

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G., Wolff, J. (2008). *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*. (IAB Forschungsbericht : Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/2008). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-294259>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht 2/2008

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen

Sarah Bernhard
Katrin Hohmeyer
Eva Jozwiak
Susanne Koch
Thomas Kruppe
Gesine Stephan
Joachim Wolff

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen

Sarah Bernhard, Katrin Hohmeyer, Eva Jozwiak, Susanne Koch, Thomas Kruppe,
Gesine Stephan und Joachim Wolff (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	4
1 Einleitung.....	6
2 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Instrumente	6
3 Wirkung auf die Geförderten und ihre Messung.....	9
4 Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen	17
4.1 Beauftragung privater Vermittlungsdienstleister.....	18
4.2 Vermittlungsgutschein	21
4.3 Personal-Service-Agentur.....	24
5 Weiterbildung	26
6 Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen.....	30
7 Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen	32
7.1 Eingliederungszuschüsse.....	33
7.2 Instrumente der Gründungsförderung	36
8 Beschäftigung schaffende Maßnahmen	39
8.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	40
8.2 Arbeitsgelegenheiten.....	42
9 Wirkung auf der Makroebene und ihre Messung.....	43
10 Empirische Befunde zu den Makrowirkungen.....	47
11 Fazit.....	52
Literatur	53

Abstract

Die Integration von arbeitsuchenden Personen in den Arbeitsmarkt gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik. Aktive Arbeitsmarktpolitik wie z. B. die Fort- und Weiterbildung von Arbeitsuchenden soll dabei helfen. Aber erst in diesem Jahrtausend wurde die Analyse der Wirkungen dieser Politik zu einem zentralen Thema der Arbeitsmarktforschung in Deutschland. Denn angesichts einer hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit waren grundlegende Reformen notwendig. Um diese bewerten und weiter entwickeln zu können, braucht die Politik detailliertes Wissen zur Effektivität und Effizienz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beträchtliche Fortschritte bei den Datengrundlagen und Methoden zur Untersuchung der Wirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben mit dazu beigetragen, dass die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu einem zentralen Forschungsgegenstand geworden ist.

In diesem Beitrag stellen wir systematisch die wissenschaftlichen Erkenntnisse dar, die zur Wirkung der einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in den letzten Jahren gewonnen wurden. Wir befassen uns dabei mit einer breiten Palette von Maßnahmen und gehen auf die Wirkungen für den einzelnen Teilnehmer ebenso wie auf gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktwirkungen ein. Die wesentlichen Befunde sind in Kürze:

1. Betriebsnahe Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf die direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzen, wie Lohnkostenzuschüsse, Gründungsförderung oder betriebliche Trainingsmaßnahmen, gehören zu den Maßnahmen, die die Chancen der Teilnehmer auf eine Integration in Erwerbsarbeit auch nach Ablauf der Förderung erhöhen – und das teilweise beträchtlich.
2. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und auch nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen – ein sehr heterogenes Instrument, das beispielsweise ein Bewerbungstraining ebenso wie eine kurze Softwareschulung umfassen kann – leisten auch einen Beitrag zur Eingliederung der Geförderten in den Arbeitsmarkt, wenn auch in geringerem Maße als die erstgenannten Instrumente.
3. Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen verbessern die Chancen der Geförderten auf eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht generell, sondern instrumentenspezifisch nur für bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden.
4. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die zumindest derzeit nicht primär auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, schaden der Tendenz nach eher den Integrationschancen der Geförderten. Es gibt nur ganz wenige Teilnehmergruppen, auf die dies nicht zutrifft. Für die neuen, im Jahre 2005 eingeführten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) hingegen sind die Evaluationsergebnisse etwas weniger pessimistisch. Allerdings ist es noch zu früh, um hier von einem robusten Ergebnis zu sprechen.
5. Zu den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen bislang deutlich weniger Forschungserkenntnisse vor. Wissen-

schaftliche Studien haben sich vergleichsweise häufig mit der Wirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und der Förderung der beruflichen Weiterbildung beschäftigt. Dabei hat sich oft gezeigt, dass eine intensivere Förderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dazu führt, dass offene Stellen langsamer besetzt werden und sich die Arbeitsuchendenquote erhöht. Für Strukturanpassungsmaßnahmen und die Förderung der beruflichen Weiterbildungen ist mitunter auch das Gegenteil der Fall; allerdings wurden in den vorliegenden Studien häufig keine statistisch gesicherten gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkungen dieser beiden Instrumente nachgewiesen.

6. Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkungen weiterer Instrumente wurden nur in wenigen Studien untersucht, so dass die bereits gewonnen Erkenntnisse zu ihren Wirkungen kaum als robust gelten können.
7. Auch wenn zahlreiche Untersuchungen zur Wirkung verschiedener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorliegen, sind die Befunde vielfach unvollständig: Beispielsweise werden oft nur wenige Erkenntnisse über die Ursache der Wirkung einzelner Instrumente erzielt. Zudem liegen über die Effekte auf das Verhalten wichtiger Akteure am Arbeitsmarkt wie auf das Arbeitsnachfrageverhalten von Arbeitgebern kaum Erkenntnisse vor. Ob bzw. wie sich allein die Möglichkeit oder die Ankündigung einer baldigen Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme auf das Arbeitsuchverhalten arbeitsloser Personen auswirkt, wurde bislang nur sehr punktuell untersucht. Ferner werden wichtige Zielindikatoren nicht oder nur unzureichend gemessen, wie beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit, die durch die Teilnahme u.a. an Arbeitsgelegenheiten verbessert werden soll. Schließlich sind eine Reihe neuer Instrumente wie die gerade genannten Arbeitsgelegenheiten oder das Einstiegsgeld entstanden, über deren Wirkung bisher wenig bekannt ist.

Anmerkungen: Wir danken Joachim Möller und Ulrich Walwei für hilfreiche Hinweise.

1 Einleitung

Aktive Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zumindest die Dauer solcher Zeiten zu verkürzen. Wie aber Umfang und Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aussehen sollten, darüber diskutieren Wissenschaft, Politik und Fachöffentlichkeit ausgesprochen kontrovers: Handelt es sich dabei – wie manchmal behauptet – um ein „Milliardengrab“? Oder doch um effektive Politikmaßnahmen zur Wiedereingliederung Arbeitsloser? Politik und Arbeitsverwaltung stehen dabei vor einem Balanceakt: Sie sollen einerseits Mittel wirksam und wirtschaftlich einsetzen, dürfen aber andererseits den sozialpolitischen Auftrag nicht vernachlässigen.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den Einsatz und die Wirkungen von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Nach einer kurzen Darstellung der aktuellen Entwicklungen und des Instrumentenkastens schauen wir uns zunächst auf der Mikroebene Erfolgskriterien, Wirkungskanäle und Messung aktiver Arbeitsmarktpolitik an. Wir gehen dann genauer auf Vermittlungsdienstleistungen privater Anbieter, Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie beschäftigungsbegleitende und Beschäftigung schaffende Maßnahmen ein. Für diese Instrumente stellen wir Informationen zur konkreten Ausgestaltung, zu Teilnehmerzahlen und -strukturen sowie Ergebnisse von Wirkungsanalysen auf der Mikroebene und – wo vorhanden – die Ergebnisse von Implementationsstudien zusammen. Abgerundet wird der Beitrag durch eine Darstellung der Wirkungen der Instrumente auf der Makroebene. Wir beschränken uns dabei auf Deutschland; internationale Überblicke finden sich z.B. bei Konle-Seidl (2005) und Kluge et al. (2006).

2 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Instrumente

Aktuelle Entwicklungen

Seit 1997 ist das deutsche Arbeitsförderungsrecht durch den dritten Band des Sozialgesetzbuches III (SGB III) geregelt, das Leistungen und Maßnahmen zur Arbeitsförderung umfasst und damit die Grundlage für die Arbeit der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsagenturen darstellt. Die Entwicklung der letzten Jahre war durch *umfangreiche Reformen* geprägt.

Bereits im Jahr 2002 leitete das Job-AQTIV-Gesetz eine Neuausrichtung der Arbeitsförderung ein. Die Entwicklung setzte sich auf Basis der Empfehlungen der so genannten Hartz-Kommission fort, deren Aufgabe es war, Strategien für eine effiziente Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu entwickeln. Das erste und zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt traten zu Beginn des Jahres 2003 in Kraft. Beide Gesetze zielten auf eine Verbesserung der Vermittlung und der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ab. Zudem wurden viel beachtete neue Instrumente – wie der Existenzgründungszuschuss und die Personal-Service-Agentur – geschaffen und bestehende Instrumente reformiert. Mit dem dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003 begann der Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit in die stärker serviceorientierte Bundesagentur für Arbeit (BA). Wenig später erfuhr auch die Steuerung der BA wichtige Neuerungen: So wurden in den Jah-

ren 2005 und 2006 im Rechtskreis SGB III die Handlungsprogramme eingeführt, die den Vermittlern Empfehlungen für die wirksame Vergabe von Maßnahmen an die Hand geben.

Schließlich legte das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Jahr 2005 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen Grundsicherung für erwerbsfähige Personen zusammen; hier steht nicht nur der einzelne Arbeitslose sondern sein Haushalt, die so genannte Bedarfsgemeinschaft, im Fokus. Kodifiziert wurde dies im zweiten Band des Sozialgesetzbuches (SGB II). Seitdem erfolgt die Betreuung von Empfängern von Grundsicherungsleistungen – dies sind im Wesentlichen Arbeitslosengeld II-Empfänger – gemeinsam durch die Kommunen und die BA in so genannten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und getrennten Trägerschaften (gT) oder alternativ im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II in 69 Kreisen allein in kommunaler Trägerschaft.¹

Begleitet wurden die Arbeitsmarktreformen durch *Evaluationsaufträge* des Bundestages. Für die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen wurde der Evaluationsauftrag durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales umgesetzt und mit einem Bericht im Jahr 2006 abgeschlossen (Deutscher Bundestag 2006). Nicht zuletzt deshalb wissen wir nun in Deutschland deutlich mehr darüber, wie der Einsatz einer beträchtlichen Anzahl (reformierter) Maßnahmen gewirkt hat, als noch vor einigen Jahren. Dabei sind die dort erzielten Fortschritte der Wirkungsforschung auch auf die Aktivitäten des IAB bei der Datenaufbereitung und Datenbereitstellung für die Scientific Community zurückzuführen.

Im SGB II besteht ein umfassender Auftrag zur Wirkungsforschung an das IAB (§ 55 SGB II). Daneben wird die Forschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales umgesetzt.

Der Instrumentenkasten

Jedem, der sich etwas vertieft mit den oben genannten Evaluationsstudien beschäftigt, dürfte die beachtliche *Anzahl der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik* in Deutschland aufgefallen sein. Die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen seien im Folgenden – in der Ende 2007 gültigen Form – kurz charakterisiert (s. auch Arbeitsmarkt 2006: 134 f., für eine umfassende Darstellung). Genauer eingegangen wird auf Ausgestaltung und Evaluationsergebnisse in Kapitel 3.

Eine Kernaufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die *Beratung und Unterstützung der Vermittlung*. Neben der BA und einigen Kommunen als öffentliche Träger für Vermittlungsdienstleistungen am Arbeitsmarkt gibt es private Vermittlungsdienstleister (so genannte Dritte), die

¹ Mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht das Modell der ARGEn (nach § 44b SGB II) als gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Träger und der Bundesagentur für Arbeit im SGB II für verfassungswidrig erklärt. Es verletzt den Anspruch der Gemeindeverbände auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und verstößt gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Bis spätestens zum ersten Januar 2011 muss der Gesetzgeber eine adäquate neue rechtliche Regelung umsetzen.

einerseits unabhängig von öffentlichen Aufträgen tätig werden können, andererseits seit 1998 aber auch durch die öffentlichen Träger gefördert werden können. Dies geschieht zum einen über den Vermittlungsgutschein und zum anderen über die wettbewerbliche Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen in öffentlichen Ausschreibungen. Daneben sollen seit 2003 die Personal-Service-Agenturen – mit öffentlichen Mitteln geförderte Zeitarbeitsunternehmen – ihre Mitarbeiter in reguläre Beschäftigung vermitteln.

Große Bedeutung wurde in Deutschland seit jeher der *Förderung der beruflichen Erstausbildung* und *Qualifizierungsmaßnahmen* zugesprochen: Damit möglichst alle Jugendlichen eine Berufsausbildung abschließen können, fördert die BA für diese unter anderem berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, unterstützt die Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen und gewährt ausbildungsbegeleitende Hilfen. Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) helfen einerseits, die Qualifikation von Arbeitslosen an die geänderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen; andererseits bieten sie Möglichkeiten zum Erwerb eines bislang fehlenden beruflichen Abschlusses. Zum Teil dienen auch Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (TM) – die maximal zwölf Wochen dauern – der Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten. Sie können aber auch zur Eignungsfeststellung genutzt werden, die Suche nach einem Arbeitsplatz durch Bewerbungstraining unterstützen oder zur Überprüfung der Verfügbarkeit des Arbeitslosen eingesetzt werden.

Den Eintritt in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt unterstützen die so genannten *beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen*. Quantitativ bedeutsam sind hier Eingliederungszuschüsse und die Gründungsförderung. Eingliederungszuschüsse (EGZ) sind zeitlich befristete Zuschüsse zum Arbeitsentgelt, die Arbeitgeber bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen erhalten können. Daneben fördert die BA die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Seit August 2006 geschieht dies im Rechtskreis SGB III durch den Gründungszuschuss (GZ), der das frühere Überbrückungsgeld (ÜG) und den im Jahr 2003 eingeführten Existenzgründungszuschuss (ExGZ) zu einem einheitlichen Instrument integriert. Arbeitslosengeld-II-Empfänger können Einstiegsgeld erhalten, wenn sie eine selbstständige oder abhängige Beschäftigung aufnehmen.

Schwer vermittelbare Arbeitslose können im Rahmen *Beschäftigung schaffender Maßnahmen* befristet für eine Tätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gewähren die Arbeitsagenturen bzw. die Grundsicherungsstellen anerkannten Trägern einen pauschalierten Zuschuss zu den Lohnkosten. Für Arbeitslosengeld-II-Empfänger werden seit dem Jahr 2005 verstärkt die neu geschaffenen Arbeitsgelegenheiten (so genannte Ein-Euro-Jobs) eingesetzt. Weiterhin wurde im Oktober 2007 im SGB II als neue Arbeitgeberleistung der Beschäftigungszuschuss eingeführt, mit dem ansonsten nicht zu vermittelnde Langzeitarbeitslose eine dauerhaft geförderte Beschäftigung aufnehmen können. Schließlich fördert das „Bundesprogramm Kommunal-Kombi“ seit 2008 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich für seit mindestens zwei Jahren arbeitslose Personen in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit.

Im Zeitablauf haben sich deutliche *Veränderungen bei den Förderschwerpunkten* ergeben. Die Bestände und Zugänge in ausgewählte Maßnahmen sind für den Zeitraum 2000 bis 2006 in Tabelle 1 dargestellt. Die Zugänge in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wie auch in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen sind bis 2005 zurückgegangen, gewannen 2006 aber wieder an Bedeutung. In den Beständen schlugen sich allerdings die kürzer gewordenen Förderdauern nieder. Kurze Trainingsmaßnahmen wurden insbesondere in den Jahren 2003 und 2004 intensiv genutzt, machten 2006 aber immer noch einen beträchtlichen Anteil der Zugänge in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Die Gründungsförderung durch die BA erreichte ihren Höhepunkt in den Jahren 2004 und 2005, seit der Neugestaltung des Instruments im Jahr 2006 nahm ihr Umfang jedoch ab. Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wurden seit dem Jahr 2004 zunächst weniger genutzt, gewinnen seit 2005 durch die neuen Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II aber wieder stark an Bedeutung. Ergänzend informiert Tabelle 2 über die Teilnehmerstrukturen der Maßnahmen. Die Ausgaben für die einzelnen Instrumente, die durchschnittlichen Ausgaben pro Förderfall und Monat sowie die durchschnittliche Förderdauer stellt Tabelle 3 dar.

