

Kurzfassung der Ergebnisse

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist vorrangiges Anliegen der Bundesregierung. Hierfür wurden umfassende Reformen eingeleitet. Leitmotiv der 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/Bürger andererseits her. Ziel dieser Politik ist es, die Autonomie und Teilhabe der Bürgerinnen/Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Problem in vielen Volkswirtschaften – sowohl moderner Wohlfahrtsstaaten als auch insbesondere der bisher weniger entwickelten Volkswirtschaften und so genannten Schwellenländer. 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 bietet darüber hinaus soziale Anerkennung, fördert die gesellschaftliche Integration und trägt häufig auch zur persönlichen Erfüllung bei.

Seit drei Jahrzehnten steigt jedoch die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland mit einigen Unterbrechungen faktisch kontinuierlich an. Zuletzt gab es im Dezember 2005 4,61 Millionen Arbeitslose. Gerade im Osten Deutschlands besteht aufgrund des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit besonders großer Handlungsbedarf. Nicht nur auf den regionalen Arbeitsmärkten gibt es erhebliche Unterschiede mit Blick auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Besonders betroffen sind auf den berufsfachlichen Arbeitsmärkten Ungelernte, gering Qualifizierte sowie Personen mit Migrationshintergrund. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind diese Personengruppen besonders häufig betroffen.

Mit dem Zweistufenplan der Bundesregierung vom Februar 2002 und den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesagentur für Arbeit intendiert. Der Entschließung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 15/98) folgend, werden die Wirkungen des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Zeitraum bis Mitte 2006 einer eingehenden Evaluation unterzogen. Der vorliegende Bericht 2005 präsentiert wichtige Zwischenergebnisse dieser Evaluation zur Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit und zu den Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages werden die Wirkungen wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die im

Rahmen der Reform verändert und eingeführt wurden, in einem vergleichbaren Beobachtungszeitraum analysiert und bewertet. Nicht Gegenstand der Evaluation sind Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Maßnahmen für Jugendliche sowie die Wirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die gesondert evaluiert werden. Ein wichtiger Schwerpunkt ist die Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit, die Träger der Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist. 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 Kunden und der Bevölkerung 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 sind.

Die konsequente Evaluation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik signalisiert auch ein neues Verständnis des Gesetzgebers: Gesetze, die erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der individuellen Chancen zur Teilhabe an der Erwerbsarbeit haben, werden nicht für einen langen Zeitraum verabschiedet, sondern sind für Veränderungen bezüglich der mit ihrer Umsetzung erreichten Wirkungen offen. Die zeitliche Befristung korrespondiert mit der Maßgabe einer zeitnahen Evaluation. Die Vorschriften werden bewertet und auf Basis dieser Bewertung angepasst oder bei Misserfolg auch wieder abgeschafft. Die Einführung einer systematischen Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist Ausdruck einer transparenten, rationalen aber auch mutigen Politik, die Vorbildcharakter für andere Politikfelder haben könnte.

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die gleichermaßen Unternehmen, Gewerkschaften und Politik herausfordert. Sie ist ein vorrangiges Anliegen der Arbeit der Bundesregierung. Hierfür wurden in den letzten Jahren umfassende Reformen in unterschiedlichen Politikfeldern eingeleitet. Grundsätzlich ist Arbeitsmarktpolitik nur eine der Steuerungsgrößen des Gesetzgebers und der Bundesregierung, mit denen die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt verbessert werden kann. Die Arbeitsmarktpolitik kann den Ausgleich am Arbeitsmarkt verbessern und einen individuellen Nachteilsausgleich gewährleisten, jedoch nur bedingt die Nachfrage nach Arbeit erhöhen. Genau darauf zielen die im vorliegenden Bericht evaluierten Reformen ab: Das Matching am Arbeitsmarkt, d. h. den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, zu verbessern und die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen

durch geeignete Maßnahmen abzumildern. Eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsmarktlage kann jedoch nur durch erhebliche Anstrengungen der Wirtschaft selbst und mit Hilfe einer komplementären Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erreicht werden.

Bei der Interpretation der im Bericht 2005 präsentierten Befunde ist wesentlich, dass die vorliegenden Erkenntnisse die Wirkungen der Reformen, die von der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzipiert wurden, aufgrund des knappen Zeitrahmens bislang nur begrenzt abbilden konnten. Ebenso ist für einzelne Instrumente und Reformmaßnahmen festzustellen, dass die empirische Basis der Ergebnisse noch unzureichend und unterschiedlich stabil ist. In den Untersuchungsarbeiten ist es zwangsläufig bisher nur unzureichend gelungen, den Effekt „vor der Reform – nach der Reform“, also die Wirkungen der gesetzlichen Neuregelungen abzubilden.

Zudem sind die unterschiedlichen Beobachtungszeiträume der einzelnen Untersuchungsgegenstände zu beachten. Während die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und zu ihrer Akzeptanz einen Zeitraum abbilden, der bis zum Frühjahr 2005 reicht, bleiben die Untersuchungen zur Wirkung der Instrumente deutlich dahinter zurück, d. h. beziehen sich zumeist auf einen früheren Zeitraum. Zugespielt formuliert: Die Instrumente wurden im Untersuchungszeitraum häufig noch von der „alten“ Arbeitsverwaltung eingesetzt, während die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Akzeptanz den Wandel zu einer „neuen“ Bundesagentur für Arbeit betreffen.

Daraus folgt auch, dass die hier präsentierten Ergebnisse eine Wirklichkeit widerspiegeln, die im Falle der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Instrumente bis zu anderthalb Jahren und im Falle des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit und der Messung ihrer Akzeptanz knapp ein Jahr zurückliegt. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich seitdem auf ihrem Reformkurs weiterentwickelt. Mit dieser Weiterentwicklung haben sich auch Kundenwahrnehmung und Instrumenteneinsatz verändert, was von der Evaluation noch nicht berücksichtigt werden kann.

