SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente; Modul 1f, Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ; Endbericht, Juni 2006, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI); ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. (2006). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente; Modul 1f, Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ; Endbericht, Juni 2006, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F356f). Berlin. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-265125

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f

Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Endbericht, Juni 2006
Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Projektteam

RWI Essen
Dr. Michael Fertig (Projektleiter), Lena Jacobi, Dr. Jochen Kluve (Projektleiter), Sandra Schaffner, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt PhD, Peter Michael Schumacher und Marcus Tamm

ISG
Dr. Helmut Apel, Dr. Werner Friedrich (Projektleiter) und Helmut Hägele

IWH
Dr. Herbert Buscher

GISA
Thomas Claus

Team Burda
Prof. Michael C. Burda PhD und Dr. Michael Kvasnicka

Das Projektteam dankt Prof. Dr. Thomas Bauer, Julia Bredtmann, Rüdiger Budde, Peggy David, Liane Dolze, Manja Gruner, Karl-Heinz Herlitschke, Martina Leucht, Claudia Lohkamp, Dr. Gerhard Machalowski, Lutz Morgenroth, Dr. Uwe Neumann, Marco Puxi, Sabine Preukschas, Kai Sattler, Joachim Schmidt, Eva Schulte und Magdalena Stroka für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

Vorwort

Das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit BMWA (heute Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS) hat im September 2004 die Arbeitsgemeinschaft bestehend aus

- Rheinisch-Westfälischem Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen),
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Köln (ISG),
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
- Gender-Institut Sachsen Anhalt (GISA)
- Prof. Michael C. Burda, Ph.D. (Humboldt Universität zu Berlin)
-

beauftragt, im Rahmen der Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission (Arbeitspaket 1) die Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und die Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Modul 1f) zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind in zwei Berichten zum 30. Juni 2005 und 30. Juni 2006 vorzulegen.

Der Endbericht 2006 besteht aus 2 Teilen, von denen sich der erste mit der Evaluation der Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und der zweite mit der Evaluation der Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik befasst. Teil 1 umfasst hierbei die Veränderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG), die Reform geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs), die Einführung der Gleitzone in der Sozialversicherung (Midijobs) sowie die erleichterte Befristung älterer Arbeitnehmer. Teil 2 besteht aus einem Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Agenturbezirke sowie der Untersuchung der Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf makroökonomische Indikatoren. Die beiden Teile liegen in zwei Bänden vor, ein Anhangsband enthält ergänzende Informationen.

Das vorliegende Dokument fasst zunächst die wesentlichen Analysen und Ergebnisse zusammen. Daran anschließend werden auf Basis dieser zusammenfassenden Darstellung Schlussfolgerungen gezogen und zu Handlungsempfehlungen gebündelt.

Zusammenfassung

Einschätzung der Hartz-Reformen durch Unternehmen
Im Rahmen der Untersuchungen des Moduls 1f) wurde in den Jahren 2005 und 2006 jeweils eine Unternehmensbefragung durchgeführt. Darin wurden Unternehmen u.a. mit verschiedenen Thesen zur Wirksamkeit der Hartz-Reformen konfrontiert und um ihre Einschätzung gebeten. Ein Beispiel hierfür ist die These „Die Hartz-Reformen tragen längerfristig zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei – Trifft zu bzw. trifft nicht zu (Skala von 1 bis 5)“. Während durchgängig jeweils immer ein Viertel bis ein Drittel der Unternehmen zu jeder These keine Beurteilung abgeben konnte, neigen die antwortenden Unternehmen mehrheitlich zu einer negativen Einschätzung. Dies gilt für beide Befragungsjahre, wobei die Ergebnisse insgesamt sehr ähnlich sind. In den Fällen, in denen es eine signifikante Veränderung in der durchschnittlichen Einschätzung über die beiden Zeitpunkte gibt, ist diese meist negativ. Dies gilt insbesondere für die Gesamtbeurteilung der Hartz-Reformen. Die einzige klar positive Veränderung betrifft die Arbeitsagenturen, deren Arbeit als verbessert wahrgenommen wird. Korreliert man diese Einschätzungen mit Unternehmenscharakteristika, zeigt sich, dass die Beurteilung der Reformen nicht bzw. selten systematisch mit dem Wirtschaftszweig, dem Unternehmenstyp oder der Betriebsgröße zusammenhängt. Hochsignifikant ist aber immer der Vergleich ostdeutscher mit westdeutschen Unternehmen. Letztere neigen dabei zu einer positiveren Einschätzung.

Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
Die AÜG-Reform hat, im Zusammenspiel mit den anderen Hartz-Reformen, zu einer Zunahme der Beschäftigung in der Zeitarbeit im Jahr 2004, also im ersten Jahr nach der Reform, geführt. Die Schätzergebnisse eines *Fixed Effects*-Panelmodells ergeben einen gesamtwirtschaftlichen Zuwachs pro Quartal in 2004 von durchschnittlich ungefähr 26 000 Beschäftigten in Zeitarbeit. Hinter diesem Gesamteffekt verbirgt sich substantielle Heterogenität hinsichtlich der Wirkung für einzelne demographische Gruppen. So scheint die AÜG-Reform bei den unter 25-jährigen im Vergleich zu anderen Gruppen von Arbeitnehmern/innen eher zu einem Rückgang in der Beschäftigung geführt zu haben, während die 25- bis 35-jährigen besonders stark profitierten.

Ein differenziertes Bild der Zeitarbeitsbranche und der Wirkungen der AÜG-Reform lässt sich auf Basis zweier Befragungen von Verleihunternehmen zeichnen, die im Rahmen von Modul 1f) in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt wurden. Die überwiegende Mehrheit der befragten Zeitarbeitsbetriebe schätzt in beiden Jahren die Hartz-Reformen in ihrer Gesamtheit als weitgehend wirkungslos in ihrem Effekt auf die Arbeitsmarktsituation in Deutschland ein. Zudem nimmt von 2005 zu 2006 in vielen der erfragten Wirkungsbereiche der Anteil an Betrieben zu, die eine negative Wirkung bzw. eine Wirkungslosigkeit der Hartz-Reformen attestieren. Im Gegensatz dazu beurteilt die Mehrheit der befragten Betriebe die Wirkung der AÜG-Reform auf den eigenen Betrieb, die öffentliche Meinung zur Zeitarbeit und das zukünftige Wachstum der Branche als positiv. Hierbei schätzt rund ein Drittel der in 2006 befragten Betriebe die Reform des AÜG in ihrer Wirkung heute besser ein als noch vor einem Jahr. Zudem geben in beiden Jahren rund vier von zehn Betrieben an, dass die Reform des AÜG zur Entbürokratisierung der Zeitarbeit beigetragen habe. Jedoch geben ebenso rund 40% der Betriebe an, dass die AÜG-Reform größere gegenüber kleineren Zeitarbeitsbetrieben bevorzugt. Begrüßt werden mehrheitlich die einzelnen deregulierenden Maßnahmen der AÜG-Reform (Wegfall des besonderen Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbotes sowie der Überlassungshöchstdauer). Im Hinblick auf letzteres attestierten vier von zehn Betrieben in 2006 eine starke Nutzung der jetzt möglichen längeren

Überlassungszeiten durch Entleihbetriebe, mehr als fünf von zehn Betrieben eine geringe Nutzung und lediglich etwas weniger als einer von zehn Betrieben keine Nutzung.

Zum Wegfall des besonderen Befristungsverbots in der Zeitarbeit gab eine knappe Mehrheit der befragten Verleihbetriebe an, dass das allgemein geltende Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) ausreiche, d.h. dass kein besonderer sachlicher Befristungsgrund für Zeitarbeit eingeführt werden sollte. Nahezu jeder zweite Betrieb sprach sich jedoch für die Einführung eines solchen besonderen Befristungsgrundes aus.

Im Hinblick auf die Befristung von Arbeitskräften und die Nutzung von befristeten Verträgen zur Synchronisierung der Ersteinsatz- und Beschäftigungsdauern einer Zeitarbeitskraft sowie des Verleihs in die Bau(haupt)branche ließ sich kein merklicher Effekt der AÜG-Reform feststellen. Regulierende Maßnahmen (Einführung von Equal Pay und Equal Treatment sowie Errichtung von PSAn) werden hingegen in der Mehrheit als negativ angesehen. Hierbei steigt der Anteil an Verleihbetrieben, die die Errichtung von PSAn als negativ einstufen, von 2005 zu 2006 leicht an. Auch geben knapp zwei Drittel der in 2006 befragten Betriebe an, dass der Konkurrenzdruck durch PSAen von 2004 zu 2005 zugenommen habe. Vor dem Hintergrund des ansonsten geltenden Gleichbehandlungsgrundsatzes schätzen die Betriebe die Tarifabschlüsse in der Zeitarbeit eher positiv als negativ ein. Die überwältigende Mehrheit der befragten Betriebe in beiden Jahren wendet somit auch einen Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte an. Erstmalig in Deutschland ist die Zeitarbeitsbranche damit weitgehend tarifiert.