3 Wirkung auf die Geförderten und ihre Messung

Erfolgskriterien

Die Wirkung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann anhand verschiedener Erfolgskriterien beurteilt werden. Der Gesetzgeber formuliert in § 282 SGB III konkrete Aufträge an die Wirkungsforschung: Sie soll die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten, die regionalen und volkswirtschaftlichen „Nettoeffekte“ der Förderung und die Effizienz der Maßnahmen untersuchen.

Im Folgenden beschäftigten wir uns zunächst mit der Effektivität von Maßnahmen für die Geförderten. Der Gesetzgeber hinterfragt hier, ob bzw. inwieweit eine Förderung die Vermittlungsaussichten und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhöht hat. Mikroökonomische Studien untersuchen deshalb meist, ob eine Maßnahme Effekte auf den Verbleib der Geförderten in Arbeitslosigkeit oder in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hatte. Beide Ergebnisvariablen unterscheiden sich: Nicht jede Person, die sich aus Arbeitslosigkeit abmeldet, nimmt gleichzeitig eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf – sie kann sich z.B. auch selbständig gemacht oder aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Während sich der Effekt auf die Vermittlungsaussichten vergleichsweise gut operationalisieren lässt, ist die Frage der Abbildung von Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Veränderungen noch weitgehend ungeklärt (Deeke/Kruppe 2003). Erste Anstrengungen, quantifizierbare Indikatoren zu entwickeln, wurden im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel im SGB II unternommen (ISG 2007).

Tabelle 1

Zugänge und Bestände in ausgewählte Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, 2000–2006

	Durchschnittlicher Bestand insgesamt in Tsd.							Eintritte insgesamt in Tsd.						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsleistungen														
Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung	-	-	-	-	39	38	22	-	-	-	-	396	202	150
Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung	-	-	-	-	55	66	77	-	-	-	-	239	223	151
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	-	-	-	4	11	13	12	-	-	-	17	19	36	34
Eingelöste Vermittlungsgutscheine (1. Rate ausgezahlt)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	35	54	50	63
Personal-Service-Agenturen	-	-	-	10	25	13	6	-	-	-	45	56	27	16
Förderung der beruflichen Weiterbildung														
Berufliche Weiterbildung mit Abschluss	138	152	154	146	116	72	45	96	91	95	69	42	16	17
Sonstige berufliche Weiterbildung	205	201	186	114	69	42	73	427	351	360	186	143	115	229
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	52													
Nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen	-	49	59	70	69	49	49	384	425	660	742	784	549	558
Betriebliche Trainingsmaßnahmen	-	11	16	23	26	20	21	102	127	205	323	405	345	419
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen														
Eingliederungszuschüsse	105	118	136	153	110	60	82	152	127	188	183	157	134	217
Einstiegsgeld														
Bei abhängiger sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	1	5	-	-	-	-	-	3	15
Bei selbständiger Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	6	18	-	-	-	-	-	17	33
Überbrückungsgeld für Selbständige	43	46	56	73	84	83	63	93	96	125	159	183	157	108
Existenzgründerzuschuss (Ich-AG)	-	-	-	40	151	234	210	-	-	-	95	168	91	43
Gründungszuschuss	-	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-	-	34
Beschäftigung schaffende Maßnahmen														
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	207	179	134	97	86	48	44	264	192	162	141	149	78	79
Strukturanpassungsmaßnahmen traditionell	59	58	59	47	31	13	6	55	54	52	38	12	2	1
Arbeitsgelegenheiten														
Entgeltvariante	-	-	-	-	-	8	17	-	-	-	-	-	26	37
Mehraufwandsvariante	-	-	-	-	-	193	276	-	-	-	-	-	604	705

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Alle Angaben ohne optierende Kommunen.

Tabelle 2

Anteile verschiedener Personengruppen an den Eintritten in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

	Anteil weiblich							Anteil unter 25 Jahre							Anteil 50 Jahre und älter							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsleistungen																						
Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung	-	-	-	-	0,43	0,47	0,49	-	-	-	-	0,23	0,22	0,22	-	-	-	-	0,14	0,15	0,15	
Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung	-	-	-	-	0,42	0,43	0,46	-	-	-	-	0,32	0,20	0,20	-	-	-	-	0,13	0,17	0,20	
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	-	-	-	0,46	0,44	0,46	0,50	-	-	-	0,30	0,36	0,32	0,18	-	-	-	0,19	0,13	0,14	0,30	
Eingelöste Vermittlungsgutscheine (1. Rate ausgezahlt)	-	-	0,27	0,29	0,29	0,28	0,26	-	-	0,19	0,18	0,19	0,17	0,16	-	-	-	-	-	-	-	
Personal-Service-Agenturen	-	-	-	0,33	0,30	0,29	0,26	-	-	-	0,35	0,44	0,53	0,50	-	-	-	0,09	0,07	0,07	0,08	
Förderung der beruflichen Weiterbildung																						
Berufliche Weiterbildung mit Abschluss	0,47	0,48	0,49	0,51	0,49	0,46	0,44	0,17	0,16	0,15	0,15	0,15	0,21	0,18	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	
Sonstige berufliche Weiterbildung	0,50	0,49	0,47	0,44	0,43	0,40	0,44	0,11	0,11	0,13	0,20	0,16	0,24	0,18	0,10	0,12	0,12	0,09	0,09	0,08	0,15	
Trainingsmaßnahmen																						
Nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen	0,50	0,47	0,45	0,46	0,46	0,47	0,49	0,16	0,17	0,19	0,19	0,20	0,26	0,21	0,12	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,15	
Betriebliche Trainingsmaßnahmen	0,38	0,37	0,35	0,34	0,34	0,35	0,36	0,23	0,23	0,25	0,27	0,28	0,31	0,29	0,09	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen																						
Eingliederungszuschüsse	0,42	0,43	0,41	0,39	0,37	0,35	0,33	0,07	0,06	0,08	0,06	0,20	0,22	0,20	0,26	0,31	0,30	0,29	0,24	0,21	0,22	
Einstiegsgeld																						
Bei abhängiger sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	0,47	0,39	-	-	-	-	-	0,21	0,15	-	-	-	-	-	0,10	0,10	
Bei selbständiger Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	0,30	0,32	-	-	-	-	-	0,08	0,07	-	-	-	-	-	0,12	0,12	
Überbrückungsgeld für Selbständige	0,29	0,29	0,29	0,26	0,26	0,27	0,29	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,10	0,10	0,10	0,11	0,13	0,15	0,17	
Existenzgründerzuschuss (Ich-AG)	-	-	-	0,41	0,43	0,48	0,53	-	-	-	0,10	0,10	0,11	0,12	-	-	-	0,13	0,14	0,15	0,15	
Gründungszuschuss	-	-	-	-	-	-	0,37	-	-	-	-	-	-	0,09	-	-	-	-	-	-	0,14	
Beschäftigung schaffende Maßnahmen																						
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,47	0,46	0,42	0,39	0,40	0,38	0,39	0,13	0,12	0,14	0,18	0,20	0,23	0,20	0,31	0,35	0,38	0,32	0,31	0,31	0,34	
Strukturanpassungsmaßnahmen traditionell	0,40	0,41	0,36	0,38	0,33	0,37	0,26	0,06	0,05	0,07	0,06	0,05	0,05	0,03	0,31	0,40	0,41	0,53	0,61	0,70	0,71	
Arbeitsgelegenheiten																						
Entgeltvariante	-	-	-	-	-	0,40	0,37	-	-	-	-	-	0,35	0,32	-	-	-	-	-	0,15	0,16	
Mehraufwandsvariante	-	-	-	-	-	0,39	0,39	-	-	-	-	-	0,25	0,24	-	-	-	-	-	0,18	0,19	
Arbeitslose (Anteil am Bestand)	0,47	0,46	0,45	0,44	0,44	0,46	0,48	0,11	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,12	0,32	0,30	0,27	0,25	0,25	0,25	0,26	

Fortsetzung Tabelle 2

	Anteil Ostdeutsche							Anteil langzeitarbeitslos						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsleistungen														
Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung	-	-	-	-	0,19	0,25	0,20	-	-	-	-	0,19	0,23	0,21
Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung	-	-	-	-	0,40	0,48	0,31	-	-	-	-	0,23	0,34	0,24
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	-	-	-	0,52	0,28	0,23	0,22	-	-	-	0,25	0,21	0,23	0,23
Eingelöste Vermittlungsgutscheine (1. Rate ausgezahlt)	-	-	0,64	0,67	0,65	0,62	0,58	-	-	-	-	-	-	-
Personal-Service-Agenturen	-	-	-	0,36	0,33	0,31	0,31	-	-	-	0,15	0,17	0,08	0,10
Förderung der beruflichen Weiterbildung														
Berufliche Weiterbildung mit Abschluss	0,33	0,33	0,32	0,33	0,35	0,35	0,34	0,12	0,11	0,13	0,19	0,20	0,18	0,22
Sonstige berufliche Weiterbildung	0,43	0,48	0,46	0,38	0,32	0,30	0,30	0,23	0,23	0,23	0,17	0,16	0,19	0,18
Trainingsmaßnahmen														
Nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen	0,40	0,40	0,39	0,33	0,32	0,29	0,25	0,25	0,23	0,22	0,22	0,25	0,21	0,21
Betriebliche Trainingsmaßnahmen	0,48	0,49	0,45	0,40	0,37	0,37	0,39	0,15	0,15	0,15	0,16	0,17	0,14	0,16
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen														
Eingliederungszuschüsse	0,50	0,58	0,57	0,55	0,49	0,43	0,39	0,20	0,21	0,22	0,27	0,25	0,21	0,19
Einstiegsgeld														
Bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	0,76	0,64	-	-	-	-	-	0,28	0,22
Bei selbständiger Erwerbstätigkeit	-	-	-	-	-	0,35	0,40	-	-	-	-	-	0,33	0,34
Überbrückungsgeld für Selbständige	0,36	0,36	0,31	0,27	0,25	0,24	0,23	0,14	0,13	0,11	0,12	0,14	0,13	0,13
Existenzgründerzuschuss (Ich-AG)	-	-	-	0,31	0,33	0,37	0,37	-	-	-	0,22	0,27	0,21	0,11
Gründungszuschuss	-	-	-	-	-	-	0,24	-	-	-	-	-	-	0,05
Beschäftigung schaffende Maßnahmen														
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,74	0,73	0,74	0,78	0,73	0,79	0,79	0,39	0,40	0,38	0,27	0,42	0,38	0,29
Strukturpassungsmaßnahmen traditionell	0,83	0,81	0,81	0,82	0,88	0,96	0,99	0,19	0,20	0,22	0,20	0,21	0,16	0,16
Arbeitsgelegenheiten														
Entgeltvariante	-	-	-	-	-	0,63	0,52	-	-	-	-	-	0,23	0,21
Mehraufwandsvariante	-	-	-	-	-	0,48	0,42	-	-	-	-	-	0,34	0,28
Arbeitslose (Anteil am Bestand)	0,39	0,40	0,38	0,37	0,36	0,33	0,33	0,37	0,35	0,34	0,35	0,38	0,35	0,41

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. Alle Angaben ohne optierende Kommunen.

Tabelle 3

Maßnahmenkosten und Maßnahmendauern gemäß Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III und § 54 SGB II

	Ausgaben in 1000 €	Ausgaben je Arbeit- nehmer pro Monat	Dauer der Leistung in Monaten	Ausgaben in 1000 €	Ausgaben je Arbeit- nehmer pro Monat	Dauer der Leistung in Monaten	Ausgaben in 1000 €	Ausgaben je Arbeit- nehmer pro Monat	Dauer der Leistung in Monaten	Ausgaben in 1000 €	Ausgaben je Arbeit- nehmer pro Monat	Dauer der Leistung in Monaten
	2000			2001			2002			2003		
	*	**		*	**		*	**		*	**	
Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsleistungen												
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Gesamt- und Teilaufgaben)												
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen												
Personal-Service-Agentur										174.531	x	x
Förderung der beruflichen Weiterbildung	2.680.350	640	8,2	2.778.117	664	9,3	2.704.718	681	10,5	2.028.617	631	10,7
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	323.387	580	1,2	349.946	570	1,1	477.779	658	0,9	577.577	538	1,0
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen												
Eingliederungszuschüsse	980.326	922	7,7	1.062.368	901	9,3	1.225.107	925	8,8	1.348.925	850	8,6
Einstiegsgeld												
Überbrückungsgeld für Selbständige	750.350	1.515	x	804.569	1.554	x	1.005.867	1.544	x	1.412.933	1.634	5,7
Existenzgründerzuschuss (Ich-AG)										268.392	x	x
Gründungszuschuss												
Beschäftigungschaffende Maßnahmen												
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3.680.225	1.507	9,4	2.975.976	1.448	9,0	2.332.957	1.559	8,5	1.675.578	1.511	7,3
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante												
	2004			2005			2006					
	*	**		* 1)	** 1)		* 2)	** 2)				
Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsleistungen												
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Gesamt- und Teilaufgaben)	175.502	174	1,7	101.016	129	2,7	88.884	84	6,7			
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	24.114	190	5,5	31.829	199	5,8	26.643	188	4,4			
Personal-Service-Agentur	350.496	1.051	8,5	180.069	825	5,5	54.873	787	4,2			
Förderung der beruflichen Weiterbildung	1.440.196	627	10,7	849.877	538	13,4	905.070	645	7,2			
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	496.208	421	0,9	334.868	404	0,8	330.476	394	0,8			
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen												
Eingliederungszuschüsse	907.653	685	9,0	454.139	617	7,8	610.651	629	4,9			
Einstiegsgeld				21.851	x	x	64.099	228	6,0			
Überbrückungsgeld für Selbständige	1.746.243	1.739	6,0	1.847.506	1.855	6,0	1.470.536	1.940	5,9			
Existenzgründerzuschuss (Ich-AG)	980.490	532	10,7	1.352.774	483	14,0	1.027.037	408	23,7			
Gründungszuschuss							82.957	908	x			
Beschäftigungschaffende Maßnahmen												
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1.212.301	1.179	6,6	615.804	830	7,2	578.444	1.091	6,3			
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante				895.439	x	x	1.126.542	353	4,7			

* Durchschnittliche monatliche Ausgaben dividiert durch durchschnittlichen Teilnehmerbestand. Die Berechnung setzt voraus, dass im Bewirtschaftungs- und in den Fachverfahren (und damit Statistiken) gleichartige Kriterien nachgewiesen werden; sie ist nur bei zeitraumbezogenen Leistungen sinnvoll bzw. möglich.

** Durchschnittlicher Teilnehmerbestand dividiert durch Monatsdurchschnitt an Zu-/Abgängen. Die Berechnung ist nur bei zeitraumbezogenen Leistungen sinnvoll und möglich.

1) Werte nur im SGB III Bereich.

2) Für Maßnahmen in beiden Rechtskreisen gemittelte Werte.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Alle Angaben ohne optierende Kommunen.