In der Arbeitsmarktpolitik des Bundes entstand mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 eine tiefe Zäsur. Auch hier stößt die Evaluation an Grenzen: Der Bericht 2005 bildet weitgehend – jedenfalls bezogen auf die arbeitsmarktpolitischen Instrumente – den Rechtsstand sowie dessen praktische Umsetzung vor der Einführung der Grundsicherung ab.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Untersuchungselemente wie die Effizienzanalyse und die Makroanalyse methodisch noch am Anfang stehen. Deshalb ist hier bei der Interpretation der präsentierten Ergebnisse besondere Behutsamkeit angezeigt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann demnach nur ein vorläufiges, aber dennoch kontrastreiches Bild gezeichnet werden. Der Bericht 2005 hat generell den Charakter eines Zwischenfazit. Der kurze Zeitraum seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen, die Laufzeit der Maßnah-

men und die Datenverfügbarkeit waren Gründe, die Evaluation auf einen Zeitraum einschließlich 2006 auszuweiten. Für die untersuchten Instrumente wird der noch zu erarbeitende abschließende Bericht 2006 eine deutlich bessere Basis sein, um im Jahre 2007 unter Würdigung der gesamten Evaluationsergebnisse Schlüsse für die aktive Arbeitsmarktpolitik zu ziehen.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes verfolgt verschiedene Zielsetzungen. Diese finden sich im SGB III nicht nur in den Grundsatzparagrafen, sondern auch in zahlreichen instrumentenspezifischen Regelungen. So reichen die Zielsetzungen der Arbeitsförderung von der raschen Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit, der Unterstützung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an der Erwerbsarbeit über Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bis zur Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur. Arbeitsmarktpolitik hat zudem die Aufgabe des Nachteilsausgleichs für diejenigen, die durch Konjunkturzyklen und strukturellen Wandel ihren Arbeitsplatz verlieren. Insgesamt vereint sie vielfältige wirtschafts- und sozialpolitische Elemente in sich. Eine aussagefähige Evaluation der Arbeitsmarktpolitik muss sich dieser Vielfalt von Zielsetzungen stellen, will sie politisch relevante Ergebnisse erzielen.

Bislang ist es der Arbeitsmarktforschung nur begrenzt gelungen, die Erreichung der verschiedenen parallelen Zielsetzungen messbar zu machen. Wie international üblich, konzentrieren sich die Untersuchungen, die in diesem Bericht dokumentiert werden, auf das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit als zentralen Indikator zur Messung der Wirkungen. Die Wirkungsanalysen beziehen sich durchgehend auf die Frage: „Erhöht die Maßnahme die Integrationschancen des Teilnehmenden?“ Dabei gelang es bei einigen Instrumenten, auch längerfristige Wirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko (und damit die Beschäftigungsfähigkeit) zu ermitteln. Zudem wurden Instrumente wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung, das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss untersucht, bei denen die Ergebnisse zur Integrationswirkung zugleich Aussagen über die Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit (bzw. auf die Fähigkeit zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit) der Personen zulassen. Schließlich wurde in den Untersuchungen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Effektivität in Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit explizit qualitativ evaluiert.

Für eine umfassende Beurteilung der Wirkungen und Kosten der konkreten Leistungserbringung durch die Agenturen für Arbeit sollten auch die institutionellen Rahmenbedingungen, hier insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitsförderung nach dem SGB III als Zweig der Sozialversicherung, die überwiegende Finanzierung durch Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber sowie die konkreten Maßgaben der Selbstverwaltung und der Bundesregierung als Rechtsaufsicht zur Durchführung dieser Aufgaben beachtet werden. Denn: Arbeitsmarktpolitik unterliegt in ihrer praktischen Umsetzung einer komplexen Steuerung. Diesen Aspekten widmen sich insbesondere die Untersuchungsarbeiten zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit.

Wird weiter berücksichtigt, dass dieser Evaluationsbericht auch erste (vorläufige) Ergebnisse über Makrowirkungen enthält und somit versucht, auch Kreislauf- und Beschäftigungseffekte einzubeziehen, ist die oben formulierte Anforderung an eine Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, welche die unterschiedlichen Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in Betracht ziehen soll, im Ansatz erfüllt. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, in dieser Evaluation alle relevanten Zielsetzungen oder gar Zielkonflikte berücksichtigt zu haben. Ein erster Schritt zu einer besseren Zielintegration und einer entsprechenden Zielevaluation ist aber gemacht. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen erreichen daher die zentralen Aussagen des Berichtes 2005 – trotz der aufgezeigten methodischen Begrenzungen – eine hohe Qualität.

Sowohl der Endbericht 2006 als auch die Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden diese spezifische Ausrichtung der Wirkungsforschung weiter entwickeln und die Ergebnisqualität insgesamt noch erhöhen.

Der vorliegende Bericht 2005 ist die Zusammenfassung der von den Evaluatoren in acht Einzelberichten präsentierten Evaluationsergebnisse. Er formuliert jedoch noch keine Konsequenzen oder Handlungsempfehlungen, die sich aus den Ergebnissen ergeben könnten. Die Ableitung solcher Konsequenzen soll dem Bericht 2006 vorbehalten bleiben. In den Einzelberichten finden sich zahlreiche Hinweise, dass es aus wissenschaftlicher Perspektive unbedingt geboten ist, die zumeist vorläufigen Befunde durch weitere Untersuchungsarbeiten zu überprüfen, zu präzisieren und belastbarer zu machen. Zudem gibt es zu einigen Instrumenten und Aspekten und Analysefeldern im Bericht 2005 noch gar keine Aussagen.

Der Bericht 2005 ist im Wesentlichen ein Werkstattbericht über die noch laufenden Untersuchungsarbeiten. Er präsentiert eine Reihe von positiven Ergebnissen. Hierbei ist besonders herauszustellen, dass der für die Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zentrale Umbau der Bundesagentur für Arbeit in die richtige Richtung läuft. Effektivität, Effizienz und Transparenz des Handelns der Bundesagentur für Arbeit haben sich durch ein neues Steuerungssystem, systematisches Controlling und die Einführung des Kundenzentrums als zentrale Anlaufstelle für alle Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkundinnen und -kunden, die personengebundene Dienstleistungen in Anspruch nehmen, deutlich erhöht.

Wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente haben sich ebenfalls als erfolgreich erwiesen. Mit ihnen gelingt es, eine schnellere Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Hierzu gehören die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse und die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss. Bei den Maßnahmen der geförderten beruflichen Weiterbildung wurde seit 2003 der anfängliche nachteilige sog. Lock-In-Effekt – die Verminderung der Vermittlungs- und der Eigensuchaktivität während der Maßnahmeteilnahme – erkennbar reduziert.