Die Einführung von Tarifverträgen führte nach Einschätzung rund eines Drittels der befragten Betriebe zu einem Anstieg der Akzeptanz von Zeitarbeit bei Firmen. Die Mehrheit der Betriebe konnte jedoch nicht durch die Einführung der Tarifverträge neue Kundenunternehmen gewinnen. Eine knappe Mehrheit sprach sich zudem für eine Aufhebung des „Tarifzwangs“ durch die Koppelung an die ansonsten geltenden Equal Pay und Equal Treatment Regelungen aus. Ferner sah die überwiegende Mehrheit der in 2006 befragten Zeitarbeitsbetriebe keine durch die Tarifierung bedingte vermehrte Bewerbung weiblicher oder männlicher Fachkräfte. Lediglich jeder zehnte (fünfte) Betrieb gab an, dass es zu einem Anstieg in den Bewerbungen von weiblichen (männlichen) Fachkräften gekommen sei.
Sowohl 2005 als auch 2006 attestieren die befragten Betriebe eine tendenzielle Zunahme der Bedeutung klassischer Motive von Entleihunternehmen, auf Zeitarbeitskräfte zurückzugreifen, die auf die AÜG-Reform zurückzuführen sei. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Befragung 2005 stieg in der Befragung im Frühjahr 2006 insbesondere der Anteil jener Betriebe, die der risikolosen Erprobungsmöglichkeit einer Person für eine etwaige Festeinstellung als Einsatzmotiv von Zeitarbeitskräften einen Bedeutungszuwachs beimessen, der ebenfalls durch die AÜG-Reform induziert sei.

Rund die Hälfte der Betriebe gibt in beiden Jahren an, eine Abnahme in den Gewinnmargen bei mehrheitlich unveränderten Stundenverrechnungssätzen und oftmals gestiegenen Stundenlöhnen sowie Gesamtpersonalkosten zu verzeichnen. Für die Mehrheit der Betriebe hat nach eigener Einschätzung der Konkurrenzdruck in der Zeitarbeitsbranche durch die AÜG-Reform zugenommen. Vergleicht man das Antwortverhalten der befragten Betriebe zu den beiden Befragungszeitpunkten, so fällt insbesondere auf, dass 2006 merklich weniger Betriebe von einem durch die Reform des AÜG bedingten Anstieg der Personalkosten, Stundenlöhne und Stundenverrechnungssätze berichten, als dies 2005 der Fall war. Dafür geben aber merklich mehr Betriebe an, einen Anstieg in der Kundennachfrage zu verzeichnen. So nimmt von 2005 zu 2006 auch der Anteil an Betrieben ab, die einen Rückgang in den Gewinnmargen verzeichnen. Zeitarbeitsbetriebe in Ostdeutschland berichten häufiger von einem Anstieg der Personalkosten (nur in der Befragung 2005), der Löhne von

Zeitarbeitskräften, der Stundenverrechnungssätze sowie des Konkurrenzdrucks innerhalb der Branche (ebenfalls nur 2005) als Betriebe in Westdeutschland.

Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen anderer Bestandteile der Hartz-Reformen auf die Zeitarbeit bestätigt jeder Vierte der befragten Betriebe eine vermehrte Bewerbung weiblicher Arbeitslosenhilfe-/Sozialhilfebezieher bzw. jetziger ALG-II-Bezieher und mehr als vier von zehn Betrieben eine Zunahme männlicher Arbeitslosenhilfe-/Sozialhilfebezieher bzw. jetziger ALG-II-Bezieher. Des Weiteren erachtet jeder dritte Zeitarbeitsbetrieb die Reform der Minijobs und sechs von zehn Betrieben die Schaffung von 1-Euro Jobs als negativ in ihrer Wirkung auf die Nachfrage nach Zeitarbeitskräften.

Eine Mehrheit der in 2006 befragten Betriebe sieht sowohl zeitliche Flexibilitätsanforderungen als auch räumliche Mobilitäts-/Pendleranforderungen sowie die begrenzte Nachfrage nach Teilzeitarbeit am Vormittag als Hinderungsgrund für eine größere Beschäftigung von Frauen in der Zeitarbeit. Die große Mehrheit der Betriebe erkennt ferner keinen Einfluss der Reform des AÜG auf die Beschäftigung von Frauen in der Zeitarbeit. Dennoch erwartet rund ein Drittel der Zeitarbeitsbetriebe zukünftig einen Anstieg der Beschäftigung von Frauen in der Zeitarbeit.

Reform der geringfügigen Beschäftigung (Minijobs)
Die Einschätzung der Wirkungen der Minijob-Reform durch eine ökonometrische Analyse anhand des BA-Beschäftigtenpanels hat sich aufgrund substantieller Datenprobleme – (i) Erfassung nur ausschließlich geringfügig Beschäftigter vor der Reform, (ii) nicht verwendbarer Hochrechnungsfaktor, (iii) fehlende Informationen zum Ausbildungsabschluss – als kompliziert erwiesen. Dennoch ist eine Abschätzung anhand eines fixed-effects-Panelmodells möglich. Die Analyse ergibt einen gesamtwirtschaftlichen Anstieg an geringfügig Beschäftigten von ungefähr 1,8 Mio. Personen über den Zeitraum April 2003 bis Dezember 2004, der nahezu vollständig auf die Reform der Minijobs zurückzuführen ist. Von diesen 1,8 Mio. Personen waren im Quartal direkt vor der Reform rund 340 000 Personen im Einkommensbereich 326 bis 400 ¤ beschäftigt und wurden durch die Reform *per definitionem* Minijobber.

Eine der politisch und wissenschaftlich wesentlichsten und zugleich kontroversesten Fragen in der Diskussion der Minijobs betrifft das Ausmaß, in dem eine Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung zu Substitution von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führen könnte bzw. tatsächlich führt. Zweifelsohne steht im Zeitraum nach der Minijob-Reform ein durch diese Reform hervorgerufener starker Anstieg der geringfügigen Beschäftigung einem gleichzeitigen Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gegenüber. Allerdings gab es einen Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch schon deutlich vor Reform der Minijobs. Die branchen- und betriebsspezifischen Entwicklungen hierzu sind keineswegs eindeutig. Die im Rahmen der vorliegenden Studie vorgenommenen Unternehmensbefragungen der Jahre 2005 und 2006 verdeutlichen, dass die große Mehrzahl der Betriebe angibt, ihr Einstellungsverhalten hinsichtlich Minijobbern durch die Reform nicht geändert zu haben und auch nicht ändern zu wollen. Mehr als die Hälfte der antwortenden Unternehmen hat in den letzten fünf Jahren Minijobber eingestellt.

Eine Studie des RWI Essen zu Wirkungen der Minijob-Reform (Fertig et al. (2005)) findet Indizien, dass zum Teil sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen unter 800€ in Minijobs umgewandelt wurden. In der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Befragung von im Frühjahr 2004 in Minijobs beschäftigten Arbeitnehmer/innen gaben nur rund 30% derjenigen Personen, die unmittelbar vor Aufnahme

ihres derzeitigen Minijobs eine solche, nach den Hartz-Reformen „Midijob“ genannte Beschäftigung ausübten, an, auch im Befragungszeitraum März 2004 noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Aus der Gruppe der Arbeitnehmer/innen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem monatlichen Einkommen bis 800€ im März 2003 – also unmittelbar vor der Reform der Minijobs – ausgeübt haben, waren im Befragungszeitraum noch etwas mehr als die Hälfte sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Es liegt also die Vermutung nahe, dass zumindest ein gewisser Teil dieser sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse mit einem eher geringeren monatlichen Einkommen in Minijobs umgewandelt wurde. Ob dies mit der Zustimmung der betroffenen Arbeitnehmer/innen geschah, muss offen bleiben. Angesichts der dokumentierten Zurückhaltung der geringfügig Beschäftigten hinsichtlich der freiwilligen Aufstockung der Rentenbeiträge ihres/ihrer Minijobs liegt allerdings der Schluss nahe, dass eine solche Umwandlung teilweise auch im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer/innen lag. Auch die Resultate der Unternehmensbefragungen zeigten, dass bei innerbetrieblichen Wechseln von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in einen Minijob dies in den meisten Fällen auf Wunsch der Arbeitnehmer/innen erfolgte. Schließlich muss bei der Beurteilung des „Verlustes“ an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen durch die Reform der Minijobs auch berücksichtigt werden, was mit diesen Beschäftigungsverhältnissen passiert wäre, wenn es die Reform der Minijobs nicht gegeben hätte. Hierbei kann es keineswegs als gesichert erachtet werden, dass diese voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse alle weiter bestanden hätten (vgl. auch unten zum Thema „innerbetriebliche Verdrängungseffekte“).

Hinsichtlich des Ziels der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch die Brückenfunktion von Minijobs sind, basierend auf den Ergebnissen der Untersuchung von Fertig et al. (2005), erhebliche Zweifel angebracht. Zwar lässt sich mit Hilfe der in dieser Studie durchgeführten Befragung von Beschäftigten in Minijobs nicht ermitteln, ob arbeitslose Arbeitnehmer/innen, die im März 2004 eine geringfügige Beschäftigung ausübten, mittlerweile ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis gefunden haben und inwieweit dies mit ihrem Minijob zusammenhängt. Die Ergebnisse dieser Befragung ergeben jedoch einige Hinweise, dass die Brückenfunktion von Minijobs nicht überschätzt werden darf und die Reform der Minijobs in ihrer derzeitigen Ausgestaltung daher wohl keinen allzu großen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann. Dies dürfte allerdings weniger auf die Ausgestaltung der Minijobregelung selbst, als auf die eher restriktiven Regelungen zur Anrechung von Hinzuverdiensten beim Leistungsbezug zurückzuführen sein.

