



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Material

zur Information

Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Bericht 2006
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der
Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende)

Kurzfassung der Ergebnisse

Berlin, 20. Dezember 2006

Kurzfassung der Ergebnisse

Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Problem in vielen Volkswirtschaften - sowohl in modernen Wohlfahrtsstaaten als auch in den weniger entwickelten Volkswirtschaften. Dabei hat Arbeitslosigkeit nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine gesellschaftliche Dimension. Arbeit zu haben, ist für die meisten Menschen nicht nur eine wichtige Voraussetzung, um den Lebensunterhalt sichern zu können. Eine angemessene Erwerbsarbeit bzw. gute Arbeit bietet darüber hinaus soziale Anerkennung, fördert die gesellschaftliche Integration und trägt häufig auch zur persönlichen Erfüllung bei. Phasen längerer Arbeitslosigkeit greifen tief in den individuell erreichten Lebensstandard und die jeweiligen Lebenslagen ein. Die Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit erfordert oft berufliche und räumliche Mobilität und stellt damit gewachsene soziale Strukturen in Frage. Deshalb ist es besonders wichtig, dass Arbeitsmarktpolitik diese für die betroffenen Menschen schwierigen Anpassungsprozesse unterstützt.

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung der Beschäftigung sind als gesamtgesellschaftliche Aufgaben vorrangige Anliegen der Bundesregierung. Um diese zentralen Ziele besser als bisher erreichen zu können, wurden umfassende Strukturreformen am Arbeitsmarkt gesetzlich und inzwischen auch weitgehend in der Praxis umgesetzt. Leitmotiv dieser Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des *aktivierenden Sozialstaats*. Im Mittelpunkt steht ein gewandeltes Verständnis der Aufgabenteilung von Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Die Reformen am Arbeitsmarkt stellen im zentralen Lebensbereich der Erwerbsarbeit nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ eine neue Balance zwischen staatlich organisierter Unterstützung einerseits und der Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger andererseits her. Ziel dieser Politik ist es, die Autonomie und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Mit dem Zweistufenplan der Bundesregierung und den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und mit ihr der Bundesagentur für Arbeit intendiert. Die beiden ersten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt richteten daher alle zentralen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Leitziele *Stärkung von Prävention, Einfordern von mehr Eigenverantwortung und Schaffung von mehr Flexibilität* neu aus. Sie gestalteten darüber hinaus die Rahmenbedingungen für die Zeitarbeitsbranche flexibler und regelten die Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich bis 800 EUR (Mini- und Midi-Jobs) neu. Hier ging es insbesondere um die Förderung legaler Beschäftigung bei haushaltsnahen Dienstleistungen auch in Privathaushalten. Des Weiteren wurde die Existenzgründungsförderung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit mit der Einführung des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG) neu geregelt. Beide Gesetze traten am 1. Januar 2003 in Kraft. Das dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung ab 1. Januar 2004 normierte unter anderem die umfangreiche Neuorganisation der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit hin zu einem modernen, kundenorientierten Dienstleister, der heutigen Bundesagentur für Arbeit.

Diese Kurzfassung präsentiert die Rahmenbedingungen und die wichtigsten Ergebnisse des mehrjährigen wissenschaftlichen Evaluationsprozesses aus der Perspektive des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Eine Bewertung der von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erarbeiteten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen ist im Rahmen dieses abschließenden Berichts nicht explizit beabsichtigt. Dies bleibt der weiteren politischen Debatte vorbehalten, für die dieser Bericht eine sachliche Grundlage schaffen soll. Die Handlungsempfehlungen der Wissen-

schaftlerinnen und Wissenschaftler sind nicht Gegenstand dieser Kurzfassung (siehe dafür Kapitel 4).

Der Entschließung des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 15/98) vom November 2002 folgend, wurden die Reformen zwischen dem Frühjahr 2004 und Mitte 2006 (nach konzeptionellen Vorarbeiten in 2003) einer eingehenden Evaluation unterzogen. Danach waren die Umsetzung der Vorschläge der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (sog. Hartz-Kommission) sowie des Zweistufenplans der Bundesregierung insgesamt zeitnah zu evaluieren. Neben der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit waren die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die Auslagerungen von Aufgaben auf Dritte und die Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit bei den Kunden umfassend zu untersuchen. Zwischenergebnisse wurden Anfang 2006 als **Bericht 2005 Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** (BT-Drs. 16/505) dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

Nunmehr wird der **Bericht 2006 Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** vorgelegt. Seine Strukturen und Gliederung orientieren sich am Zwischenbericht. Insgesamt bestätigt bzw. verstärkt der Bericht 2006 die zentralen Aussagen des Zwischenberichts und stellt diese in vielen Fällen auf eine deutlich besser abgesicherte Grundlage. In einigen Fällen zeigen sich jedoch auch Abweichungen in den Ergebnissen. Mit dieser Wirkungsanalyse wird auch eine wichtige Grundlage gelegt, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen und dann - entsprechend dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD - im Jahr 2007 neu auszurichten.

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum 1. Januar 2005 bedeutet eine wichtige Zäsur für die Arbeitsmarktpolitik. Mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde ein zweistufiges System geschaffen, das zum einen mit der Arbeitsförderung (Arbeitslosenversicherung) nach dem SGB III ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem umfasst und einen eigentumsgeschützten Bereich für die Leistungsempfänger/innen bildet, und zum anderen aus der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht (SGB II), die an der Bedürftigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer Angehörigen, mit denen sie eine Bedarfsgemeinschaft bilden, ansetzt und auf das Ziel einer möglichst eigenständigen Existenzsicherung abstellt. In der Folge dieser Arbeitsmarktreformen wurde das relative Gewicht vom beitragsfinanzierten SGB III zum neuen steuerfinanzierten SGB II verschoben. Diese Verschiebung folgt dem politischen Anspruch, gesamtgesellschaftliche Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik, wie die Unterstützung Langzeitarbeitsloser, stärker aus Steuermitteln zu finanzieren.

Die Bundesagentur für Arbeit ist Leistungserbringer in beiden Systemen. Dieser Bericht befasst sich mit Untersuchungsgegenständen nach dem SGB III und deren Wirkungen auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit sowie den Effekten der Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen. Nicht Gegenstand der Evaluation war demnach die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), die gemäß zweier Aufträge des Gesetzgebers eigenständig evaluiert wird (vgl. §§ 6c und 55 SGB II). Nicht Gegenstand einer systematischen Evaluation waren darüber hinaus: Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation sowie Maßnahmen für Jugendliche. Bei diesen Instrumenten gab es keine Änderungen der Förderkonditionen durch die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Der vorliegende Bericht präsentiert abschließend grundlegende Ergebnisse der Evaluation zur Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit und zu den Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages werden die Umsetzung und die Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die im Rahmen der Reform verändert bzw. eingeführt wurden, in den Mittelpunkt der Untersuchungen gerückt, analysiert und bewertet. Ein zweiter wichtiger Schwerpunkt ist die Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit. Hier galt es, den Umbau zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt und dessen Auswirkungen auf die Leistungserbringung zu untersuchen. Schließlich umfasst der Bericht auch die Wahrnehmungen der Kundinnen und Kunden in Bezug auf Angebote und Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit. Damit wurde die bisher umfassendste Evaluation der deutschen Arbeitsmarktpolitik angestoßen, an der mehr als 20 namhafte Forschungseinrichtungen mit insgesamt etwa 100 Forscherinnen und Forschern beteiligt waren. Diese systematische Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist Ausdruck einer lernenden und transparenten Politik. Gesetzliche Vorschriften werden nicht mehr unbefristet in Kraft gesetzt, sondern in der Praxis erprobt, wissenschaftlich überprüft und wenn nötig, angepasst oder abgeschafft. Im Mittelpunkt stehen dabei die Interessen der Betroffenen - der Arbeitslosen - und nicht das Festhalten an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Strategien oder Regelungen.

Dieser Bericht zielt darauf, einen konstruktiven politischen und wissenschaftlichen Diskurs zu ermöglichen. Dazu werden im Rahmen einer Gesamtschau detaillierte Untersuchungsergebnisse präsentiert, die in ihrer Differenziertheit eine gute sachliche Grundlage bilden. Zu einer fairen Debatte gehört auch, die Grenzen der Arbeitsmarktpolitik zu beachten. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eine Aufgabe, die die Politik allein nicht bewältigen kann. Unternehmen und Gewerkschaften sind hier mindestens ebenso gefordert. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit unterstützt die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Sie fördert die berufliche Wiedereingliederung der Arbeitslosen, insbesondere auch von Marktbenachteiligten. Sie kann aber nur begrenzt Arbeitsplätze schaffen und keine umfassende Beschäftigungspolitik ersetzen. Hier sind vor allem die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik und ihr Zusammenwirken gefordert.

Die Bewertung der dargestellten Ergebnisse muss die unterschiedlichen Beobachtungszeiträume und Reformstände der Untersuchungsgegenstände berücksichtigen, in denen die Analysen durchgeführt wurden. Während die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und zu ihrer Akzeptanz einen Zeitraum abbilden, der bis zum Frühjahr 2006 reicht, bleiben die Untersuchungen zur Wirkung der Instrumente deutlich dahinter zurück, d.h. beziehen sich zumeist auf frühere Zeiträume. Ursächlich sind die Datenverfügbarkeit und das Erfordernis, ausreichend lange Beobachtungszeiträume (Maßnahme plus Verlauf nach Abschluss der Maßnahme) in die Untersuchungen einzubeziehen. In der Praxis bedeutete dies, dass die Instrumente im Untersuchungszeitraum zumeist noch nicht unter Bedingungen einer reformierten Arbeitsverwaltung eingesetzt wurden. Dagegen widmen sich die Untersuchungen zum Umbau und zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit den Veränderungen in Richtung eines modernen Dienstleisters am Arbeitsmarkt.

Die jetzt vorgelegten Ergebnisse schließen dieses bisher umfassendste in der deutschen Arbeitsmarktforschung durchgeführte Projekt zur Ermittlung der Effektivität und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ab. Auch methodisch stellen die Untersuchungen in der konsequenten Zusammenführung qualitativer und quantitativer methodischer Ansätze sowie der Beachtung des

Gender Mainstreaming-Prinzips einen qualitativen Sprung in der deutschen Arbeitsmarktforschung dar.

Die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit wurden mit mikroökonomischen Analyseverfahren untersucht. Anhand der durchgeführten Analysen können Aussagen zur Integrationswirkung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Geförderten im Vergleich zu einer mit dem betreffenden Instrument nicht geförderten Vergleichsgruppe getroffen werden. Zentrales Erfolgskriterium mit Blick auf die erzielten Wirkungen ist die Eingliederung in Erwerbstätigkeit. Damit orientiert sich die Evaluation an der Überprüfung, wieweit das gesetzlich vorrangige Eingliederungsziel erreicht wurde. Der Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit werden in der Regel nur indirekt gemessen. Beschäftigungsfähigkeit, Marktersatzziel und Strukturwirkung werden nur bei der Evaluierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) ansatzweise berücksichtigt.

Wie bei allen empirischen Untersuchungen gibt es Grenzen der Belastbarkeit der Ergebnisse. Insbesondere die Messung der Effizienz und der makroökonomischen Wirkungen stehen methodisch am Anfang. Jedoch geben auch die Ergebnisse dieser Analysen plausible Tendenzen an, die als ungefähre Richtgrößen zu verstehen sind.

Der Bericht 2006 ist die Zusammenfassung der von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in acht Einzelberichten auf mehr als 2.000 Seiten präsentierten Evaluationsergebnisse und Handlungsempfehlungen. Sie werden im gesamten Umfang veröffentlicht. Die Forschungsergebnisse zeigen: Zentrale Reformelemente der ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und der arbeitsmarktpolitischen Regelungen des Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt haben die Eingliederungsaussichten der Arbeitslosen in eine Erwerbstätigkeit verbessert sowie zur Erhöhung der Beschäftigung beigetragen - sich also als wirksam erwiesen.