Mit neuen vermittlungsnahen Dienstleistungen wurden innovative Elemente in das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium aufgenommen. Diese sind allerdings nicht immer erfolgreich. Die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ist ein nach ersten Erkenntnissen erfolgreiches Instrument. Integrationswirkungen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und der Vermittlungsgutscheine konnten bislang nicht festgestellt werden.

Durch die neuen wettbewerblichen Elemente im Bereich der vermittlungsnahen Dienstleistungen ist davon auszugehen, dass mit unterschiedlichen Maßnahmeninhalten experimentiert wird. Angesichts dieser großen Heterogenität 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 anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen geboten, erfolgreiche Ansätze zu identifizieren und weiterzuentwickeln.

Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) haben sich dagegen bisher als nicht erfolgreich erwiesen. Die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse wird für den Endbericht mit aktuelleren Daten geprüft.

Erfolge zeigen sich schließlich bei der Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen. Es ist gelungen, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren: Bis Mitte 2005 gab es aufgrund der Neuregelung 1,8 Millionen zusätzliche Mini-Jobberinnen/-Jobber. Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings nicht als Brücke in die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Gleichzeitig wurden bis Mitte 2004 mit den Midi-Jobs 125 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gesichert bzw. geschaffen.

Neuausrichtung und Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit befindet sich in einem umfassenden und komplexen Veränderungsprozess. Der gesamte Umbau der Bundesagentur für Arbeit muss parallel zum laufenden Geschäftsbetrieb vollzogen werden. Von den Fachkräften in den Agenturen für Arbeit sind daher hohe Anforderungen zu bewältigen: Trotz der Umstrukturierung müssen und werden weiterhin Arbeitsuchende beraten und vermittelt sowie Leistungsanträge bearbeitet. Es ist beachtlich, mit welchem Engagement die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Reformprozess unter diesen Umständen vorantreiben.

Insgesamt geht der Umbau der Bundesagentur für Arbeit in die richtige Richtung: Effektivität und Effizienz ihrer Leistung werden gesteigert. Aufgrund einer neuen Transparenz wird erstmalig eine fundierte Diskussion über die Qualität der Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit möglich.

Herzstück der Organisationsreform ist das sog. Kundenzentrum der Zukunft. Das Kundenzentrum soll das Kernproblem des bislang ungesteuerten Kundenstroms in den

Agenturen lösen. Am Empfang werden die Kundinnen und Kunden an die zuständige Einheit verwiesen. In der Eingangszone können einfache Anliegen, für die keine Akten erforderlich sind, sofort und ohne Termin geklärt werden. Der Zugang zu den Fachkräften für Vermittlung und Leistung erfolgt grundsätzlich nur nach Terminvereinbarung. Zusätzlich sollen die neu eingerichteten Service-Center als zentrale Ansprechpartner für die telefonische Kontaktaufnahme zu den Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit fungieren.

Nach einer Erprobung des Kundenzentrums in zehn Modellagenturen zog die Bundesagentur für Arbeit im Mai 2004 ein positives Resümee bezüglich der Erfolgsfähigkeit und Realisierbarkeit ihres Konzeptes. Auch die Evaluation bestätigt, dass die Einrichtung von Kundenzentren geeignet ist, die Qualität der Kundenbetreuung der Bundesagentur für Arbeit deutlich zu erhöhen. Bei der Umsetzung des Konzeptes zeigten sich jedoch auch Probleme, die von der Bundesagentur für Arbeit erkannt wurden und an deren Lösung bereits gearbeitet wird. Hierzu gehören beispielsweise Qualifikationsprobleme und Personalmangel insbesondere in der Eingangszone und am Empfang des Kundenzentrums sowie in den Service-Centern und eine zurzeit noch mangelhafte IT-Unterstützung.

Die Neuorganisation des Vermittlungsprozesses soll eine bessere Betreuung der Kundinnen und Kunden gewährleisten. Entsprechend sind die Vermittlerinnen und Vermittler in den Kundenzentren angehalten, 60 Prozent ihrer wöchentlichen Arbeitszeit für terminierte Vermittlungsgespräche vorzuhalten. Die angestrebte deutliche Verbesserung der Relation von Kundinnen und Kunden zu Vermittlerinnen und Vermittlern ist noch nicht erreicht worden.

Mit der neuen Organisationsform des Kundenzentrums geht durch die funktionale Trennung der Aufgabenbereiche ein erhöhter Aufwand an Koordination und Schnittstellenmanagement einher. Das neue System ist voraussetzungsvoller und störanfälliger als die Altorganisation. Quantitative wie qualitative Überlastungen in Service-Centern und Eingangszone übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und gefährden die angestrebten Entlastungseffekte im Vermittlungs- und Leistungsbereich.

Durch Zielvereinbarungen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und dem damit verbundenen Controlling gelingt es jetzt, geschäftspolitische Ziele zu kommunizieren und nachzuhalten. Voraussetzung dafür war die Einführung eines neuen Steuerungsmodells, das sich vor allem an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, Herstellung von interner und externer Transparenz sowie klarer Verantwortlichkeit für die Zielerreichung orientiert.

Die zur Umsetzung der geschäftspolitischen Ziele nach dem SGB III getroffenen Zielvereinbarungen sind schwerpunktmäßig auf die Wirkungsdimension „Integration“ ausgerichtet. Bestandteil der Zielvereinbarung ist das Budget des Eingliederungstitels. Die Agenturen dokumentieren in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Ziel im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen. Diese Vereinbarungen haben jedoch häufig den Charakter von

Vorgaben. Aus dem neuen Steuerungsmodell folgt zwar, dass die Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen aber gleichzeitig sind sie nicht frei in ihrer Prozessgestaltung. Die Agenturen unterliegen damit in der Praxis einer relativ strengen Steuerung durch die Regionaldirektionen. Es muss beobachtet werden, ob diese Vorgaben von oben zu suboptimalen Entscheidungen vor Ort führen. Gegebenenfalls sind Ergebnis- und Prozessverantwortung in einer Hand zu bündeln.