In den Implementationsanalysen zeigte sich, dass Minijobs sowohl für Arbeitnehmer/innen als auch für Arbeitgeber/innen eine sehr attraktive Beschäftigungsform sind und insbesondere deshalb seit Inkrafttreten der Neuregelung erheblich zugenommen haben. Unternehmensseitig stellen sie ein flexibles und kostengünstiges Instrument des Personaleinsatzes dar. Dabei geht es nicht nur um die Bewältigung von Arbeitsspitzen und Engpässen in der Produktion oder Dienstleistungserbringung, sondern auch um den Erhalt der Konkurrenzfähigkeit in hart umkämpften Branchen wie dem Einzelhandel. Arbeitnehmerseitig stellen sie eine Möglichkeit für den (Wieder-)Einstieg in das Berufsleben dar v.a. für Frauen dar. Die Übergänge in Midijobs oder Arbeitsverhältnisse oberhalb der Gleitzone scheinen jedoch eher die Ausnahme zu sein, so dass sich auch in den Gesprächen mit Arbeitsmarktakteuren zeigt, dass Minijobs derzeit wohl kaum als Brücke in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrachtet werden können.

Einführung der Gleitzone in der Sozialversicherung (Midijobs)
Die ökonometrische Analyse der Midijobs anhand des BA-Beschäftigtenpanels ergab eine durchschnittliche Zunahme der Anzahl der Beschäftigten in Midijobs von etwas mehr als 26 000 Personen pro Quartal über die sieben Quartale nach Einführung der Regelung (d.h. von Q2/2003 bis Q4/2004). Somit beläuft sich der Gesamtzuwachs in diesem Zeitraum auf rund 180 000 Midijobber. Der Quartalszuwachs zeigt hierbei eine ansteigende Tendenz: Betrug der Zuwachs im ersten Quartal nach der Reform ungefähr 17 500, waren es im fünften und sechsten Quartal nach der Reform (d.h. Q2 und Q3/2004) jeweils deutlich über 30 000 neue Midijobber. Erst im siebten Quartal *post-Reform* (Q4/2004) ging der Quartalszuwachs auf knapp unter 30 000 zurück.

Der Anstieg der Midijobber wird in stärkerem Maße von einem Zuwachs an weiblichen Beschäftigten getragen. So zeigt sich auch, dass mit ungefähr 75% die deutliche Mehrzahl der in Midijobs beschäftigten Personen Frauen sind. Die Einführung der Midijobs hat den stärksten Anstieg an Beschäftigten in der Altersgruppe der bis zu 25-jährigen hervorgerufen. Dies könnte mit dem Übergang jüngerer Arbeitnehmer/innen aus dem dualen Ausbildungssystem in reguläre Beschäftigung zu tun haben.

Die Implementationsanalysen zeigen, dass bei den Arbeitsmarktakteuren der Bekanntheitsgrad der Midijobs deutlich hinter jenem der Minijobs zurückliegt. Vor diesem Hintergrund werden auch die Anreize zur Inanspruchnahme der Regelung auf Arbeitgeber/innen- wie Arbeitnehmer/innenseite als eher gering sowie die Schwelle an der Einkommensgrenze von 400 ¤ als weiterhin existent eingeschätzt. Potenzielle Verbesserungen bezüglich Transparenz und administrativem Aufwand werden ebenso als eher gering beurteilt, so dass den Midijobs seitens der Arbeitsmarktakteure insgesamt keine große Wirkung zugeschrieben wird. Diese Einschätzung teilen auch die Betriebe in unseren Unternehmensbefragungen. Während sich im Jahr 2006 etwas mehr Unternehmen zur Midijob-Regelung informiert fühlten als 2005 (37% vs. 31%), gaben jeweils ungefähr 23% der Firmen an, seit der Einführung der Regelung von dieser auch Gebrauch gemacht zu haben. Unter jenen Firmen, die angaben, Midijobber zu beschäftigen, war ein relativ großer Anteil an Unternehmen (2005: 79%, 2006: 66%), in denen die Midijobber bzw. ein Teil von ihnen bereits zuvor sozialversicherungspflichtig beschäftigt war.

Diese Ergebnisse werden ergänzt durch eine Befragung der Beschäftigten in Midijobs, die im Jahr 2005 im Rahmen der Untersuchungen des Moduls 1f) durchgeführt wurde und die ein relativ umfassendes Bild der Midijobber zeichnet. So lässt sich klar feststellen, dass die Beschäftigten in Arbeitsverhältnissen mit einem Bruttoeinkommen zwischen 400 und 800 Euro keine homogene Gruppe sind. Allerdings lassen sich die Beschäftigten in verschiedene Gruppen einteilen, die in sich ein recht geschlossenes Bild ergeben.

Den Hauptanteil der Beschäftigten in der Stichprobe bilden Frauen. Männer (15,6%) und Ausländer (8,9%) sind hingegen sehr stark unterrepräsentiert. Die größte Gruppe der Midijobber besteht aus überwiegend westdeutschen Frauen mittleren Alters, die einen Midijob ausüben, weil sich Familie und Beruf so besser miteinander kombinieren lassen und oftmals der Lebenspartner voll erwerbstätig ist. In diesem Fall ist der Midijob eine Alternative zur geringfügigen Beschäftigung und stellt eine dauerhafte Lösung dar. Die zweite Gruppe der Beschäftigten sieht den Midijob als eine Übergangslösung oder ein Sprungbrett, um wieder in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu gelangen. Letztendlich bieten Midijobs auch die Möglichkeit zum Hinzuverdienst für Schüler und Studenten. So sind 8% der Befragten dieser Gruppe zuzuordnen.

Insgesamt zeigt die Auswertung der Befragung, dass sich ost- und westdeutsche Frauen in Bezug auf die Midijobs in stärkerem Maße unterscheiden als ost- und westdeutsche Männer. So ist das Ziel der Beschäftigung in der Gleitzone bei ostdeutschen Frauen viel häufiger das Erlangen einer Vollzeitbeschäftigung als dies bei westdeutschen Frauen der Fall ist. Ebenso haben ostdeutsche Frauen in Midijobs seltener Kinder, aber häufiger keinen oder arbeitslose Lebenspartner, so dass der Midijob einen wesentlichen Teil des Haushaltseinkommens darstellt.

Auf Basis jener Personen in der Befragung, die nicht mehr in ihrem Midijob tätig sind, lassen sich einige Tendenzaussagen zum Arbeitsmarkstatus nach der Beschäftigung im Midijob treffen. Jeweils 30% dieser Personen sind nach ihrem Midijob entweder erwerbstätig oder arbeitslos. Hingegen war vor der Beschäftigung im Midijob ein größerer Anteil der Befragten arbeitslos als erwerbstätig, was ein erster Hinweis darauf sein könnte, dass Midijobs eventuell als Brücke in eine normale Beschäftigung dienen könnten.

Erleichterte Befristung älterer Arbeitnehmer

Ältere Arbeitnehmer/innen haben sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu einer Problemgruppe entwickelt. Deutschland weist im Vergleich der OECD-Staaten die höchste Arbeitslosenquote der 55- bis 64-jährigen auf. Die Auswertung deskriptiver Statistiken auf Basis des Mikrozensus 2002, 2003 und 2004 zeigt, dass in Deutschland die Erwerbstätigkeit mit zunehmendem Alter in allen Bevölkerungsgruppen abnimmt. Während der Anteil der Erwerbstätigen in der Gruppe der Personen unter 50 Jahren bei rund 80% liegt, beträgt er bei den 60- bis 65-jährigen nur noch 20%.

Ein Anstieg der Arbeitslosenquote in Abhängigkeit vom Alter zeigt sich in fast allen Bevölkerungsgruppen, auch bei hoch qualifizierten Personen, und insbesondere in Ostdeutschland. Ebenso ist die Korrelation zwischen der Tatsache, älter als 52 Jahre zu sein, und der Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant positiv, und zwar gleichermaßen für Frauen und Männer sowie Ost- und Westdeutsche. Der Anteil Erwerbstätiger mit befristetem Arbeitsvertrag war in den Jahren 2002 bis 2004 für die Altersgruppen über 48 Jahre niedriger als bei jüngeren Gruppen, wobei geschlechtsspezifische Unterschiede nicht zu erkennen sind. Bei den 50- bis 60-jährigen ist die unfreiwillige Befristung (Angabe in Mikrozensusbefragung: „Dauerstellung nicht zu finden“) deutlich häufiger Grund der Befristung als bei jüngeren Altersgruppen. Dies ist wiederum für ostdeutsche Arbeitnehmer/innen wesentlich ausgeprägter als für westdeutsche.