Wirkungskanäle

Alle oben skizzierten Instrumente sollten – zumindest der Intention nach – die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessern. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, dass Maßnahmen zur *schnelleren Besetzung von offenen Stellen* führen oder die *Personalkosten von Unternehmen* senken – dadurch sollten Unternehmen bei einem gegebenen Marktlohn mehr Arbeitnehmer einsetzen. Beratungs- und Vermittlungsmaßnahmen erleichtern Bewerbern und Unternehmen den Zugang zu Informationen über die jeweils andere Marktseite und senken damit Such- und Stellenbesetzungskosten. Berufsausbildungs-, Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen bauen Humankapital auf und tragen dazu bei, die Qualifikation von Arbeitskräften dem Bedarf der Wirtschaft anzupassen. Eingliederungszuschüsse mindern die Lohnkosten, kompensieren gegebenenfalls vorübergehende Produktivitätsnachteile und geben Unternehmen die Gelegenheit, während der Maßnahme kostengünstig die Eignung der Geförderten zu überprüfen. Ähnlich erhöhen Maßnahmen der Gründungsförderung den „Unternehmerlohn“ bzw. verringern die Opportunitätskosten einer Gründung. Im Verlauf einer Förderung durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen erwerben die Geförderten zudem wertvolle Berufserfahrung, die ihnen in der Folge auch in anderen Unternehmen zugute kommen sollte.

Allerdings kann die Förderung auch *unerwünschte Nebenwirkungen* haben: So dürften viele Geförderte während der Förderung die Suchintensität nach einem neuen Arbeitsplatz reduzieren, so dass es zu dem so genannten Einbindungs-, Lock-in- oder Einsperreffekt kommt. Zudem kann eine Förderung ein Stigma darstellen – dies wäre der Fall, wenn die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen von Unternehmen als Hinweis auf eine niedrige Produktivität gewertet wird. Mitnahmeeffekte treten auf, wenn das Arbeitsergebnis ohne Förderung dasselbe gewesen wäre, also zum Beispiel eine Einstellung auch ohne einen Eingliederungszuschuss erfolgt wäre.

Messung von Wirkung

Wir konzentrieren uns zunächst darauf, wie sich die Maßnahmeteilnahme auf das Arbeitsergebnis der Teilnehmer – zum Beispiel auf die Wahrscheinlichkeit, ungefordert beschäftigt zu sein – auswirkt. Wenn Personen an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben, kann beobachtet werden, wie viele Teilnehmer sich zu einem gegebenen Zeitpunkt nach Maßnahmeeintritt beispielsweise in Beschäftigung befinden. Es kann aber nicht beobachtet werden, wie hoch diese Beschäftigungsquote ausgefallen wäre, wenn diese Personen gar nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten. Der Unterschied zwischen ihrer Beschäftigungsquote bei Teilnahme und bei Nicht-Teilnahme würde die Wirkung der Maßnahmeteilnahme auf die Teilnehmer messen. Aber dieser kausale Effekt ist grundsätzlich unbeobachtbar. Das ist das fundamentale Evaluationsproblem.

Bei sozialen Experimenten wird eine Schätzung für das potenzielle Ergebnis der Teilnehmer ohne Förderung konstruiert, indem auf Basis eines Zufallsmechanismus Personen, die ansonsten an der Maßnahme teilgenommen hätten, von dieser Maßnahme ausgeschlossen werden. Abgesehen von gewöhnlichen Stichprobenvariationen sollten Teilnehmer und Kontrollgruppe

aufgrund der zufälligen Zuweisung die gleiche Verteilung von beobachtbaren und unbeobachtbaren Merkmalen aufweisen. Unter bestimmten Bedingungen lässt sich in der Folge durch einen einfachen Vergleich des durchschnittlichen Arbeitsergebnisses der Teilnehmer- und der Kontrollgruppe eine konsistente Schätzung der Maßnahmewirkung auf die Geförderten ermitteln.

In einer nicht-experimentellen Situation wird die Teilnahmeentscheidung durch den Vermittler, den Teilnehmer selbst und gegebenenfalls durch den Träger der Maßnahme beeinflusst. So mögen bestimmte Maßnahmen wie beispielsweise Ein-Euro- bzw. Zusatzjobs geeignet sein, schwer vermittelbare bedürftige Arbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Teilnehmer könnten dann aber Personen sein, die ohne die Teilnahme weit schlechtere Beschäftigungsaussichten hätten als bedürftige Arbeitslose, die nicht an den Zusatzjobs teilnehmen. Auch der umgekehrte Fall ist denkbar. Fallmanager könnten ein Interesse daran haben, dass ein möglichst hoher Anteil der Zusatzjobteilnehmer nach der Teilnahme eine reguläre Beschäftigung ausübt. Das würde einen vermeintlichen Erfolg ihrer Maßnahmezuweisung in Form einer hohen Bruttoeingliederungsquote vorweisen, die für die Beurteilung ihrer Arbeit vor Ort herangezogen wird. In diesem Falle käme es zu einer Teilnehmerauswahl mit überdurchschnittlich hohen Eingliederungschancen für die Zusatzjobs.

Aufgrund dieser Selektionsprobleme können die Beschäftigungsquoten oder andere Zielgrößen der Teilnehmer nicht mit denen zufällig ausgewählter Nicht-Teilnehmer verglichen werden. Ein solcher Vergleich würde je nach Art der Selektion Maßnahmeeffekte über- oder unterschätzen. Mit anderen Worten, es sollten keine Äpfel mit Birnen verglichen werden. In diesem Fall ist die experimentelle Situation nachträglich mit Hilfe statistischer Verfahren herzustellen.

Dies geschieht in der deutschen Evaluationsliteratur vorherrschend mit Propensity-Score-Matching, auf das wir uns nachfolgend konzentrieren. Hierbei gilt es für Maßnahmeteilnehmer möglichst (teilnahmeberechtigte) Nicht-Teilnehmer zu finden, die sich bezüglich wichtiger Eigenschaften unmittelbar vor dem Teilnahmezeitpunkt nicht von den Teilnehmern unterscheiden. Eine Vergleichbarkeit muss bezüglich aller wichtigen Charakteristika hergestellt werden, die sowohl einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit als auch auf die jeweils betrachteten Erfolgsvariablen wie bspw. die Beschäftigungsquote haben.

In der Praxis werden dabei für Teilnehmer wie Nicht-Teilnehmer die Teilnahmewahrscheinlichkeiten (Propensity-Scores) in Abhängigkeit der Einflussfaktoren geschätzt. Im nächsten Schritt werden jedem Teilnehmer mit einer bestimmten Teilnahmewahrscheinlichkeit ein oder mehrere Nicht-Teilnehmer mit einer etwa ebenso hohen Teilnahmewahrscheinlichkeit zugeordnet. Für eine solche Paarung mit gleicher Teilnahmewahrscheinlichkeit ist es letztlich wie bei einem echten Experiment nur noch Zufall, dass eine Person an der Maßnahme teilnimmt und die andere nicht. Und der zu erwartende künftige Arbeitserfolg der so gebildeten Vergleichsgruppe unterscheidet sich nur noch, weil eine Person an der Maßnahme teilnimmt und die andere nicht (Annahme der konditionalen Unabhängigkeit). Nach der Auswahl der Vergleichsgruppe von ‚statistischen Zwillingen‘ wird die Maßnahmewirkung als Differenz zwischen Ar-

beitsmarktergebnissen der Teilnehmer und der Vergleichsgruppe für verschiedene Zeitpunkte oder Zeiträume nach dem Maßnahmeeintritt bestimmt.

Es gibt eine Vielzahl von Matching-Ansätzen, die zur Schätzung der Teilnahmewirkungen in Frage kommen. Typischerweise werden als Stichproben für solche Evaluationsstudien der Zugang oder Bestand an Arbeitslosen verwendet, die teilnahmeberechtigt sind. Wer sind aber nun die Maßnahmeteilnehmer und wer sind die geeigneten Vergleichspersonen? Angenommen wir definieren Maßnahmeteilnehmer als arbeitslose Personen, die in den ersten drei Monaten nach dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) beginnen. Die Nicht-Teilnehmer könnten dann arbeitslos werdende Personen sein, die bis zum Ende ihrer Arbeitslosigkeit nie an einer ABM teilnehmen. Es gäbe auch eine andere Möglichkeit, die Nicht-Teilnehmergruppe abzugrenzen, und zwar zum Beispiel als Personen, die nur in den ersten drei Monaten nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit nicht an einer ABM teilnehmen; eine Teilnahme zu einem späteren Zeitpunkt wird jedoch nicht ausgeschlossen. Dieser zweite Ansatz ist im Gegensatz zum ersten dynamischer Natur und hat den Vorteil, dass zukünftige Ereignisse nicht a priori ausgeschlossen werden, was letztlich eine Grundannahme der Matching-Methodik darstellt. Wählt man den ersten statischen Ansatz, muss davon ausgegangen werden, dass die Effektivität einer Maßnahme unterschätzt wird (Fredriksson/Johansson 2003). Steiger (2004) demonstriert dies für Maßnahmeteilnahmen in der Schweiz; Stephan (2008) für solche in Deutschland.

Der Validität des Matching-Ansatzes hängt maßgeblich davon ab, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit in Abhängigkeit aller entscheidenden Einflussvariablen geschätzt wurde. Dafür sind qualitativ hochwertige Personendaten notwendig, die eine Vielzahl von Informationen erfassen: Soziodemografische Informationen wie Alter, Kinderzahl, Familienstand, Bildung, aber auch Informationen zur Arbeitsmarkthistorie gehören dazu ebenso wie Informationen zum regionalen Arbeitsmarkt. Die Prozessdatensätze am IAB enthalten solche Personendaten aus der Beschäftigungsstatistik, der Arbeitslosigkeits- und Leistungsempfängerhistoriken oder der Maßnahmeteilnehmerhistorik. Durch die Einführung des Arbeitslosengeldes II und der damit verbundenen Neuorganisation der Träger wurden im Jahr 2005 zudem Erfassungssysteme eingeführt, die alle Personen einer Bedarfsgemeinschaft gemeinsam abbilden. Eigenschaften der Bedarfsgemeinschaft und ihrer Mitglieder können seitdem zur Modellierung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an den Maßnahmen verwendet werden, wenn sich die Evaluation auf Arbeitslosengeld-II-Empfänger bezieht.

Dennoch bleiben viele Faktoren, die für die Selektivität der Teilnehmer und ihren Arbeitsmarkterfolg eine Rolle spielen könnten, in den vorliegenden Prozessdaten unbeobachtbar. Dazu gehören persönliche Talente, Motivation zu Arbeiten, Eigenschaften des Fallmanagers und vieles mehr. Zudem werden Prozessdaten, die von Arbeitgebern oder den Trägern der Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Eingabesystemen erfasst werden, nicht primär für wissenschaftliche Zwecke gesammelt. In welchem Umfang Eingabefehler verschiedener Art vorliegen, lässt sich nur schwer einschätzen.

Festzuhalten ist schließlich: Mit der Messung individueller Teilnahmewirkungen kann die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt nicht beurteilt werden. Mikroökonomische Evaluationsstudien auf der Grundlage von Matching-Methoden mögen z.B. nachweisen, dass mit Eingliederungszuschüssen geförderte Personen höhere Beschäftigungschancen haben als vergleichbare nicht geförderte Personen. Dennoch könnte hier ein reiner Mitnahmeeffekt durch Arbeitgeber vorliegen, so dass in der Volkswirtschaft kein einziger zusätzlicher Arbeitsplatz entstünde und die Maßnahme ineffektiv wäre. Um solche Effekte zu untersuchen, bedarf es der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik auf der Makroebene. Zudem beantworten Mikro-evaluationsstudien nicht die Frage, *warum* eine Maßnahme jeweils die beobachteten positiven oder negativen Wirkungen zeigt. Deshalb ist es sinnvoll, sie um Implementationsuntersuchungen zu ergänzen, bei denen etwa gefragt wird, durch welche Kriterien sich die Vermittler vor Ort bei der Maßnahmezuweisung leiten lassen oder wie sich die Zusammenarbeit mit den Maßnahmeträgern gestaltet. Diese Kombination von Makro-, Mikro- und Implementationsstudien wurde etwa in der oben angesprochenen Evaluation der ersten drei Hartz-Gesetze durchgängig verankert. Dennoch liegen bei weitem noch nicht für alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente aussagekräftige Studien zur Implementation vor.

4 Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen

Vermittlungsdienstleistungen werden nicht nur durch die BA und einige Kommunen als öffentliche Träger erbracht, sondern auch durch private Dienstleister, so genannte Dritte. Zentrales Ziel der Einbindung privater Vermittlungsdienstleister ist die Einführung von Wettbewerb (Hartz et al. 2002). Dieser soll über den Markt- und Preismechanismus dazu führen, dass eine gute Dienstleistungsqualität zu niedrigen Kosten realisiert wird. Der Markt öffentlicher Vermittlungsdienstleistungen ist nicht frei sondern quasi-marktlich (Bartlett/Le Grand 1993) organisiert. Das heißt, die Nachfrage nach Vermittlungsdienstleistungen erfolgt nicht wie auf freien Märkten direkt durch die Arbeitsuchenden sondern entweder über Gutscheine oder durch die öffentlichen Träger der Arbeitsvermittlung als Einkäufer im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung. Dabei entscheidet der öffentliche Träger jeweils darüber, welcher Dritte den Zuschlag bekommt und darüber, welche Arbeitsuchenden zu ihm überwiesen werden. Die öffentlichen Träger tragen weiterhin die Verantwortung für die Gewährleistung der Dienstleistung, auch wenn sie zeitweise durch Dritte erbracht wird.

Die Ziele der öffentlichen und dritten privaten Träger sind unterschiedlich: Die öffentlichen Träger der Arbeitsvermittlung wollen durch Wettbewerb Kosten sparen und höhere Vermittlungserfolge erzielen. Die privaten Vermittlungsdienstleister operieren innerhalb des Wirtschaftssystems und wollen Gewinne mit kalkulierbarem Risiko realisieren.

Aus diesen unterschiedlichen Zielsetzungen ergeben sich folgende Gestaltungsanforderungen für die öffentlichen Träger: Zunächst muss es für Dritte unter überschaubarem Risiko möglich sein, auf dem Quasi-Markt für Vermittlungsdienstleistungen Gewinn zu erwirtschaften. Die öffentlichen Träger stehen dabei vor der Herausforderung, ihre Verträge so anzubahnen und auszugestalten, dass möglichst viele Arbeitsuchende durch private Dienstleister vermittelt

werden. Die Vergütung ist demzufolge so zu gestalten, dass sich die Vermittlung der Arbeitssuchenden in Beschäftigung für den Dritten finanziell lohnt – in der Regel geschieht dies mit Hilfe einer Erfolgsprämie. Ein Problem ist dabei allerdings die Sicherung der Qualität der Dienstleistung. Qualitätsstandards bezüglich der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, der räumlichen Ausstattung oder der Personalstruktur können zwar definiert werden. Die Überwachung der tatsächlichen Einhaltung ist jedoch nicht vollends möglich und mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden. Da Verträge nicht individuell sondern für Gruppen spezifiziert werden, gibt es schließlich einen Anreiz für die Dritten „Rosinen zu picken“, d.h. ihren Aufwand für schwer vermittelbare Arbeitssuchende zu reduzieren und ihren Einsatz entsprechend auf Arbeitssuchende mit guten Beschäftigungschancen zu konzentrieren (Struyven/Steurs 2005). Dem kann entgegengewirkt werden, indem möglichst homogene Gruppen zu den Dritten überwiesen werden oder schwerer vermittelbare Arbeitssuchende mit höheren Erfolgsprämien ausgestattet werden.

Die nachfolgenden Kapitel behandeln die Ausgestaltung, Entwicklung und Wirkung solcher quasi-marktlich organisierten Vermittlungsdienstleistungen. Dazu gibt es in Deutschland drei wesentliche Optionen: Die Beauftragung privater Vermittlungsdienstleister durch öffentliche Träger, Vermittlungsgutscheine und subventionierte Leiharbeit in Personal-Service-Agenturen.