Die Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Rahmen der neuen Steuerungslogik zielt darauf ab, dass der Einsatz von Ressourcen einen positiven betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt im SGB III-Rechnungskreis erbringt. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit dann betriebswirtschaftlich sinnvoll, wenn finanzielle Nettoerträge gegenüber den sonst erwarteten Aufwendungen zu erwarten sind. Nach dieser Auffassung hat nur die Integration von Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld in Erwerbstätigkeit eine fiskalische Wirkung. Der Erfolg von Maßnahmen muss zudem vor dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II erfolgen, damit die Erträge noch im SGB III-Rechnungskreis realisiert werden können.

Zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen ist insbesondere eine Leistungssteigerung in der Vermittlung Ziel der Reform der Bundesagentur für Arbeit. Im Zusammenhang damit steht die Einführung der Handlungsprogramme, d. h. von systematischen Handlungsvorgaben für Vermittlerinnen und Vermittler bei der Betreuung der Kundinnen und Kunden. Voraussetzung für die Handlungsprogramme ist eine Differenzierung der Kundinnen und Kunden auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Ausgehend von den Einschätzungen zu Motivation, Qualifikation, spezifischen Arbeitsmarktbedingungen und persönlichen Hemmnissen weisen die Vermittlerinnen und Vermittler die Kundinnen und Kunden auf Arbeitnehmerseite jeweils einer von vier Kundengruppen zu, mit denen insgesamt sechs Handlungsprogramme korrespondieren. Mit jedem Handlungsprogramm ist ein (Abgangs-)Ziel aus Arbeitslosigkeit verbunden, beispielsweise die schnellstmögliche Vermittlung der sog. Marktkundinnen und -kunden bzw. der Erhalt der Marktfähigkeit oder die aktivierende Betreuung für die sog. Betreuungskundinnen und -kunden. Die Handlungsprogramme regeln den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Betreuungsintensität, mit denen das jeweilige Ziel erreicht werden soll. Die neu eingeführte Kundendifferenzierung in vier Gruppen erweist sich ebenso wie die sechs Handlungsprogramme und die zugeordneten Produkteinsatzregeln in der Praxis vielfach als zu grob. Dies wird auch von der Bundesagentur für Arbeit erkannt, die innerhalb ihres Projektes „Biografische Daten“ an einer feineren Segmentierung arbeitet, bei der die Evaluationsergebnisse zur Wirkung der Instrumente auf unterschiedliche Personengruppen einbezogen werden.

Die Anstrengungen der Bundesagentur für Arbeit konzentrieren sich auf die sog. Beratungskundinnen und

-kunden, die einen gewissen Unterstützungsbedarf haben, bei denen jedoch aufgrund der Unterstützung ein Erfolg vor dem Übertritt in Leistungen nach dem SGB II erwartet werden kann. Bei den Marktkundinnen und -kunden wird unterstellt, dass eine Arbeitsmarktintegration auch ohne intensivere Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit erfolgt; entsprechend setzt die Bundesagentur für Arbeit hier nur geringe Ressourcen ein. Die Kundinnen und Kunden mit den schlechtesten Integrationschancen und damit dem höchsten Betreuungsbedarf, die Betreuungskundinnen und -kunden, werden von der Bundesagentur für Arbeit ähnlich wie die Marktkundinnen und -kunden nur wenig unterstützt. Bei ihnen erwartet die Bundesagentur für Arbeit keinen Erfolg ihrer Bemühungen vor dem Übertritt in Leistungen nach dem SGB II.

Bei konsequenter Umsetzung dieser betriebswirtschaftlichen Logik der Kostenreduzierung für die Versicherten-gemeinschaft besteht die Gefahr, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur Minimierung von Kosten für die gesamte Volkswirtschaft sowie weitere ökonomische und sozialpolitische Ziele aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Die Orientierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz ist nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen. Effektiv und effizient lassen sich auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele umsetzen und erfüllen. Eine rationale Steuerung der Bundesagentur für Arbeit muss also keineswegs in einem Gegensatz zu diesen Zielen stehen.

Mit dem organisatorischen Umbau der Bundesagentur für Arbeit geht auch eine veränderte Rolle und Bedeutung der IT einher. Insbesondere die Einführung des Virtuellen Arbeitsmarktes soll den Reformprozess unterstützen. Bisher sind die erhofften Unterstützungsleistungen der IT in den Bereichen Vermittlung und Beratung noch nicht eingetreten. Als kritisch erweisen sich hier vor allem die stark verzögerte Einführung des internen IT-Systems VERBIS, welches die bisherigen parallelen Systeme und Anwendungen vereinheitlichen soll. Bei den auf Kunden und Kundinnen ausgerichteten IT-Systemen zeigte sich bisher insbesondere die Job-Börse als nur eingeschränkt nutzerfreundlich und liefert teilweise unpassende Suchergebnisse. Die angestrebte Selbstaktivierung aller Kundengruppen über webbasierte Dienstleistungen erscheint am ehesten geeignet für technikversierte Marktkundinnen und -kunden.

Die Zentralisierung des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen erweist sich in der Praxis als schwierig. Der verstärkte Wettbewerb unter den Trägern führt zu einem starken Preiskampf, dem noch keine funktionsfähige Qualitätssicherung gegenüber steht. Der weitere Verlauf muss zeigen, ob ein effektives Qualitätsmanagement etabliert werden kann.

Das neue Personalentwicklungskonzept der Bundesagentur für Arbeit sollte den Reformprozess flankieren. Leider ist es nicht gelungen, das Konzept parallel zu den strukturellen Veränderungen zu implementieren, so dass

hier noch Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit besteht.

Die Kundenzufriedenheit von Arbeitslosen und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit der Bundesagentur für Arbeit hat sich im Frühjahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert; bei den Arbeitslosen hat sich die Zufriedenheit eher verschlechtert, bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eher verbessert. Dabei hatten die Agenturen für Arbeit im Verlauf von zwölf Monaten zu weniger Betrieben Kontakt als noch ein Jahr zuvor. Dabei ist zu beachten, dass die Wahrnehmung der Kundinnen und Kunden in den letzten Monaten vor dem Befragungszeitpunkt auch von der Einführung der Grundsicherung für Arbeit-suchende und den damit verbundenen Schwierigkeiten geprägt wurde.

Neuaustrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Zentraler Untersuchungsgegenstand für die Evaluierung 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 sind wesentliche Ansätze zur Stärkung individueller Autonomie und fördern zugleich die politische und gesellschaftliche Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Zu allen untersuchten Instrumenten liegen – mit Ausnahme der neu eingeführten Transferinstrumente – erste Ergebnisse zu den Integrationswirkungen vor.

Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer geförderten beruflichen Weiterbildung ist in den letzten Jahren stark gesunken. Dies gilt (im Bestand) insbesondere für Förderungen mit mittlerer Dauer. Unterproportional abgenommen haben dagegen vor allem Maßnahmen mit langer Förderdauer von mindestens zwei Jahren. Im Zuge der Reformen erfolgte in den Agenturen eine Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung hin zu einer stärkeren Beachtung von Integrationszielen und Effizienz. Zentrales Steuerungselement bei der Förderung beruflicher Weiterbildung ist die neu eingeführte Bildungszielplanung der Agenturen, in die insbesondere kurzfristige Bedarfe des Arbeitsmarktes einfließen.

Die von der Zentrale neu eingeführten Vorgaben einer prognostizierten Verbleibsquote¹ von 70 Prozent für die Zulassung von Maßnahmen und einer möglichst hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern haben zu einer Bestenauswahl (Creaming) geführt. Dies wird durch den Bildungsgutschein noch verstärkt, da gut Qualifizierte eher als andere mit der damit verbundenen Wahlfreiheit umgehen können.

Das Verhältnis zwischen Agenturen für Arbeit und Maßnahmeträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der

¹ Prozentsatz der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines 6-Monatszeitraums im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

Reformen grundlegend verändert. Die Führungskräfte in den Agenturen sahen einen Gewinn an Handlungsautonomie gegenüber den Trägerinnen und Trägern, diese kritisierten jedoch die eingetretene Entwicklung. Die externen Zertifizierungsstellen, die bis zum Frühjahr 2005 nur in wenigen Agenturbezirken eingerichtet waren, wurden sowohl von den Agenturen als auch von Maßnahmeträgerinnen und -trägern sehr kritisch gesehen.

Insgesamt sahen die Agenturen die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung und insbesondere die Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote jedoch positiv, während über zwei Drittel der Maßnahmeträgerinnen und Maßnahmeträger die Reformen insgesamt negativ bewerteten.

Quantitative Wirkungsanalysen für den Zeitraum vor den Reformen kommen zu dem Ergebnis, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Weiterbildungsmaßnahme zwar früher aus der Arbeitslosigkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen/-teilnehmer. Betrachtet man jedoch den weiteren Erwerbsverlauf, so befinden sich Teilnehmerinnen und Teilnehmer mittelfristig im Allgemeinen nicht häufiger in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Nichtteilnehmerinnen/-teilnehmer (mangelnde Nachhaltigkeit). Ob und inwieweit die Reformen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt zu einer Verbesserung der Ergebnisse führen, kann zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung noch nicht beantwortet werden. Zunächst behindert die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiterbildung die Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, da die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität zum Erliegen kommen (sog. Lock-In-Effekt). Die Untersuchungen konnten erste Tendenzen hin zu einer Abschwächung dieses anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekts nach der Reform ermitteln. Nicht untersucht werden konnten langfristige Wirkungen nach mehreren Jahren.

Zwischen 2000 und 2004 ist die Zahl der jährlich neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, die durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden, zunächst gefallen und dann wieder gestiegen. Im Jahr 2004 lag sie schließlich wieder auf dem Niveau von 2000. Dabei gab es eine deutliche Verschiebung weg von langen Förderdauern von mindestens einem Jahr hin zu kürzeren Förderdauern. Sowohl die Förderzahlen als auch die Einschätzung der Agenturen für Arbeit machen deutlich, dass Eingliederungszuschüsse zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zählen. Als Ergebnis der Evaluierung 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. Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass in den Jahren 2002 und 2000 neu geschaffene Möglichkeiten für Eingliederungszuschüsse bei älteren Arbeitslosen sowie für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen die Beschäftigungschancen des jeweils förderfähigen Personenkreises erhöhten. Eine weitere Analyse zur

generellen Wirkung von Eingliederungszuschüssen ergab, dass Geförderte im Anschluss an die Förderung und eine etwaige Nachbeschäftigungszeit deutlich häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind als Personen einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Es obliegt der Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungszuschüsse so einzusetzen, dass insbesondere schwer vermittelbare Arbeitslose gezielt in Beschäftigung gebracht werden. Ziel muss es dabei auch sein, Mitnahmen zu vermeiden.

Verschiedene Arbeiten außerhalb der laufenden Evaluation weisen auf eine in den letzten Jahren (wieder) steigende Zahl von Existenzgründungen hin. Dabei war – mit leicht steigender Tendenz – jeweils etwa ein Drittel der neuen Selbstständigen weiblich. Im Jahr 2004 wurden über 350 000 Neugründungen von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Davon entfielen 48 Prozent 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 in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Anteil der Frauen lag bei den neu gegründeten Ich-AGs deutlich über dem beim Überbrückungsgeld und auch über ihrem Anteil an den Gründerinnen und Gründern insgesamt.

Die qualitativen Untersuchungen geben Hinweise darauf, dass viele der Gründerinnen und Gründer sich offenbar weniger aus echter Überzeugung, sondern vor allem wegen fehlender Alternativen auf dem Arbeitsmarkt für die Selbstständigkeit entschieden haben. Im Hinblick auf die Intensität, mit der die Gründungen vorangetrieben wurden, lassen sich die aktiven Gründerinnen und Gründer auf der einen Seite und die eher passiven Gründerinnen und Gründer – einschließlich Scheingründungen – auf der anderen Seite unterscheiden. Nur wenige der Geförderten haben eine detaillierte Gründungsberatung von der Bundesagentur für Arbeit erhalten; diese wurde von den meisten auch nicht erwartet und ist keine zentrale Aufgabe innerhalb der Arbeitsförderung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit sehen sich dazu im Übrigen weder zeitlich noch inhaltlich in der Lage. Viele der Gründerinnen und Gründer hatten kein durchdachtes und durchgerechnetes Konzept für ihre Gründung. Die für die Beantragung von Fördermitteln notwendigen Tragfähigkeitsbescheinigungen waren bei den fachkundigen Stellen offenbar leicht zu erhalten, häufig auch ohne Vorlage eines Businessplans.