Die Implementationsanalysen zeigen, dass der Bekanntheitsgrad der Neuregelung zur erleichterten Befristung der Arbeitsverhältnisse älterer Mitarbeiter/innen von den meisten der befragten Arbeitsmarktakteure als gering eingeschätzt wird. Nicht zuletzt deshalb wird der Maßnahme weitestgehend Wirkungslosigkeit attestiert. Ohnehin scheint die überwiegende Mehrheit der Unternehmen bei Neueinstellungen weiterhin auf jüngere Mitarbeiter/innen zu setzen, insbesondere auch angesichts eines ausreichenden Angebots. Regelungen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer werden zwar grundsätzlich für gut befunden, allerdings würden Unternehmen hier eher andere Maßnahmen begrüßen, beispielsweise die Möglichkeiten zur individuellen Lohnanpassung.

Die Auswertungen unserer Unternehmensbefragungen der Jahre 2005 und 2006 bestätigt, dass der Informationsgrad zur erleichterten Befristung älterer Arbeitnehmer sich zwar leicht verbessert hat, insgesamt aber eher gering ist. Ebenso gibt die deutliche Mehrheit der Unternehmen (96%) an, die Regelung habe keinen Einfluss auf ihre Einstellungspraxis. Die meisten Unternehmen (mehr als 70%) sehen aber Ältere – wenn richtig eingesetzt – als sehr

leistungsfähig an und nur sehr wenige der befragten Unternehmen bestätigen Behauptungen, dass ältere Arbeitnehmer häufiger krank (15%) oder weniger leistungsfähig als jüngere seien (17%). Auch auf Basis der Unternehmensbefragung des IAB-Betriebspanels ist von einem eher geringen Potenzial für Verhaltensänderungen seitens der Arbeitgeber auszugehen.

Eine Differenz-von-Differenzen-Analyse des Mikrozensus zeigt, dass die Änderung des TzBfG zum 1. Januar 2003 bis Ende April des darauf folgenden Jahres die Chancen der von der Änderung betroffenen älteren Arbeitnehmer/innen auf eine befristete Tätigkeit nicht signifikant verändert hat. Genauso wenig ist im selben Zeitraum eine signifikante Veränderung ihrer Chancen auf eine unbefristete Tätigkeit eingetreten. Diese Ergebnisse unterscheiden sich auch nicht für Männer und Frauen sowie Ost- und Westdeutschland.

Innerbetriebliche Verdrängungseffekte
Die Neuregelungen der Arbeitnehmerüberlassung und geringfügigen Beschäftigung könnten potentiell – in dem Maße, in dem diese Beschäftigungsformen für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen attraktiver werden – eine Wirkung auf die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben. Insbesondere könnten im ungünstigsten Fall Beschäftigte in Zeitarbeit oder Midijobs reguläre Beschäftigung verdrängen. Daher bestand ein Teil der Analysen des Moduls 1f) in der Abschätzung innerbetrieblicher Verdrängungseffekte. Diese Abschätzung wird anhand zweier Datensätze unternommen. Zum einen anhand der Unternehmensbefragungen 2005 und 2006, zum anderen mit Hilfe des IAB-Betriebspanels. Die Unternehmensbefragungen geben hierbei detailliert Auskunft über die beteiligten Betriebe, leiden jedoch insbesondere hinsichtlich der Analyse von Beschäftigungsentwicklungen darunter, dass Angaben zur Beschäftigtenzahl in den unterschiedlichen Beschäftigungsformen bei vielen Unternehmen unvollständig sind. Die aktuelle Version des IAB-Betriebspanels enthält mit Daten für das Jahr 2004 zum ersten Mal auch Informationen für einen relativ kurzen Zeitraum nach den Reformen, ist allerdings hinsichtlich der Beobachtungszahl deutlich größer als die Unternehmensbefragungen.

Im Rahmen der Unternehmensbefragung sieht die deutliche Mehrheit der Unternehmen (jeweils ca. 80-90%) keine Auswirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch die Neuregelungen der Zeitarbeit, der befristeten Einstellung älterer Arbeitnehmer sowie der Mini- und Midi-Jobs. Lediglich jeweils 5-10% der Befragten erwarten eine Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch diese Beschäftigungsformen, während ein ähnlich großer Anteil glaubt, dass die Regelungen zusätzliche Stellen schaffen. Dies wird insbesondere bei den Minijobs und zunehmend auch bei Zeitarbeit vermutet. Ein systematischer Zusammenhang zwischen diesen Einschätzungen und Unternehmenscharakteristika lässt sich jedoch nicht feststellen.

In der deskriptiven Analyse der beiden Datensätze zeigt sich, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwischen 2002 und 2004 zurückgegangen ist, während die Zahl der Mini-Jobber gestiegen ist. Auch ein Zuwachs der Zeitarbeit ist im IAB-Beschäftigtenpanel sowie im zweiten Jahr der Unternehmensbefragung 2006 – und hier sehr deutlich – zu erkennen. Dagegen ist in der Befragung 2006 der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht statistisch signifikant. Insgesamt bestätigen die verfügbaren Unternehmensdatensätze tendenziell aber ein gesamtwirtschaftliches Bild, in dem über die Jahre 2002 bis 2004 bzw. 2005 sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abgenommen hat, während gleichzeitig die Beschäftigung in Minijobs und Zeitarbeit gestiegen ist. Dies ist ein erster Indikator dafür, dass es innerbetriebliche Verdrängungseffekte geben könnte.

In den Daten der Unternehmensbefragungen zeigt sich hinsichtlich dieser möglichen Verdrängungseffekte, dass in 14,0% (2005) bzw. 14,5% (2006) jener Unternehmen, die Angaben zu sowohl voll sozialversicherungspflichtiger als auch geringfügiger Beschäftigung machten, gleichzeitig die Anzahl voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zurückging und die Zahl der Minijobber zunahm. Korreliert man diese Beschäftigungsentwicklung mit Unternehmenscharakteristika, sind allerdings keine signifikanten Zusammenhänge erkennbar. Allein in kleinen Betrieben scheint dies seltener vorzukommen. Die gleiche Analyse auf Basis des IAB-Betriebspanels zeichnet ein etwas deutlicheres Bild. Zum einen bestätigt sie, dass die Wahrscheinlichkeit dieser betrieblichen Beschäftigungsentwicklung (d.h. voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sinkt, während gleichzeitig Minijobs steigen) positiv mit der Betriebsgröße zusammenhängt. Insbesondere aber zeigt sie, dass das Verarbeitende Gewerbe und das Gastgewerbe eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für eine derartige Beschäftigungsentwicklung aufweisen als andere Branchen.

Verdrängungseffekte durch Zeitarbeit lassen sich bei den Unternehmensbefragungen nur mit den Daten 2006 untersuchen, da 2005 die Fallzahl zu klein ist. Die Analyse zeigt, dass 19,1% jener 304 Betriebe, die entsprechende Angaben zu voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Beschäftigung von Zeitarbeitskräften machten, über den Zeitraum 2002 bis 2005 gleichzeitig voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung reduzierten und Zeitarbeit erhöhten. Die Korrelation mit Branchen ergibt wiederum nur insignifikante Resultate; einzig in großen Unternehmen kommt diese Beschäftigungsentwicklung signifikant häufiger vor. Dies bestätigt auch die Analyse auf Basis des IAB-Betriebspanels, auch wenn hier nur in 4,7% der Unternehmen gleichzeitig voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sank und Zeitarbeit anstieg. Dies tritt im Gastgewerbe, Immobilien und Wirtschaftsdienstleistungen, der öffentliche Verwaltung sowie Erziehung und Gesundheit signifikant seltener auf als im Verarbeitenden Gewerbe.

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Unternehmensbefragungen und Auswertungen des IAB-Betriebspanels festhalten, dass es auch auf Betriebsebene gegenläufige Beschäftigungsentwicklungen für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einerseits und Minijobs sowie Zeitarbeit andererseits gibt. Allerdings erscheinen die Anteile an Unternehmen, für die dies der Fall ist, nicht sehr hoch zu sein. Ungefähr 14% für Minijobs und 19% für Zeitarbeit in den Befragungen – auf Basis sehr geringer Fallzahlen – sowie ungefähr 10% für Minijobs und 5% für Zeitarbeit im IAB-Betriebspanel. Dennoch legen die Analysen der beiden Datenquellen den Schluss nahe, dass ein – wenn auch relativ geringer – Teil der Unternehmen zumindest teilweise von der Möglichkeit Gebrauch macht, anstelle von voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit zurückzugreifen. Dies dürfte durchaus im Sinne der Reform sein, die diese Beschäftigungsformen attraktiver gestalten wollte. Für beide Beschäftigungsformen steigt die Wahrscheinlichkeit eines derartigen Prozesses mit der Betriebsgröße. Bei Minijobs sind insbesondere das Verarbeitende Gewerbe und das Gastgewerbe betroffen, bei Zeitarbeit das Verarbeitende Gewerbe.

