



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Material

zur Information

Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Erläuterungen

**zum Bericht 2005 der Bundesregierung
zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der
Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
(Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende)**

Januar 2006

Vorbemerkung

Am 1. Februar 2006 wurde der Bericht 2005 der Bundesregierung zur "Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Evaluation zu den Hartz-Gesetzen I bis III) vom Kabinett beschlossen und dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Damit erfüllt die Bundesregierung den Evaluationsauftrag aus der Entschließung des Parlaments vom 14. November 2002.

Die beiden ersten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und II) enthielten eine Neuausrichtung aller zentralen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie gestalteten darüber hinaus die Rahmenbedingungen für die Zeitarbeitsbranche flexibler (Hartz I) und regelten die geringfügige Beschäftigung neu (Hartz II: Mini- und Midijobs). Hier ging es insbesondere um eine Förderung legaler Beschäftigung bei haushaltsnahen Dienstleistungen auch in Privathaushalten. Des Weiteren wurde mit Hartz II der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) geregelt. Beide Gesetze traten am 1. Januar 2003 in Kraft.

Das dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung ab 1. Januar 2004 steuerte die umfangreiche Neuorganisation der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit (jetzt: Bundesagentur für Arbeit) in einen modernen, kundenorientierten Dienstleister, dessen Schwerpunkt auf der Vermittlung in Arbeit liegt.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass

- sich der Evaluationsbericht auf Hartz I-III bezieht,
- die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV/ALG II) nicht Gegenstand der Untersuchungen war,
- der Bericht den Charakter einer ersten Bestandsaufnahme hat und erst der vorgesehene Endbericht (Vorlage Ende 2006) endgültige Aussagen über die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen insgesamt zulassen kann,
- der Bericht gleichwohl wichtige Erkenntnisse liefert, aus denen schon jetzt Konsequenzen gezogen werden können.

Der vorliegende Bericht bildet einen Zustand ab, der zum Teil schon ein bis zwei Jahre zurückliegt. Seit dem Erhebungszeitpunkt wurden eine Reihe von Weiterentwicklungen und Änderungen, insbesondere bei der Umgestaltung der BA, vorgenommen. Einige Regelungen, die sich als nicht wirksam erwiesen, wurden zudem bereits modifiziert.

Aus wissenschaftlicher Sicht wäre eine längere Erhebungs- und Bewertungszeit daher wünschenswert gewesen. Gleichwohl leistet der Bericht eine erste umfassende Evaluation der wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit. Mehr als 20 namhafte Forschungseinrichtungen mit etwa 100 Forscherinnen und Forschern waren daran beteiligt. Diese Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist Ausdruck einer transparenten und zielorientierten Politik. Die Ergebnisse des Berichts sollten deshalb in ihrer Differenziertheit zur Kenntnis genommen und kritisch diskutiert werden, ohne jedoch dem Abschlussbericht vorgreifen zu wollen. Die Bundesregierung stellt sich dieser Diskussion.

Der Bericht wurde im Spätsommer 2005 vorgelegt und zunächst von den zuständigen Fachreferaten im damaligen BMWA ausgewertet. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hatten rund 2500 Seiten und acht Einzelstudien geliefert. Durch die Neuwahlen und die Regierungsbildung hat sich der Vorlagetermin für den Deutschen Bundestag zusätzlich verschoben.