Kritik wurde von den Existenzgründerinnen und -gründern vor allem am Konzept der Ich-AG geäußert, da sie zu Mitnahme und Missbrauch verleite. Es wurde eine stärkere Kontrolle der Eignung potenzieller Gründerinnen und Gründer durch die Agenturen gefordert.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Existenzgründerinnen/-gründer in einem Zeitraum von bis zu 16 Monaten nach Förderbeginn häufiger weder arbeitslos noch in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren als eine Vergleichsgruppe von Personen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns der Existenzgründerinnen/-gründer arbeitslos

waren. Dabei waren die Unterschiede in Ostdeutschland meist größer als in Westdeutschland. Die Förderung der Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit gehört also zu den wirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Beim Existenzgründungszuschuss muss insgesamt jedoch beachtet werden, dass die Förderung am Ende des Beobachtungszeitraums noch andauerte, so dass die Unterschiede zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe tendenziell überschätzt werden. Bei insgesamt positiven Effekten der Förderung liegen zugleich auch Hinweise auf Mitnahme vor. Systemimmanente Fehlanreize der Förderung können deshalb nicht ausgeschlossen werden. Daher wurde, wie bereits beim Überbrückungsgeld, auch bei der Ich-AG eine Tragfähigkeitsbescheinigung als Fördervoraussetzung eingeführt. Darüber hinaus sind die Filter beim Zugang weiterzuentwickeln, ohne gleichzeitig den bürokratischen Aufwand für „echte“ Gründerinnen und Gründer deutlich zu steigern. Eine weitere Verbesserung kann durch eine systematische Verzahnung mit anderen Förderinstrumenten für Gründerinnen und Gründer von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden. Die Zusammenführung beider Instrumente erscheint ebenfalls sinnvoll.

Im Verlauf des Jahres 2004 gab es für etwa 20 000 Arbeitsuchende Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen. Schwerpunkt waren Arbeitslose, die höchstens 24 Jahre alt waren und/oder Vermittlungshemmnisse hatten. Der starke Preisdruck, die erfolgsabhängige Vergütung und die mangelnde fachliche Prüfung führten dazu, dass entgegen dem Interesse des Gesetzgebers und der Agenturen nur begrenzt innovative Maßnahmen angeboten wurden. Quantitative Wirkungsanalysen geben erste Hinweise darauf, dass Arbeitslose, die mit einer Eingliederungsmaßnahme gefördert wurden, aufgrund dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten. Das Instrument verbesserte also die Eingliederungschancen von Arbeitslosen. Dies gilt in stärkerem Maße für Teilnehmer als für Teilnehmerinnen. Sofern mit der Verkürzung der Arbeitslosigkeit eine Verkürzung des Leistungsbezugs einhergeht, dürften die Eingliederungsmaßnahmen im Durchschnitt gesamtfiskalisch erfolgreich sein, d. h. zu Einsparungen geführt haben. Angesichts des Erfolgs der Eingliederungsmaßnahmen muss der mit ihnen verbundene Innovationswettbewerb gestärkt und müssen erfolgreiche Ansätze auch überregional verfolgt werden. Hier ist vor allem die Bundesagentur für Arbeit gefordert. Auch bei anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen gilt es, gute Ansätze zu identifizieren und weiterzuentwickeln.

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. In den meisten Fällen unterschied sich das Erstgespräch bei dem adressierten Personenkreis nicht von einem regulären Erstberatungsgespräch, das in der Regel nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zusätzlich erfolgt. Vermittlungsbemühungen scheiterten vielfach an der unzureichenden Kooperation der

Arbeitsuchenden, der unzureichenden Freistellung von der bisherigen Beschäftigung für eine Maßnahmeteilnahme sowie der schlechten Arbeitsmarktlage. Überdies waren frühzeitige Vermittlungsbemühungen nur in Branchen bzw. Berufsgruppen erfolgversprechend, in denen auch entsprechend frühzeitige Stellenbesetzungen üblich sind (z. B. Akademikerinnen und Akademiker). Aus der Praxis wurde berichtet, dass im Allgemeinen Vermittlungsbemühungen frühestens sechs Monate vor der erwarteten Arbeitslosigkeit sinnvoll sind.

Bei den Vermittlungsgutscheinen haben – anders als bei anderen Vermittlungsinstrumenten – sowohl die Trägerinnen und Träger als auch die Arbeitslosen die Möglichkeit, ihre jeweiligen Vermittlungspartnerinnen und Vermittlungspartner frei zu wählen. Die Wahlfreiheit der privaten Vermittlerinnen und Vermittler reduziert ihre aus der erfolgsabhängigen Vergütung resultierenden Risiken. Der Vermittlungsgutschein zeigte sich als ein Instrument für aktiv Arbeitsuchende. Es mangelt vielfach an Informationen über Kompetenz und Qualität der Anbieterinnen und Anbieter. Inzwischen hat sich die Branche mit Unterstützung der Bundesregierung zwar auf Qualitätsstandards geeinigt, jedoch kam bislang keine Einigung über deren Umsetzung zustande. Während Marktkundinnen und -kunden den Vermittlungsgutschein einforderten, wurde er bei Betreuungskundinnen und -kunden von den Agenturen als Aktivierungsinstrument eingesetzt. Im Jahr 2004 führten weniger als ein Zehntel der ausgegebenen Gutscheine zu einer erfolgreichen Vermittlung und damit zur Einlösung. Die Diskrepanz hat vielfältige Ursachen: Beispielsweise beauftragten nicht alle Inhaberinnen und Inhaber eines Gutscheins eine private Arbeitsvermittlung, es mangelte an ernsthaften Stellenangeboten und teilweise wurden angebotene Stellen nicht angetreten. Überdies wurde offenbar mit den Vermittlungsgutscheinen eher der Abschluss instabiler Beschäftigungsverhältnisse unterstützt. Mit quantitativen Wirkungsanalysen konnte nicht nachgewiesen werden, dass Arbeitslose mit einem Vermittlungsgutschein binnen vier Monaten durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt früher aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein. Bislang ist also keine Verbesserung der Integrationschancen von Arbeitslosen durch einen Vermittlungsgutschein feststellbar.