Benchmarking

Im Rahmen des Benchmarking konnte zunächst gezeigt werden, dass sich die Arbeitsmarktperformance von Agenturbezirken, die sich in vielen einzelnen Leistungs-aspekten widerspiegelt, in einem Verbundindikator zusammenfassen lässt, der durch einen Radar-Chart Ansatz bestimmt werden kann. Dieser Verbundindikator enthält wesentlich mehr Information als ein einzelner Erfolgsindikator, wie beispielsweise die Arbeitslosenquote. Faktoren, die mit der Gesamtperformance der Agenturbezirke zusammenhängen, sind

insbesondere regionale Unterschiede in Strukturbedingungen, aber auch Differenzen im Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Insbesondere zeigt sich, dass höhere Ausgaben pro Arbeitslosem (zumindest bis ins Jahr 2004) mit besserer Gesamtperformance verbunden sind. In der Zeit ab 2003 schneiden vor allem Agenturbezirke mit hohem Ausgabenanteil für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt gut ab. Hierbei ergeben sich nur sehr geringe Unterschiede in der Betrachtung der Performance von Männern und Frauen. Eine gute Performance bei Jugendlichen können 2003/2004 jene Agenturbezirke verzeichnen, die verstärkt in spezielle Maßnahmen zur Förderung von Jugendlichen (JUMP) investieren. Hier scheint jedoch ein Abwägungsproblem zu bestehen. Zwar ist bei vermehrter Förderung von Jugendlichen eine bessere Performance anhand des Indikators für Jugendliche abzulesen, die Performance für die Gesamtbevölkerung ist in diesen Agenturbezirken jedoch signifikant niedriger, als in Bezirken, in denen vermehrt andere Maßnahmen eingesetzt werden.

Eine detaillierte Betrachtung des Instrumentenmix legt den Schluss nahe, dass Agenturbezirke, deren Ausgabenanteil für ABM/BSI und SAM jeweils vergleichsweise hoch ist, eine relativ schlechte Performance erzielen, hingegen Agenturbezirke, die vermehrt Existenzgründungen fördern, eine vergleichsweise gute Performance aufweisen. Die letztgenannten Ergebnisse sind in ähnlicher Form auch für das Jahr 2005 zu beobachten. Der Zusammenhang zwischen hohen Ausgaben für Lohnsubventionen, FbW- oder Trainingsmaßnahmen und guter Performance scheint sich in der Zeit nach den Hartz-Reformen relativ zu den anderer Maßnahmen verbessert zu haben.

Darüber hinaus ergeben die Analysen, dass eine hohe Effizienz beim Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum 2003/2004 vor allem in Agenturen mit guter Betreuungsrelation von Arbeitnehmer/innenkunden zu beobachten ist. Effizienz wird hierbei als überdurchschnittlicher Erfolg definiert, der verbleibt, wenn für regionale Strukturunterschiede und den durchschnittlich beobachtbaren Effekt des Politikeinsatzes kontrolliert wird. Eine starke Fachaufsicht der Regionaldirektion scheint ebenfalls mit einer höheren Effizienz einherzugehen. Ein niedrigeres Effizienzniveau erzielen vor 2003 jene Agenturen, die nach eigener Einschätzung über einen hohen Handlungsspielraum bei der Maßnahmenplanung und der Auswahl des Instrumentenmix verfügen. In 2005 hingegen gibt es Anzeichen dafür, dass dieser höhere Handlungsspielraum mit höherer Effizienz verbunden ist.

Eine Verbesserung der Effizienz zwischen den Zeiträumen vor und nach Beginn der Hartz-Reformen ist vor allem in jenen Agenturbezirken zu vermerken, deren Betreuungsverhältnis zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitnehmer/innenkunden verbessert wurde. Eine Verschlechterung der Effizienz ist vor allem dort zu verzeichnen, wo Beratungsgespräche für Arbeitgeber/innenkunden reduziert wurden. Insgesamt muss jedoch vermerkt werden, dass die Befragung der Agenturen für Arbeit nur wenig Unterstützung von Seiten der Agenturen erfahren hat, so dass die Informationen über Unterschiede im Organisationsablauf und deren potentielle Auswirkung auf die Effizienz nur zu geringen Erkenntnissen führen konnten. Um einen echten Lernprozess zu initiieren, muss angestrebt werden, zukünftig vollständigere Information über die Unterschiede im Organisationsablauf zu erheben.

Zwar ist auch für das Jahr 2005 zu beobachten, dass Agenturbezirke, die vermehrt Existenzgründungen fördern, eine vergleichsweise gute Performance aufweisen. Ansonsten sind jedoch bisher nur wenige Ergebnisse für die Zeit nach der Einführung des SGB II und der damit einhergehenden neuen Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit festzuhalten. Dies

liegt insbesondere an der noch spärlichen Datenbasis, die lediglich einen Querschnitt umfasst. Die vorliegenden Daten sind außerdem aufgrund der Neuordnung in die Regelungskreise SGB II und SGB III nicht so zuverlässig wie in den Vorjahren, da die durch die unterschiedlichen Träger betreuten Personen, insbesondere in den Anfangsmonaten, jeweils nicht einheitlich trennscharf zugeordnet werden konnten (vgl. BA (2006)). Die bisherigen Ergebnisse lassen vermuten, dass zumindest ein Teil der vormaligen Performanceunterschiede und der Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere des Instrumentenmix, und der Performance auf eine heterogene Wirkung bei den jetzigen ALG II-Empfänger/innen zurückzuführen sind und nicht primär auf Unterschiede bei ALG I-Empfänger/innen. Die Rückschlüsse aus den Ergebnissen für die Jahre vor 2005 sollten daher explizit auch auf die Aufgabengestaltung und Organisation der SGB II Träger Einfluss haben.

Makroökonomische Analysen
Im Folgenden sind kurz die zentralen Befunde der makroökonomischen Analysen zusammengefasst. Diese konzentrieren sich auf die Ergebnisse der Agenturbefragungen 2005 und 2006, die Konstruktion regionaler Arbeitsmärkte sowie die empirischen Ergebnisse zur Wirkung des Politikeinsatzes.

a) Auswertung der Agenturbefragung
Die Auswertung der Agenturbefragungen ergaben, dass die abgefragten Indikatoren zur geschäftspolitischen Ausrichtung der Agenturen und zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durchweg positiv miteinander korreliert sind und keinen bzw. nur höchst selten einen systematischen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung von Arbeitsmarktbewegungen und die erwartete Wirkung der Instrumente. Die Befürchtung, dass die in diesem Analyseteil benutzte Abbildung des Politikeinsatzes durch Ausgabenanteile für bestimmte Instrumente endogen sein könnten, weil die Agenturen den Politikeinsatz anhand der benutzten Ergebnisgrößen steuern, erscheint also unbegründet.

Darüber hinaus legen die Auswertungen der Agenturbefragung die Schlussfolgerung nahe, dass die konkrete Ausgestaltung des Politikeinsatzes vor Ort sehr stark von individuellen, d.h. agenturspezifischen Faktoren beeinflusst wird. Dies wiederum impliziert, dass ein Modell zur Untersuchung der Wirkung des Politikeinsatzes agenturspezifische Achsenabschnitte enthalten muss, um zeitinvariante agenturspezifische Heterogenität, die mit dem Politikeinsatz und dem Wert der Ergebnisgrößen korreliert sein kann, zu beseitigen.

Ferner ergab die Agenturbefragung, dass die Einschätzungen der Agenturen hinsichtlich ihres Handlungsspielraums und des Einflusses der Regionaldirektionen ebenfalls stark über die einzelnen Agenturen hinweg variieren und in keinem systematischen Zusammenhang zur jeweiligen Regionaldirektion stehen. Schließlich zeigte sich, dass die Antwortverweigerungsrate teilweise sehr hoch war und dies vor allem bei Variablen, die sich als Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung eignen könnten, wie z.B. dem Betreuungsschlüssel. Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei unseren Befragungen um die ersten derartigen Erhebungen handelt, ist es sehr schwer zu beurteilen, inwieweit die fehlenden Antworten zufällig oder im Hinblick auf das untersuchte Phänomen selektiv sind. Wir haben uns deshalb dazu entschlossen, auf die Konstruktion von Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung für das Makromodell zu verzichten, da jede fehlende Variable dazu führt, dass der betroffene Agenturbezirk aus der Analyse herausfallen würde. Letzteres wäre insbesondere bei der Aggregation der Agenturbezirke zu regionalen Arbeitsmärkten mit einem erheblichen Verlust an Beobachtungseinheiten verbunden.

b) Konstruktion regionaler Arbeitsmärkte
Aus den 176 Agenturbezirken (Berlin zusammengefasst), die den Untersuchungen zunächst als Beobachtungseinheiten zur Verfügung standen, wurden durch ein hierarchisches Clustering 91 regionale Arbeitsmärkte konstruiert. Diese Aggregation auf Basis der Pendlerverflechtungen zwischen den Agenturbezirken dient dem Zweck, räumliche *spill over*-Effekte hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik zu beseitigen.

Solche räumlichen *spill over*-Effekte können über unterschiedliche Kanäle auftreten. So existieren beispielsweise Agenturbezirke mit einem Einpendlerüberschuss, in denen offensichtlich relativ viele Arbeitsplätze verglichen mit umliegenden Agenturbezirken vorhanden sind. Wenn in solchen Regionen offene Stellen zu besetzen sind, dann ist die Konkurrenzsituation für Arbeitsuchende in solchen hier als Magnetregionen bezeichneten Agenturbezirken relativ hoch, da sie auch mit Arbeitsuchenden aus benachbarten Agenturbezirken im Wettbewerb stehen. Für die Arbeitsmarktpolitik impliziert dies, dass Arbeitsagenturen in Einpendlerüberschussregionen es vergleichsweise schwerer haben, durch einen bestimmten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente den gleichen Erfolg zu erzielen wie Agenturen in ansonsten vergleichbaren Regionen ohne starke Einpendlerströme.