Besonders herauszustellen ist hierbei, dass der Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einem modernen und effizient agierenden Dienstleister in die richtige Richtung führt. Das Handeln der Bundesagentur für Arbeit gewinnt deutlich an Transparenz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Allerdings ist die im Untersuchungszeitraum feststellbare vergleichsweise einseitige betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme im Hinblick auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags der Arbeitsförderung kritisch zu bewerten.

Mit den arbeitsmarktpolitischen Kerninstrumenten gelingt es, eine schnellere Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Dies sind die Förderung der beruflichen Weiterbildung, eine mittels Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung und von der Bundesagentur für Arbeit mittels Überbrückungsgeld bzw. Existenzgründungszuschuss geförderte Existenzgründungen.

Die neuen vermittlungsnahen Dienstleistungen fügen dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium innovative Elemente hinzu. Diese sind nicht immer erfolgreich. Durch einen Vermittlungsgutschein verbessern sich die Integrationschancen von Arbeitslosen. Integrationswirkungen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen konnten hingegen nicht festgestellt werden.

Durch die neuen wettbewerblichen Elemente im Bereich der vermittlungsnahen Dienstleistungen ist davon auszugehen, dass mit unterschiedlichen Maßnahmeeinheiten experimentiert wird. Angesichts der Heterogenität bei der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen dürften sich hinter dem Durchschnittswert erfolgreiche und nicht erfolgreiche Maßnahmen verbergen. Hier gilt es, den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern weiter zu fördern und erfolgreiche Ansätze auch überregional zu verfolgen. In ähnlicher Weise ist es auch bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung geboten, erfolgreiche Ansätze zu identifizieren und weiterzuentwickeln.

Die jetzt gefundene Sperrzeitenregelung erweist sich als angemessene Umsetzung des fordernden Elements einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, indem es erste Hinweise dafür gibt, dass sie in Agenturen, die eine konsequente und glaubwürdige Sperrzeitenpolitik betreiben, zu erhöhten Abgängen aus Arbeitslosigkeit *und* Übergängen in Erwerbstätigkeit führt.

Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) haben sich dagegen als nicht erfolgreich erwiesen. Die negative Integrationswirkung von ABM hat während des Untersuchungszeitraums allerdings abgenommen.

Die Transferleistungen im SGB III (Transferkurzarbeitergeld, Transfermaßnahmen) sollen drohende Arbeitslosigkeit aufgrund von Betriebsänderungen vermeiden. Es konnte kein Effekt der Förderung durch Transferleistungen auf die Erwerbschancen der Geförderten ermittelt werden. Allerdings hatte vor der Reform das Struktur-Kurzarbeitergeld eine negative Wirkung auf die Erwerbschancen der Geförderten; dieser negative Effekt ist im Zuge der Reform verschwunden.

Wirkungen zeigen sich schließlich bei der Verbesserung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen. Es ist gelungen, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren: Bis Mitte 2006 gab es aufgrund der Neuregelung 1,56 Mio. zusätzliche Mini-Jobber/innen (vor allem im Nebenerwerb). Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings für Arbeitslose nicht als Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Gleichzeitig wurden bis Ende 2004 mit den Midi-Jobs knapp 30.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gesichert bzw. geschaffen.

Umbau und Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Mit der von der Bundesregierung im Frühjahr 2002 angestoßenen Reform soll eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und strikter Erfolgskontrolle geschaffen werden. Dies bedeutet einen umfassenden Umbau der früheren Bundesanstalt für Arbeit, der noch nicht abschließend vollzogen ist. Wichtige Reformelemente, wie das Kundenzentrum, wurden inzwischen jedoch flächendeckend umgesetzt. Der gesamte Umbau der Bundesagentur für Arbeit erfolgte und erfolgt noch immer parallel zum laufenden Geschäftsbetrieb. Vor diesem Hintergrund muss die Beurteilung noch vorläufig bleiben.

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit verläuft in die richtige Richtung, auch wenn die Bundesagentur für Arbeit derzeit noch nicht alle Herausforderungen bewältigt hat. Effektivität, Effizienz und Transparenz des Handelns der Bundesagentur für Arbeit haben sich durch ein neues Steuerungssystem, die Einführung eines systematischen Controllings und durch die neuen Kundenzentren der Arbeitsagenturen deutlich erhöht. Die Dienstleistungen werden weitgehend kostenbewusst erbracht. Im Jahr 2006 wird die Bundesagentur für Arbeit wegen der konjunkturellen Entwicklung und der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik einen Überschuss erzielen. Damit kann der Bei-

tragssatz zur Bundesagentur für Arbeit auf 4,2% gesenkt und durch die Senkung der Lohnnebenkosten ein Beitrag für mehr Beschäftigung geleistet werden.

Die Bundesagentur steuert zunehmend über Ziele, die zwischen verschiedenen Organisationsebenen verbindlich vereinbart werden. In ihnen werden insbesondere (1) Ziele und das zu ihrer Erreichung bereitgestellte (2) Budget festgeschrieben. Dabei erfolgt allerdings die Steuerung nicht ausschließlich über Zielvereinbarungen, sondern auch über die Produkteinsatzregeln der sog. Handlungsprogramme, die Grundsätze für den arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz bei Kundinnen und Kunden vorgeben. Darüber hinaus gibt es zentrale Vorgaben zur (3) Aufbauorganisation, dem Kundenzentrum, und zur (4) Ablauforganisation, insbesondere dem Vermittlungsprozess mit der Kundendifferenzierung und dem Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen. Soweit nicht der Gesetzgeber oder die Zentrale der Bundesagentur Vorgaben zu den einzusetzenden (5) Mitteln (Fördern und Fordern) machen, haben die Agenturen Handlungsspielräume. Gesteuert wird mit den neuen Instrumentarien nicht nur die Organisation, sondern erstmals systematisch auch der Kundenstrom. Dabei sind die Mitarbeiter/innen die wichtigste Ressource für ein erfolgreiches Wirken der Bundesagentur für Arbeit.

Die Bundesagentur für Arbeit stellt jährlich geschäftspolitische **Ziele** auf. Während diese zuvor jährlich wechselten, werden sie seit 2004 auf den Grundlagen des Vorjahres weiterentwickelt. Für das Jahr 2006 sollen Beratung und (nachhaltige) Integrationen spürbar verbessert, Arbeitsprozesse optimiert, hohe Kundenzufriedenheit erzielt und Mitarbeiter/innen motiviert und ihre Fähigkeiten ausgeschöpft werden. Jedes Ziel wird grundsätzlich durch einen oder mehrere Zielindikatoren abgebildet, über die eine **Zielvereinbarung** getroffen wird, in der auch das Budget festgelegt wird. Zielvereinbarungen werden durchgehend jeweils zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den Agenturen für Arbeit getroffen. Obgleich im Konzept nicht vorgesehen, werden vielfach die Zielindikatoren durch Zielvereinbarungen auf die Teams innerhalb der Agenturen umgelegt und nachgehalten. Die neue Steuerung erlaubt durch das Controlling Einblicke in Abläufe und Effekte der Agenturen.

Grundsätzlich scheint der Ansatz einer konsequenten Zielsteuerung auf allen Ebenen sinnvoll zu sein. Als Problem der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells zeichnet sich jedoch ab, dass die Agenturen zwar die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen, aber in der konkreten Leistungserbringung einen eher geringen Handlungsspielraum zu haben scheinen und offenbar einer relativ strikten Regelsteuerung durch die Zentrale und die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit unterliegen. Damit können die unbestreitbaren Vorzüge der neuen Steuerung über vereinbarte Wirkungsziele bisher noch nicht voll ausgeschöpft werden. Im Untersuchungszeitraum haben die Gleichzeitigkeit paralleler Steuerungsmechanismen und die Fülle an Controllingdaten bei geringer Abweitungstoleranz die Zielerreichung beeinträchtigt. Ein grundlegender Kulturwandel in der Organisation der Bundesagentur für Arbeit erscheint notwendig, um die Vorzüge einer Zielsteuerung konsequent ausschöpfen zu können. Die Zentrale muss Vertrauen in die dezentralen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter/innen haben, die vereinbarten Ziele besser zu erreichen, als sie es mit einer zentralen Detailsteuerung vermag. Hierzu gehört letztlich auch die dezentrale Bündelung der Ergebnis- und Prozessverantwortung in einer Hand.

Die Reform der Bundesagentur für Arbeit setzte sowohl auf der neu gestalteten Aufbau- und Ablauforganisation des „Arbeitsamts 2000“ als auch auf der ursprünglichen Spartenorganisation auf, die es noch in etlichen Ämtern gab. Das **Kundenzentrum**, die neue zentral vorgegebene Aufbau-

organisation, wurde nach Erprobungen in einigen Agenturen bis Ende 2005 flächendeckend eingeführt. Es gilt als Herzstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der Bundesagentur für Arbeit. Mit dem Kundenzentrum wurden die Aufgabenbereiche Beratung und Vermittlung einerseits und Leistung andererseits wie in der ursprünglichen Spartenorganisation, jedoch anders als im Organisationsmodell „Arbeitsamt 2000“, getrennt. Den Fachkräften in diesen Arbeitsbereichen sind der Empfang und die Eingangszone vorgelagert. Außerdem stehen mit dem Online-Portal und den Service-Centern, über die die Telefonie abgewickelt wird, zwei weitere Zugangswege für Kundinnen und Kunden zur Verfügung. Mit dem Kundenzentrum wurde darüber hinaus die Ablauforganisation verändert. So wird nun erstmals systematisch der Kundenstrom gesteuert. Die spezialisierten Fachkräfte sind grundsätzlich nur noch mit einem zuvor vereinbarten Termin erreichbar und werden durch die vorgelagerten Einheiten Empfang und Eingangszone entlastet. In der Eingangszone konnten im März 2006 etwa 50% bis 70% der Anliegen abschließend bearbeitet werden. Eingehende Anrufe, die zuvor vielfach Arbeitsabläufe unterbrachen, werden nunmehr von den Service-Centern übernommen. Im Kundenzentrum sollen folglich die Fragen und Wünsche aller Agenturkundinnen und -kunden und alle Anrufe an einer Stelle gebündelt und zielgerichtet verteilt oder, bei einfachen Anliegen, sofort geklärt werden.

Das Kundenzentrum mit der fachlichen Spezialisierung auf Beratung und Vermittlung bzw. Leistung sowie der systematischen Steuerung des Kundenstroms ist eine geeignete Organisationsstruktur für die Erbringung der Dienstleistungen. Zentrale Ziele, wie die Entlastung der Vermittler/innen von Routinetätigkeiten und die Steuerung des Kundenstroms, sind mit der Einführung der neuen Aufbauorganisation erreicht worden. Fachkräften bleibt nun Zeit für qualitativ hochwertige Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten. So sollen beispielsweise mindestens 60% der arbeitnehmerorientierten Vermittlerkapazität und damit deutlich mehr als vor der Reform für Vermittlerberatungsgespräche genutzt werden. Diese Vorgabe wurde im März 2006 im Durchschnitt aller Agenturen fast erreicht. In der Leistungs- und Sachbearbeitung wurde die Vorgabe, mindestens 75% aller Anträge auf Entgeltersatzleistungen taggleich zu bearbeiten, im März 2006 mit etwa 84% übertroffen.

Bei der Umsetzung des Kundenzentrums zeigten sich auch Probleme, die jedoch von der Bundesagentur erkannt und bearbeitet wurden. Hierzu gehörten beispielsweise Qualifikationsprobleme durch die hohen kommunikativen und breiten fachlichen Anforderungen in den Bereichen Eingangszone und Empfang. Nur bedingt zufrieden stellend war aus Sicht der Mitarbeiter/innen im Untersuchungszeitraum die IT-Unterstützung in der Eingangszone. Die Kundinnen und Kunden haben vor allem in der Übergangsphase bemängelt, dass sie keinen direkten Zugang zu den Fachkräften mehr haben.

Insgesamt wird das Kundenzentrum sowohl von den Beschäftigten als auch von den Kundinnen und Kunden gut angenommen. In der mikroökonomischen Analyse konnte jedoch insgesamt noch kein Effekt unmittelbar nach der und durch die Einführung des Kundenzentrums auf die Abgänge in Erwerbstätigkeit bzw. auf die Abgänge aus dem Leistungsbezug nachgewiesen werden.