Im Verlauf des Jahres 2004 gab es 396 000 Beauftragungen Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung und 239 000 Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung (§ 37 SGB III). Bei beiden Beauftragungen waren Jugendliche unter 25 Jahren stark vertreten. Arbeitslose, die maximal sechs Monate arbeitslos waren, waren auch bei den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung stark vertreten. Die Umsetzung war heterogen und erfolgt im Spannungsfeld von Kooperation und Konkurrenz zwischen Agenturen und Privaten. Die Agenturen können mit der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die erfolgsabhängige Vergütung der Privaten stark beeinflussen; hier kritisierten die Privaten die unklaren vertraglichen Regelungen. Quantitative Wirkungsanalysen konnten nicht nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte mit der Vermittlung beauftragt wurden, binnen vier Monaten aufgrund dieser Beauftragung schneller ihre Ar-

beitslosigkeit (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. Betrachtet man die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung separat, so ergeben sich geringe Integrationserfolge sowohl für Männer als auch in Ostdeutschland.

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; Ende 2004 gab es 27 000 PSA-Beschäftigte. Bei 58 000 Zugängen im Jahr 2004 waren Frauen entsprechend dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit mit weniger als einem Drittel unterrepräsentiert. Jugendliche unter 25 Jahren waren mit etwa 40 Prozent aller Zugänge in den Jahren 2003 und 2004 sehr deutlich überrepräsentiert. Die Agenturen können anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Trägerinnen und -träger Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien – anders als bei anderen Instrumenten – vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Agenturen bzw. die PSA-Trägerinnen und -träger. Erfolgreiche PSA-Betreiberinnen und -Betreiber können oftmals bereits auf Erfahrungen mit der gewerblichen oder integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen. Gleichwohl wird aus der Praxis über verschiedene Umsetzungsmängel berichtet. 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 Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Für den Endbericht 2006 gilt es zu untersuchen, ob sich dieses Ergebnis bestätigt und ob in einer etwas längeren Frist ein positiver Maßnahmeeffekt zu ermitteln ist. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Berichts 2006 wird über die Zukunft der PSA generell zu entscheiden sein.

Die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort verfolgen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (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 (vgl. unten). Die Zahl der ABM-Förderungen und deren durchschnittliche Laufzeit waren in den letzten Jahren trotz steigender Arbeitslosigkeit stark rückläufig. 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, 2004 betrug er knapp 80 Prozent an den Förderzugängen.

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. Quantitative Wirkungsanalysen geben jedoch für die bisherige Praxis erste Hinweise darauf, dass ABM-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Da die negative Integrationswirkung von ABM während des Untersuchungszeitraums jedoch abgenommen hat, gibt es Anzeichen dafür, dass eine adäquate, zielgruppenorientierte Steuerung den Einsatz von ABM auch in Zukunft rechtfertigen könnte. Die Nachhaltigkeit dieses Trends wird für den Bericht 2006 mit aktuelleren Daten geprüft.
- **Beschäftigungsfähigkeit:** Beschäftigungsfähigkeit hat eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei der weit überwiegenden Zahl der ABM-Beschäftigten die berufsfachlichen Fähigkeiten zugenommen haben. Auch hinsichtlich der psychosozialen und gesundheitlichen Situation wurden zunächst Verbesserungen festgestellt. Dieser Status konnte allerdings bei vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Beendigung der Maßnahme nicht gehalten werden, was mit fehlenden Perspektiven zur Integration in Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Maßnahme zusammenhängen dürfte.
- **Strukturwirksamkeit:** Für die Strukturwirksamkeit von ABM gibt es einige exemplarische Belege. So wurde mit ABM beispielsweise verschiedentlich die regionale Infrastruktur verbessert. Darüber hinaus sind auch temporäre Nachfrageeffekte ausgelöst worden, die die regionale Wirtschaft unterstützt haben. Verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor.

Unterschiedliche Reformelemente zielen auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 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. Die Bundesregierung wird die Entwicklung weiter beobachten. Darüber hinaus steht sie vor der Herausforderung, weitere Beschäftigungspotenziale für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erschließen.

Die bisherige Evaluierung ergab, dass der Beitragsbonus ein weitgehend unbekanntes Instrument war, das lediglich von gut informierten und im Umgang mit Fördermitteln erfahrenen Betrieben genutzt wurde. Dies liegt auch daran, dass das Beitragseinzugsverfahren für alle Zweige der Sozialversicherung von den Krankenkassen durchge-

führt wird und die Gewährung des Beitragsbonus hier festgelegt wird. Insgesamt war die Inanspruchnahme sehr gering, der Schwerpunkt der Förderung lag in Ostdeutschland. Im Rahmen der quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss des Beitragsbonus auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten ermittelt werden.

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer hatte in den Agenturen für Arbeit keinen strategischen Stellenwert. Deshalb, aber auch aufgrund fehlender Kenntnis der Vermittlerinnen und Vermittler, wurde in Gesprächen mit Anspruchsberechtigten nicht offensiv für dieses Instrument geworben. Gleichwohl waren die Agenturen für die Personen, die die Entgeltsicherung schließlich nutzen, eine wichtige Informationsquelle. Insgesamt war die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung allerdings sehr gering. Von den Nutzerinnen und Nutzern wurde das Instrument mehrheitlich positiv bewertet. Die Befragungen lieferten jedoch auch Hinweise auf erhebliche Mitnahmen bei den Geförderten. In den quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss der Einführung der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden.

Im Mai 2003 standen jeweils 3 Prozent der Erwerbstätigen in den Altersgruppen von 48 bis 65 Jahren in einem befristeten Arbeitsverhältnis. Während in Westdeutschland der Anteil jeweils lediglich etwa 2 Prozent betrug, waren es in Ostdeutschland je nach Altersgruppe zwischen 6 Prozent und 11 Prozent. Befristete Arbeitsverträge waren in allen Qualifikationsgruppen in ähnlichem Ausmaß vertreten; auch geschlechtsspezifische Unterschiede waren nicht zu erkennen. Die durchschnittliche Befristungsdauer lag in allen Altersgruppen zwischen 15 und 20 Monaten und damit unterhalb der ohnehin für alle Altersgruppen zulässigen Höchstdauer von zwei Jahren. Der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der Neuregelung in den Unternehmen waren gering. In einer quantitativen Analyse konnte bis Mai 2003 kein Effekt auf die Zahl der Einstellungen nachgewiesen werden. Dies deutet darauf hin, dass die erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (noch) keinen Beschäftigungseffekt hatte. Jedoch ist hier zu bedenken, dass der Untersuchungszeitraum nach der Reform (Januar bis Mai 2003) für eine abschließende Beurteilung zu kurz war.