Umgekehrt haben Agenturen, die im Umfeld solcher Magnetregionen liegen, den Vorteil, dass ihre Maßnahmeteilnehmer auch außerhalb des Agenturbezirks eine Beschäftigung finden können, indem sie pendeln. Die Existenz solcher *spill over*-Effekte erschwert die Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes erheblich, da sich die Wirkung einer spezifischen Politikwahl mit der Wirkung der Pendelmöglichkeit überlagern und zu falschen Schlussfolgerungen hinsichtlich des kausalen Effektes arbeitsmarktpolitischer Instrumente führen kann.

Um dieses Problem zu beseitigen, wurden die 176 Agenturbezirke zu regionalen Arbeitsmärkten auf Basis der Pendlerbewegungen des Jahres 2002, also der Mitte des Beobachtungszeitraumes, aggregiert. Hierbei wurde mit Hilfe eines autoregressiven räumlichen Modells erster Ordnung (eines räumlichen AR-1-Modells) überprüft, inwieweit die Zusammenfassung der Agenturen den beobachtbaren räumlichen Zusammenhang der betrachteten Arbeitsmarktbewegungen reduziert bzw. ab wann dieser beseitigt ist. Das mehrstufige Clusterungsverfahren wurde eingestellt, sobald kein signifikanter räumlicher Zusammenhang zwischen den Agenturen bzw. Regionen mehr feststellbar war. Im Ergebnis entstanden so 91 regionale Arbeitsmärkte, die im Hinblick auf die berücksichtigten Arbeitsmarktbewegungen als disjunkt betrachtet werden können.

c) Wirkung des Politikeinsatzes
Mit Hilfe eines Panelmodells mit regionenspezifischen Achsenabschnitten wurde die Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf verschiedene Indikatoren zu Bewegungen des Arbeitsmarktes untersucht. Die Beobachtungseinheiten stellten hierbei die 91 regionalen Arbeitsmärkte dar. Die Ergebnisgrößen der Analysen waren relative[1] Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt, relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt sowie der Saldo aus diesen beiden Größen. Ferner wurden Bewegungen in die und aus der Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt. Für alle Ergebnisgrößen wurden Schätzungen für alle Personen sowie getrennt für Männer und Frauen durchgeführt.

[1]Mit „relativ“ ist hier jeweils relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen in der Region gemeint.

Der Politikeinsatz wurde durch die Gesamtausgaben, die Pro-Kopf-Ausgaben und Ausgabenanteile für bestimmte Maßnahmen bzw. Maßnahmegruppen abgebildet. Hierbei wurde eine variable zeitliche Struktur für die Ausgabenanteile gewählt, welche eventuelle Wirkungsverzögerungen der Instrumente aufgrund unterschiedlicher Maßnahmedauern berücksichtigen soll. Alle Politikvariablen wurden mit einer Indikatorvariablen für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen (also 2003 und 2004) interagiert, um Abweichungen in der Wirkung derselben vor und nach den Reformen zuzulassen. Ferner wurden die Politikvariablen mit der Indikatorvariable „Ost" interagiert, um unterschiedliche Wirkungen des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zwischen Ost- und Westdeutschland zuzulassen. Schließlich wurde bei den Schätzungen für den Einfluss regionaler ökonomischer Strukturvariablen (z.B. relative Anzahl der Kurzarbeiter als Indikator für die regionale konjunkturelle Lage) kontrolliert.

Sämtliche Schätzungen wurden zunächst auf den Zeitraum 2000 bis 2004 beschränkt, da hier die Daten unmittelbar vergleichbar sind. Das Jahr 2005, in dem die Agenturen erstmals ausschließlich für ALG I-Bezieher/innen verantwortlich sind, wurde gesondert behandelt. Für diese Daten wurden zunächst einige Querschnittsuntersuchungen vorgenommen, die den Schluss nahe legen, dass eine Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes die Berücksichtigung räumlicher *spill over*-Effekte und regionenspezifischer unbeobachtbarer Heterogenität erfordert. Aus diesem Grund wurden die Daten des Jahres 2005 dann mit denen der Vorjahre verbunden und das Panelmodell mit regionenspezifischen Achsenabschnitten für die Jahre 2000 bis 2005 geschätzt. Hierbei wurde der Strukturbruch in den Daten explizit durch einen Indikator für dieses Jahr sowie Interaktionen der Politikvariablen mit dem Indikator für 2005 modelliert.

In der Gesamtschau legen die Schätzergebnisse für die Bewegungen in die und aus der *Arbeitslosigkeit* den Schluss nahe, dass ein Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik keinen statistisch signifikanten Beitrag zur Erhöhung der relativen Nettoaustritte in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt liefern kann. Eine bemerkenswerte Ausnahme hiervon bildet die Existenzgründungsförderung. Höhere Ausgabenanteile für dieses Instrument im Vergleich zu FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, führen zu signifikant höheren Nettoaustritten aus der Arbeitslosigkeit. Allerdings zeigt sich für diese Maßnahmen eine signifikant negative Abweichung nach den Hartz-Reformen. Diese negative Abweichung dürfte allerdings eher durch eine verbesserte Wirkung der Referenzgruppe, also den Ausgaben für FbW/Uhg, als auf eine Verschlechterung des Effektes der Existenzgründungsförderung zurückzuführen sein. Darüber hinaus beobachtet man für ABM/BSI-Maßnahmen in Ostdeutschland, dass diese die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit (schwach) signifikant reduzieren, wohingegen sie im Westen keinen Effekt aufweisen.

Die Resultate zu den Bewegungen in die und aus der *Langzeitarbeitslosigkeit*, für die aufgrund der geänderten Zuständigkeit für Langzeitarbeitslose ab 2005 nur Schätzungen für die Jahre 2000 bis 2004 durchgeführt werden konnten, deuten darauf hin, dass höhere Ausgaben für Trainingsmaßnahmen im Vergleich zu FbW-Maßnahmen eine signifikant positive Wirkung auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit entfalten können, die vor allem durch eine Reduktion der Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Allerdings beobachtet man für dieses Instrument nach den Hartz-Reformen eine signifikant negative Abweichung, deren quantitative Dimension gleich groß ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich für JUMP. Auch hier ist der Effekt vor den Hartz-Reformen signifikant positiv und wird danach in einer vergleichbaren Größenordnung signifikant negativ.

Demgegenüber weisen direkte Lohnsubventionen und Instrumente der Existenzgründungsförderung im Osten einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung auf und werden hauptsächlich durch verringerte Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit getrieben. Die im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Änderungen der Arbeitsmarktpolitik, die unabhängig vom konkreten Einsatz der Arbeitsmarktpolitik sind, können einen signifikant positiven Effekt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt entfalten. Im Hinblick auf die Nettobewegungen in die bzw. aus der Langzeitarbeitslosigkeit gilt dieses jedoch nicht. Schließlich zeigen sich deutliche Unterschiede in der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Bewegungen in die und aus der Arbeitslosigkeit, allerdings nicht im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosigkeit.

Schließlich konnten nur wenige signifikante Abweichungen in der Wirkungsweise des Politikeinsatzes für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen festgestellt werden. Die Reformen konnten somit zumindest bislang noch keinen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Effektivität des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes leisten. Allerdings haben die im Zuge der Hartz-Reformen eingeführten Veränderungen, die nicht mit dem Politikeinsatz der Agenturen zusammenhängen, einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt.

Durch den veränderten Zuständigkeitsbereich der Agenturen hat sich die beobachtbare Ausgestaltung des Politikeinsatzes erheblich verändert. Unsere empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass das Jahr 2005 zumindest für die Bruttobewegungen in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit eine Sonderstellung hinsichtlich des Effektes des Politikeinsatzes einzunehmen scheint. Allerdings muss offen bleiben, ob bzw. inwieweit diese beobachtbaren Veränderungen durch eine fundamentale Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Reaktion auf die geänderte Zuständigkeit der Agenturen zustande gekommen sind. Es ist durchaus denkbar, dass der beobachtbare Politikeinsatz im Jahr 2005 weitestgehend eine Fortführung des Politikeinsatzes für Arbeitslosengeldbezieher/innen der Vorjahre ist. Leider existieren keine Informationen zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente getrennt *nach Art des Leistungsbezugs* für den Zeitraum vor 2005, die es erlauben würden, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die damaligen Arbeitslosengeldbezieher/innen mit der Situation des Jahres 2005 zu vergleichen.

Die Ergebnisse unserer zweiten Agenturbefragung ergaben Hinweise auf eine solche Neuausrichtung. Allerdings zeigte diese auch, dass zwischen den Indikatoren für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und dem beobachtbaren Politikeinsatz der Agenturen im Jahr 2005 kein systematischer Zusammenhang besteht. Sofern die Agenturen im Zuge des Umbruchprozesses im Jahr 2005 ihre Politikgestaltung für ehemalige Arbeitslosgeldbezieher/innen weitestgehend auf die jetzigen ALG I-Bezieher/innen übertragen haben und die Arbeitsmarktbewegungen der Vergangenheit im Wesentlichen von dieser Personengruppe getrieben wurden, liegt es nahe, dass die Ergebnisse für die Wirkung des Politikeinsatzes weitgehend stabil bleiben, was für unsere Schätzungen der Fall ist.