Der **Virtuelle Arbeitsmarkt** (VAM) soll mit seinen aufeinander abgestimmten Softwaresystemen die Arbeitsvermittlungsprozesse optimieren und die Vermittlungserfolge mit einer einheitlichen Datenbasis erhöhen. Im Einzelnen sollen die Markttransparenz verbessert und Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt beschleunigt werden, Fachkräfte von Routinefällen entlastet und ein selbsttätiger Marktausgleich von Kundinnen und Kunden aktiviert werden. Hierzu sollen vier Funktions-

einheiten dienen. Für die Kundinnen und Kunden steht auf dem Online-Portal u.a. die Job-Börse mit einer Reihe von Selbstbedienungsfunktionen für die Stellen- bzw. Bewerbersuche zur Verfügung. Damit sollen Kundenbedarfe erfüllt werden, ohne dass diese persönlich die Agentur aufsuchen müssen, und so die Agenturbeschäftigten entlastet werden. Die Beschäftigten sollen durch den „Job-Roboter“, eine interne IT-Unterstützung, und durch das „Vermittlungs-, Beratungs- und Informations-System“ (VerBIS) weiter entlastet werden. Die einzelnen Funktionseinheiten wurden sukzessive bis Mitte 2006 eingeführt. Die bisherige Praxiserfahrung in den Agenturen zeigt, dass VerBIS grundsätzlich funktioniert. Unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus fast allen Funktionsbereichen trifft VerBIS auf recht hohe Zustimmung.

Allerdings behindern einzelne Elemente noch die Kundenorientierung. Auf Schwierigkeiten stößt etwa die Berücksichtigung von genauen Terminwünschen von Kundinnen und Kunden. Auch die automatische Abmeldung vom System nach zehn Minuten kann in Beratungsgesprächen stören. Die beiden kundenzugänglichen Funktionseinheiten, Online-Portal und Job-Börse, werden von den Kundinnen und Kunden noch nicht in dem erwarteten Umfang genutzt, so dass auch die erhofften Entlastungseffekte für die Mitarbeiter/innen bisher nicht eingetreten sind. Insbesondere die Job-Börse erweist sich als nur eingeschränkt nutzerfreundlich, stellt sie doch hohe Anforderungen an Kompetenzen und Zeitbudget der Kundinnen und Kunden.

Die schmale Basis der bisherigen Anwendungspraxis des Virtuellen Arbeitsmarktes lässt noch keine abschließende Bewertung zu. Die mit dem Virtuellen Arbeitsmarkt verbundenen Ziele konnten bislang nicht in vollem Umfang erreicht werden. Die Ausweitung von Selbstbedienungsaktivitäten und mithin auch die stärkere Verlagerung von Marktausgleichsprozessen von der personalen hin zur virtuellen Dienstleistung hat bislang nicht zu den erwarteten Entlastungseffekten für die Fachkräfte geführt. Die Ablauforganisation wurde darüber hinaus vor allem hinsichtlich des **Vermittlungsprozesses** verändert. Kundendifferenzierung und sog. **Handlungsprogramme**, zentral vorgegebene Regeln für mögliche Zuweisungen von Kundinnen und Kunden zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Produkteinsatzregeln), sollen eine zielgerichtete und passgenaue Vermittlung und einen adäquaten Instrumenteneinsatz ermöglichen. Diese werden nach einer Erprobung in einzelnen Agenturen zwischen Herbst 2005 und Anfang 2007 flächendeckend eingeführt.

Auf *Arbeitnehmerseite* gibt es vier Kundengruppen, denen jeweils ein oder zwei Handlungsprogramme zugeordnet sind. Marktkundinnen und -kunden können sich grundsätzlich selbst vermitteln und benötigen dabei keine kostenintensive Hilfestellung; entsprechend ist für sie grundsätzlich kein Instrumenteneinsatz vorgesehen. Bei Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren bzw. Fördern gibt es einen Handlungsbedarf; Aktivierung bzw. Förderung erscheint hier kurz- bis mittelfristig erfolgversprechend, dazu soll ein adäquates Instrumentarium eingesetzt werden. Bei Betreuungskundinnen und -kunden wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen (z.B. kaum Berufserfahrung, gesundheitliche Probleme, schlechte Arbeitsmarktlage) unterstellt. Gleichwohl soll hier grundsätzlich keine Förderung erfolgen. Dahinter steht die Annahme, dass ein entsprechender Erfolg erst nach Übertritt in Leistungen nach dem SGB II eintreten würde und sich daher eine Förderung für die Bundesagentur für Arbeit aus der Sicht des Versicherungsbereichs nicht rentiert.

Nach ersten Angaben zur Verteilung der Arbeitslosen nach dem SGB III nach Kundengruppen waren fast ein Drittel der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit Anfang 2006 als Betreuungskundin oder -kunde eingeordnet. Die zweitgrößte Gruppe waren die Marktkundinnen und -kunden, gefolgt von den Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren und Fördern. In Regionen mit besserer Arbeits-

marktlage war der Anteil der Marktkundinnen und -kunden deutlich höher. Spitzenwerte erreichte der Anteil der Betreuungskundinnen und -kunden in Agenturbezirken mit schlechter Arbeitsmarktlage. Inzwischen wird versucht diese deutlichen Unterschiede zu nivellieren.

Für Markt- und Beratungskundinnen und -kunden ist grundsätzlich die Vermittlung das primäre Ziel. Angestrebt wird die Arbeitsaufnahme in Tätigkeiten, die mit Tätigkeiten vor der Arbeitslosigkeit vergleichbar sind. Je nach Arbeitsmarktbedingungen können dies auch der Übergang in Selbstständigkeit oder Midi-Jobs oder der Abgang in Ausbildung oder Studium sein. Ziele für Betreuungskundinnen und -kunden sind, sofern nicht aufgrund besonderer Stärken der Übergang in Selbstständigkeit erfolversprechend erscheint, die Aufnahme kurzfristiger Beschäftigung und von Mini-Jobs oder ehrenamtlicher Tätigkeit und öffentlich finanzierter Beschäftigung.

Der Produkteinsatz wird durch das Handlungsprogramm vorgegeben. Dabei sind die Vermittler/innen gehalten, kostenintensive Maßnahmen nur dann anzubieten, wenn die jeweilige Kundin bzw. der jeweilige Kunde ausreichend engagiert und motiviert ist. Zu jedem Produkt werden u.a. der Zeitaufwand und die Produktkosten sowie Reaktionsempfehlungen ausgewiesen. Im Einzelnen wird festgelegt, welche Produkteinsätze bei gegebener Kundengruppe nicht vertretbar sind. Aufgrund einer Anpassung des Konzepts kann inzwischen im begründeten Einzelfall von der Produkteinsatzlogik abgewichen werden.

Auf *Arbeitgeberseite* gibt es zwei Kundengruppen mit insgesamt vier Matchingstrategien. Es wird eine Differenzierung der Betriebe in Ziel- und Standardkunden vorgenommen. Zielkunden sind Betriebe, bei denen ein hohes Einstellungspotenzial vermutet wird. Bei diesen sollen Betriebsbesuche strukturiert und initiativ erfolgen, während Standardkunden nur noch anlassbezogen besucht werden.

Bei Zielkunden macht die Bundesagentur für Arbeit insbesondere Initiativvorschläge guter Bewerber/innen (Marktkundinnen und -kunden), führt Assessment Center zur Personalauswahl durch und bietet Unterstützung im Falle eines betrieblich notwendigen Personalabbaus. Überdies sollen die Agenturen bei Stellenangeboten von Zielkunden bei den Bewerbervorschlägen ein größeres Augenmerk auf die Passgenauigkeit legen und stärker spezifische Kundenwünsche berücksichtigen. In der Praxis war bislang allerdings kaum ein Unterschied in der Behandlung der beiden Kundengruppen festzustellen.

Die vier Matchingvarianten unterscheiden sich hinsichtlich der Eingrenzungsmerkmale in der Suchstrategie, in der Art der Kontaktaufnahme und der Intensität der Vorauswahl der Bewerber/innen. Für diese Vorauswahl werden in den Agenturen sog. „Top-Arbeitnehmer-Kundinnen und -Kunden“ ermittelt, die den wichtigsten Arbeitgeberkundinnen und -kunden vorzugsweise vermittelt werden sollen.

Während auf Arbeitnehmerseite Kundinnen und Kunden, die sich vermutlich selbst helfen können, von den Agenturen grundsätzlich nur *wenig* Unterstützung erhalten sollen, erhalten jene Arbeitgeber/innen die *größte* Unterstützung, die sich nach Auffassung der Evaluatoren vermutlich am ehesten selbst helfen können. Überdies ist nach der Logik der Matchingstrategien vorgesehen, dass Zielkundinnen und -kunden Initiativvorschläge guter Bewerber/innen von den Agenturen erhalten sollen. Dies steht im Widerspruch zu den Handlungsprogrammen auf Arbeitnehmerseite.

Die Mitarbeiter/innen der Bundesagentur bewerten die **Handlungsprogramme** auf *Arbeitnehmerseite* nach einer Flexibilisierung des in der Einführungsphase weitgehend starren Konzepts nun überwiegend positiv. Hervorgehoben werden eine Erhöhung der Transparenz und die klare Struktur für den Ablauf des Vermittlungsgesprächs. Einige Vermittler/innen sehen sich jedoch durch die Handlungsprogramme eingeengt. Den grundsätzlichen Ausschluss der Betreuungskundinnen und -kunden von vielen Leistungen und Maßnahmen unterstützen die meisten Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen; allerdings wird hieran vereinzelt auch vehemente Kritik vorgebracht.

Die Handlungsprogramme auf *Arbeitgeberseite* werden von den Arbeitgebervermittlerinnen und -vermittlern insgesamt positiv bewertet. Befragte Führungskräfte sehen darüber hinaus eine deutliche Verbesserung der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Einführung des Kundenzentrums.

Generell bestätigt sich auch im Bericht 2006 die folgende Einschätzung: Die konsequente Umsetzung einer *betriebswirtschaftlichen* Kostenreduzierung für die Versicherungsgemeinschaft sowie die bisher starke Ausrichtung auf das Mengenziel „Integrationen“ führen dazu, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (§ 6 SGB III) und damit zur Minimierung von Kosten für die Volkswirtschaft insgesamt sowie weitere im SGB III festgelegte ökonomische und sozialpolitische Ziele zu weit aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Diese Strategie führt insbesondere zu Konflikten mit den längerfristigen Erfordernissen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Damit findet eine *volkswirtschaftliche* Kostenreduzierung also gerade nicht statt.

Es sollte demnach über ein geeignetes Verfahren nachgedacht werden, das die Verfolgung der gesetzlichen Ziele des SGB III bei der Bundesagentur für Arbeit in Zukunft umfassender gewährleistet. Als Herausforderung verbleibt darüber hinaus eine Individualisierung der Handlungsprogramme durch adäquate Prognosen im Einzelfall über die Wirksamkeit von Maßnahmen, die eine zielgenaue und vor allem präventive Zuweisung unterstützen soll. Damit wird die inzwischen erreichte Orientierung der Bundesagentur an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit nicht in Frage gestellt. Die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz ist nur nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen. Auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele lassen sich effektiv und effizient umsetzen und erfüllen. Eine rationale Steuerung der Bundesagentur muss also keineswegs in einem Gegensatz zu diesen Zielen stehen.

Zur Aufbau- und Ablauforganisation gehört auch der Einkauf. Ursprünglich wurden Arbeitsmarktdienstleistungen von den einzelnen Arbeitsämtern eingekauft. Inzwischen wurde der **Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen** bei den neu gegründeten sieben Regionalen Einkaufszentren (REZ) angesiedelt. Damit sollen Bedarfsträger und Vergabestelle getrennt, Rechtssicherheit für die Bundesagentur für Arbeit geschaffen und Einsparungen durch Wettbewerb realisiert werden. Durch die Zentralisierung des Einkaufs wurden Agenturen mit zuvor guten Kooperationsbeziehungen zu Dritten in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dagegen profitieren jene Agenturen, die zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten. Die Qualität arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen hat entscheidenden Einfluss auf ihre Wirksamkeit. Daher gilt es, einen preisbewussten Einkauf mit einer systematischen Erschließung von Innovationspotenzialen durch einen Qualitätswettbewerb zu verbinden.