4.1 Beauftragung privater Vermittlungsdienstleister

Zur Unterstützung der Vermittlung können die öffentlichen Träger der Arbeitsvermittlung Dienstleistungen bei privaten Trägern einkaufen. So erhalten einige Arbeitssuchende für einen begrenzten Zeitraum zusätzlich Dienstleistungen rund um die Arbeitsvermittlung. Private Vermittlungsdienstleister können ihren Service auf öffentliche Ausschreibungen hin anbieten. Die öffentlichen Träger wählen nach vorher festgelegten Kriterien diejenigen Dritten aus, mit denen ein zeitlich begrenzter Vertrag abgeschlossen wird.

Für Arbeitslosengeld-II-Empfänger sind von Dritten erbrachte Vermittlungsdienstleistungen Ermessensdienstleistungen, d.h. der öffentliche Träger kann selbst entscheiden, ob ihre Klienten zeitweise zu Dritten überwiesen werden. Alle anderen Arbeitslosen können nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit die zeitweilige Überweisung zu einem externen Vermittlungsdienstleister einfordern.

Wettbewerblich vergebene Vermittlungsdienstleistungen zielen entweder auf den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung, oder nur mittelbar, indem zunächst Beschäftigungsfähigkeit aufgebaut werden soll. Entsprechend dieser Ziele können entweder *Teilaufgaben der Vermittlung* oder die *gesamte Vermittlung* an Dritte vergeben werden. Teilaufgaben der Vermittlung (§ 37 SGB III) umfassen dabei zum Beispiel die Erstellung von Klientenprofilen, sozial- oder arbeitsmarktintegratives Fallmanagement oder die Aktivierung der Eigenbemühungen durch Unterstützung des Bewerbungsprozesses. Für die Arbeitssuchenden besteht im Gegensatz zu Trainingsmaßnahmen keine ständige Anwesenheitspflicht. Die Betreuung soll vielmehr individuell erfolgen (Heinemann et al. 2006a). Die Aufnahme einer Beschäftigung ist nur mittelbares

Ziel, denn i.d.R. sind zur Vergütung des Dritten ausschließlich (monatlich gezahlte) Kopf-Pauschalen je Arbeitsuchenden vorgesehen. Damit besteht kein Anreiz zur Vermittlung, der Dritte soll vielmehr die Grundlagen für die Aufnahme einer Beschäftigung legen oder Beschäftigungsfähigkeit herstellen (Bernhard et al. 2006c).

Im Gegensatz dazu geht es bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung um den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung innerhalb des Überweisungszeitraumes. Bis Ende 2007 war dies gesetzlich über zwei sehr ähnliche Instrumente möglich: die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III). Nachdem sich beide Instrumente in ihrer Ausgestaltung bis zum Jahr 2007 stark einander angenähert hatten, wurde die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ab 2008 nicht mehr verlängert.

Vertragsgestaltung

Interessant ist hier, wie die Dienstleistungen der Dritten eingekauft und vergütet werden, da die Vertragsgestaltung auch direkte Effekte auf das Verhalten der Dritten haben dürfte. Seit dem Jahr 2004 erfolgt der Einkauf von Vermittlungsdienstleistungen überwiegend zentralisiert durch sieben Regionale Einkaufszentren der BA. Im Gegensatz zu den Arbeitsagenturen besteht für öffentliche Träger, die Arbeitslosengeld-II-Empfänger betreuen, das Angebot und nicht die Verpflichtung, den Service der Regionalen Einkaufszentren zu nutzen. Durch die Zentralisierung wird einerseits die Transparenz erhöht und sichergestellt, dass die Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden. Andererseits wird dadurch der Gestaltungsspielraum auf lokaler Ebene erheblich eingeschränkt (WZB/Infas 2005, Gülker/Kaps 2006). Außerdem wurden die Ausschreibungsunterlagen für Vermittlungsdienstleistungen weitgehend standardisiert.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Beauftragung Dritter (§ 37) und der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i) bestand bis zum Jahr 2005 im Auswahlverfahren der Dritten und in den Vergütungskonditionen. Bei der Bieterauswahl für Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung entschied eine reine Preisbewertung über die Annahme oder Ablehnung der Angebote. Dagegen mussten Dritte für Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ein Strategiepapier einreichen, in dem sie beschrieben, mit welchen Methoden sie Vermittlungsdienstleistungen erbringen wollten. Sowohl die Bewertung des Strategiepapiers als auch der Preis gingen dann in die Auswahlentscheidung ein. Seit 2006 wurden Qualitätsaspekte bezüglich der geplanten Vermittlungsstrategie bei der Vergabeentscheidung für beide Instrumente berücksichtigt.

Die Vergütung der bereits abgeschafften Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen erfolgte über Vermittlungsprämien in zwei Raten – so genannten Bonuszahlungen – sowie über Maluszahlungen, die an die öffentlichen Träger gezahlt wurden, wenn die vorher vereinbarte Anzahl an Vermittlungen nicht erreicht wurde. Beauftragungen Dritter mit der Vermittlung werden ebenfalls mit Vermittlungsprämien – aufgeteilt in zwei Raten – vergütet.

Daneben gibt es in einigen Ausschreibungen Aufwandspauschalen je überwiesenem Arbeitsuchenden, jedoch keine Maluszahlungen.

Neu ist im Rechtskreis SGB II, dass auch die Vermittlung in geringfügige oder geförderte Beschäftigung mit einer verminderten Vermittlungsprämie honoriert wird, anstatt ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zu vergüten. Dies entspricht der Zielsetzung im SGB II, dass nicht nur die Beendigung sondern auch die Verringerung von Hilfebedürftigkeit zum Grundsatz des Forderns erklärt (§ 2 SGB II). Zudem wurden zwei weitere Vergütungsinstrumente eingeführt: Eine Zusatzprämie, die bei schneller Vermittlung gezahlt wird und ein Risikoausgleich, der anstatt der Vermittlungsprämie ausgezahlt werden kann, wenn der Klient für mindestens drei Monate weder arbeitslos gemeldet ist noch Leistungen erhält.

Abschließend sei hier ein Problem der Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung erwähnt: Die Vergütung der standardisierten Leistungen erfolgte bisher input- und nicht output-orientiert. Die wettbewerbliche Vergabe von Teilaufgaben der Vermittlung ist jedoch nur sinnvoll, wenn es den öffentlichen Trägern gelingt, ihre Ziele genau zu spezifizieren und die Vergütung der Dritten daran zu koppeln. Im Jahr 2006 wurde die Standardisierung der Teilaufgaben der Vermittlung abgeschafft, d.h. es gibt seitdem nur noch dezentral und lokal entwickelte Ausschreibungsunterlagen für die Vergabe von Teilaufgaben der Vermittlung. Es ist offen, inwiefern darin durch die Setzung von Anreizen die Herstellung der Interessenkongruenz zwischen öffentlichen und privaten Trägern gelungen ist. Evaluationsergebnisse zur Wirkung der Beauftragungen von Dritten mit Teilaufgaben der Vermittlung liegen noch nicht vor.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Die Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen über Ausschreibungen ist seit dem Jahr 2004 rückläufig (Tabelle 1): Während im Jahr 2004 noch für fast 400.000 Personen zeitweise Teilleistungen der Vermittlung durch Dritte erbracht wurden, waren es im Jahr 2006 nur noch 150.000 Personen. Einen ähnlich starken Rückgang betraf die Zahl der Personen, für die ein Dritter mit dem Ziel der unmittelbaren Vermittlung (über § 37 oder § 421i SGB III) eingeschaltet wurde: Im Jahr 2004 waren es noch 260.000 und 2006 weniger als 190.000 Arbeit- oder Ausbildungssuchende. Im Vergleich zur Zusammensetzung im Arbeitslosenbestand sind unter zu Dritten überwiesenen Personen höhere Anteile von unter 25-Jährigen und geringere Anteile von über 50-Jährigen und Langzeitarbeitslosen (Tabelle 2). Der Frauenanteil unter den überwiesenen Personen entspricht dem Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Wirkungsanalysen zeigen, dass bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden durchaus von der Überweisung zu privaten Vermittlern profitieren können. Insgesamt rufen die bisherigen Ergebnisse jedoch Skepsis hervor: Eine Studie untersucht Arbeitslose, die im ersten Quartal 2004 zu einem Dritten überwiesen wurden und verfolgt die Entwicklung ihrer Beschäftigungschancen mit einer Vergleichsgruppe für einen Zeitraum von bis zu neun Monaten (Winterhager 2006a, b, 2008). Kurzfristig fallen die Beschäftigungschancen der Überwiesenen zunächst etwas schlechter aus. Dies lässt sich damit erklären, dass die Dritten ihre neuen Arbeitsuchenden

erst kennen lernen müssen, bevor sie sie in passende Jobs vermitteln können. Allerdings verschwinden die Unterschiede zwischen den Überwiesenen und der Vergleichsgruppe bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes. Die überwiesenen Arbeitsuchenden haben also insgesamt nicht profitiert, weil ihre Beschäftigungschancen nicht höher ausfallen als in der Vergleichsgruppe. Nur in Westdeutschland unter Frauen, Älteren (Winterhager 2006a, 2008) und Jüngeren (Winterhager 2006b) sind durch die Einschaltung des Dritten mittelfristig bis zu drei Prozentpunkte mehr in Beschäftigung als in der Vergleichsgruppe.

Eine weitere Studie bestätigt, dass sich kurzfristig keine positive Wirkung der Überweisung zu einem privaten Dienstleister einstellt. Arbeitslose im Rechtskreis SGB III, die im Zeitraum von 2003 bis 2005 zu einem Dritten überwiesen wurden, haben vier Monate nach der Überweisung weder bessere noch schlechtere Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe (WZB/infas 2006).

Einige Teilgruppen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die Anfang 2005 zu Dritten überwiesen wurden, profitieren mit bis zu sechs Prozentpunkten höheren Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe von den Dienstleistungen der Dritten. Dieser Befund bezieht sich auf einen relativ langen Beobachtungszeitraum von bis zu zwei Jahren nach der Überweisung. Allerdings werden durch die Überweisung weder Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahmen noch Hilfebedürftigkeit vermieden: Dieser Unterschied resultiert daraus, dass die Überwiesenen etwas häufiger in durch die Daten nicht erfasste Zustände übergehen, wie z.B. schulische oder universitäre Ausbildung, Pflege von Angehörigen oder Kindern, Selbständigkeit oder Altersruhestand. Insgesamt sind die Unterschiede in den Erfolgsindikatoren zwischen den überwiesenen Arbeitsuchenden und der Vergleichsgruppe jedoch nicht groß (Bernhard/Wolff 2008).

Implementationsaspekte

Ein Grund für die eher geringen Wirkungen der Beauftragung Dritter wird in der Ausgestaltung der Verträge gesehen (WZB/infas 2006): Die Kombination von erfolgsabhängiger Vergütung für die Privaten und Überweisungsentscheidung allein bei den Agenturen bzw. Trägern der Grundversicherung führt zu einer Verlagerung des gesamten Risikos auf die beauftragten Dritten. Durch die rein erfolgsabhängige Vergütung besteht für Dritte der Anreiz, ihre Aktivitäten auf die aussichtsreichsten Personen unter den Überwiesenen zu konzentrieren – sozusagen Rosinen zu picken – und außerdem möglichst wenig ressourcenintensiv zu arbeiten.

Künftige Wirkungsergebnisse dürften weiterhin durch eine Rechtsänderung zu Beginn des Jahres 2005 beeinflusst werden. Denn seitdem kann die Ablehnung einer Beauftragung durch Dritte für die Arbeitslosen Sanktionen nach sich ziehen. Die Arbeitsagenturen nutzen sie daher nach eigenen Angaben zunehmend auch zur Aktivierung der Arbeitslosen bzw. als Test der Arbeitsbereitschaft.

4.2 Vermittlungsgutschein

Der Gesetzgeber wollte mit dem Vermittlungsgutschein den Wettbewerb zwischen der öffentlichen und der privaten Arbeitsvermittlung stärken. Deshalb wurde gleichzeitig mit der Einfüh-

zung des Vermittlungsgutscheins im Jahr 2002 die Erlaubnispflicht für private Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen abgeschafft.

Die Ausgestaltung des Vermittlungsgutscheins hat sich seit seiner Einführung im Jahr 2002 mehrfach verändert (Tabelle 4). Das Instrument ist derzeit bis Ende 2010 befristet. Arbeitslose im SGB-III-Rechtskreis haben nach zwei Monaten einen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Arbeitslosengeld-II-Empfänger haben keinen Rechtsanspruch, können jedoch im Ermessen ihres öffentlichen Trägers ebenfalls einen Vermittlungsgutschein bekommen.

Vermittlungsgutscheine sind drei Monate lang gültig und versetzen den Arbeitsuchenden in die Lage, sich selbst einen privaten Dienstleister auszuwählen. Nur im Falle einer erfolgreichen Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden erhält der private Dienstleister eine Vergütung durch den öffentlichen Träger. Die Vergütung wird in zwei Raten ausgezahlt: Die erste Rate beläuft sich auf 1.000 Euro und wird seit 2005 nicht mehr zu Beginn der Beschäftigung sondern erst sechs Wochen später ausgezahlt. Durch die Verschiebung des Auszahlungszeitpunktes für die erste Rate ist sichergestellt, dass für extrem kurze Beschäftigungsverhältnisse keine Vergütung mehr erfolgt. Missbrauch und Mitnahme können damit zwar nicht verhindert, aber zumindest eingedämmt werden. Die zweite Rate wird nach sechs Monaten in Beschäftigung ausgezahlt. Sie beträgt in der Regel 1.000 Euro und kann seit 2008 für langzeitarbeitslose und behinderte Menschen im Ermessen der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf maximal 1.500 Euro erhöht werden. Die vereinheitlichte Vergütung in der Zeit von 2005 bis 2007 hatte theoretisch den Anreiz für private Vermittlungsdienstleister verringert, Vermittlungsanstrengungen für Arbeitsuchende mit geringen Beschäftigungschancen zu unternehmen. Seit 2008 ist wieder eine differenzierte Vergütung möglich.

Tabelle 4
Ausgestaltung des Vermittlungsgutscheins

	2002–2004	2005–2007	seit 2008
Mindestdauer Arbeitslosigkeit	3 Monate	6 Wochen	2 Monate
Auszahlungszeitpunkt der 1. Rate	zu Beginn der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	nach 6 Wochen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	
Auszahlungszeitpunkt der 2. Rate	nach 6 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung		
Höhe der 1. Rate in Euro	1.000		
Höhe der 2. Rate in Euro	nach bis zu 6 Monaten Arbeitslosigkeit: 500 nach 6 bis 9 Monaten Arbeitslosigkeit: 1.000 nach über 9 Monaten Arbeitslosigkeit: 1.500	1.000	i.d.R. 1.000 im Ermessen für behinderte Menschen und Langzeitarbeitslose: max. 1.500

Quelle: Eigene Darstellung

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Im Jahr 2003 wurden über 500.000 und im Jahr 2004 knapp 650.000 Vermittlungsgutscheine ausgegeben (Kruppe 2006a). Auch die Zahl der jährlich eingelösten Vermittlungsgutscheine, für die eine erste Rate gezahlt wurde, ist seit 2002 stark von 13.000 auf 63.000 im Jahr 2006 angestiegen (Tabelle 1). Arbeitslose, die einen Vermittlungsgutschein von ihrer Arbeitsagentur bekommen haben, waren verglichen mit anderen Arbeitslosen eher männlich, besser ausgebildet, jünger, ohne gesundheitliche Einschränkungen, hatten eher deutsche Staatsangehörigkeit oder kamen aus Ostdeutschland (Dann et al. 2005, WZB/infas 2006). Demgemäß sind auch unter denjenigen, die einen Vermittlungsgutschein eingelöst haben mehr Ostdeutsche, mehr Jüngere und weniger Frauen als im Arbeitslosenbestand (Tabelle 2).