Interpretation und Schlussfolgerungen

Beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen
Die Ergebnisse 2006 der im Rahmen von Modul 1f) durchgeführten Evaluation der Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen bestätigen und validieren die Resultate des Berichts 2005 weitgehend. Dies trifft auf die ökonometrischen Analysen, die auf längere Beobachtungszeiträume zurückgreifen können, ebenso zu wie auf die Implementationsanalysen und die Auswertungen der Befragungen von Unternehmen und Zeitarbeitsfirmen. Insbesondere bei den Befragungen ist es zum Teil erstaunlich, wie ähnlich die Antwortverteilungen des Jahres 2006 jenen des Jahres 2005 sind.

Die Einschätzung der Hartz-Reformen insgesamt – wobei den Arbeitsmarktakteuren hier weder in den Befragungen noch in den *face-to-face*-Interviews eine wirklich strikte Trennung von Hartz I bis III und Hartz IV möglich war – tendiert eher zum Negativen, bei oftmals ausgewogener Beurteilung. Dies war bereits 2005 so, und wenn es Veränderungen in den Befragungen 2006 gab, dann zumeist nur weiter in Richtung einer negativen Einschätzung. Die Evaluatoren haben hieraus den Eindruck gewonnen, dass die Einschätzungen des Jahres 2005 eher verhaltenen Optimismus widerspiegeln, während sich 2006 eher eine verfestigte Skepsis zeigte. Die eindeutige Ausnahme hiervon sind die Arbeitsagenturen, die sowohl von Unternehmen allgemein als auch von Zeitarbeitsfirmen speziell als verbessert wahrgenommen werden.

Die genauen Gründe hinter der tendenziell negativen Gesamteinschätzung sind für uns nicht ermittelbar; es ist aber nicht auszuschließen, dass diese nicht immer mit konkreten Erfahrungen sondern stattdessen auch mit einer über die Medien vermittelten Grundperspektive zusammenhängt, die gerne und oft die angeblich vollständige Wirkungslosigkeit der Hartz-Reformen thematisiert und ein differenziertes und verhalten optimistisches Bild, wie es die vorläufigen Evaluationsergebnisse des Jahres 2005 in der Gesamtschau nahe legen, ignoriert. Auch die Überlagerung durch die fortwährende politische Diskussion um Hartz IV spielt hier, wie oben bereits erwähnt, sicherlich eine Rolle. Bemerkenswert ist hinsichtlich dieser Einschätzungen beispielsweise die Tatsache, dass Zeitarbeitsfirmen die AÜG-Reform weitgehend begrüßen und die positive Entwicklung ihrer Branche bestätigen, gleichzeitig aber sagen, dies hänge nicht mit den Hartz-Reformen zusammen.

Die Entwicklung der Zeitarbeitsbranche lässt sich mit einer weitgehend eingetretenen „Normalisierung“ beschreiben. Dies schließt insbesondere auch das Verhältnis zwischen Arbeitsagenturen und Zeitarbeitsfirmen mit ein. Die Beschäftigungsentwicklung in Zeitarbeit ist klar positiv – wobei natürlich betont werden muss, dass es sich um Beschäftigungszuwächse *in diesem Bereich* und nicht um einen Nettoeffekt handelt. Zu begrüßen sind die flexibleren Handlungsmöglichkeiten von Verleih- und Entleihbetrieben sowie die Chance für Arbeitnehmer, einen (Wieder-) Einstieg zu finden. Problematisch ist dagegen der potentielle Rückgang voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung insbesondere durch den Wegfall der Überlassungshöchstdauer und den damit verbundenen Möglichkeiten des so genannten „Outsourcing“. Selbst wenn dies so wäre, ist allerdings die Frage zu stellen, ob ohne den Wegfall der Überlassungshöchstdauer die gegebenenfalls ersetzte reguläre Beschäftigung tatsächlich erhalten geblieben wäre, oder Unternehmen nicht stattdessen andere Möglichkeiten des Outsourcing (z.B. in andere europäische Länder) gesucht hätten.

Die Errichtung von PSA wurde im Rahmen unserer Befragung von der Mehrheit der Zeitarbeitsbetriebe negativ gesehen. Zudem geben zwei Drittel der Betriebe in 2006 an, dass der Konkurrenzdruck durch PSA von 2004 zu 2005 gestiegen sei. Die Umfragen unter (Kunden-) Unternehmen zeigten auch, dass es für eine Mehrheit keinen Unterschied macht, Zeitarbeitskräfte aus kommerziellen Zeitarbeitsbetrieben oder aus PSA zu beziehen. Unter den Betrieben mit PSA-Erfahrung sah eine Mehrheit keine Qualitätsunterschiede in den Zeitarbeitskräften aus PSA und kommerziellen Zeitarbeitsfirmen. Bei den PSA sollte folglich nachgesteuert werden, um sicherzustellen, dass die dort eingestellten vormalig arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer in der Tat Vermittlungshemmnisse aufweisen, die eine staatliche Subvention der PSA – und diese in angemessener Höhe – rechtfertigen. Angesichts möglicher Wettbewerbsverzerrungen erscheint es ratsam, auf das Instrument der PSA zu verzichten, sofern sich die ernüchternden Erfahrungen der Analysen des Zwischenberichts des Moduls 1a) auch im Endbericht bestätigen.

Sechs von zehn der in 2006 befragten Verleihbetriebe erachten die Einrichtung von 1-Euro Jobs als negativ in ihrer Wirkung auf die Nachfrage nach Zeitarbeitskräften. Dieser Konkurrenz ist entgegenzusteuern durch die Sicherstellung, dass im Rahmen von 1-Euro Jobs ausschließlich Tätigkeiten ausgeführt werden, die tatsächlich gemeinnützig und zusätzlich sind.

Insgesamt gesehen hat die Reform des AÜG die richtigen Schritte unternommen und unmittelbarer Handlungsbedarf besteht nicht. Natürlich ist es hierbei wichtig, wie auch der *10. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes* betont, diese Entwicklung der Zeitarbeitsbranche kritisch im Auge zu behalten. Solange nicht klare Fehlentwicklungen identifiziert werden können, sind auch weiterführende Regelungen wie etwa ein Mindestlohn von nachgeordneter Bedeutung. Im Kontext eines fortwährenden Monitorings wäre eine Erweiterung der ANÜSTAT, beispielsweise um Informationen zu Entleihbetrieben (insbesondere zu den dortigen Arbeitsbedingungen), sinnvoll.

Der immense Zuwachs an Minijobs seit der Reform bestätigt die Attraktivität dieser Beschäftigungsform. Auch hier ist wieder einschränkend anzumerken, dass es sich um Beschäftigungszuwächse *in diesem Bereich* handelt, nicht um einen Nettoeffekt. Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung hat ihr wesentliches Ziel erreicht, indem sie Nebenerwerbstätigkeit erhöht und Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen hat. Zum zweiten Ziel, der Reduktion von Schwarzarbeit, kann im Rahmen dieser Analyse keine Aussage getroffen werden. Hinsichtlich der – zumindest implizit erhofften – so genannten „Brückenfunktion“ sind die Ergebnisse weniger positiv, da Arbeitslose durch die Reform weitgehend nicht erreicht werden. Wenn Minijobs als potentielle Brücke in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dienen sollen, muss es Arbeitslosen möglich sein, häufiger und länger in einem Minijob zu arbeiten, d.h. es muss für sie einen Anreiz geben, die maximale Wochenarbeitszeit von 15 Stunden auch auszuschöpfen. Großzügigere Anrechungsregelungen hinsichtlich des Hinzuverdienstes – für einen begrenzten Zeitraum – wären hier eine sinnvolle Maßnahme. Erst durch diese „erste Brücke“ aus Arbeitslosigkeit in geringfügige Beschäftigung könnte auch die „zweite Brücke“ – die arbeitslose Person beweist ihre Leistungsfähigkeit und wechselt in ein nicht geringfügiges Beschäftigungsverhältnis – erreicht werden.

Hinsichtlich der kontroversen Frage, ob Minijobs voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituieren, zeigt unsere Analyse der innerbetrieblichen Verdrängungseffekte, dass es Indizien für solche Prozesse gibt, insbesondere im

Verarbeitenden Gewerbe und im Gastgewerbe. Der Umfang, in dem dies geschieht, scheint aber – was den Anteil der betroffenen Unternehmen angeht – eher gering zu sein. Insbesondere ist ja – analog ähnlicher Prozesse im Bereich der Zeitarbeit (vgl. oben) – unklar, in welchem Maße derartige gegebenenfalls durch geringfügige Beschäftigung substituierte voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten geblieben wäre, wenn es die Minijob-Reform nicht gegeben hätte. Diese Überlegung wird z.B. durch unsere Unternehmensbefragung gestützt, in der Unternehmen betonen, wie wichtig das flexible Instrument der geringfügigen Beschäftigung für ihr Überleben ist.