Die wichtigste Ressource eines Dienstleisters mit dem Anspruch ausgeprägter Adressatenorientierung, das **Personal**, war im Top-down-Prozess der Reform zu wenig aktiv einbezogen, wie die Mitarbeiter/innen selbst anmerken. Gleichwohl fühlen sie sich weiterhin motiviert, wenn ihre Motivation auch insgesamt zurückgegangen ist. Fast alle Mitarbeiter/innen waren von einem Wechsel der Organisationseinheit oder einer Veränderung ihres Tätigkeitsprofils während der bisherigen Reorganisation betroffen. Entsprechend gab es umfangreiche Schulungsmaßnahmen. Mit dem Umbauprozess ging eine Weiterentwicklung des Personalentwicklungskonzepts einher. Die fünf Module dieses Konzepts haben unterschiedliche Umsetzungsstände. So bestehen bereits mit den Beauftragungen und der Übertragung von Führungspositionen auf Probe zwei wichtige Personalentwicklungsinstrumente. Im Zuge des Umbaus wurden außerdem neue Tätigkeits- und Kompetenzprofile entwickelt. Zudem wurden mit einer Leistungszulage, die an die individuelle Leistung geknüpft ist, erste heterogen bewertete Erfahrungen gesammelt. Mittelfristig stellt die mangelnde Einbeziehung der Beschäftigten in den Reformprozess ein nicht zu unterschätzendes Risiko für die Arbeitsmotivation und die Qualität der Dienstleistungen dar.

Die **Kundenzufriedenheit** der Arbeitslosen, die Leistungen nach dem SGB III erhalten, mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit hat sich in den letzten Jahren insgesamt leicht verbessert. Im Frühjahr der Jahre 2004 bis 2006 gaben jeweils mehr als die Hälfte der befragten Kundinnen und Kunden an, mit der örtlichen Agentur für Arbeit zufrieden oder sehr zufrieden zu sein. Die Zufriedenheit der Arbeitgeberkundinnen und -kunden mit einzelnen Aspekten des letzten Kontakts zur Agentur zeigt dagegen ein ambivalentes Bild. Immerhin: Die Weiterempfehlungsabsicht der Betriebe als Ausdruck einer stabilen Kundenbindung ist zwischen 2004 und 2006 von 53,6% auf 54,3% leicht gestiegen.

Im öffentlichen Bild und in der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit hat sich - trotz gravierender Veränderungen in den Ablaufprozessen und bei einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten vor dem Hintergrund einer im Untersuchungszeitraum schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt - wenig geändert. Sowohl Arbeitslose mit Leistungen nach dem SGB III als auch Arbeitgeber/innen sowie die Bevölkerung wurden hinsichtlich ihrer Wahrnehmung der Bundesagentur als modernen Dienstleister befragt. Bei allen drei Gruppen gab im Frühjahr 2006 jeweils etwa ein Viertel an, die Bundesagentur habe ihr Ziel eines modernen Dienstleisters erreicht. Dabei gab es gegenüber der gleichen Befragung zwei Jahre zuvor keine grundlegenden Änderungen und somit weiterhin entsprechenden Verbesserungsbedarf. Es kann auf der Grundlage der Befragungsergebnisse nicht geklärt werden, ob der Begriff des „modernen Dienstleisters“ zu unbestimmt ist oder ob die Veränderungen nur begrenzt wahrgenommen werden. Für ersteres spricht, dass im Zeitvergleich die Bundesagentur für Arbeit vor allem bei den Arbeitslosen nach dem SGB III an Ansehen gewonnen hat. Dies betrifft insbesondere die Beurteilung der Schnelligkeit sowie der Kundenfreundlichkeit.

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Zentraler Untersuchungsgegenstand für die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Reform sind die Wirkungen auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit. Die Erhöhung der Chance auf Integration in Erwerbsarbeit und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen sind wesentliche Ansätze zur Stärkung individueller Autonomie und fördern zugleich die gesellschaftliche Teilhabe der Bürger/innen. Im Rahmen der Evaluation sind sowohl wichtige, teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente als

auch erst kürzlich erfolgte Innovationen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einer kritischen Bewertung unterzogen worden.

Die Zahl der Teilnehmer/innen an einer **geförderten beruflichen Weiterbildung** ist in den letzten Jahren stark gesunken: Die Zahl der jährlich neu begonnenen Weiterbildungsmaßnahmen ist von 523.000 im Jahr 2000 um gut 75% auf nur noch 132.000 im Jahr 2005 zurückgegangen. Dabei entfiel 2005 die Hälfte der Zugänge auf das SGB III. Im Zuge des Reformprozesses erfolgte in den Agenturen für Arbeit eine Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung hin zu einer stärkeren Beachtung von Integrationszielen und Effizienz. Die aus Mitteln des SGB III geförderte Weiterbildung wurde enger mit der Arbeitsvermittlung verknüpft. Dadurch haben verfügbare Stellenangebote und der Bedarf der Arbeitgeberkundinnen und -kunden ein höheres Gewicht bei der Ausrichtung der Weiterbildung erhalten. Deutlich an Bedeutung verloren haben dagegen die Ausrichtung der Maßnahmengewährung an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen und die Orientierung am Bedarf von Arbeitnehmerkundinnen und -kunden. Zentrales Steuerungselement ist die neu eingeführte Bildungszielplanung der Agenturen, in die insbesondere kurzfristige Bedarfe des Arbeitsmarktes einfließen.

Die von der Zentrale formulierten Vorgaben einer prognostizierten Verbleibsquote¹ von 70% für die Zulassung von Maßnahmen und einer möglichst hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern haben zu einer Bestenauswahl (*Creaming*) geführt. Diese wird nach Ansicht der Mitarbeiter/innen in den Agenturen für Arbeit durch den Bildungsgutschein noch verstärkt, da gut Qualifizierte eher als andere mit der damit verbundenen Wahlfreiheit umgehen können. Dies wird vor allem von den Vermittlerinnen und Vermittlern und weniger von den Führungskräften in den Agenturen kritisch gesehen. Gleichzeitig wird betont, dass positive Entwicklungen wie eine Verringerung von Problemfällen in Maßnahmen und eine Reduzierung der Abbruchquoten nur durch eine Auswahl der Teilnehmer/innen zu erreichen seien. Insgesamt ist es somit schwieriger geworden, beruflich gering qualifizierte Menschen mit diesem Instrument zu fördern.

In den Agenturen gibt es hohen Nachsteuerungsbedarf, weil immer wieder Maßnahmen aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen nicht zustande kommen. Diesem Umstand könnte dadurch begegnet werden, dass mehr Bildungsgutscheine ausgegeben werden als gemäß der Bildungszielplanung benötigt werden. Dies ist offenbar jedoch keine gängige Praxis in den Agenturen.

Das Verhältnis zwischen Agenturen für Arbeit und Bildungsträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der Reformen grundlegend verändert. Die Kommunikationsbeziehungen sind einseitiger geworden, bestehende Netzwerke haben sich aufgelöst. Diese Entwicklung wird von den Trägerinnen und Trägern ausdrücklich kritisiert. Auch hat sich die wirtschaftliche Lage der Bildungsträger/innen eher verschlechtert. Entsprechend schlecht fällt die Bewertung der Reform durch diese Gruppe aus; nur 6% bewerteten sie im Frühjahr 2006 positiv. Auf der anderen Seite ist der veränderte Zugang zu den Maßnahmen ein wichtiger Ansatz, mehr Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Mit der Einrichtung von externen Zertifizierungsstellen für die Zulassung von Trägerinnen und Trägern sowie von Maßnahmen wurde im Frühjahr 2005 begonnen. Bis April 2006 wurden 23 sol-

¹ Prozentsatz der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

cher fachkundigen Stellen zugelassen. Nach den Erfahrungen dieser Stellen war vielen Trägerinnen und Trägern die Notwendigkeit einer Zertifizierung noch nicht bekannt. Auch besteht große Unsicherheit über den Modus und die Inhalte der Antragsstellung. Kooperationen zwischen Zertifizierungsstellen und Agenturen für Arbeit hinsichtlich der Qualitätssicherung nach erfolgter Zertifizierung waren bisher selten. Auch äußerten sich die befragten Stellen kritisch zum Informationsstand der Arbeitsagenturen zu den neuen Zertifizierungsverfahren.

Auf Seiten der Agenturen kommt eine skeptische Haltung gegenüber den Zertifizierungsstellen in einer deutlichen Verschlechterung der Bewertung dieses Reformelements zwischen Frühjahr 2005 und Frühjahr 2006 zum Ausdruck. Insgesamt sahen die Beschäftigten der Agenturen die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung und insbesondere die Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote jedoch eher positiv.

Quantitative Wirkungsanalysen für den Zeitraum vor den Reformen kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere Teilnehmer/innen an relativ langen geförderten Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem Abschluss in einem anerkannten Beruf führen, nach der Maßnahme deutlich häufiger erwerbstätig waren als vergleichbare Nicht-Teilnehmer/innen. Zunächst behindert die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiterbildung allerdings die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, da die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität während der Maßnahmeteilnahme zum Erliegen kommen (sog. Lock-In-Effekt). Dieser Lock-In-Effekt wurde durch die Reform bei allen sechs untersuchten Maßnahmetypen - hier reicht das Spektrum von kurzzeitigen Qualifizierungsmodulen bis zum Erwerb eines neuen beruflichen Abschlusses - verringert. Darüber hinaus wirken nach der Reform nun die kürzeren Weiterbildungsmaßnahmen deutlich positiv auf die Erwerbschancen der Teilnehmer/innen. Bei den beiden längeren Maßnahmetypen ist der Beobachtungszeitraum nach der Reform zu kurz, um eine eventuelle Verbesserung der Maßnahmewirkung festzustellen. Die Verbesserungen sind überwiegend nicht, wie vielfach vermutet, auf Veränderungen in der Teilnehmerstruktur zurückzuführen, sondern beruhen eher auf einer Steigerung der Qualität der Maßnahmen.

Eingliederungszuschüsse sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeber/innen gezahlt werden können, die förderungsbedürftige Arbeitnehmer/innen einstellen. Die Entwicklung der Zahl der jährlich neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, die durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden, war in den letzten Jahren sehr uneinheitlich. Im Jahr 2005 betrug die Zahl der Neuzugänge rund 130.000; davon entfielen etwa 55% auf das SGB III. Zudem hat es deutliche Verschiebungen in der Struktur der Förderzugänge gegeben. Insbesondere die Anteile der Ostdeutschen und der Älteren ab 50 Jahren an den Förderzugängen haben deutlich abgenommen. Sehr deutlich ist auch eine Verschiebung weg von langen Förderdauern von mindestens einem Jahr hin zu kürzeren Förderdauern zu beobachten. Eingliederungszuschüsse zählen auch weiterhin zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Von den Führungskräften und Vermittler/innen in den Agenturen für Arbeit werden sie als sinnvolles Instrument angesehen, weil sie unmittelbar zu einer Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis führen. Als Ergebnis der Evaluation kann festgehalten werden, dass die Neufassung zum 1. Januar 2004 den Umgang mit diesem Instrument in den Agenturen für Arbeit kaum berührt hat; eine Umorientierung hin zu stärkerer Beachtung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz hatte bereits vorher eingesetzt. Denn: Die Handlungsspielräume waren nach Aussagen der

Vermittlerinnen und Vermittler bereits vor der Reform ausreichend und haben sich durch die Neuregelung kaum verändert.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass die im Jahr 2002 neu gefasste Ausgestaltung der Eingliederungszuschüsse bei älteren Arbeitslosen die Beschäftigungschancen von förderfähigen Frauen in Ostdeutschland erhöhten, bei Frauen in Westdeutschland und Männern war dagegen ein solcher Effekt nicht festzustellen. Eine weitere Analyse zur generellen Wirkung von Eingliederungszuschüssen ergab, dass Geförderte im Anschluss an die Förderung und eine etwaige Nachbeschäftigungszeit deutlich *häufiger* ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren als Personen einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Auch hier werden besonders große Unterschiede bei ostdeutschen Frauen beobachtet. Eindeutige Hinweise auf eine weitere Verbesserung der Wirkung aufgrund der Reform liegen nicht vor. Dabei ist festzuhalten, dass sich die Änderungen in erheblichem Umfang an den in der Praxis vorfindbaren Strukturen orientierten. Ein wichtiger Effekt einer mit Eingliederungszuschüssen geförderten Beschäftigung ist vermutlich die Aktivierung von Personen, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten. Es obliegt der Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungszuschüsse so einzusetzen, dass insbesondere schwer vermittelbare Arbeitslose gezielt in Beschäftigung gebracht werden. Da aus den Befragungen der Betriebe deutliche Hinweise auf Mitnahmen vorliegen, müssen die Agenturen diese zukünftig besser vermeiden.