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Insgesamt wird dem Vermittlungsgutschein in mehreren Studien für verschiedene Ausgabezeiträume zwischen 2003 und 2005 in Evaluationszeiträumen von bis zu zwölf Monaten eine positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen bescheinigt. Demnach sind unter Arbeitsuchenden, die einen Vermittlungsgutschein bekommen haben vier, sechs oder zwölf Monate später zwischen vier und sieben Prozentpunkte mehr in Beschäftigung als in der Vergleichsgruppe (Dann et al. 2005; Heinze et al. 2005; Kruppe 2006a; Pfeiffer/Winterhager 2006a; Winterhager et al. 2006; WZB/infas 2006, Winterhager 2008). Allerdings sind über einen Vermittlungsgutschein begonnene Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt kürzer als andere (Heinze et al. 2005; Kruppe 2006a; WZB/infas 2006). Kurze Beschäftigungsdauern nach Einlösen des Vermittlungsgutscheins deuten auf mögliche Mitnahme hin. Dies ist jedoch nicht ausschließlich negativ zu interpretieren, da auch mit einer kürzeren Beschäftigung den negativen Wirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden kann.

Anders als bei eingekauften Vermittlungsdienstleistungen, können die privaten Dienstleister von vornherein Arbeitsuchende mit Vermittlungsgutschein ablehnen. Hier gibt es die Auffassung, dass Vermittlungsgutscheine aus betriebswirtschaftlicher Sicht keinen ausreichenden Anreiz darstellten, sich Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu widmen, weil der höhere Aufwand für diese Gruppen in keinem angemessenen Verhältnis zu den realisierbaren Zusatzerträgen stünde (Beckmann et al. 2004). Die nach Arbeitslosigkeitsdauer gestaffelten Vermittlungsprämien sollten zwar die Zusatzerträge für solche Problemgruppen erhöhen. Die theoretisch begründeten Bedenken haben sich trotzdem bestätigt: Personen, die mindestens neun Monate arbeitslos waren und einen Gutschein im Wert von 2.500 Euro bekamen, profitierten weniger vom Vermittlungsgutschein als Kurzzeitarbeitslose mit weniger hoch dotierten Gutscheinen. Auch für Ältere war die Ausgabe des Vermittlungsgutscheins im Vergleich zu jüngeren Arbeitsuchenden weniger effektiv (Dann et al. 2005; Heinze et al. 2005; Kruppe 2006a; Pfeiffer/Winterhager 2006a; Winterhager et al. 2006). Die Vereinheitlichung der Vergütung zwischen 2005 und 2007 könnte diese Unterschiede weiter vergrößert haben. Den Evaluationsergebnissen zufolge wird die Möglichkeit, für die Vermittlung von behinderten Menschen und Langzeitarbeitslosen eine um bis zu 500 Euro höhere zweite Rate zu zahlen, diese Unterschiede wohl auch nicht kompensieren können.

Ein Vergleich der beiden Alternativen Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins versus Überweisung an einen privaten Dienstleister über § 37 zeigt, dass die Inhaber eines Vermittlungsgutscheins mit drei bis fünf Prozentpunkten höherer Wahrscheinlichkeit eine reguläre Beschäftigung aufgenommen haben. Dies gilt für ausgegebene Gutscheine und Überweisungen an Dritte im ersten Halbjahr 2004 für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach Erhalt des Gutscheins (Pfeiffer/Winterhager 2006a, b).

Implementationsaspekte

Anders als bei der Beauftragung privater Vermittlungsdienstleister können sich Arbeitsuchende mit dem Vermittlungsgutschein selbst einen privaten Vermittler suchen. Für die öffentlichen Träger fallen damit keine Transaktionskosten für den relativ aufwändigen Einkaufsprozess wie bei der Beauftragung von privaten Vermittlern an. Allerdings besteht für Arbeitsuchende bezüglich des Vermittlungsmarktes kaum Transparenz. Im Internetportal der BA befindet sich eine nach Postleitzahlen geordnete Linksammlung privater Arbeitsvermittler, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen bleibt jedoch im Dunkeln. Die Bundesregierung hat zwar mit den Verbänden der Branche Qualitäts-Mindeststandards zu institutionellen Rahmenbedingungen, zum Vermittlungsprozess sowie fachliche und persönliche Voraussetzungen von Vermittlern festgelegt. Ob diese eingehalten werden, ist für den Arbeitsuchenden jedoch nicht transparent (WZB/infas 2006).

Zudem wäre es möglich, dass gerade Personen mit Vermittlungshemmnissen mit der Selbstauswahl eines privaten Vermittlers überfordert sind. Dies könnte zum einen dazu führen, dass diese Personen ihren Vermittlungsgutschein weniger häufig einlösen. Zum anderen könnte es aber auch eine Erklärung dafür sein, dass dieser Personenkreis, selbst wenn er den Gutschein einlöst, tendenziell weniger profitiert, weil ein weniger gut passender oder gar qualitativ schlecht arbeitender Vermittlungsdienstleister ausgewählt wird.

4.3 Personal-Service-Agentur

Personal-Service-Agenturen (PSA) sind Arbeitnehmerüberlassungen, die ihre Beschäftigten – genau wie andere Zeitarbeitsunternehmen – verleihen. Nach den Vorschlägen der Kommission um Peter Hartz (Hartz et al. 2002) sollten Arbeitgeber durch die PSA die Möglichkeit haben, entlehene Mitarbeiter zu geringen Kosten zu testen, um sie danach regulär einzustellen. Die Betreiber von PSA werden von den Trägern der öffentlichen Arbeitsvermittlung also beauftragt und finanziell gefördert, weil PSA ihre Mitarbeiter aus dem Arbeitslosenbestand nach Vorschlag der öffentlichen Arbeitsvermittlung rekrutieren, diese in verleihfreien Zeiten qualifizieren sollen und schließlich – über den so genannten Klebeeffekt – in reguläre Beschäftigung vermitteln sollen.

Der Betrieb einer PSA wird öffentlich ausgeschrieben. Der öffentliche Träger wählt den Betreiber nach Preis- und Qualitätsaspekten aus und schließt in der Regel Verträge mit zweijähriger Laufzeit und der Möglichkeit zur Verlängerung ab. Die PSA erhält je Mitarbeiter eine tagesgenaue Fallpauschale. Außerdem ist für den Fall einer erfolgreichen Vermittlung eines PSA-Mit-

arbeiters in reguläre Beschäftigung eine Prämie vorgesehen. Anders als in der konventionellen Leiharbeitsbranche gibt es innerhalb der PSA durch diese Vermittlungsprämie einen Anreiz, Klebeeffekte und andere Übergänge in reguläre Beschäftigung der Mitarbeiter zu fördern. Die konkrete Ausgestaltung der Ausschreibungen und Verträge mit den PSA wurde seit der Einführung mehrmals geändert (Hess et al. 2006; WZB/infas 2006).

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Die Verbreitung des Instruments ist stark zurückgegangen (Tabelle 1). Im Jahr 2004 begannen noch 56.000 Personen eine Beschäftigung in einer PSA, im Jahr 2006 waren es nur noch 16.000 Personen. Im Juni 2007 waren bundesweit weniger als 4.000 Personen in einer PSA beschäftigt. PSA-Beschäftigte waren zu geringeren Anteilen ohne Berufsausbildung und langzeitarbeitslos (Tabelle 2). Außerdem waren unter ihnen relativ betrachtet mehr Jüngere und weniger Ältere als unter den Arbeitslosen insgesamt.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Arbeitslose, die eine Beschäftigung in einer PSA aufnehmen, scheinen ihre Beschäftigungschancen dadurch nicht verbessert zu haben, d.h. die Beschäftigungschancen von PSA-Beschäftigten und ähnlichen Arbeitslosen, die keine PSA-Beschäftigung begonnen haben, unterscheiden sich nicht. Vielmehr ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass sich die mittlere Dauer bis zum Beginn einer regulären Beschäftigung durch die PSA um einen Monat verlängert (Hess et al. 2006; WZB/infas 2006). Allerdings unterscheidet sich in dieser Studie die Vergleichsgruppe statistisch signifikant von den PSA-Beschäftigten bezüglich der vorherigen Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Möglicherweise lässt sich keine positive Bilanz zur Wirkung von PSA ziehen, weil die mit dem Vergleichsgruppenansatz untersuchten PSA-Beschäftigten im Mittel schon an mehr Maßnahmen teilgenommen haben, was auf a priori schlechtere Beschäftigungschancen als in der verwendeten Vergleichsgruppe hindeutet.

Für Zeitarbeit allgemein zeigen Burda/Kvasnicka (2006): Die Chancen von Arbeitslosengeld- oder -hilfebeziehern, infolge einer Tätigkeit in der Leiharbeitsbranche eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, haben sich im Untersuchungszeitraum (Mitte der 90er Jahre) nicht verbessert. Die Tätigkeit erhöhte – im Vergleich zu Leistungsempfängern, die keine Leiharbeit aufgenommen hatten – lediglich die Wahrscheinlichkeit, weiterhin in der Zeitarbeitsbranche tätig zu sein. Dieser Befund lässt an der tatsächlichen Existenz des Klebeeffekts und an erleichterten Übergängen in reguläre Beschäftigung durch Leiharbeit zweifeln.

Auch bei den Übergängen von PSA in Beschäftigung in der Zeit von Mitte 2003 bis Anfang 2005 waren nur zehn Prozent auf den Klebeeffekt zurückzuführen (Jahn/Ochel 2007). Allerdings scheint der Klebeeffekt bei PSA größer zu sein, als bei konventionellen Zeitarbeitsunternehmen. Denn Unternehmen, die Leiharbeiter beschäftigen, berichteten in einer Befragung von einer Übernahmequote in unbefristete Beschäftigung von knapp sechs Prozent (RWI/ISG 2006). Ähnlich verhält es sich mit Übergängen in reguläre Beschäftigung: Während knapp ein Drittel der Austritte aus PSA von Mitte 2003 bis Anfang 2005 Übergänge in reguläre Beschäftigung waren (Jahn/Ochel 2007), waren es aus konventionellen Arbeitnehmerüberlassungen heraus

nur 21 Prozent (Antoni/Jahn 2006). Ob jedoch durch die Beschäftigung in einer PSA anstatt in einer konventionellen Arbeitnehmerüberlassung die Beschäftigungschancen steigen, lässt sich aus diesem Vergleich nicht schlussfolgern, weil nicht ersichtlich ist, ob sich beide Gruppen von Leiharbeitnehmern unterscheiden (keine Vergleichsgruppenansatz). Außerdem resultieren die Übergangsraten aus unterschiedlichen Berechnungskonzepten.

Ergebnisse von Implementationsanalysen

Während der öffentliche Träger über PSA Personen mit Vermittlungshemmnissen in reguläre Beschäftigung bringen will, zielt die PSA selbst darauf ab, ihre Beschäftigten in Konkurrenz zu kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen gewinnorientiert zu verleihen. Die Vermittlung steht dabei nicht zwangsläufig an erster Stelle (Hess et al. 2006). Dies gilt insbesondere, wenn der PSA-Betreiber gleichzeitig ein konventionelles Zeitarbeitsunternehmen ist. Denn deren Integrationsquote lag im Jahr 2004 mit 31 Prozent deutlich unter der Integrationsquote bei gemeinnützigen Bildungsträger-PSA (41 Prozent). Dabei wurde in diesem Jahr nur jede fünfte PSA von einem Bildungsträger betrieben, aber weit mehr als die Hälfte durch eine konventionelle Arbeitnehmerüberlassung (Jahn 2005).

Schon bei der Auswahl der PSA-Beschäftigten wird der grundlegende Interessenkonflikt zwischen der PSA und dem öffentlichen Träger relevant, denn nur 22 Prozent der zur PSA überwiesenen Arbeitslosen bekamen dort tatsächlich einen Arbeitsvertrag (Jahn/Ochel 2007). Bisher stellten PSA-Beschäftigte eher eine Positiv-Auswahl aus den Arbeitslosen dar, obwohl die Beschäftigten der PSA zur Kompensation von Produktivitätsnachteilen mit der Fallpauschale subventioniert werden. Die Fallpauschale ist demzufolge eher ein schwacher Anreiz zur Einstellung von Personen mit a priori schlechteren Beschäftigungschancen. Die Fallpauschale wurde jedoch auch nicht zur Qualifizierung aller PSA-Mitarbeiter verwendet: Nur 26 Prozent gaben in einer repräsentativen Umfrage an, ein Angebot der PSA für berufsfachliche Schulungen bekommen zu haben (Hess et al. 2006).

Die bisherigen Befunde lassen zwar keine abschließende Bewertung des Instruments zu, allerdings konnten sie die hohen Erwartungen an die PSA auch nicht bestätigen. Die PSA war schon vor der Einführung heftiger Kritik ausgesetzt und erlitt durch die Insolvenz des größten PSA-Betreibers 2004 einen schweren Imageschaden (Jahn 2005). Von der Zielgröße, je Agenturbezirk ein Prozent der Arbeitslosen in PSA zu beschäftigen, rückte die BA im selben Jahr ab (Jahn 2005). Zusätzlich wurde 2005 die gesetzliche Vorgabe zur flächendeckenden Nutzung von PSA gestrichen. Der Wegfall zentraler Vorgaben zur Nutzungsintensität könnte es erleichtern, PSA stärker als bisher von konventionellen Arbeitnehmerüberlassungen abzugrenzen, indem Personengruppen dort beschäftigt würden, die sonst keine Leiharbeit aufnehmen könnten.

5 Weiterbildung

Einen bedeutenden Anteil an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung Arbeitsloser, obwohl auch Beschäftigte gefördert werden können.

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung lassen sich grob unterteilen in a) berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und b) sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Unter die letzte Kategorie fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf diese „klassische“ Förderung beruflicher Weiterbildung. Nicht berücksichtigt werden u. a. Qualifizierungen während Kurzarbeit, Sonderprogramme für Jugendliche, Ältere oder Geringqualifizierte, soweit sie nicht nur mit zusätzlichen Haushaltsmitteln im Rahmen der Regelförderung durchgeführt werden. Trainingsmaßnahmen, die teilweise auch als Qualifizierungsmaßnahmen fungieren, ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Die Förderung beruflicher Weiterbildung löste 1998 die Kategorie „Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“ (FuU) ab. Seitdem folgten auch bei diesem Instrument bedeutende Änderungen, insbesondere durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – die so genannten „Hartz-Gesetze“: Bis Jahresende 2002 wurden Maßnahmeteilnehmer einer bestimmten Bildungsmaßnahme bei einem bestimmten Träger durch die Arbeitsagentur (damals Arbeitsamt) zugewiesen. Seit 2003 erhalten potenzielle Teilnehmende einen Bildungsgutschein mit Angaben zu Bildungsziel und Kursdauer, der bei jedem zertifizierten Träger im Tagespendelbereich eingelöst werden kann, der eine entsprechende Maßnahme anbietet. Dieses Verfahren wurde eingeführt, um durch eine Stärkung der Eigenverantwortung der Teilnehmenden und die Einführung von Marktmechanismen eine Qualitätssteigerung bei den angebotenen Maßnahmen zu bewirken. Auch die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit hin zu einem wirtschaftlichen und wirkungsorientierten Handeln und die (notwendige) Umverteilung von Geldern aus dem Eingliederungstitel zur Finanzierung neuer Instrumente (wie dem Existenzgründungszuschuss) führten zu gravierenden Veränderungen in der Umsetzung der Förderung beruflicher Weiterbildung.