I. Politischer Kontext

1. Die Partner in der großen Koalition haben den Abbau der Arbeitslosigkeit zur zentralen Verpflichtung ihrer gemeinsamen Regierungspolitik erklärt. Im Koalitionsvertrag ist klar formuliert: "Wir wollen mehr Menschen die Chance auf Arbeit geben." Alle Strukturen, Instrumente und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen diesem Anspruch gerecht und daraufhin überprüft werden.
2. Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht wird eine erste, vorläufige Bestandsaufnahme zur Wirksamkeit der Regelungen aus den Hartz-Gesetzen I -III vorgenommen. Die Bundesregierung erfüllt damit einen Auftrag des Deutschen Bundestages und zieht eine Zwischenbilanz. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV/ALG II) ist ausdrücklich nicht Gegenstand dieses Zwischenberichts. Belastbare Ergebnisse und Aussagen für eine umfassende politische Debatte sind erst vom abschließenden Evaluationsbericht zu erwarten, der Ende 2006 vorliegen wird. Auf dieser Grundlage wird im Jahr 2007 die aktive Arbeitsmarktpolitik weiterentwickelt.
3. Mit den Hartz-Gesetzen aus der Agenda 2010 wurden weit reichende Reformen am Arbeitsmarkt ins Werk gesetzt. Ziel ist es, verkrustete und ineffiziente Strukturen aufzubrechen. Wir wollen aktivieren statt alimentieren: Weg von der Verwaltung von Arbeitslosigkeit, hin zu einer entschlossenen und schnellen Vermittlung in Arbeit. Wir wollen diese Arbeitsmarktreformen zum Erfolg führen. Dazu werden wir uns genau ansehen, was gelaufen ist, prüfen, was funktioniert, und ändern, was nicht funktioniert.
4. Die vorhandenen Mittel müssen so effektiv und zielgenau wie möglich eingesetzt werden. Wo Maßnahmen und Förderinstrumente nicht mehr überschaubar sind oder sich als unwirksam erwiesen haben, müssen wir handeln. Bei einigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist dies bereits geschehen. So ist beispielsweise die Verpflichtung, im Bezirk jeder Agentur für Arbeit eine Personal-Service-Agentur einzurichten, abgeschafft worden. Und die Zusammenführung von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (Ich-Tag) zu einem einheitlichen Instrument wird schon in diesem Jahr erfolgen.
5. Auf dem Arbeitsmarkt ist viel zu tun. Reformen an einem derart komplexen System entfalten ihre Wirkungen nicht schlagartig. Insofern müssen wir einen langen Atem haben und Stehvermögen beweisen. Das ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der neben der Politik auch die Wirtschaft und die Gewerkschaften gefordert sind. Die Arbeitsmarktzahlen werden leicht besser, aber das darf uns nicht beruhigen, sondern ist Ansporn für weitere Anstrengungen. Ein besonderes Augenmerk haben wir dabei auf die unter 25-Jährigen und die über 50-Jährigen. Auch Menschen mit Behinderungen wollen wir mehr Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt geben.
6. Die Reformen am Arbeitsmarkt tragen wesentlich zum Umbau der sozialen Sicherungssysteme bei. Damit ist ein klares Ziel verbunden: Wir wollen den Sozialstaat erhalten und seine Handlungsfähigkeit auch für künftige Generationen sichern. Damit leisten wir einen wichtigen Beitrag zur Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

II. Zu einzelnen Ergebnissen des Berichtes

1. Reform und Umbau der Bundesagentur für Arbeit ("Hartz III")

Der Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit in einen modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt ist ein zentrales Element der Hartz-Reformen. Von der Reform der BA hängt letztlich auch der Erfolg der neu ausgerichteten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab.

Die bisherigen Evaluationsergebnisse weisen darauf hin, dass sich Effektivität, Effizienz und Transparenz des Handelns der Bundesagentur für Arbeit deutlich erhöht haben. Die Einführung eines neuen Steuerungssystems, eines systematischen Controllings sowie die Einrichtung moderner Kundenzentren haben hierzu wesentlich beigetragen.

Bedenkt man, dass zeitgleich diverse neue Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt wurden, lief der organisatorische Umbau bislang recht schnell und reibungslos. Auch im Vergleich mit den Umbau von Arbeitsmarktverwaltungen anderer Länder legt die BA ein durchaus zügiges Tempo vor: So hat es bspw. in Großbritannien, den Niederlanden und Österreich ähnliche Strukturereformen gegeben, die alle bereits Mitte der 90er Jahre in Angriff genommen wurden und jeweils mehrere Jahre dauerten.

1.1. Einführung von Kundenzentren in den Arbeitsagenturen

Herzstück der Organisationsreform ist das Kundenzentrum der Zukunft. Hier werden die Fragen und Wünsche aller Arbeitsamtskunden und aller Anrufer an einer Stelle gebündelt und zielgerichtet verteilt – oder, bei einfachen Anliegen, sofort geklärt.

Die Evaluation bestätigt, dass die Einrichtung von Kundenzentren ein guter Weg zur Verbesserung der BA-Leistungen ist. Insbesondere die Gespräche zwischen Arbeitsuchenden und Vermittler können nun ungestörter und konzentrierter verlaufen.

1.2. Neuorganisation Vermittlungsprozess

Die Vermittler/innen in den Kundenzentren sind gehalten, 60 % ihrer wöchentlichen Arbeitszeit für terminierte Vermittlungsgespräche vorzuhalten. Laut Evaluation konnte die angestrebte deutliche Verbesserung der Relation Kundinnen/Kunden zu Vermittlerinnen/Vermittlern aufgrund knapper Personalressourcen im Erhebungszeitraum noch nicht erreicht werden. Dazu habe auch die organisatorische Trennung von Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (SGB II) beigetragen.

Laut BA lag die Relation Vermittler-Kunde Anfang 2004 bei 1:450. Anfang 2006 lag dieses Verhältnis bei 1:270. Ende 2005 erreichte die BA nach Eigenauskunft in der Gruppe der ALG-I-Empfänger ein Verhältnis Vermittler/Kunde von durchschnittlich rd. 1:220.