Verbesserung der beschäftigungspolitischen 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 der Zeitarbeit (einschließlich PSA) zugenommen, zuletzt sprunghaft nach der Reform. Die Zeitarbeit ist zwar ein kleines, jedoch sehr dynamisches Marktsegment: Gemessen an ihrer Größe hat sie einen sehr deutlich überproportionalen Anteil an den Neueinstellungen. Die Zeitarbeitreform ist bei Verleih- und potenziellen Entleihbetrie-

rieben 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. Die Gewerkschaften beurteilten die Reform unterschiedlich; sie beklagten insbesondere, dass die tarifvertraglichen Regelungen nicht in allen Verleihbetrieben eingehalten würden. Quantitative Analysen ergaben, dass es bis Mitte 2004 aufgrund der Zeitarbeitreform etwa 23 700 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) gab.

Im Juni 2005 gab es etwa 6,7 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber; dies waren 2,6 Millionen mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von 740 000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen betrug der Zuwachs seit der Reform 1,8 Millionen, davon 700 000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,1 Millionen Nebenerwerbstätige. Mini-Jobs waren im Westen, 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 Mini-Jobs wurden von arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteuren positiv bewertet. Aus der Evaluierung ergibt sich, dass der Zuwachs von 1,8 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber bis Juni 2005 auf die Reform zurückzuführen ist. Allerdings ist mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden.

Nach ersten Schätzungen haben knapp 700 000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen April und Dezember 2003 einen Midi-Job ausgeübt. Davon waren 75 Prozent Frauen. Die Anteile der Midi-Jobberinnen/-Jobber 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 Prozent der Midi-Jobs waren nach Angaben der Midi-Jobberinnen/-Jobber durch eine Reduzierung des Entgelts entstanden. Die Midi-Jobs waren deutlich weniger bekannt als die Mini-Jobs. 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 Mitte 2004 hat die Reform 125 000 Beschäftigungen mit einem Entgelt von mehr als 400 Euro bis 800 Euro monatlich gesichert bzw. geschaffen.

Die Bundesregierung sieht sich weitgehend in ihren beschäftigungspolitischen Reformansätzen bestätigt. Der Arbeitsmarkt wurde weiter flexibilisiert und in bestimmten Segmenten neue Beschäftigungspotenziale erschlossen.

Ergebnis der makroökonomischen Evaluation

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2004 haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung 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 Benchmarkings hat Ostdeutschland seinen Performance-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert.

Mit den Makroanalysen ist es nicht gelungen, für Gesamtdeutschland in den Jahren 2001 bis 2004 einen positiven Effekt des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Am ehesten kann noch für Ostdeutschland von positiven Effekten ausgegangen werden. Seit Beginn der Reformen im Jahr 2003 hat die Wirkung deutlich nachgelassen und dürfte nun in Westdeutschland sogar negativ sein. Diese Ergebnisse gelten jedoch nur für die damalige Struktur der Arbeitsmarktpolitik aus möglicherweise erfolgreichen und eher kontraproduktiven Maßnahmen.

Die Ergebnisse des Benchmarkings und der Makroanalyse weisen darauf hin, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik günstig entwickelt haben. Die Wirkung der nach der Reform deutlich angestiegenen Ausgaben für die Existenzgründungsförderung auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit ist dagegen nicht eindeutig; gleichwohl wirkt sie wie erwähnt auch nach den eingeleiteten Reformen immer noch vergleichsweise positiv. Hier sind in der weiteren Evaluation die bisherigen Ergebnisse zu validieren.

Uneinheitlich sind die Ergebnisse der beiden Analysen im Hinblick auf Lohnsubventionen, die wesentlich aus Eingliederungszuschüssen bestehen, und ABM. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings könnten sich möglicher-

weise die Wirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen sogar günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben und damit ab 2003 zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Hingegen liefert die Makroanalyse erste Indizien, dass sich die Wirkung von Lohnsubventionen vergleichsweise ungünstig entwickelt hat.

Die Ergebnisse der Makroanalysen geben erste Hinweise darauf, dass sich die Wirkungen von ABM im Vergleich zu anderen Maßnahmen durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 günstig entwickelt haben und dadurch seither zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Dies kann allerdings durch das Benchmarking nicht bestätigt werden; danach dürften sich die Wirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zu anderen Instrumenten sogar eher verschlechtert haben.

Derzeit lassen sich diese widersprüchlichen Ergebnisse nur mit dem Verweis auf die jeweils unterschiedlichen Indikatorkonzepte beim Benchmarking und der Makroanalyse begründen. Relevante Fragen hinsichtlich der Wirkungen müssen hier – ebenso wie in Teilen der Mikroanalyse – noch offen bleiben. Für den Bericht 2006 ist auf mehr Eindeutigkeit zu hoffen.

Unterschiede in den Wirkungen nach Geschlechtern und Regionen

Bei der Evaluation wurden Gender-Mainstreaming-Aspekte beachtet. Es zeigten sich bisher beispielsweise überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktwirkungen für Frauen bei Eingliederungszuschüssen und bei geförderten Existenzgründungen sowie durch die Reform der Zeitarbeit. Für Männer hingegen sind die Integrationswirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung und der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen überdurchschnittlich positiv. Aus den Ergebnissen des Benchmarkings und der Makroanalyse konnten bislang keine zuverlässigen Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen und ihrer Entwicklung gewonnen werden.

In Ostdeutschland hatten die mit Eingliederungszuschüssen geförderten Beschäftigungsverhältnisse ebenso wie die geförderten Existenzgründungen und die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung überdurchschnittlich große Integrationserfolge. Im Westen hingegen erwies sich die Förderung beruflicher Weiterbildung als überdurchschnittlich erfolgreich.