Zwischen Juni 2003 und März 2004 begannen nach Angaben des Mikrozensus rund 344.000 Personen eine Selbstständigkeit als erste oder einzige Erwerbstätigkeit, ein knappes Drittel davon waren Frauen. Im Jahr 2005 wurden knapp 248.000 Neugründungen aus Arbeitslosigkeit von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Davon entfielen 37% auf den neu geschaffenen **Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)**. Die Einführung des Existenzgründungszuschusses hat sich nicht nachteilig auf die Inanspruchnahme des **Überbrückungsgeldes** ausgewirkt; die Zahl der Zugänge in die Förderung mit Überbrückungsgeld ist bis 2004 kontinuierlich gestiegen. Das Überbrückungsgeld wurde für eine Dauer von sechs Monaten gezahlt. Die individuelle Höhe der Förderung setzte sich zusammen aus einem Betrag, den die bzw. der Geförderte als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können, und den darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Eine Ich-AG konnte bis zu drei Jahre gefördert werden; die Förderung war im Zeitverlauf degressiv gestaltet mit 600 EUR monatlich im ersten Förderjahr, 360 EUR monatlich im zweiten und 240 EUR monatlich im dritten Jahr. Das jährliche Arbeitseinkommen aus selbstständiger Tätigkeit durfte 25.000 EUR nicht überschreiten. Da eine Förderung mit Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss für Leistungsempfänger/innen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) nach dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II nicht möglich ist, hat sich 2005 die Zahl der Zugänge in die beiden Instrumente etwas verringert. Der Anteil der Frauen lag bei den neu gegründeten Ich-AGs jedoch weiterhin deutlich über dem beim Überbrückungsgeld und auch über ihrem Anteil an den Gründerinnen und Gründern insgesamt.

Die Agenturen für Arbeit sehen sich zumeist außer Stande, potenziellen Gründerinnen und Gründern eine substanzielle Gründungsberatung anzubieten. Dazu fehlt zum einen die fachliche Kompetenz, zum anderen gehört dies auch nicht zu ihren Aufgaben. Viele Agenturen empfehlen geeignet erscheinenden Arbeitslosen inzwischen jedoch aktiv die Selbstständigkeit. Viele Gründer/innen erwarten über Informationen zur Förderung hinaus auch keine weitergehende Gründungsberatung

von den Agenturen. Detaillierte Hilfestellungen erwarten sie eher von externen Beratungsstellen. Manche Gründer/innen nehmen Gründungsberatungen nur in Anspruch, um die Anforderungen der Agenturen zu erfüllen, andere haben ein eigenständiges Interesse an der Beratung. Als Grundvoraussetzung für den Erfolg einer Gründung sehen die Beratungsinstitute einen von den Gründerinnen und Gründern selbst erarbeiteten Geschäftsplan, der auch als Entscheidungsinstrument ernst genommen wird. Der Umgang der Gründer/innen mit dem Geschäftsplan ist allerdings sehr unterschiedlich. Insgesamt zeigt sich in Tiefeninterviews mit Gründer/innen kein klarer Zusammenhang zwischen einer intensiven systematischen Nutzung von Gründungsberatung und geschäftlichem Erfolg der Gründungen.

Die Gründer/innen, die zum Befragungszeitpunkt noch selbstständig waren, blickten überwiegend positiv in die Zukunft. Abbrüche der Selbstständigkeit waren neben unzureichendem Einkommen und Auftrags-/Kundenmangel insbesondere auch darauf zurückzuführen, dass die soziale Absicherung nicht erwirtschaftet werden konnte. Die Mehrheit der Gründer/innen gründete ohne Kredit; unklar blieb bei den durchgeführten Untersuchungen, ob dies so geplant war oder ihnen trotz Bemühungen kein Kredit gewährt wurde. Untersuchungen bei Kreditinstituten haben jedenfalls gezeigt, dass Gründer/innen aus Arbeitslosigkeit dort durchaus als besonderes Kreditrisiko betrachtet werden.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass von der Bundesagentur geförderte Existenzgründer/innen in einem Zeitraum von bis zu 28 Monaten nach Förderbeginn *häufiger* erwerbstätig waren als eine nicht geförderte Vergleichsgruppe von Personen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns der Existenzgründer/innen arbeitslos waren. Dabei waren die Unterschiede in Ostdeutschland meist größer als in Westdeutschland. Die geförderte Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit gehört also zu den wirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, für beide Förderinstrumente ergeben sich hohe positive Effekte einer geförderten Selbstständigkeit. Beim Existenzgründungszuschuss dauert die Förderung am Ende des Beobachtungszeitraums zwar noch an, liegt aber auf einem niedrigen Niveau. Daher können auch hier bereits Aussagen über die Nachhaltigkeit der geförderten Existenzgründung getroffen werden. Bei insgesamt positiven Effekten der Förderung liegen zugleich auch Hinweise auf Mitnahme vor. Systemimmanente Fehlanreize der Förderung können deshalb nicht ausgeschlossen werden. Um Fördermittel effizienter einzusetzen und die Förderung für Existenzgründer/innen transparenter zu machen, ersetzt seit dem 1. August 2006 der neue Gründungszuschuss die beiden Förderinstrumente Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld. Dessen Ausgestaltung greift teilweise die Ergebnisse des Berichts 2005 auf.

Empfänger/innen von Lohnersatzleistungen nach dem SGB III haben durch eine Neuregelung seit Anfang 2005 bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen **Vermittlungsgutschein**. Der Vermittlungsgutschein hat jeweils eine Gültigkeit von drei Monaten. Seit Anfang 2005 beträgt die Vermittlungsprämie einheitlich 2.000 EUR. Eine erste Rate von 1.000 EUR wird bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. seit Anfang 2005 sechs Wochen danach gezahlt. Der übrige Betrag wird nur gewährt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Monate Bestand hat. Bei den Vermittlungsgutscheinen haben - im Unterschied zu anderen Vermittlungsinstrumenten - sowohl die Träger/innen als auch die Arbeitslosen die Möglichkeit, ihre jeweiligen Vermittlungspartner/innen frei zu wählen. Die Wahlfreiheit der privaten Vermittler/innen reduziert ihre aus der erfolgsabhängigen Vergütung resultierenden Risiken. Der Vermittlungsgutschein erwies sich in den Untersuchungen als ein Instrument für aktiv Arbeits-

chende und setzt die Kompetenz voraus, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern zu nutzen. Der Zugang zu den privaten Vermittlerinnen und Vermittlern ist schwierig: Es mangelt vielfach an Informationen über Kompetenz und Qualität der Anbieter/innen. Inzwischen hat sich die Branche mit Unterstützung der Bundesregierung zwar auf Qualitätsstandards geeinigt, an deren Anwendung sind aber lediglich die Verbandsmitglieder gebunden.

Die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine ist im Zeitverlauf angestiegen. Im Jahr 2004 wurden 714.000 Gutscheine ausgegeben, jedoch davon lediglich 54.000 eingelöst. Für 2005 liegen keine Daten zu ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen vor, eingelöst wurden rund 50.000 Gutscheine (Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II). Im Jahr 2004 führten demnach weniger als ein Zehntel der ausgegebenen Gutscheine zu einer erfolgreichen Vermittlung und damit zur Einlösung. Die Diskrepanz hat vielfältige Ursachen: Beispielsweise beauftragten nicht alle Inhaber/innen eines Gutscheins eine private Arbeitsvermittlung, die angespannte Arbeitsmarktlage im Untersuchungszeitraum stellte auch private Arbeitsvermittler/innen vor Probleme, offene Stellen zu erschließen und teilweise wurden angebotene Stellen nicht angetreten. Insgesamt deuten die Zahlen darauf hin, dass mit dem Vermittlungsgutschein eher die Aufnahme von instabilen Beschäftigungsverhältnissen unterstützt wurde.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass Arbeitslose, die im Jahr 2005 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, binnen vier Monaten durch eine Integration in Erwerbstätigkeit *früher* aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein. Durch einen Vermittlungsgutschein verbessern sich also die Integrationschancen von Arbeitslosen. Dieses Ergebnis weicht vom Bericht 2005 (Drs. 16/505) ab, in dem für den Vermittlungsgutschein keine Wirkung ermittelt wurde. Für eingelöste Vermittlungsgutscheine wendete die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 durchschnittlich 1.474 EUR auf.

Aufgrund der Reformen und vor allem wegen geänderter zentraler Vorgaben zur Bewerberaktivierung haben sich 2003 die **Sperrzeiten** wegen Ablehnung eines Stellenangebots zeitweise im Vorjahresvergleich mehr als verdoppelt. Ende 2005 lagen die Zahl dieser Sperrzeiten jedoch etwa wieder auf dem Niveau von 2002. Allerdings hat sich mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) der Personenkreis, gegenüber dem Sperrzeiten ausgesprochen werden können, deutlich verringert. Das Verhängen von Sperrzeiten ist aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen sehr aufwändig. Im Zuge der Reformen wurde zumindest gegen Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots zunächst seltener Widerspruch eingelegt, die Widerspruchsquote erhöhte sich 2005 jedoch wieder auf den Stand von 2002. Die Umkehr der Beweislast hat also hier nicht zu einer wirksamen Reduzierung der Widersprüche geführt. In Agenturbezirken, in denen im Zuge der Arbeitsmarktreformen die Verhängung von Sperrzeiten angestiegen ist, haben insbesondere im Jahr 2004 *aufgrund* der damit verbundenen Verstärkung der Erwartung, dass mögliche Sanktionen auch erfolgen, die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, aber auch die Übergänge in Erwerbstätigkeit bzw. nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen. Sperrzeiten sind also ein wichtiges Ordnungsinstrument mit doppelter Funktion: Sie zielen auf die Verhinderung des Missbrauchs von Leistungen und auf die Erhöhung der Integrationen von Arbeitslosen in zumutbare Erwerbstätigkeiten.

Seit Ende 2005 mussten sich Beschäftigte zur Vermeidung von leistungsrechtlichen Konsequenzen bei einer bevorstehenden Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses spätestens drei Monate vor

Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses bzw. bei einer Kündigung zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis der Kündigung arbeitsuchend melden. Mit der Einführung der **frühzeitigen Meldepflicht** ist die Erwartung verbunden, durch frühzeitige Vermittlungsbemühungen Arbeitslosigkeit und Entgeltersatzleistungen zu vermeiden (Job-to-Job-Vermittlung). Die Intention der frühzeitigen Meldepflicht wurde von der Praxis begrüßt, jedoch wurde die Umsetzung des Ziels einer frühzeitigen Vermittlung im Untersuchungszeitraum kaum erreicht. Die anvisierte umfassende Betreuung erfolgte so gut wie nicht. Vermittlungsbemühungen scheiterten vielfach an der unzureichenden Kooperation der Arbeitsuchenden, der unzureichenden Freistellung von der bisherigen Beschäftigung für eine Maßnahmeteilnahme sowie der schlechten Arbeitsmarktlage. So gelang im Jahr 2005 nur einem geringen Anteil der frühzeitig gemeldeten Personen (7,5%) ein direkter Übergang in eine neue Erwerbstätigkeit. Die Mehrheit dieser Personen ging nach Beendigung des alten Beschäftigungsverhältnisses in Arbeitslosigkeit über (69,8%). Dabei gelingt in Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage häufiger ein Job-to-Job-Übergang. Insgesamt zeigt sich in der Praxis im Hinblick auf die frühzeitige Meldepflicht nach anfänglicher Zuversicht, Arbeitslosigkeit in zahlreichen Fällen vermeiden zu können, inzwischen überwiegend eine deutliche Desillusionierung bezüglich der bisherigen Umsetzung.