2. Ich-AG und Überbrückungsgeld

Die Evaluation bewertet beide Instrumente positiv: Sowohl das Überbrückungsgeld wie auch die Ich-AG sind nach den bisherigen Evaluationsergebnissen durchaus geeignete Maßnahmen, die Chancen auf Beendigung von Arbeitslosigkeit zu erhöhen.

In 2004 wurden über 350.000 Neugründungen von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Davon entfielen 48 % auf den neu geschaffenen Existenzgründungszuschuss (Ich-AG). Die Einführung der Ich-AG wirkte sich nicht nachteilig auf die Inanspruchnahme des Überbrü-

ckungsgeldes aus; hier ist die Zahl der Zugänge in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.

Die Ich-AG bietet auch Personen mit geringerem Qualifikationsniveau Unterstützung auf dem Weg in die Selbstständigkeit und erreicht damit eine Personengruppe, die bislang weniger gute Startchancen auf dem Weg in die Selbstständigkeit hatte. So ergab die bisherige Evaluation, dass die Ich-AG mehr Langzeitarbeitslose (*großer Anteil gering Qualifizierter*), aber auch mehr Frauen (*durchschnittlich niedrigeres Einkommensniveau*) erreicht, als das Überbrückungsgeld.

Punkte, die sich als verbesserungswürdig erwiesen haben, wurden zwischenzeitlich vom Gesetzgeber geändert. Seit November 2004 muss bei der Ich-AG – wie auch beim Überbrückungsgeld – eine Tragfähigkeitsbescheinigung vorgelegt werden. (*Beachte: Im Evaluationszeitraum war diese Anforderung noch nicht eingeführt*).

Kritisiert wird laut Bericht von vielen Existenzgründern die fehlende Gründungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit. Hierzu ist anzumerken, dass es ein breit gestreutes Angebot an Gründungsberatung gibt (BMWi, Kammern, Länder, Kommunen), dies also nicht unbedingt durch die Bundesagentur zu leisten ist. Sicherlich könnten aber Verbesserungen durch eine systematische Verzahnung mit den verschiedenen Beratungsstellen erreicht werden.

Die Zusammenführung von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss ist vorgesehen. Dabei wird es darauf ankommen, die positiven Aspekte beider Instrumente zu übernehmen und Zugangsfiler weiter zu entwickeln, ohne zugleich den bürokratischen Aufwand für „echte“ Gründer/innen deutlich zu steigern.

3. Mini-Jobs und Midi-Jobs

Den Evaluatoren zufolge hat die Minijob-Reform einen substanziellen Beitrag zur Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes geleistet. Die Neuregelungen im Bereich Mini- und Midi-Jobs bieten den Unternehmen wichtige Möglichkeiten, Auftragsspitzen abzufedern.

Im Juni 2005 gab es etwa 6,7 Mio. Mini-Jobber/innen; dies waren 2,6 Mio. mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von 740.000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen betrug der auf die Reform zurückzuführende Zuwachs seit der Reform 1,8 Mio., davon 700.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,1 Mio. Nebenerwerbstätige.

Allerdings ist mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden. Möglicherweise ergibt sich jedoch ein positiver Effekt im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit – diese war Experten zufolge in 2004 erstmals rückläufig, in 2005 soll sich dieser Trend fortgesetzt haben.

Von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben nach ersten Schätzungen 669.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Jahresverlauf ab In-Kraft-Treten einen Midi-Job ausgeübt. Der Anteil der Midi-Jobber/innen war in West- und Ostdeutschland etwa gleich groß. Der Beschäftigungsschwerpunkt lag im Dienstleistungssektor.

Der Bekanntheitsgrad der Midi-Jobs ist deutlich geringer als bei den Mini-Jobs. Entsprechend konstatieren die Arbeitgeber/innen die Schwelle an der Entgeltgrenze von 400 EUR monatlich als weiterhin existent.

Die quantitativen Analysen im Rahmen der Evaluation ergaben, dass sich ohne Reform der Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttoentgelt von mehr als 400 EUR und höchstens 800 EUR monatlich an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zumindest bis Juni

2004 entsprechend dem Trend der Vorjahre reduziert hätte. Tatsächlich gab es jedoch sogar einen leichten Anstieg in diesem Beschäftigungssegment.

4. Integration älterer Arbeitnehmer/innen

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass die Anstrengungen zur Integration Älterer in den Arbeitsmarkt noch deutlich verstärkt werden müssen. Dies ist auch Ziel der geplanten Initiative "50 Plus" von Arbeits- und Sozialminister Franz Müntefering.

Die neu geschaffenen Möglichkeiten für Eingliederungszuschüsse bei älteren Arbeitslosen sowie für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen haben laut Evaluation die Beschäftigungschancen dieses Personenkreises erhöht.

Erfolge bei den weiteren neu eingeführten Instrumenten zur besseren Integration älterer Arbeitnehmer/innen (Beitragsbonus, Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, erleichterte Befristung für Ältere) seien laut Evaluationsbericht jedoch bislang ausgeblieben.

Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Instrumente bislang in der Öffentlichkeit und damit auch bei der eigentlichen Zielgruppe, den Betrieben, noch zu wenig bekannt sind. Es wäre wünschenswert, wenn die neuen Möglichkeiten, die den Unternehmen zusätzliche Anreize zur Einstellung Älterer verschaffen sollen, auch seitens der BA noch offensiver kommuniziert würden. Die Regelungen wurden deshalb über das Jahr 2005 hinaus verlängert.

5. Zeitarbeit

Die sog. Arbeitnehmerüberlassung wurde nach einer einjährigen Übergangsfrist zum 1. Januar 2004 neu geregelt. Der Evaluationsbericht kommt zu einer positiven Bewertung der neuen Regelungen.

So wurde der Grundsatz der Gleichbehandlung bei Entgelt und Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern mit der Stammebelegschaft eingeführt, soweit nicht ein Tarifvertrag abweichende Regelungen zulässt. Das besondere Befristungsverbot für die Zeitarbeit wurde aufgehoben, ebenso das Wiedereinstellungsverbot, wonach die wiederholte Einstellung nach vorangegangener Kündigung durch den Verleihbetrieb zuvor unzulässig war. Auch das Synchronisationsverbot entfiel, wonach ehemals die Befristung des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeiter für die Dauer der Überlassung an einen Entleihbetrieb verboten war. Zudem wurde die Beschränkung der Überlassungshöchstdauer auf 24 Monate aufgehoben.

6. PSA

Die Einrichtung von PSA bei den einzelnen Arbeitsagenturen hat sich laut Evaluation nicht als erfolgreiches Instrument zur Verbesserung der Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt erwiesen. Wirkungsanalysen der Jahre 2003 und 2004 ergaben sogar, dass PSA-Beschäftigte *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare andere Arbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert wurden.

Zu beachten ist, dass einzelne PSA in bestimmten Regionen durchaus erfolgreich agieren. Seit dem 1.06.2005 sind die Arbeitsagenturen nicht mehr verpflichtet, eine PSA zu betreiben; die Entscheidung auf Weiterführung ist den regionalen Akteuren überlassen.

7. Förderung der beruflichen Weiterbildung und Bildungsgutschein

Seit Anfang 2003 werden Arbeitslose nicht mehr einfach einer Bildungsmaßnahme zugewiesen. Eine individuelle Eingliederungsprognose muss ergeben, dass nach der Weiterbildung eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit auf Beschäftigung besteht. Bei einer positiven Prognose erhält der oder die Arbeitslose einen Bildungsgutschein.

Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen mit einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70% zugelassen.

Laut Bericht erhöhen diese Restriktionen die Integrationschancen derer, die eine Fort- oder Weiterbildung erhalten. Insgesamt ist die Zahl der Teilnehmer/innen an einer geförderten beruflichen Weiterbildung in den letzten Jahren stark gesunken.

8. Private Arbeitsvermittlung und Eingliederungsmaßnahmen

Die bereits im März 2002 eingeführten Vermittlungsgutscheine und die Öffnung des Vermittlungsmarktes für private Anbieter haben die Integration Arbeitsuchender laut Evaluationsbericht nach bisherigen Erkenntnissen nicht verbessert.

Seit Anfang 2003 können die Agenturen für Arbeit Träger mit Eingliederungsmaßnahmen beauftragen. Die konkreten Inhalte und die Art der Durchführung werden dabei nicht durch die Agenturen vorgegeben. Die Beurteilung fällt positiv aus: Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass das Instrument die Eingliederungschancen der Teilnehmer offenbar verbessert.

9. Eingliederungszuschüsse (EGZ)

Eingliederungszuschüsse zählen zu den wichtigsten und erfolgreichsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Das wird sowohl durch die Förderzahlen als auch die Evaluation deutlich. Eingliederungszuschüsse sind Lohnkostenzuschüsse (*bis zu 50 %*), die an Arbeitgeber/innen gezahlt werden können, die förderungsbedürftige Arbeitnehmer/innen einstellen.

Die Evaluation ergab, dass Arbeitsuchende im Anschluss an die Förderung deutlich häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind als Personen einer Vergleichsgruppe.

10. ABM

Dass ABM die Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht unbedingt steigern, war schon vor der Evaluation bekannt. Der Bericht hat dies noch einmal bestätigt. Die Vorgängerregierung hat – nachdem bis Herbst 1998 zum Teil massiv in ABM investiert wurde – bereits in der 14. Legislaturperiode entsprechend gegengesteuert und ABM abgebaut. ABM konzentriert sich heute auf Agenturbezirke mit sehr schwierigen regionalen Arbeitsmärkten.