Die Teilnahme an der Förderung wird grundsätzlich von individuellen Qualifikationsmängeln des Arbeitnehmers abhängig gemacht. D. h. es können Personen gefördert werden, die ohne eine entsprechende berufliche Weiterbildung keine Chance auf berufliche Eingliederung hätten, deren drohende Arbeitslosigkeit dadurch abgewandt werden könnte oder bei denen – zum Beispiel wegen eines fehlenden Berufsabschlusses – die Notwendigkeit der Weiterbildung generell anerkannt wird. Gleichzeitig aber soll eine tatsächliche Förderung auch von den Notwendigkeiten am Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden. Hier sollte ursprünglich durch die Einführung einer fest vorgeschriebenen Bildungszielplanung auf lokaler Ebene der kurzfristige, zukünftige Bedarf eingeschätzt werden. Auch weiterhin soll eine Bildungszielplanung durchgeführt werden, die Verpflichtung dazu wurde jedoch 2005 wieder aufgegeben.

Neben der direkten Eingliederungszielsetzung hat die FbW nach der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004) einen bedeutenden Anteil an einer Strategie lebens-

langen Lernens und kann insbesondere Gruppen einbeziehen, die ansonsten eher unterrepräsentiert an Weiterbildung teilnehmen.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Die Teilnahme an allen geförderten beruflichen Weiterbildungen ging von 523.000 Eintritten im Jahr 2000 auf 135.000 Eintritte in 2005 stark zurück (Tabelle 1). Erst 2006 erhöhte sich die Zahl wieder auf 247.000 Zugänge. Berufliche Weiterbildungen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf wurden im Jahr 2000 noch von 96.000 Personen begonnen. Im Jahr 2006 waren es nur noch 17.000, nachdem zuvor im Jahr 2005 ein Tiefststand mit 16.000 Eintritten erreicht wurde. Wesentlich höher – jedoch mit ähnlicher Entwicklung – war die Zahl der Zugänge bei sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Diese gingen von 427.000 im Jahr 2000 auf 115.000 in 2005 zurück, bevor sie im Jahr 2006 wieder auf 229.000 Eintritte stiegen.

Im Vergleich zur Zusammensetzung im Arbeitslosenbestand traten bis 2003 – bei Weiterbildungen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf bis 2004 – höhere Anteile an Frauen in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung ein; 2006 waren Frauen jedoch unterrepräsentiert (Tabelle 2). Für den gesamten Zeitraum deutlich unterrepräsentiert waren sowohl Langzeitarbeitslose als auch über 50-Jährige. Dagegen lag der Anteil von unter 25-Jährigen seit 2002 mit steigender Tendenz über ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Die Wirkung der Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen auf der Mikroebene wurde bereits in einer Vielzahl von Studien analysiert. Dabei unterscheiden sich oftmals Untersuchungszeitraum, Datengrundlage und Methode (vgl. hierzu insbesondere auch Kapitel 3). Auch die Ergebnisse der Studien sind heterogen. Studien auf Basis von aufbereiteten Verwaltungsdaten lassen gegenüber der Analyse von Befragungsdaten aufgrund der höheren Fallzahlen eine vertiefte Analyse heterogener Maßnahmeeffekte zu und bestätigen diese teilweise für spezifische Subgruppen und/oder Regionen.

Eine besondere Bedeutung hat der Einbindungseffekt bei der Förderung beruflicher Weiterbildung, wenn also Geförderte während der Teilnahme die Suchintensität nach einem neuen Arbeitsplatz reduzieren. Während bei anderen Maßnahmearten oftmals auch ein Abbruch der Teilnahme zugunsten einer Beschäftigungsaufnahme erwünscht ist, ist dieser Effekt – entgegen der vorherrschenden Bewertung bei den meisten Studien – bei der Teilnahme an einer beruflichen Fortbildungsmaßnahme akzeptabel, wenn mit Hilfe der Förderung ein Bildungszertifikat erworben werden soll. Dies trifft insbesondere auf lange Maßnahmen zu, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielen (Kruppe 2006b). Positive, aber vergleichsweise schwache Maßnahmeeffekte werden hierdurch erst in der mittleren bis langen Frist sichtbar (Schneider/Uhlendorff 2006).

Ergebnisse zur langfristigen Wirkung der Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen liegen vor allem aus einem Kooperationsprojekt zur Evaluation von FuU vor, an dem die Uni-

versitäten St. Gallen und Frankfurt am Main sowie das IAB beteiligt sind: Lechner et al. (2005, 2007a) untersuchen für Fördereintritte in den Jahren 1993 und 1994 die Wirksamkeit verschiedener Varianten im Vergleich untereinander und im Vergleich zur Nicht-Teilnahme über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahren. Die Teilnahme an FuU hat demnach längerfristig überwiegend positive Effekte auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – darunter besonders die Teilnahme an langen Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Zu ähnlichen Resultaten für FuU kommen auch Fitzenberger et al. (2006) für Westdeutschland, Fitzenberger/Völter (2007) für Ostdeutschland sowie Lechner/Wunsch (2007b), letztere für Fördereintritte der Jahre 1986 bis 1995. Biewen et al. (2006) zeigen für Fördereintritte in FbW in den Jahren 2000 bis 2002, dass die Teilnehmer an Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung oder in Übungsfirmen zwei Jahre nach Förderbeginn in Westdeutschland – aber nicht in Ostdeutschland – tendenziell häufiger beschäftigt waren als vergleichbare nicht geförderte Personen. Biewen et al. (2007) finden für die Jahre 2000 und 2001 für Westdeutschland positive Beschäftigungswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen kurzer und mittlerer Dauer. Kruppe (2006c) zeigt, dass zusätzlich mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte Teilnahmen den gleichen Fördereffekt aufweisen wie entsprechende Teilnahmen an Maßnahmen, die nur im Rahmen des SGB III gefördert wurden. Rinne et al. (2007) finden für Eintritte 2002 in Maßnahmen mit einer Dauer von sechs bis acht Monaten durchgängig einen positiven Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gegenüber vergleichbaren Nicht-Teilnehmern.

Analysen im Rahmen der Hartz-Evaluation (IZA et al. 2005, 2006) legen ebenfalls nahe, dass sich FbW tendenziell positiv auf die Integration in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirken. Schneider/Uhlendorff (2006) ermitteln – ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation und mit Vergleichsgruppenansätzen – dass eine FbW-Teilnahme bereits vor der Reform zu einem Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit geführt hat. Nach der Reform scheint die Effektivität der Maßnahmen gestiegen zu sein. Der Reformeffekt ist dabei in erster Linie auf eine Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmedauer und damit auch des Einbindungseffektes („Lock-in“-Effektes) zurückzuführen.

Eher eine Ausnahme stellen damit die Ergebnisse von Wunsch/Lechner (2008) dar, dass FbW-Maßnahmen in Westdeutschland in den Jahren 2000 bis 2002 im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Geförderten beitragen konnten.

Trotz der beschriebenen eher positiven Einschätzungen der Förderwirkung auf den Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermitteln zum Teil dieselben Studien, dass Weiterbildungsmaßnahmen nicht zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beigetragen haben (Lechner et al. 2005, 2007a, Lechner/Wunsch 2008, Hujer et al. 2006a, IZA et al. 2005, 2006). Der Unterschied erklärt sich dadurch, dass Erwerbspersonen sich nicht nur in Arbeitslosigkeit oder in Maßnahmen (einschließlich geförderter Beschäftigung) oder in ungeförderter Beschäftigung, sondern auch in einem in den Prozessdaten nicht erfassten Status befinden können. Hierzu zählen die Stille Reserve sowie Personen, die in den Ruhestand eintreten, sich selbständig ma-

chen oder verbeamtet werden. Den Unterschied zwischen der Förderwirkung zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und der Förderwirkung in Bezug auf den Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lässt sich entsprechend so interpretieren, dass ein geringerer Anteil der Geförderten als der Vergleichspersonen in einen nicht erfassten Status gewechselt ist. Möglicherweise wurden durch die Weiterbildungsmaßnahmen Personen im Arbeitsmarkt gehalten, die sonst in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären.

Implementationsaspekte

Mit den Hartz-Reformen wurde – wie oben dargestellt – die Zuweisungspraxis in FbW erheblich verändert. Zum einen wurde der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern gestärkt, mit dem Ziel, die Maßnahmequalität zu verbessern (Qualitätseffekt). Zum anderen orientiert sich die Vergabe des Bildungsgutscheins an individuellen Eingliederungsprognosen, was die Teilnehmerauswahl verbessern sollte (Selektionseffekt). IZA et al. (2006) ermitteln, dass die insgesamt positiven Reformwirkungen sich für die unterschiedlichen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung unterschiedlich stark aus diesem Qualitäts- und Selektionseffekt speisen. So sei der Selektionseffekt etwa bei berufspraktischen Weiterbildungen und Gruppenmaßnahmen mit Berufsabschluss relevant.

Gleichwohl gibt es auch Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen der Reform: So geben Arbeitsvermittler in den Agenturen an, dass der Bildungsgutschein zwar die Motivation der Teilnehmer in den Maßnahmen stärkt und die Abbruchquote senkt. Aber gerade arbeitsmarktfernere Arbeitslose seien häufig mit der Auswahl einer Maßnahme überfordert. Damit verstärke der Bildungsgutschein tendenziell die Selektion wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser in Bildungsmaßnahmen.

Von Seiten der Maßnahmeträger wird kritisiert, dass bestehende Netzwerke und Kooperationsbeziehungen durch die Reform zerstört worden seien. Zwar kann durchaus als Ziel der neuen Regelungen gelten, alte Trägerstrukturen aufzubrechen und neuen Anbietern eine Chance zu geben. Insbesondere in ländlichen Regionen und für weniger gängige Maßnahmen besteht aber die Gefahr eines Unterangebots.

6 Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen

Ziel von Trainingsmaßnahmen ist es vor allem, den Teilnehmern durch Bewerbungstraining und Qualifizierung die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Es handelt sich dabei um kurze Qualifizierungsmaßnahmen mit einer maximalen Dauer von zwölf Wochen. Sie existieren in der heutigen Form seit 1998 und sind im SGB III in den Paragraphen 48 bis 52 verankert. Seit 2005 werden sie sowohl für Arbeitslosengeld-I-Empfänger als auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger durchgeführt.

Es gibt eine große Bandbreite von Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen. Zum einen gibt es Bewerbungstraining-Kurse, bei denen die Teilnehmer Informationen rund um den Bewerbungsprozess erhalten, Bewerbungen schreiben und auf Vorstellungsgespräche vorberei-

tet werden. Diese meist recht kurzen Kurse (wenige Tage bis zu zwei Wochen) werden jedoch teilweise auch dazu genutzt, die Verfügbarkeit von Arbeitslosen zu überprüfen. Bei Verweigerung der Teilnahme können dann Kürzungen im Hilfebezug verhängt werden. Darüber hinaus wird mit Trainingsmaßnahmen zum einen das Ziel der Eignungsfeststellung sowie zum anderen der Kenntnisvermittlung verfolgt. Diese Kurse dauern bis zu acht Wochen. Werden sie als Maßnahmekombination durchgeführt, können sie auch bis zu zwölf Wochen dauern. Eignungsfeststellungen und Kenntnisvermittlungen finden in unterschiedlichen Berufsfeldern statt, wie im gewerblich-technischen, im pflegerischen, im Dienstleistungs- oder im kaufmännischen Bereich. Außerdem werden EDV-Anwendungen, Sprachkurse und Kurse mit Informationen zu Existenzgründungen angeboten.

Trainingsmaßnahmen können bei einem Bildungsträger als schulische Maßnahme oder in Betrieben, wo sie eher als Einzelmaßnahme durchgeführt werden, stattfinden. In Betrieben finden vor allem Maßnahmen zur Eignungsfeststellung sowie zur Vermittlung von Kenntnissen statt (siehe auch Kurtz 2003).

Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen sind während dieser Zeit nicht als arbeitslos sondern als arbeitsuchend registriert. Sie beziehen weiterhin Arbeitslosengeld I bzw. II. Außerdem werden die Maßnahmekosten, wie Kosten für den Lehrgang, die Anfahrt, Kinderbetreuung oder Arbeitskleidung, erstattet.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

In Tabelle 1 wird deutlich, dass die Zugangszahlen in den Jahren 2000 bis 2004 deutlich ansteigen und dann 2005 und 2006 wieder leicht zurückgegangen sind. Trotzdem sind Trainingsmaßnahmen nach wie vor ein vergleichsweise häufig genutztes Instrument. Seit 2001 verzeichnen sie insgesamt die meisten Zugänge an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Der Anteil an betrieblichen Trainingsmaßnahmen steigt stetig an. So finden im Jahr 2000 noch 21 Prozent der Trainingsmaßnahmen in Betrieben statt; 2006 sind dies schon fast 43 Prozent.

Insbesondere junge Erwachsene unter 25 Jahren werden in betrieblichen und nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen gefördert (Tabelle 2). Ältere Arbeitslose ab dem Alter von 50 Jahren sind hingegen in beiden Maßnahmevarianten deutlich unterrepräsentiert. Während der Frauenanteil bei nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen dem im Arbeitslosenbestand entspricht, sind Frauen bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen unterrepräsentiert.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Verglichen mit anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es wenig Evidenz über die individuellen Wirkungen von Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen. Allerdings sind die Ergebnisse, die es bisher gibt, beinahe durchweg positiv.

Biewen et al. (2007), Hujer et al. (2006b) sowie Wunsch/Lechner (2008) untersuchen Trainingsmaßnahmen, ohne auf die unterschiedliche Maßnahmevarianten einzugehen. Biewen et al. (2007) ermitteln positive Effekte auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung insbesonde-

re für Männer mit mindestens siebenmonatiger Arbeitslosigkeitsdauer sowie für Frauen mit mindestens viermonatiger Arbeitslosigkeitsdauer. Die Autoren nutzen dabei Vergleichsgruppenkonzepte. Von den männlichen Teilnehmern sind fünf Prozentpunkte mehr beschäftigt als vergleichbare Nicht-Teilnehmer. Bei den Frauen sind es sogar zehn Prozentpunkte. Hujer et al. (2006b) stellen fest, dass die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung von Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen in Westdeutschland 48 Prozent höher als bei jenen Arbeitslosen, die nicht teilgenommen haben. Die Teilnahme reduziert also die Arbeitsuchdauer. Wunsch/Lechner (2008) können unter Verwendung von Vergleichsgruppenkonzepten keine signifikanten Beschäftigungseffekte für die Wirkung von Trainingsmaßnahmen feststellen. Eine Ausnahme sind Personen ohne Berufsausbildung, für die Trainingsmaßnahmen teilweise eine positive Eingliederungswirkung aufweisen.

Stephan et al. (2006) sowie Wolff/Jozwiak (2007) hingegen berücksichtigen unterschiedliche Maßnahmevarianten. Stephan et al. (2006) unterscheiden zum einen Maßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit und zum anderen die Vermittlung von Kenntnissen in Betrieben sowie auch außerhalb von Betrieben. Nur für betriebliche Kenntnisvermittlungen können sie positive Effekte auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Maßnahmezeiten feststellen – für männliche Teilnehmer beträgt der Abstand zur Vergleichsgruppe immerhin 20 Prozentpunkte, für Frauen nur zehn Prozentpunkte. Wolff/Jozwiak (2007) unterscheiden betriebliche und nicht-betriebliche Maßnahmen und untersuchen ihre Wirksamkeit für den Kreis der Arbeitslosengeld-II-Bezieher (Rechtskreis SGB II) im Gegensatz zu den anderen Studien, die sich mit dem Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeld-/Arbeitslosenhilfe-Bezieher, Arbeitslosengeld-I-Bezieher) beschäftigen. Für beide Maßnahmevarianten zeigen sich positive Wirkungen auf die reguläre Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, wobei diese für nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen erheblich geringer ausfallen. 20 Monate nach Maßnahmebeginn weisen die Teilnehmer eine um etwa drei Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, regulär beschäftigt zu sein, als die vergleichbaren Nicht-Teilnehmer. Für Teilnehmer an betrieblichen Trainingsmaßnahmen betragen die Unterschiede in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern 13 bis 19 Prozentpunkte, wobei die Wirkung für westdeutsche Frauen am geringsten ausfällt.