Für die Praxis der Arbeitsagenturen sind die Änderungen von Zumutbarkeit und Sperrzeiten bei der stärkeren Aktivierung der Arbeitslosen nur von deutlich untergeordneter Bedeutung. Hingegen führte das In-Kraft-Treten des SGB II nach Ansicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Agenturen zu verstärkten Bewerberbemühungen.

Das Struktur-Kurzarbeitergeld und die Sozialplanmaßnahmen wurden ab 2004 zu **Transferkurzarbeitergeld** und **Transfermaßnahmen** umgestaltet und unter dem Begriff Transferleistungen im SGB III zusammengefasst. Ziel dieser Instrumente ist die Vermeidung von drohender Arbeitslosigkeit aufgrund von Betriebsänderungen. Die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen ist eine *Pflichtleistung* der Bundesagentur für Arbeit. Der Zuschuss zu Transfermaßnahmen ist auf 50% der aufzuwendenden Maßnahmekosten, maximal jedoch 2.500 EUR je Geförderter bzw. Geförderter festgelegt. Die Arbeitgeber/innen müssen sich an den Maßnahmekosten maßgeblich beteiligen. Förderfähig sind alle Maßnahmen, die die Eingliederungsaussichten der Arbeitnehmer/innen verbessern. Beim Transferkurzarbeitergeld muss als Anspruchsvoraussetzung ein dauerhafter Arbeitsausfall vorliegen. Die betroffenen Arbeitnehmer/innen müssen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (z.B. Transfergesellschaft) zusammengefasst werden. Die Arbeitnehmer/innen müssen vor einem solchen Transfer ein Profiling zur Feststellung der Eingliederungsaussichten durchlaufen. Das Transferkurzarbeitergeld wird längstens für 12 Monate gezahlt. Im Durchschnitt wurden 2005 rund 19.500 Personen mit dem Transferkurzarbeitergeld gefördert. Angaben zu Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen sind in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht verfügbar.

Die Agenturen für Arbeit stehen diesen Instrumenten grundsätzlich positiv gegenüber. Zwei Drittel der Geschäftsführer/innen aus 124 Agenturen, die Erfahrungen mit Transferleistungen hatten, bewerteten sie im Frühjahr 2005 als wirksame Instrumente, um Arbeitslosigkeit im Vorfeld zu vermeiden und neue Wege der Vermittlung und Integration zu beschreiten, die den Agenturen sonst nicht offen stehen. Sie bemängelten jedoch, dass sie bei geplanten Personalanpassungen von den Betrieben häufig zu spät einbezogen werden, um sie noch für Transferleistungen zu gewinnen. Nach Aussagen von Anbieterinnen und Anbietern von Transfermaßnahmen hat die Verkürzung der ma-

ximalen Förderdauer beim Transferkurzarbeitergeld im Vergleich zum Struktur-Kurzarbeitergeld dazu geführt, dass eine Nutzung dieses Instruments zur Frühverrentung schwieriger geworden ist. In quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Effekt der Förderung durch Transferkurzarbeitergeld bzw. Transfermaßnahmen auf die Erwerbschancen der Geförderten nach dem Ende der Förderung ermittelt werden. Dieses Ergebnis ist als vorläufig und noch nicht belastbar zu betrachten. Vor der Reform hatte das Struktur-Kurzarbeitergeld eine negative Wirkung auf die Erwerbschancen der Geförderten; dieser negative Effekt ist im Zuge der Reform verschwunden. Dies kann als ein erster Erfolg der Reform angesehen werden.

Seit Anfang 2003 können die Agenturen für Arbeit Träger/innen mit Eingliederungsmaßnahmen beauftragen. Eingliederungsmaßnahmen können grundsätzlich alle Aktivitäten im Sinne des Integrationsziels sein, sofern sie nicht durch andere Instrumente des SGB III abgedeckt sind. Die Vergütung besteht generell aus einer Aufwandspauschale und einem Eingliederungshonorar für jede erfolgreiche Eingliederung. Im Verlauf des Jahres 2004 gab es für etwa 36.000 Arbeitsuchende **Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen** (§ 421i SGB III). Von den Vermittlerinnen und Vermittlern wird die Arbeit der beauftragten Träger/innen häufig eher als Unterstützung und weniger als Konkurrenz empfunden, da dieses Instrument eher zur Aktivierung besonders problematischer Kundengruppen genutzt wird, für die die Vermittler/innen in den Agenturen selbst nicht genug Ressourcen einsetzen können. Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit sind jedoch häufig der Meinung, dass die Träger/innen die experimentellen Gestaltungsspielräume des Instruments noch nicht ausreichend genutzt haben. Mit quantitativen Wirkungsanalysen konnte *nicht* nachgewiesen werden, dass Arbeitslose, die mit einer Eingliederungsmaßnahme gefördert wurden, *aufgrund* dieser Maßnahme früher eine Erwerbstätigkeit aufnehmen als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung. Es ist also für alle betrachteten Zugänge zusammengekommen keine Wirkung der Eingliederungsmaßnahmen auf die Eingliederung von Arbeitslosen feststellbar. Jedoch scheint bei diesem Instrument die Umsetzung in der BA nicht alle Wirkungspotenziale auszuschöpfen. Damit konnten die im Bericht 2005 (Drs. 16/505) aufgeführten ersten Hinweise auf positive Integrationswirkungen der Eingliederungsmaßnahmen nicht bestätigt werden.

Im Verlauf des Jahres 2005 gab es 426.000 **Beauftragungen Dritter mit** der gesamten oder mit Teilaufgaben **der Vermittlung** (§ 37 SGB III). Die Geförderten verteilten sich etwa hälftig auf diese beiden Formen der Beauftragung. Stark vertreten waren Jugendliche unter 25 Jahren. Nur ein gutes Drittel der Beauftragungen entfiel auf den Rechtskreis SGB III. Arbeitslose haben nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines Dritten mit ihrer Vermittlung. Neben der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung oder mit Teilaufgaben können die Agenturen Dritte auch mit der Stellenakquisition beauftragen. Die Umsetzung war heterogen und erfolgt im Spannungsfeld von Kooperation und Konkurrenz zwischen Agenturen und Privaten. Insbesondere bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung besteht vielfach ein konkurrenzorientiertes Rollenverständnis zwischen Agenturen und Dritten. Die Agenturen können mit der Auswahl der Teilnehmer/innen die erfolgsabhängige Vergütung der Privaten stark beeinflussen; hier kritisierten die Privaten die unklaren vertraglichen Regelungen. Zudem besteht hier ein Widerspruch zum Rechtsanspruch der Arbeitslosen. Für Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung wendete die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2003 und 2004 pro Teilnehmer/in im Durchschnitt 604 EUR auf, 2005 stieg dieser Betrag auf 755 EUR. Quantitative Wirkungsanalysen konnten *nicht* nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte mit der gesamten Ver-

mittlung beauftragt wurden, *aufgrund* dieser Beauftragung schneller ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung. Es konnte also keine Wirkung auf die Integrationschancen der Arbeitslosen ermittelt werden. Jedoch scheint auch bei diesem Instrument die Umsetzung in der BA nicht alle Wirkungspotenziale auszuschöpfen.

Ab Anfang 2003 sollte in jedem Agenturbezirk mindestens eine **Personal-Service-Agentur (PSA)** gegründet werden. Die PSA stellen Arbeitslose befristet ein und verleihen sie vorrangig an andere Betriebe. Ziel ist aber nicht der Verleih selbst, sondern eine Dauereinstellung in einem der Arbeitskräfte entleihenden Betriebe. In verleihfreien Zeiten sollen die PSA ihre Beschäftigten dabei unterstützen, eine Beschäftigung außerhalb der PSA zu finden, sich zu qualifizieren und weiterzubilden. Seit 2005 werden die Arbeitsverträge in der Regel auf mindestens sechs Monate befristet. Die Vergütungsstruktur der PSA verbindet aufwands- und erfolgsabhängige Anteile. Die Aufwandspauschale beträgt seither einheitlich 500 EUR monatlich für die ersten sechs Monate Beschäftigung in der PSA, die Vermittlungsprämie wird im Wettbewerb ermittelt, darf aber 3.500 EUR nicht überschreiten.

Bereits bis Mai 2003 gab es in jedem Agenturbezirk eine Personal-Service-Agentur (PSA). Die für 2003 geplante Zahl von 50.000 PSA-Beschäftigten im Bestand wurde jedoch nicht erreicht. Im Jahresdurchschnitt 2005 gab es rund 17.000 PSA-Beschäftigte. Bei 28.000 Zugängen im Jahr 2005 waren Frauen entsprechend dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit mit weniger als einem Drittel unterrepräsentiert. Jugendliche unter 25 Jahren waren unter den Zugängen zumindest im Rechtskreis SGB III mit 55% sehr deutlich überrepräsentiert. Für die untersuchten PSA-Beschäftigungen in den Jahren 2003 und 2004 wendete die Bundesagentur im Durchschnitt je Teilnehmer/in etwa 6.939 EUR auf. Die Agenturen können anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Träger/innen Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien - anders als bei anderen Instrumenten - vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmer/innen durch die Agenturen bzw. die Träger/innen. Erfolgreiche PSA-Betreiber/innen können oftmals bereits auf Erfahrungen mit der gewerblichen oder integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen. Gleichwohl wird aus der Praxis über verschiedene Umsetzungsmängel berichtet.

So setzten sich im Wettbewerb um die neuen PSA-Aufträge auch Anbieter/innen durch, die nicht an vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung interessiert sind, sondern lediglich die Fallpauschalen über den sechsmonatigen Förderzeitraum als eine Form von Lohnkostenzuschuss mitnehmen wollen. Die für die Vergabe zuständigen Mitarbeiter/innen der Regionalen Einkaufszentren gehen jedoch davon aus, dass die vertraglichen Regelungen zu Zielvorgaben und Vertragsstrafen solche unseriösen Anbieter/innen letztendlich vom Markt verdrängen. Umsetzungsmängel werden auch von PSA-Beschäftigten berichtet. Entgegen der Verpflichtung, in verleihfreien Zeiten Weiterbildung anzubieten, gaben nur 30% derjenigen Teilnehmer/innen, die im Jahr 2003 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, und 23% derjenigen des Jahres 2004 an, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl nur 3% bzw. 9% keine verleihfreie Zeit hatten.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass PSA-Beschäftigte *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden. Nach dem heutigen Stand verschlechtern PSA also zunächst durch den Lock-in-Effekt (Verminderung der Vermittlungs- und Eigensuchaktivität) die Eingliederungs-

chancen der Teilnehmer/innen. Vor diesem Hintergrund ist der hohe Anteil Jugendlicher unter den Zugängen besonders kritisch zu bewerten.

Mit **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** fördert die Bundesagentur für Arbeit durch pauschalierte Lohnkostenzuschüsse die befristete Einstellung von förderungsbedürftigen Arbeitslosen, sofern die Beschäftigung zusätzlich und im öffentlichen Interesse ist. Gemäß der Förderkonditionen für ABM muss nicht mehr notwendigerweise die Eingliederungsaussicht, sondern die Beschäftigungsfähigkeit der zugewiesenen Arbeitnehmer/innen verbessert werden. Die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort verfolgen mit ABM Ziele aus fünf Bereichen. Während sich die Ziele Marktersatz bei arbeitsmarktpolitischen Problemlagen und die Einbeziehung spezifischer Zielgruppen auf den Umfang und die Struktur des Einsatzes von ABM beziehen, sind die anderen drei Ziele Wirkungsziele im eigentlichen Sinne (vgl. unten).

