bewirkt die Teilnahme an »Ein-Euro-Jobs« bis zum Ausscheiden aus der Maßnahme einen klaren *Lock-in* in Gestalt signifikant niedrigerer Beschäftigungsquoten, der sich in der Folgezeit allerdings erkennbar lockert (vgl. Wolff und Hohmeyer 2008). Bis nach Ablauf von zehn bis 17 Monaten ab Projekteintritt sind die Beschäftigungsquoten, differenziert nach Geschlecht und nach Ost- und Westdeutschland, weiterhin signifikant geringer als bei der Kontrollgruppe. Nach 20 Monaten erweisen sie sich bei Frauen, insbesondere in Westdeutschland, hingegen als signifikant höher. Langfristig erweisen sich »Ein-Euro-Jobs«, bezogen auf eine vergleichsweise schwierige Zielgruppe, beschäftigungspolitisch daher teilweise als durchaus wirksam.

⁸ Im Vergleich zu den PSA ist etwa zu berücksichtigen, dass »Ein-Euro-Jobs« speziell für (überwiegend Langzeit-)Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II geschaffen wurden. Im Vordergrund sollten dabei sogar Leistungsempfänger mit schweren Vermittlungshemmnissen stehen. Sowohl Kettner und Rieben (2007) als auch Wolff und Hohmeyer (2008) finden allerdings Anzeichen dafür, dass die Auswahl der Teilnehmer/innen effektiv nicht ganz so ungünstig ausfällt.

Im Vergleich zu den Übertritts- bzw. Beschäftigungsquoten der beiden anderen, hier einbezogenen Maßnahmen ist die bei den Wiesbadener »Alltags-Engeln« realisierte Übertrittsquote von 44,4% unmittelbar im Anschluss an das jeweilige Ausscheiden aus dem Projekt ohne Zweifel respektabel hoch. Bei einer direkten Gegenüberstellung übertrifft sie die zuvor angegebene Übertrittsquote für die PSA um rund ein Drittel⁹, die Beschäftigungsquote für »Ein-Euro-Jobber« (20 Monate nach Projekteintritt)¹⁰ sogar um das Zweieinhalbfache. Zu berücksichtigen sind dabei zahlreiche Aspekte, die die Vergleichbarkeit der Zahlen einschränken. Tendenziell weisen die möglichen Effekte dieser Einschränkungen dabei jedoch in unterschiedliche Richtungen. Erstens wurden die »Alltags-Engel« durchgängig in einer Zeit – zunächst praktisch unbemerkt – anziehender Konjunktur durchgeführt. Allerdings war die Übertrittsquote für bereits ausgeschiedene Teilnehmer/innen in der frühen Projektphase (Anfang 2006 bis Mai 2007: 46,2%)¹¹ keinesfalls geringer als in der verbleibenden Projektlaufzeit, in der die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung noch günstiger wurde. Zweitens richtete sich das »Alltags-Engel«-Projekt an eine Zielgruppe, die alles in allem eine geringere Nähe zum Arbeitsmarkt aufweisen dürfte als die PSA-Teilnehmer, hingegen möglicherweise – aber nicht zwingend – eine etwas größere Arbeitsmarktnähe als die »Ein-Euro-Jobber«. Drittens haben die Träger der hier betrachteten Maßnahmen unterschiedlich große Spielräume, um mit Blick auf vermittlungsrelevante sozio-demographische Merkmale sowie auf die Motivation der Kandidaten besonders geeignete Teilnehmer/innen zu selektieren. Möglicherweise waren die Spielräume dafür im Falle der »Alltags-Engel« noch größer als bei den PSA; in jedem Fall waren sie deutlich größer als bei den »Ein-Euro-Jobs«. Viertens haben die Träger selbst auch unterschiedlich starke Vermittlungsanreize. Aufgrund der zeitlich degressiv gestalteten Prämien hatten die PSA in dieser Hinsicht wohl den klarsten Anreiz, ihre Beschäftigten schnell in eine reguläre Tätigkeit zu vermitteln; für die Träger von »Ein-Euro-Jobs« gibt es dagegen praktisch keinerlei solchen Anreiz.

Ob das für die »Alltags-Engel« vorteilhafte Resultat bei korrigierender Berücksichtigung all dieser Aspekte relativiert werden müsste oder ob es sogar noch deutlicher hervortreten würde, kann auf der Basis der vorhandenen Daten nicht beurteilt werden. Festhalten lässt sich allerdings, dass die »Alltags-Engel« eine angesichts der Zielgruppe dieser Maßnahme überraschend hohe Übertrittsquote in anderweitige Erwerbstätigkeit erreicht haben. Dies gilt umso mehr,

als diese Quote hier nur für den Zeitraum bis zum Ausscheiden der einzelnen Teilnehmer/innen aus dem Projekt bestimmt werden kann und mögliche längerfristige Beschäftigungseffekte gar nicht erfasst werden. Hinzu kommt, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen – selbst solcher, denen kein sofortiger Übertritt in reguläre Arbeit gelungen ist – nach den Beobachtungen der für die Betreuung der »Alltags-Engel« zuständigen Randstad-Mitarbeiter/innen durch die Teilnahme erhöht haben dürfte. Durch die Auswahl der Teilnehmer/innen und die Freiwilligkeit der Teilnahme sind im »Alltags-Engel«-Projekt zwar möglicherweise bevorzugt Personen mit, gemessen an der Zielgruppe, überdurchschnittlicher Arbeitsmarktnähe und hoher Motivation beschäftigt worden. Eine weitere Erklärung für das gute Resultat könnte allerdings auch darin liegen, dass sich die im Projekt realisierte Kombination aus Arbeit in einem überschaubaren Umfeld mit engen Kontakten zu Disponent/innen, Kolleg/innen und Kunden sowie aus Schulungen und Vermittlungsanstrengungen zu einer wirksamen Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen beigetragen hat.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2008), *Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik*, Jahreszahlen 2007, BA, Nürnberg.
- Hohmeyer, K. und J. Wolff (2007), »A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?«, *IAB-Discussion Paper* Nr. 32.
- Jahn, E.J. und A. Windsheimer (2004), »Personal-Service-Agenturen« – »Teil I: In der Fläche schon präsent«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 01; »Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 02, Nürnberg.
- Jahn, E.J. und W. Ochel (2005), »Contracting out temporary help services in Germany«, *CESifo Working Paper* Nr. 1580.
- Jahn, E.J. und W. Ochel (2007), »Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany«, *Journal of European Social Policy* 17(2), 125–138.
- Kettner, A. und M. Rieben (2007), »Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive«, *IAB-Forschungsbericht* Nr. 2, Nürnberg.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006). *Re-designing the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar: Cheltenham, Northampton, MA.
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2008), »ein paar Euro mehr«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 02, Nürnberg.
- WZB und ifas (Hrsg) (2006), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*, Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

⁹ Legt man die alternative Angabe von WZB und ifas (2006) zugrunde (vgl. Fußnote 7), fällt die Übertrittsquote bei »Alltags-Engeln« sogar um die Hälfte höher aus als bei den PSA.

¹⁰ D.h. gut ein Jahr nach Projektaustritt. Zu beachten ist dabei, dass die von Hohmeyer und Wolff (2007) ermittelten Beschäftigungsquoten nach dem Projektaustritt fast generell nur ansteigen, also höher sind als unmittelbar nach Ausscheiden aus dem »Ein-Euro-Job«.

¹¹ Ermittelt und ausgewiesen wurde dieser Wert in einem Zwischenbericht des ifo Instituts an die Stadt Wiesbaden vom Juli 2007.