Büttner (2007) nutzt experimentelle Daten und zeigt damit die Wirkung der Maßnahmeankündigung auf, was mit administrativen Daten nicht möglich wäre. Dabei untersucht er vierwöchige Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung mit Anschlusspraktikum für teilzeitarbeitslose Frauen, Arbeitslose mit gewerblichen Berufen und Jugendliche. Er stellt fest, dass der Erhalt einer Einladung stärkere Effekte auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit hat als die Teilnahme an einer Maßnahme. Die Wirkung der Einladung ist mit 15 Prozentpunkten für Jugendliche am höchsten, für die anderen beiden Gruppen betragen sie fünf bis zehn Prozentpunkte.

7 Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen

Zu den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen zählen unterschiedliche Varianten von Lohnkostenzuschüssen sowie der Gründungsförderung. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf

die stärker genutzten Varianten. Nicht diskutiert werden etwa der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwer behinderte Menschen (§ 219 SGB III) sowie Sonderregelungen für behinderte Personen.

Zu beachten ist, dass sich beschäftigungsbegleitende Maßnahmen – dies gilt aber genauso für betriebliche Trainingsmaßnahmen und PSA – nicht „verschreiben“ lassen: Die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss setzt einen einstellungswilligen Betrieb voraus, während Arbeitslose vor einer Unternehmensgründung erst einmal in der Lage sein müssen, ein schlüssiges Gründungskonzept zu entwickeln.

7.1 Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse (EGZ) zum Arbeitsentgelt sind eine Ermessensleistung der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Sie können in den beiden Rechtskreisen SGB II und III zeitlich befristet an Arbeitgeber ausbezahlt werden, die Personen mit Vermittlungshemmnissen einstellen. Die Förderung senkt die Arbeitskosten der Geförderten; sie kann Produktivitätsnachteile ausgleichen und den Erwerb von Berufserfahrung ermöglichen.

Bis 2004 sah das SGB III drei Varianten von Eingliederungszuschüssen mit unterschiedlicher Zielgruppenorientierung vor: *Bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung und für Ältere*. Je nach Fördervariante waren unterschiedliche Obergrenzen für die Höhe und Dauer der Förderung maßgeblich. Durch das dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erfolgte 2004 eine Reform des Instruments: Der Eingliederungszuschuss in seiner derzeitigen Ausgestaltung (§§ 217-221 SGB III) richtet sich allgemein an *Personen mit Vermittlungshemmnissen*, welche sich im konkreten Förderfall in einer vorübergehenden Leistungsminderung äußern. Er wurde 2007 durch erweiterte Förderkonditionen in einem eigenen Eingliederungszuschusses für Ältere ab 50 Jahren (§ 421f SGB III) sowie einen Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p SGB III) ergänzt.

Gegenwärtig gelten für den Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen ein Förderhöchstsatz von 50 Prozent und eine Förderhöchstdauer von zwölf Monaten (s. Bernhard et al. 2007 für eine genaue Übersicht der Förderkonditionen). Sowohl die Entscheidung über die Gewährung der Förderung als auch über Höhe und Dauer des Zuschusses liegen dabei – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – im Ermessen der Arbeitsvermittler. Höhe und Dauer der Förderung sollen sich dabei nach der Minderleistung des Arbeitnehmers und den jeweiligen Eingliederungserfordernissen richten. Ausgeschlossen ist eine Förderung mit Eingliederungszuschüssen insbesondere dann, wenn der Arbeitgeber eine Entlassung vorgenommen hat, um bei einer Neueinstellung einen Zuschuss zu erhalten, oder ein Arbeitnehmer eingestellt wird, der bereits früher im Unternehmen tätig war. Auch kann der Arbeitgeber zur teilweisen Rückzahlung der Zuschüsse verpflichtet werden, wenn er dem Arbeitnehmer während des Förderzeitraums oder der darauf folgenden Nachbeschäftigungszeit (die noch einmal so lang wie die Förderdauer ist) willkürlich kündigt. Rückzahlungsverpflichtung und Nachbeschäftigungsfrist entfallen für Ältere ab 50 Jahren.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Eingliederungszuschüsse sind in Deutschland die am häufigsten eingesetzte Variante von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber. Nach über 150.000 Förderzugängen im Jahr 2000 sank die Zahl der Eintritte in eine Förderung mit Eingliederungszuschüssen zunächst (Tabelle 1). Einhergehend mit steigenden Arbeitslosenzahlen und dem Auslaufen arbeitsmarktpolitischer Sonderprogramme in deren Rahmen ebenfalls Lohnkostenzuschüsse gewährt werden konnten, erhöhten sich die Zugangszahlen 2002 auf knapp 190.000. Bis 2005 entwickelten sich die Eintritte in die Förderung jedoch wieder rückläufig. Mit knapp 220.000 Zugängen im Jahr 2006 gewinnt der Eingliederungszuschuss aktuell wieder an Bedeutung. Dabei erfolgte 2005 und 2006 etwas weniger als die Hälfte der Zugänge im Rechtskreis SGB II. Im Zeitablauf ist bei den Eingliederungszuschüssen ein eindeutiger Trend zu kürzeren Förderdauern zu beobachten (Tabelle 3).

Der Frauenanteil an den Förderzugängen lag – vor allem in den letzten Jahren – deutlich unter dem Frauenanteil am Arbeitslosenbestand (Tabelle 2). Auch Personen in Westdeutschland sowie Langzeitarbeitslose wurden unterproportional gefördert. Der Anteil geförderter junger Erwachsener hat sich seit 2004 etwa verdreifacht und liegt nun deutlich über dem Anteil der Jugendlichen am Arbeitslosenbestand. Dieser sprunghafte Anstieg in den Förderchancen erfolgte dabei parallel zum Auslaufen des Jugendsofortprogramms, in dessen Rahmen auch Lohnkostenzuschüsse gewährt werden konnten. Der Anteil Älterer an den Personen, die mit Eingliederungszuschüssen gefördert wurden, entspricht in etwa ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Ob die Förderung die Arbeitsmarktchancen zuvor Arbeitsloser verbessert hat, lässt sich durch einen Vergleich der Geförderten mit einer Gruppe ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitsloser abschätzen. Jaenichen (2002) untersucht die Auswirkungen eines Eintritts in die Förderung mit Varianten von Lohnkostenzuschüssen in den ersten Monaten des Jahres 1999. Sie schätzt dabei den Effekt der Förderung auf einen späteren Verbleib der Geförderten in Arbeitslosigkeit, und zwar im Vergleich zu keiner oder aber einer späteren Förderung. Zwei Jahre nach Förderbeginn ist der Anteil der Arbeitslosen unter den Geförderten etwa 20 Prozentpunkte geringer als unter den Vergleichspersonen, er ist aber insbesondere bei einigen schwach zielgruppenorientierten Fördervarianten nicht mehr signifikant von Null verschieden. Jaenichen (2005) schätzt ergänzend – für einen Zeitraum von drei Jahren nach Fördereintritt – die Förderwirkungen auf den Verbleib in ungeförderter Beschäftigung. Nach einem anfänglichen Einbindungseffekt wird der Fördereffekt insgesamt positiv. Die geschätzte Förderwirkung liegt drei Jahre nach Förderbeginn immer noch bei 20 bis 40 Prozentpunkten. Die im Vergleich zu der früheren Studie höheren Fördereffekte sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die nicht geförderten Vergleichspersonen häufiger als Geförderte in die Nichterwerbstätigkeit wechseln: Eingliederungszuschüsse tragen damit dazu bei, dass Personen, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten, weiterhin erwerbstätig sind.

Aktualisiert wurden diese Befunde durch Analysen des IAB im Rahmen der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ (Bernhard et al. 2006b, 2007, Heinemann et al. 2006b, ZEW et al. 2006, Jaenichen/Stephan 2007). Untersuchungsgegenstand waren die Arbeitsmarktchancen von Personen, die in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2002 mit Varianten von Eingliederungszuschüssen gefördert wurden. Der Förderzeitraum und die Nachbeschäftigungsfrist wurden nicht als Zeiten regulärer Beschäftigung und damit als „Erfolg“ gewertet. Je nach untersuchter Teilgruppe waren drei Jahre nach Förderbeginn 40 bis 70 Prozent der Geförderten regulär beschäftigt, während zwischen 60 und 80 Prozent weder arbeitslos gemeldet noch in einer Maßnahmen waren (Bernhard et al. 2007). Wiederum zeigte sich im Vergleich zu ähnlichen Personen, die nicht oder später gefördert wurden, nach einem anfänglichen Einbindungseffekt eine deutlich positive Förderwirkung, die aber im Zeitablauf zurückging. Der Anteil der Geförderten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegt drei Jahre nach Förderbeginn auch für diese Zugangskohorten 20 bis 40 Prozentpunkte über dem der Vergleichsgruppen. Besonders hoch fallen die geschätzten Förderwirkungen dabei für Frauen in Ostdeutschland aus. Wiederum sind die Effekte deutlich geringer, wenn nicht der Verbleib in ungeförderter Beschäftigung, sondern die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und weiteren Maßnahmeteilnahmen untersucht wird. Ganz besonders deutlich wird dies bei der Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere in Westdeutschland (ZEW et al. 2006, Bernhard et al. 2007). Hier sind die Geförderten zwar häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als die Vergleichspersonen, aber nicht seltener arbeitslos gemeldet bzw. in Maßnahmen, denn gerade die älteren Vergleichspersonen nutzen Rückzugsmöglichkeiten aus dem Arbeitsmarkt und damit auch aus der registrierten Arbeitslosigkeit: Nach § 428 SGB III mussten Arbeitslose ab einem Alter von 58 Jahren der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Zudem wurde im Rahmen der Hartz-Evaluation auch der Effekt gesetzlicher Änderungen der Förderbedingungen auf die Einstellungschancen anspruchsberechtigter Personen untersucht (ZEW et al. 2006, Boockmann et al. 2007). Im Ergebnis hatten weder die Ausweitung der Förderberechtigten für den Eingliederungszuschuss für Ältere auf Personen mit einer bis halbjährigen Arbeitslosigkeitsdauer im Jahr 2002 noch die Angleichung der Förderbedingungen von Älteren und Jüngeren im Jahr 2004 Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen der meisten hierdurch betroffenen älteren Personen. Lediglich bei betroffenen Frauen in Ostdeutschland verbesserten bzw. verschlechterten sich die Beschäftigungschancen infolge der gesetzlichen Änderungen.

Implementationsaspekte

Nach den mikroökonomischen Wirkungsstudien kann der Eingliederungszuschuss als eines der erfolgreichsten Instrumente im arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gelten. Dennoch ist bei seinem Einsatz Vorsicht geboten. Nicht nur ist die Frage von Mitnahme- und Substitutionseffekten noch nicht hinreichend geklärt (vgl. unten), auch weisen Implementationsstudien (ZEW et al. 2006) auf Missbrauchspotenzial in anderer Hinsicht hin: Nach Angaben der Arbeitagenturen wird ein Eingliederungszuschuss zumeist auf Vorschlag des einstellenden

Betriebs vergeben. Gleichzeitig ist nach der Reform die Wohnortagentur des Arbeitslosen, nicht mehr die Agentur am Betriebssitz für den EGZ zuständig. Damit entsteht das Risiko einer Förderkonkurrenz zwischen den Agenturen für Arbeit an unterschiedlichen Standorten. Dieses Risiko wird noch dadurch verschärft, dass seit 2005 auch die regionalen Grundsicherungsstellen im SGB II Eingliederungszuschüsse ausgeben können. Eine Standardisierung des EGZ würde zwar das Problem einer möglichen Förderkonkurrenz lösen. Die Möglichkeit, Dauer und Höhe des EGZ je nach Arbeitsmarktnähe des Arbeitslosen und regionaler Arbeitsmarktsituation anzupassen, ist aber möglicherweise ein Beitrag zum erfolgreichen Einsatz des Instruments.

7.2 Instrumente der Gründungsförderung

Gründungen aus der Arbeitslosigkeit unterstützt die Arbeitsagentur, indem Arbeitslose in der Anlaufphase ihrer Gründung eine finanzielle Förderung erhalten. Die Förderung zielt dabei auf die Sicherung des Lebensunterhaltes bzw. die soziale Absicherung der Geförderten; hierdurch sinken die Opportunitätskosten einer selbständigen Tätigkeit. Im Rechtskreis SGB III erfolgte die Förderung bis Anfang August 2006 durch Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss und seitdem durch den Gründungszuschuss. Im Rechtskreis SGB II ist eine Förderung von Gründungen ausschließlich auf Basis des Einstiegsgeldes (Noll et al. 2006) möglich. Da die Förderzahlen bei letzterem jedoch vergleichsweise gering sind und die ersten Wirkungsanalysen noch nicht vollständig abgeschlossen sind, beschränkt sich die Darstellung im Folgenden im Wesentlichen auf die drei erstgenannten Maßnahmen.

Das bereits Mitte der 80er Jahre eingeführte *Überbrückungsgeld* (ÜG, § 57 SGB III) wurde im Regelfall für sechs Monate in Höhe der Lohnersatzleistungen gezahlt; hinzu kam ein pauschalierter Sozialversicherungsbeitrag. Die Höhe war damit individuell zugeschnitten und sicherte während der Startphase den Lebensunterhalt des Gründers, der sich selbst um seine soziale Absicherung kümmern musste. Im Jahr 2003 kam der *Existenzgründungszuschuss* (ExGZ oder „Ich-AG“, § 421l SGB III) als zweites Instrument der Gründungsförderung hinzu. Der Existenzgründungszuschuss wurde für bis zu drei Jahre gezahlt. Die Förderhöhe sank von 600 € pro Monat im ersten Förderjahr auf 360 € im zweiten und 240 € im dritten Jahr. Für eine Weiterförderung durfte das jährliche Arbeitseinkommen dabei 25.000 € nicht überschreiten. Die Geförderten waren während der gesamten Förderdauer Pflichtmitglieder in der gesetzlichen Rentenversicherung und konnten sich zu günstigen Konditionen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung versichern. Im Vergleich zum Überbrückungsgeld war der Existenzgründungszuschuss damit vor allem für Personen mit einem geringen Anspruch auf Lohnersatzleistungen attraktiv (Koch/Wießner 2003). Im August 2006 wurden die beiden bisherigen Instrumente durch den neu geschaffenen *Gründungszuschuss* (GZ, § 57 SGB III) abgelöst. Die Förderung erfolgt nun für neun Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes I. Sie kann nach einer Erfolgsprüfung um weitere sechs Monate verlängert werden, wobei der Zuschuss dann nur noch 300 € monatlich beträgt.