Die Zahl der ABM-Förderungen und deren durchschnittliche Laufzeit war in den letzten Jahren bei steigender Arbeitslosigkeit stark rückläufig. Von 2000 bis 2005 sank die Zahl der neu begonnenen ABM-Beschäftigungsverhältnisse deutlich um 70% auf nur noch 78.000; davon entfielen lediglich 21% auf das SGB III. Noch deutlicher war der Rückgang im Bestand: Der jahresdurchschnittliche Bestand sank von 2000 bis 2005 um gut drei Viertel auf 48.000. ABM konzentrierten sich auf Agenturbezirke mit Problemlagen insbesondere in Ostdeutschland; dies korrespondiert mit dem Ziel des Marktersatzes. In Einklang mit den adressierten Zielgruppen war der Anteil der besonders förderungsbedürftigen Personen in den letzten Jahren durchgehend hoch. Zugänge von Ostdeutschen sowie Personen ab 50 Jahren und unter 25 Jahren in ABM waren gemessen am jeweiligen Bestand an allen Arbeitslosen deutlich überrepräsentiert. In Folge der Einführung des SGB II haben ABM für die Agenturen für Arbeit im SGB III-Bereich nur noch marginale Bedeutung und dienen jetzt als Instrument für eine kleine Gruppe der durch die Agenturen betreuten Arbeitslosen.

Die drei Wirkungsziele wurden in unterschiedlichem Maß erreicht:

- Arbeitsmarktintegration: Der Einsatz von ABM sollte stark marktbenachteiligten Arbeitslosen ohne absehbare Integrationsaussichten vorbehalten bleiben. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme der Zielgruppenschärfe könnte entscheidend dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Nach quantitativen Wirkungsanalysen beenden ABM-Beschäftigte *aufgrund* dieser Tätigkeit jedoch *später* als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit. ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmer/innen. Die negativen Integrationswirkungen von ABM treten (wie bei den meisten anderen Instrumenten) vor allem während der ersten Monate auf, denn während der ABM-Förderung dürfte die Intensität der Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz eher gering sein (sog. Lock-In-Effekt). Die negative Integrationswirkung von ABM hat während des Untersuchungszeitraums allerdings abgenommen. In weiteren quantitativen Wirkungsanalysen ergab sich durch eine ABM, die jeweils im April der Jahre 2000 bis 2005 begonnen wurde, in Gesamtdeutschland eine Verschlechterung der *nachhaltigen* Integration in eine Erwerbstätigkeit. Für die Jahre 2000 bis 2004 trifft dies vor allem in Westdeutschland zu, in Ostdeutschland zeigte sich hingegen in der Regel keine negative Wirkung. Dabei wird unter einer nachhaltigen Integration eine Integration in Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer verstanden.
- Beschäftigungsfähigkeit: Beschäftigungsfähigkeit, seit 2004 gesetzliches Ziel von ABM, hat zumindest eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension. Im Ergebnis beurteilen ehemalige ABM-Beschäftigte ihre *Situation* in allen drei Dimensionen während der ABM positiver, danach jedoch leicht negativer als vor der ABM-Teilnahme. Für einen relevanten Anteil der Teilnehmer/innen folgten aus der ABM durchaus positive *Konsequenzen* wie neue berufliche Kenntnisse oder eine Steigerung des Wohlbefindens.
- Strukturwirksamkeit: Für die Strukturwirksamkeit von ABM gibt es einige exemplarische Belege. So wurde mit ABM beispielsweise verschiedentlich die regionale Infrastruktur verbessert. Damit verbindet sich jedoch zugleich das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeitskräfte. Darüber hinaus sind auch temporäre Nachfrageeffekte ausgelöst worden, die die regionale Wirtschaft unterstützt haben. Insbesondere in Ostdeutschland wiesen arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure auf die Wohlstandsmehrung, die Stärkung regionaler Kaufkraft sowie den Beitrag zu sozialem Ausgleich und der Erhaltung des sozialen Friedens durch ABM hin. Verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor.

Die abgerechneten Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit betragen im Jahr 2005 je ABM-Teilnehmer/in nach dem SGB III durchschnittlich nur noch etwa 850 EUR monatlich und damit fast 30% weniger als im Jahr 2004 vor der Trennung der Rechtskreise des SGB III und des SGB II.

Unterschiedliche Reformelemente zielen auf eine verbesserte **Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmer/innen** ab; bislang blieben hier Erfolge jedoch noch aus. Allerdings sind diese Instrumente sowohl bei den Vermittlungsfachkräften der Agenturen für Arbeit als auch in den Betrieben noch wenig bekannt.

Seit Anfang 2003 sind Arbeitgeber/innen, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellen, für diese Arbeitnehmer/innen dauerhaft von ihrem Beitrag zur Arbeitsförderung befreit. Dieser **Beitragsbonus** ist

eine Anspruchsleistung, für die kein Antrag erforderlich ist. Der Anspruch muss lediglich bei der Meldung zur Sozialversicherung geltend gemacht werden.

Die bisherige Evaluation ergab, dass der Beitragsbonus ein weitgehend unbekanntes Instrument war, das lediglich von gut informierten und im Umgang mit Fördermitteln erfahrenen Betrieben genutzt wurde. Die Kenntnis dieses Instruments ist auch in den Agenturen für Arbeit sehr gering. Dies liegt auch daran, dass das Beitragseinzugsverfahren für alle Zweige der Sozialversicherung von den Krankenkassen durchgeführt und die Gewährung des Beitragsbonus hier festgelegt wird. Insgesamt war die Inanspruchnahme sehr gering: Im Jahr 2003 gab es rund 9.000 neue Beschäftigungsverhältnisse, für die Arbeitgeber/innen den Beitragsbonus in Anspruch nahmen; im Jahr 2004 waren es nach vorläufigen Angaben rund 3.600. Der Schwerpunkt der Förderung lag in Ostdeutschland. Im Rahmen der quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss des Beitragsbonus auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten ermittelt werden. Das war angesichts der geringen Fallzahlen auch nicht anders zu erwarten. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit Aussagen von 30 geförderten Betrieben, die in der überwiegenden Mehrheit die entsprechenden Bewerber/innen auch ohne den Beitragsbonus eingestellt hätten.

Die **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer** beinhaltet einerseits einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt der Geförderten, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen, die geringer bezahlt ist als ihre vorherige, und andererseits einen zusätzlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, der von der Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Bei der Entgeltsicherung handelt es sich um eine Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit, diese hat keinen Ermessensspielraum bei der Gewährung. Allerdings wird die Inanspruchnahme von der Informationspolitik der Bundesagentur gegenüber potenziellen Nutzerinnen und Nutzern beeinflusst. In den Agenturen für Arbeit hatte die Entgeltsicherung im Untersuchungszeitraum jedoch keinen strategischen Stellenwert. Deshalb, aber auch aufgrund fehlender Kenntnis der Vermittler/innen, wurde in Gesprächen mit Anspruchsberechtigten nicht offensiv für dieses Instrument geworben.

Grund für das zurückhaltende Informationsverhalten der Vermittler/innen war auch ihre pessimistische Einschätzung der Lage Älterer auf dem Arbeitsmarkt. Sie vermuteten als wichtigsten Grund für die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung weniger die Regelungen des Instruments oder ihren Umgang mit ihm, sondern die geringe Nachfrage der Betriebe nach älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Ein aktivierender Einsatz dieses Instrumentes durch die Agenturen wäre sinnvoll: Ältere Personen könnten bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit, unabhängig von einem konkreten Stellenangebot, darauf hingewiesen werden, dass die Aufnahme einer neuen Beschäftigung häufig nur bei Hinnahme von Entgelteinbußen möglich sein wird, die aber durch die Entgeltsicherung abgemildert werden können.

Gleichwohl waren die Agenturen für die Personen, die die Entgeltsicherung schließlich nutzen, eine wichtige Informationsquelle. Insgesamt war die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung allerdings sehr gering. Im Jahr 2005 gab es rund 5.300 Zugänge. Die Mehrheit der Geförderten erhielt im Jahr 2005 einen Arbeitsentgeltzuschuss bis unter 285 EUR monatlich bzw. 9,50 EUR täglich. Das Nettoentgelt in der neuen Beschäftigung lag damit um bis zu 570 EUR monatlich niedriger als zuvor. Die Handhabung der Agenturen bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen für die Entgeltsicherung war uneinheitlich. In einigen Agenturen kam es wegen einer restriktiven Auslegung der Förderbedingungen trotz des Rechtsanspruchs zu erheblichen Anteilen abgelehnter Förderanträge. Von den Nutzerinnen und Nutzern wurde das Instrument mehrheitlich positiv bewertet. In

den quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss der Einführung der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden. Das war aufgrund der geringen Fallzahlen auch nicht zu erwarten.

Das Mindestalter für Arbeitnehmer/innen, für die eine **Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Sachgrund und ohne zeitliche Begrenzung** möglich ist, wurde 2003 von 58 auf **52 Jahre** herabgesetzt. Zum *Ende* einer solchen Befristung kann sich ein Betrieb ohne Rücksicht auf Kündigungsschutzvorschriften von der bzw. dem Beschäftigten trennen. Auch bisher schon ist eine Befristung ohne Sachgrund für bis zu zwei Jahre ohnehin unabhängig vom Alter zulässig. Entsprechend können mit Kettenarbeitsverträgen nun Arbeitnehmer/innen bereits ab 50 Jahren dauerhaft befristet ohne Sachgrund eingestellt werden.

Das Bundesarbeitsgericht hat aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im April 2006 entschieden, dass Befristungen ohne Sachgrund, die sich allein auf die Sonderregelung für Ältere stützen, unwirksam sind. Diese Entscheidungen waren jedoch für die empirischen Analysen nicht relevant, da die zugrunde liegenden Daten vorher erhoben wurden.

Im März 2004 hatten in den Altersgruppen von 48 bis 65 Jahren jeweils etwa 3% der Erwerbstätigen einen befristeten Arbeitsvertrag. Während es in Westdeutschland lediglich jeweils gut 2% waren, betrug der Anteil in Ostdeutschland je nach Altersgruppe zwischen 5% und 9%. Dabei hatten je nach Altersgruppe von den 52- bis 65-Jährigen zwischen 0,7% und 1,7% aller Erwerbstätigen einen Arbeitsvertrag mit einer Befristung von mehr als zwei Jahren; in Ostdeutschland waren es deutlich mehr. Sowohl beim Niveau als auch bei den Änderungen im Zeitablauf gab es zwischen Frauen und Männern zwar Unterschiede, jedoch hatten diese kein einheitliches Muster. Insgesamt deutet die Entwicklung darauf hin, dass die 2003 erfolgte erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen ab 52 Jahren im März 2004 (noch) nicht genutzt wurde. Der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der Neuregelung in den Unternehmen waren gering. Auch in quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Effekt der erleichterten Befristung auf die Zahl der Einstellungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 52 Jahren ermittelt werden.

Verbesserung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen

Die Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurde hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Zahl und Struktur der jeweils reformierten Beschäftigungsverhältnisse untersucht.

Seit Anfang der 1980er Jahre hat die Zahl der Beschäftigten in der Zeitarbeit (einschließlich PSA) zugenommen, zuletzt sprunghaft nach der Reform. Von 2003 bis 2005 ist die jahresdurchschnittliche Zahl der Zeitarbeitnehmer/innen um 114.000 auf 444.000 deutlich gestiegen. Gleichzeitig gab es bei den etwa 16.500 Verleihbetrieben 738.000 Neueinstellungen im Verlauf des Jahres 2005. Gemessen an ihrer Größe hat sie damit einen sehr deutlich überproportionalen Anteil an den Neueinstellungen. Insgesamt dominieren unter den beendeten Arbeitsverhältnissen in der Zeitarbeitsbranche nach wie vor kurzfristige von bis zu drei Monaten Dauer.