Unsere Untersuchung zur erleichterten Befristung älterer Arbeitnehmer hat keine Effekte dieser Maßnahme feststellen können. Die Regelung ist wenig bekannt und findet kaum Anwendung. Im Rahmen unserer Analyse ist aber deutlich geworden, dass die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer/innen ein ernstzunehmendes Problem darstellt, wobei zwar das Problem offenkundig ist, aber über die wirklichen Ursachen weitgehend Unklarheit besteht. Die Unternehmen sagen einerseits, dass sie die Fähigkeiten älterer Arbeitnehmer schätzen und auch politische Maßnahmen zur Unterstützung älterer Arbeitsuchender begrüßen, aber andererseits spiegeln sich diese Aussagen in ihrem Handeln nicht wider. Hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation Älterer besteht weiterer Forschungsbedarf zu den wirklichen Prozessen und Handlungsmotiven, insbesondere bevor über weitere, alternative Maßnahmen für diese Personengruppe nachgedacht wird. Angesichts einer sehr niedrigen Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt scheint es für ältere Personen besonders wichtig, ihre Produktivität und ihr Humankapital zu erhalten und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Hierfür erscheinen präventive Maßnahmen, die Anreize zur stetigen Weiterbildung im Rahmen einer kohärenten Strategie lebenslangen Lernens schaffen, geeigneter als arbeitsmarktpolitische Instrumente, die versuchen, bereits von Arbeitslosigkeit betroffene ältere Arbeitnehmer zu reintegrieren.

In der Gesamtschau ergeben unsere Analysen, dass es auf Seiten der Arbeitnehmer/innen eine klare Investitionsbereitschaft gibt: Die Arbeitnehmer/innen sind offenkundig bereit, vorübergehend – durch eine Tätigkeit in Zeitarbeit, in einem Minijob, in einem Midijob – in ein nicht als vollwertig wahrgenommenes Beschäftigungsverhältnis mit vermutlich nennenswertem Lohnverzicht zu investieren, in der Hoffnung auf ein voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigungsverhältnis. Auf Basis dieser Erkenntnis leitet sich für die politischen Entscheidungsträger die Frage ab, wie diese Investitionsbereitschaft am besten genutzt werden kann. Dies betrifft beispielsweise die Kombilohndebatte oder die Gestaltung der Anrechungsregelungen bei Hinzuverdienst für Empfänger/innen von ALG-I und ALG-II.

Makrowirkungen und Benchmarking

Aufgrund der Veränderung im Zuständigkeitsbereich der Agenturen ab dem Jahr 2005 ist es für eine abschließende Beurteilung der Wirkung des Politikeinsatzes sowie zur Performance der Agenturen noch zu früh. Hierfür sind Daten für mehr als nur ein Jahr notwendig, um Veränderungen im Politikeinsatz in Reaktion auf den geänderten Zuständigkeitsbereich der Agenturen adäquat abbilden zu können. Wir empfehlen daher dringend, die hier durchgeführten Analysen fortzuführen, sobald Daten für weitere Jahre vorliegen. Dennoch ergaben unsere Analysen einige Befunde, die sich sowohl im Zeitablauf als auch über die unterschiedlichen Vorgehensweisen hinweg als recht stabil herausgestellt haben und von denen deshalb *a priori* auch nicht zu erwarten ist, dass sie sich in naher Zukunft fundamental verändern werden. Diese sind im Folgenden zusammengefasst.

Auch wenn Benchmarking vornehmlich ein deskriptives Instrument zur Beschreibung von Performance und Performanceunterschieden ist, legt die bemerkenswerte Konstanz einiger Resultate dieser Untersuchungen zusammen mit den Schätzergebnissen des Makromodells den Schluss nahe, dass ein umfangreicher Einsatz von subventionierter Beschäftigung am *zweiten* Arbeitsmarkt keine Erfolg versprechende, teilweise gar kontraproduktive, Strategie ist. Zwar wurde der Einsatz dieser Maßnahmen, insbesondere der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deutlich zurückgefahren, jedoch findet sich im SGB II-Regelungskreis das Instrument der Arbeitsgelegenheiten (sog. Ein-Euro-Jobs), das in seiner Konstruktion den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sehr ähnlich ist. Es besteht daher die begründete Befürchtung, dass sich die eher negativen Erfahrungen mit ABM auch beim Instrument der Arbeitsgelegenheiten wiederholen könnten. Wir empfehlen daher, mit dem Einsatz dieser Instrumente äußerst zurückhaltend umzugehen.

Sowohl von den Resultaten des Benchmarking als auch den Schätzergebnissen des Makromodells wird ebenfalls der Befund gestützt, dass Subventionen, die auf eine Beschäftigung am *ersten* Arbeitsmarkt abzielen, eine wesentlich aussichtsreichere Strategie für eine signifikante Verringerung der Arbeitslosigkeit zu sein scheinen. Es liegt daher nahe, von diesen Instrumenten stärker Gebrauch zu machen. Der relative hohe Ausgabenanteil für derartige Maßnahmen im Jahr 2005 muss nicht notwendigerweise bedeuten, dass dies im Vergleich zu den Vorjahren ohnehin schon getan wird. Wie oben bereits dargestellt, ist es durch aus denkbar, das dieser Anstieg vor allem auf die geänderte Bezugsgröße zurückzuführen ist, d.h. dass auch schon in der Vergangenheit ein relativ hoher Anteil an Mitteln für Nichtlangzeitarbeitslose in diese Maßnahmen geflossen ist.

Ein Problem dieser Maßnahmen besteht in der Gefahr von Mitnahmeeffekten in nennenswertem Umfang. Die Identifikation und Quantifizierung solcher Mitnahmeeffekte ist alles andere als trivial und im Rahmen von Untersuchungen auf regionaler Ebene auch nicht möglich. Allerdings kann aus einer Zunahme der Austritte aus der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit mit Hilfe solcher Maßnahmen nicht geschlossen werden, dass Mitnahmeeffekte in großem Stile existieren; auch die Produktivität von formal gut ausgebildeten Arbeitnehmer/innen muss nicht notwendigerweise ausreichend für eine Beschäftigung ohne Subvention sein, da sich einmal erworbenes Humankapital im Zeitablauf und vermutlich insbesondere im Zuge längerer Arbeitslosigkeitsphasen entwertet.

Im Hinblick auf die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik in den Agenturen weisen unsere Befragungsergebnisse darauf hin, dass das Zielsystem der Agenturen für eine effektive Steuerung zu ambitioniert ist. Inwieweit dies eine Reflektion des detaillierten und umfangreichen Zielvereinbarungskatalogs zwischen Regionaldirektionen und Agenturen ist, kann nicht beurteilt werden. Allerdings erscheint es empfehlenswert, die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik stärker auf einige wenige Kernindikatoren zu konzentrieren, die eventuelle Zielkomplementaritäten z.B. zwischen Strukturmerkmalen und Bewegungen der Arbeitslosigkeit explizit berücksichtigen.

Darüber hinaus sollte der bisherige Trend zu einer intensiveren Betreuungsrelation der Arbeitnehmerkund/innen weiterverfolgt werden. Die höhere Effizienz von Agenturen mit wenigen Arbeitnehmerkund/innen pro Vermittlungsfachkraft und insbesondere der vergleichsweise starke Effizienzanstieg zwischen den Zeiträumen vor und nach den Hartz-Reformen in Agenturen mit verbessertem Betreuungsverhältnis sprechen deutlich dafür. Die von den Agenturen in unserer Befragung dargestellte Erhöhung der personellen Ressourcen, insbesondere für Vermittlungsgespräche mit Arbeitnehmer/innen, sollte somit im Zuge möglicher weiterer Reorganisationen der Agenturgeschäfte nicht rückgängig gemacht werden.

Die in den makroökonomischen Analysen als Beobachtungseinheit dienenden Arbeitsmarktregionen stellen kein einheitliches Steuerungsgebilde dar, sondern sind Zusammenfassungen von Agenturbezirken zu disjunkten regionalen Arbeitsmärkten zwischen denen keine nennenswerten räumlichen Verknüpfungen im Hinblick auf Bewegungen in die und aus der Arbeitslosigkeit bestehen. Da die Agenturbezirke dieser Regionen aufgrund der Pendlerverflechtungen nicht als eigenständige Einheiten betrachtet werden können, erscheint es ratsam, dass die Agenturen einer solchen Region ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf die Steuerung und Ausgestaltung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente intensivieren und institutionalisieren.

Abschließend soll noch einmal betont werden, dass Benchmarkinganalysen unserer Erfahrung nach ein geeignetes Instrument für ein Monitoring der Agenturen sind. Damit die Ergebnisse eines Benchmarking aber tatsächlich als Basis für Lernprozesse von Agenturen mit guter Performance dienen können, muss dieses fortlaufend durchgeführt werden und auf flächendeckende Informationen zur Organisation und Qualität der Dienstleistungserbringung in den Agenturen zurückgreifen können. Wir empfehlen daher eine systematische Durchführung solcher Analysen, für die die Agenturen bestimmte Indikatoren zur Organisation und Qualität der Dienstleistungserbringung zur Verfügung stellen müssen. Hierdurch könnten Verbesserungsmöglichkeiten im Ablauf der Agenturgeschäfte erkannt und eingeleitet werden. Inwieweit diesbezügliche Veränderungen dann tatsächlich zu einem Anstieg der Performance bzw. Rückgang von Ineffizienzen führen, kann allerdings nur nach ihrer Umsetzung durch eine entsprechende Evaluationsstudie ermittelt werden.