Die Zeitarbeit ist folglich ein kleines, jedoch sehr dynamisches Marktsegment. Die Zeitarbeitsreform ist bei Verleih- und potenziellen Entleihbetrieben sehr gut bekannt, allerdings nicht im Detail. Mit der Deregulierung wurden langjährige Forderungen der Branche umgesetzt, sie beurteilt die Reform entsprechend positiv. Kritisch wurde hingegen das nur durch einen Tarifvertrag zu ersetzende Gleichbehandlungsgebot mit den Beschäftigten des entleihenden Betriebes gesehen. Aller-

dings stellt das Gleichbehandlungsgebot in der Praxis kein größeres Problem dar. Die überwältigende Mehrheit der Betriebe entschied sich für die Anwendung eines Tarifvertrages für Zeitarbeitskräfte. Somit wurde erstmalig für Deutschland eine weitgehende Tarifierung der Zeitarbeitsbranche erreicht. Die Gewerkschaften beurteilten die Reform unterschiedlich; sie beklagten insbesondere, dass die tarifvertraglichen Regelungen nicht in allen Verleihbetrieben eingehalten würden. Das Verhältnis der Zeitarbeitsbranche zu den PSA war im Frühjahr 2006 weniger kritisch als noch im Frühjahr 2005. Quantitative Analysen ergaben, dass es bis Ende 2004 *aufgrund* der Zeitarbeitsreform etwa 29.000 zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) gab.

Die bei den Sozialabgaben begünstigten geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse, die sog. **Mini-Jobs**, wurden zum 1. April 2003 neu geregelt: Unter anderem wurde die Bruttoentgeltgrenze von 325 EUR auf 400 EUR monatlich angehoben und die vorherige Arbeitszeitbegrenzung von 15 Stunden wöchentlich aufgehoben. Auch sind Mini-Jobs für die Beschäftigten weiterhin sozialabgabenfrei, die Pauschalabgaben der Arbeitgeber/innen wurden leicht auf 23% (einschließlich Steuerpauschale auf 25%) erhöht. Im Juni 2006² gab es etwa 6,8 Mio. Mini-Jobber/innen; dies waren 2,6 Mio. mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von Umbuchungen von 740.000 vor der Reform sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen und von 340.000 Beschäftigten mit einem Entgelt zwischen 326 EUR und 400 EUR monatlich, deren Status sich aufgrund der Reform verändert hat, betrug der Zuwachs seit der Reform 1,56 Mio., davon 390.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,17 Mio. Nebenerwerbstätige. Mini-Jobs waren in Westdeutschland, in Dienstleistungsbranchen und bei Frauen relativ häufig. Unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten waren vor allem jüngere und ältere Männer sowie Frauen mittleren Alters stark vertreten.

Insgesamt waren die Mini-Jobs und ihre Reform gut bekannt. Die Neuregelung der Mini-Jobs wurde von Wirtschaftsverbänden positiv bewertet. Es entstand mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Quantitative Analysen haben ergeben, dass sich ohne Reform der Anteil der Mini-Jobber/innen an allen abhängig Beschäftigten zumindest bis Ende Dezember 2004 nicht nennenswert verändert hätte. Mithin ist der Zuwachs der Zahl der Mini-Jobber/innen bis zu diesem Zeitpunkt in Höhe von 1,45 Mio. auf die Reform zurückzuführen. Es ist davon auszugehen, dass auch der - nach vorläufigen Angaben - bis Juni 2006 zu verzeichnende Zuwachs von insgesamt 1,56 Mio. Mini-Jobber/innen auf die Reform zurückzuführen ist. Aufgrund des hohen Anteils von Nebenbeschäftigungen waren die Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbstätigen begrenzt: Sie stieg um 390.000. Die Befragungsergebnisse ergeben Hinweise darauf, dass mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden ist. Objektive Ergebnisse zur Frage, ob und inwieweit eine Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stattgefunden hat, liegen nicht vor.

Parallel zur Reform der Mini-Jobs wurden zum 1. April 2003 die Midi-Jobs eingeführt. Seither setzen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze von 400 EUR sukzessive ein und erst bei einem Bruttoentgelt von 800 EUR monatlich ist der reguläre Beitragssatz zu entrichten. Nach ersten Schätzungen haben knapp 700.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen April und Dezember 2003 einen Midi-Job ausgeübt. Davon

² Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006

waren 75% Frauen. Die Anteile der Midi-Jobber/innen in West- und Ostdeutschland waren in etwa gleich groß. Während westdeutsche Frauen mittleren Alters den Midi-Job vielfach besonders attraktiv fanden, weil sich Familie und Beruf gut verbinden lassen, sah eine andere Gruppe von Midi-Jobberinnen und Midi-Jobbern ihre Tätigkeit als Sprungbrett zu einer „normalen“ Beschäftigung. 6% der Midi-Jobs waren nach Angaben der Midi-Jobber/innen durch eine Reduzierung des Entgelts entstanden. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn der befragten Midi-Jobber/innen liegt bei 8,41 EUR in West- und 6,39 EUR in Ostdeutschland. Die Midi-Jobs waren deutlich weniger bekannt als die Mini-Jobs. Entsprechend nehmen Arbeitgeber/innen die Existenz der Gleitzone nicht wahr. Quantitative Analysen ergaben, dass die Einführung der Midi-Jobs nicht nur zu einer Stabilisierung, sondern sogar zu einem leichten Zuwachs in dem begünstigten Beschäftigungssegment geführt hat. Bis Ende 2004 hat danach die Reform knapp 30.000 Beschäftigungen von jetzigen Midi-Jobber/innen gesichert bzw. geschaffen. Es gibt erste Hinweise darauf, dass Midi-Jobs als Brücke in Vollzeitbeschäftigung dienen können.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse der Evaluation zur Verbesserung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen knapp zusammenfassen: Der Arbeitsmarkt wurde weiter flexibilisiert und in bestimmten Segmenten wurden neue Beschäftigungspotenziale erschlossen. Allerdings haben die Neuregelungen nur in geringem Umfang zur Überwindung von Arbeitslosigkeit beigetragen.

Ergebnis der makroökonomischen Evaluation und des Benchmarking

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2005, die auf der Basis anderer Daten als die mikroökonomischen Analysen durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit (Differenz aus Eintritten und Austritten) in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wirkt. Dies gilt *unabhängig* vom Umfang durchgeführter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür könnte eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sein. Nach den Ergebnissen des Benchmarking hat Ostdeutschland seinen Performance³-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert, allerdings nahm der Abstand 2005 im Vergleich zu den beiden Vorjahren wieder zu.

Mit den Makroanalysen ist es nicht gelungen, für Gesamtdeutschland in den Jahren 2001 bis 2005 einen positiven Effekt des *Niveaus* (Ausgaben in EUR) der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Am ehesten kann noch für Ostdeutschland von positiven Effekten ausgegangen werden. Diese Ergebnisse gelten jedoch nur für den jeweiligen Mix der Arbeitsmarktpolitik aus möglicherweise erfolgreichen und kontraproduktiven Maßnahmen. Hinweise auf erfolgreiche einzelne Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben im Folgenden sowohl das Benchmarking als auch die Makroanalyse.

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse geben Hinweise darauf, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung und Lohnsubventionen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung

³ Gemessen durch einen Verbundindikator, bestehend aus mehreren arbeitsmarktpolitischen Zielwerten.

durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich günstig entwickelt haben. Übereinstimmend kommen Benchmarking und Makroanalyse auch zu dem Ergebnis, dass die Existenzgründungsförderung weiterhin der Förderung beruflicher Weiterbildung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist, jedoch der Abstand abgenommen hat.

Die Ergebnisse zur Entwicklung der Wirkungen von Lohnsubventionen, die im Wesentlichen aus Eingliederungszuschüssen bestehen, im Verhältnis zur Wirkung der Förderung beruflicher Weiterbildung unmittelbar nach den Arbeitsmarktreformen sind nicht eindeutig. Nach den Ergebnissen des Benchmarking könnten sich möglicherweise die Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen seit 2003 sogar günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben. Hingegen liefert die Makroanalyse Indizien, dass sich die Wirkung von Lohnsubventionen in diesem Zeitraum vergleichsweise ungünstig entwickelt hat. Beide Analysen kommen jedoch übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen 2005 günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben.

Die Ergebnisse beider Analysen zur Entwicklung der Arbeitsmarktwirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zur Wirkung anderer Instrumente sind uneinheitlich und können daher nicht interpretiert werden.

Widersprüchliche Ergebnisse von Benchmarking und Makroanalyse können aus den unterschiedlichen Zielgrößen resultieren: Beim Benchmarking wird ein Verbundindikator für die Gesamtperformance benutzt; in der Makroanalyse die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit.

Unterschiede in den Wirkungen nach Geschlechtern

Die Evaluation wurde unter Beachtung des Gender-Mainstreaming durchgeführt. Dabei zeigten sich eine Reihe von geschlechtsspezifischen Wirkungen der Reformen: So gehen gemessen am geringen Frauenanteil im Bestand überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktwirkungen für Frauen durch die Reform der Zeitarbeit aus. Für Männer hingegen sind die Integrationswirkungen des Vermittlungsgutscheins überdurchschnittlich positiv. Darüber hinaus ist der Männeranteil an den durch die Reform bedingten zusätzlichen Beschäftigten bei Mini- und Midi-Jobs höher als im Bestand, der durch einen hohen Frauenanteil gekennzeichnet ist.

Aus den Ergebnissen des Benchmarking und der Makroanalyse ergeben sich kaum Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkungen und ihrer Entwicklung. Jedoch dürften aus ABM bei Frauen im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2003/2004 in West- wie in Ostdeutschland bessere Arbeitsmarktwirkungen resultiert haben als bei Männern. Gleichzeitig gibt es aus dem Benchmarking Hinweise darauf, dass im gleichen Zeitraum in West- wie in Ostdeutschland Lohnsubventionen im Vergleich zu anderen Instrumenten bei Männern erfolgreicher als bei Frauen waren.

Die Wirkung einer durch den Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung sowohl auf den Verbleib in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als auch auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder einer Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit ist in der Regel für geförderte Frauen in Ostdeutschland am höchsten. Somit profitieren ähnlich wie bei den Untersuchungen zu den Wirkungen des Eingliederungszuschusses für Arbeitslose ab 50 Jahren auch

beim Verbleib in Beschäftigung vor allem Frauen in Ostdeutschland. Auch generell ist die Wirkung des Eingliederungszuschusses bei Frauen leicht höher als bei Männern, wenn auch nicht immer statistisch signifikant. Ein Frauenanteil am Zugang in 2005 von 35% erscheint somit aus wirkungsorientierter Sicht zweifelhaft und verschenkt mögliche Wirkungspotenziale des Instruments.

Sowohl bei der Ich-AG als auch beim Überbrückungsgeld schneiden Frauen insgesamt leicht besser ab, wenn auch die Ergebnisse nicht immer signifikant sind. Die Wirkungs-Differenz zu den Männern ist dabei beim Überbrückungsgeld und der Ich-AG gleich groß, so dass die deutlichen Unterschiede im Zugang (Frauenanteil beim Überbrückungsgeld in 2005: 27%; Ich-AG: 48%) keine Rechtfertigung aus einer wirkungsorientierten Steuerung beziehen können. Obwohl beide Instrumente als Pflichtleistungen der Selbstselektion unterliegen, ist eine beratende Steuerung der Agenturen durchaus erkennbar. Für den neuen Gründungszuschuss wäre eine Erhöhung des Frauenanteils an den Geförderten in Richtung auf die Werte bei der Ich-AG aus wirkungsanalytischer Sicht empfehlenswert, um die Wirkungspotenziale des Instruments auszuschöpfen.

Die Ergebnisse für die Frauen zur *nachhaltigen Integration* durch ABM in 2005 zeigen zwar keinen Eingliederungserfolg, jedoch führt die Zuweisung von stark Marktbenachteiligten dazu, dass der negative Effekt der ABM deutlich verringert wird: Vergleichs- und Teilnehmergruppe haben beide eine Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit von über 90%. Dagegen werden bei den Männern offenkundig Teilnehmer mit Eingliederungsaussichten in die Maßnahmen gesteuert, so dass ABM eine deutlich negative Wirkung entfalten kann.