Individuelle Voraussetzung für eine Inanspruchnahme dieser Instrumente ist nach wie vor ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen oder die vorherige Teilnahme an einer Arbeitsbeschaf-

fungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme. Instrumente der Gründungsförderung sind im Wesentlichen Pflichtleistungen (das Überbrückungsgeld seit 2004; die zweite Förderphase des Gründungszuschusses ist eine Ermessungsleistung). Eine Förderung setzt allerdings eine Prüfung der Erfolgsaussichten durch eine Tragfähigkeitsbescheinigung voraus (beim Existenzgründungszuschuss seit November 2004). Restansprüche auf Arbeitslosengeld werden durch die Förderung nicht aufgezehrt, sondern können innerhalb von vier Jahren nach ihrer Entstehung geltend gemacht werden.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Im Zeitraum 2000 bis 2004 war für die Instrumente der Gründungsförderung ein starker Anstieg der Förderzahlen zu verzeichnen (Tabelle 1). Eine Förderung mit Überbrückungsgeld nahmen im Jahr 2000 gut 90.000 Personen auf. Die Zahl der Förderzugänge verdoppelte sich bis 2004. In der Folge gingen die Zugänge dann auf etwa 110.000 im Jahr 2006 zurück. Der Existenzgründungszuschuss wurde bereits 2003, im Jahr seiner Einführung, von etwa 90.000 Personen (Zugänge) in Anspruch genommen. Im Folgejahr – in das auch das Maximum der Zugänge in das Überbrückungsgeld fiel – stieg die Zahl der Förderzugänge auf fast 170.000 Personen. Da beide Maßnahmen unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen ansprachen, kam es offensichtlich nicht zu einer Förderkonkurrenz zwischen beiden Instrumenten. Getrieben wurden die hohen Zugänge im Jahr 2004 auch dadurch, dass Langzeitarbeitslose durch die Förderung einen Wechsel in den Rechtskreis SGB II zum Beginn des Jahres 2005 vermeiden bzw. hinausschieben konnten. In der Folge sanken die Förderzugänge auf gut 40.000 im Jahr 2006, auch infolge einer restriktiveren Vergabepaxis. Die Förderzugänge in den – im August 2006 in Kraft getretenen – neuen Gründungszuschuss betragen im Rest des Jahres noch gut 30.000.

Beim Überbrückungsgeld lagen im Untersuchungszeitraum der Anteil der Frauen und der Ostdeutschen unter dem jeweiligen Anteil am Arbeitslosenbestand (Tabelle 2). Der Existenzgründungszuschuss hingegen wurde auch von Frauen und im Osten stark in Anspruch genommen – er bot sich insbesondere dann an, wenn vor der Arbeitslosigkeit ein eher niedriges Einkommen erzielt wurde. Die Gründungsförderung konzentrierte sich weiterhin auf die mittleren Alterskohorten: Während Jüngere oft erst wenig Erfahrung im Arbeitsmarkt sammeln konnten und gegebenenfalls auch in das Bildungssystem zurückkehren können, ist bei Älteren der verbleibende Amortisationszeitraum für Investitionen in ein Gründungsvorhaben kurz, und ihnen steht häufig der Weg in den vorgezogenen Ruhestand offen. Langzeitarbeitslose wurden durch die Maßnahmen nur in geringem Maße erreicht.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Im Kontext der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ wurden die Wirkungen von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss auf die Geförderten – im Vergleich zu keiner oder einer späteren Förderung – untersucht (IAB et al. 2006, Baumgartner et al. 2006, Caliendo et al. 2006, Caliendo et al. 2007, Baumgartner/Caliendo 2007). Gegenstand der Studien sind Personen, die im 3. Quartal 2003 ein Unternehmen gegründet haben und dabei mit dem Überbrückungsgeld oder dem Existenzgründungszuschuss gefördert wurden. Jeweils etwa 3.000 Personen sowie eine Vergleichsgruppe ungeför-

derter Personen wurden Anfang 2004 und teils auch Anfang 2005 telefonisch befragt. Dabei waren 28 Monate nach Förderbeginn immerhin noch um die 70 Prozent der Geförderten selbständig (Caliendo et al. 2007). Der Anteil lag beim Existenzgründungszuschuss leicht höher als beim Überbrückungsgeld, wobei bei ersterem der maximale Förderzeitraum erst nach 36 Monaten abläuft. Festzuhalten ist außerdem, dass eher Einzelselbständigkeiten gefördert werden (Caliendo et al. 2006).

Die Ergebnisvariablen der mikroökonomischen Analysen beziehen sich darauf, ob die untersuchten Personen in den 28 Monaten nach Förderbeginn a) nicht arbeitslos gemeldet bzw. b) sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig waren, und wie hoch c) ihr Einkommen war. Zeiten geförderter Selbständigkeit werden hier also bereits als „Erfolg“ der Förderung gewertet. Im Ergebnis zeigt sich (Caliendo et al. 2007), dass 28 Monate nach Förderbeginn der Anteil der registrierten Arbeitslosen bei den Geförderten etwa 20 Prozentpunkte niedriger lag als in der Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeförderter Personen. Der Anteil in Selbständigkeit oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist unter den Geförderten beim Überbrückungsgeld etwa 30 bis 40 Prozentpunkte und beim Existenzgründungszuschuss etwa 40 bis 50 Prozentpunkte höher als bei den Vergleichspersonen. Auch das Gesamteinkommen fällt bei den Gründern signifikant höher aus als in den Vergleichsgruppen (eine Ausnahme sind mit dem Existenzgründungszuschuss geförderte Frauen). Eine Auswertung der Teilnehmerheterogenität in Caliendo et al. (2006), weist dabei darauf hin, dass eine Förderung mit dem Überbrückungsgeld oder dem Existenzgründungszuschuss für ältere Männer und vormals Langzeitarbeitslose in Westdeutschland besonders effektiv war.

Eine ergänzende Effizienzanalyse (Caliendo et al. 2007), in der die gesparte Arbeitslosenunterstützung den Programmkosten gegenübergestellt wird, kommt zu dem Schluss, dass das Überbrückungsgeld für die Geförderten nicht nur effektiv, sondern für die Arbeitsverwaltung auch monetär effizient war – die Einspareffekte lagen über den Maßnahmekosten. Der Existenzgründungszuschuss erweist sich für die Geförderten hingegen zwar als effektiv, die Effizienzanalyse weist hier allerdings auf ein geringes monetäres Defizit für die Arbeitsverwaltung hin.

Eine weitere kontrafaktische Situation – die Entscheidung für eine ungefördernde Gründung – untersuchen Pfeiffer/Reize (2000). Sie vergleichen mit dem Überbrückungsgeld geförderte Gründungen in den Jahren 1993 bis 1995 mit solchen, die ungefördert waren. Dabei legen die Autoren das Erfolgskriterium an, dass die selbständige Tätigkeit ein Jahr nach der Gründung weiterhin besteht. Sie nutzen hierzu Daten aus dem ZEW-Gründungspanel. Im Ergebnis finden sie für Ostdeutschland – aber nicht für Westdeutschland – leicht geringere Überlebenschancen für Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus. Hingegen unterscheidet sich die Zahl der Beschäftigten in ungefördernden und geförderten Unternehmen nicht signifikant.

Wirkungsanalysen zur Gründungsförderung für Arbeitslosengeld-II-Bezieher durch Einstiegs-geld wurden bislang noch nicht veröffentlicht. Allerdings entsteht am IAB derzeit eine erste Studie hierzu. Vorläufige Ergebnisse sprechen dafür, dass die Förderung zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Vermeidung von ALG-II-Bezug beiträgt. Zwanzig Monate nach Maß-

nahmebeginn beträgt die geschätzte Nettowirkung auf die Quote der weder arbeitslos noch arbeitsuchend gemeldeten Teilnehmer etwa 20 Prozentpunkte. Die Wirkung auf die Zielgröße „Vermeidung von ALG-II-Bezug“ ist etwas geringer. Auch wenn die Dauer der Förderung bis zu zwanzig Monate betragen kann, sind zu diesem Zeitpunkt bereits nahezu alle Förderungen abgeschlossen.

Den Verbleib von Geförderten – ohne Kontrastierung mit einer Vergleichsgruppe – untersucht Wießner (2000, 2005). Wießner (2000) schätzt Determinanten des Verbleibs in Selbständigkeit – drei bis vier Jahre nach Förderbeginn – für Personen, die 1994 bzw. 1995 mit dem Überbrückungsgeld gefördert wurden. Im Ergebnis blieben verheiratete Gründer, solche mit hilfreichen Erfahrungen sowie Gründer in Ostdeutschland eher selbständig. Wießner (2005) befragte im Jahr 2004 eine Stichprobe von Personen, die eine Förderung mit dem Existenzgründungszuschuss abgebrochen hatten. Dabei zeigte sich, dass Abbrüche vor allem auf Auftragsmangel und Finanzierungsengpässe zurückgingen.

Implementationsaspekte

Anders als bei der Einführung des Existenzgründungszuschusses erwartet, trat die Ich-AG nicht in Konkurrenz zum etablierten Überbrückungsgeld. Vielmehr wurde durch den ExGZ eine andere Personengruppe unter den Arbeitslosen für eine geförderte Existenzgründung gewonnen. Der ExGZ wurde z.B. eher für kleinere Gründungen genutzt, sowohl was Geschäftsziel, als auch Kapitalausstattung angeht. Auffällig ist auch ein deutlich höherer Frauenanteil an den Gründern als beim Überbrückungsgeld. Dies führte aber nach den gegenwärtig vorliegenden Befunden nicht dazu, dass der individuelle Erfolg maßgeblich beeinflusst hätte. Für eine abschließende Beurteilung ist abzuwarten, ob die „Ich-AGs“ auch nach Ablauf der Förderung Bestand haben bzw. ob vormals ExGZ-Geförderte bessere Chancen auf die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung haben. Für die Weiterentwicklung der Instrumente hat dies allerdings wenig Belang, da beide Instrumente ja bereits abgeschafft wurden. Es bleibt aber eine spannende Frage, ob die neuen Instrumente der Gründungsförderung eine ebenso heterogene Klientel ansprechen und ähnlich erfolgreich sein werden.

8 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist nachrangig zu Beschäftigung, Ausbildung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie wird zeitlich befristet für besondere Problemgruppen des Arbeitsmarkts eingesetzt. Derzeit existieren drei sehr ähnliche Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Instrumentarium der BA. Hierzu gehören zum einen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die bereits 1969 im Arbeitsförderungsgesetz verankert wurden und heute sowohl im Rechtskreis SGB II als auch SGB III zur Verfügung stehen. Darüber hinaus gibt es seit 2005 nur für Arbeitslosengeld-II-Empfänger Arbeitsgelegenheiten in zwei Varianten: 1) in der Mehraufwandsvariante und 2) in der Entgeltvariante.

Alle drei Maßnahmen verfolgen das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmern zu erhöhen und auf diese Weise ihre Aussichten auf Beschäftigung zu verbessern. Dabei soll den Teil-

nehmern etwas über ihre Eignungen und Interessen vermittelt werden. Außerdem soll die soziale Integration der Geförderten unterstützt werden, indem sie während der Maßnahme soziale Kontakte knüpfen können sowie einen geregelten Tagesablauf haben. Neben diesen gemeinsamen Zielsetzungen unterscheiden sich die drei Maßnahmen jedoch auch in Bezug auf bestimmte Ziele. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante werden beispielsweise auch als Test zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt. ABM dienen seit 2004 vornehmlich zur Verringerung der offenen Arbeitslosigkeit. Dies traf insbesondere nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland zu.

8.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit über 30 Jahren. Sie haben im Laufe der Zeit einige Änderungen erfahren. Seit 2005 stehen sie nicht nur Beziehern von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe sondern auch bedürftigen Beziehern von Arbeitslosengeld II zur Verfügung. Arbeiten im Rahmen von ABM müssen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Träger bekommen pauschalierte Zuschüsse von i.d.R. 900 bis 1300 Euro pro Monat, Teilnehmer erhalten ein übliches Arbeitsentgelt. ABM sind sozialversicherungspflichtig; Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden jedoch nicht gezahlt. So entsteht kein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld und Drehtüreffekte werden vermieden. Die Dauer liegt in der Regel bei bis zu zwölf Monaten. Vergleichbar mit ABM waren Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die sich hauptsächlich durch ihre Zielgruppe (keine Fokussierung auf Langzeitarbeitslose) von ABM unterschieden. Im Zuge der Hartz-Reformen wurden beide Maßnahmen unter ABM zusammengefasst.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Im Jahr 2000 waren ABM mit über 200.000 Zugängen die zugangsstärkste Beschäftigung schaffende Maßnahme (Tabelle 1). Die Zugangszahlen gingen bis 2006 auf knapp 80.000 zurück. Ost- und westdeutsche ABM-Teilnehmer unterscheiden sich deutlich voneinander (Tabelle 2): Zum einen ist der Frauenanteil in Ostdeutschland sehr viel höher als in Westdeutschland. Zum anderen sind Unterschiede in der Altersstruktur erkennbar. In Westdeutschland nehmen Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren häufiger an einer ABM teil, im Osten hingegen eher Personen, die 50 oder älter sind. Dies deutet auf einen unterschiedlichen Gebrauch der Maßnahme in beiden Regionen hin (Bernhard et al. 2006a). In Ostdeutschland wurden ABM vielfach zur Entlastung des Arbeitsmarktes und zur Überbrückung bis zur Rente eingesetzt, in Westdeutschland wurde hingegen stärker von der vereinfachten Zuweisung Jugendlicher Gebrauch gemacht. Junge Erwachsene ohne Berufsausbildung können leichter in ABM vermittelt werden, weil für sie die Zuweisungsbeschränkung entfällt, nach der nur Arbeitslose teilnehmen können, die ausschließlich durch eine ABM eine Beschäftigung aufnehmen können.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

In Deutschland existiert erst seit einigen Jahren eine Basis amtlicher Daten zur Evaluation. Frühere Evaluationen beruhen auf Befragungsdaten (Arbeitsmarktmonitor Ost, Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt, Sozio-oekonomisches Panel). Nachteil der Befragungsdaten sind die

kleinen Fallzahlen und die damit verbundene eingeschränkte Möglichkeit, Effektheterogenität zu untersuchen. Meist müssen wegen der geringen Fallzahlen Maßnahmen zusammengefasst werden (z.B. ABM und SAM). Da jedoch Effektheterogenität ein wichtiger Aspekt ist, werden im Folgenden nur Ergebnisse von Studien wiedergegeben, die auf amtlichen Daten basieren. Einen Überblick über Evaluationsstudien zu ABM mit Befragungsdaten geben Fitzenberger/Speckesser (2000), Hagen/Steiner (2000) sowie Hujer/Caliendo (2001).

Caliendo et al. (2005a, 2005b) untersuchten die Wirkungen von ABM auf Personen, die ihre Teilnahme im Februar 2000 beginnen im Vergleich zu arbeitslosen Personen, die in diesem Zeitraum keine ABM beginnen. Auch wenn starke Unterschiede zwischen den untersuchten Teilgruppen beobachtbar sind, lässt sich folgendes feststellen: Kurzfristig (nach fünf bzw. 16 Monaten) reduzieren ABM durch Einsperreffekte die Beschäftigungschancen für alle Teilnehmergruppen. In Westdeutschland reduzieren sich kurzfristig die Beschäftigungschancen von Teilnehmern um 20 Prozentpunkte. In Ostdeutschland sind die Einsperreffekte mit etwa 9 Prozentpunkten für Frauen und zwölf bis 14 Prozentpunkten deutlich geringer, da die Arbeitsmarktsituation dort schwieriger als im Westen ist und dadurch auch Nicht-Teilnehmer niedrigere Beschäftigungschancen aufweisen. Längerfristig treten für einzelne Teilnehmergruppen positive Beschäftigungseffekte von bis zu zwölf Prozentpunkten auf. Der Effekt ist jedoch für die meisten Teilnehmergruppen negativ oder nicht signifikant. Die Ergebnisse zu den von ABM profitierenden Gruppen sind teilweise kontrovers (Caliendo 2006): Zum einen profitieren langzeitarbeitslose Personen, eine Problemgruppe des Arbeitsmarkts, zum anderen hochqualifizierte Männer, eine Gruppe mit überdurchschnittlich guten Beschäftigungschancen, und ältere Frauen in Westdeutschland.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass ABM im Großen und Ganzen keinen Beitrag zur Integration in Beschäftigung leisten und stärker auf Problemgruppen am Arbeitsmarkt konzentriert werden sollten.

Implementationsaspekte

Für die Einordnung der Integrationswirkungen von ABM sind besonders die Ziele von Belang, die mit diesem Instrument verfolgt werden. Denn das Ziel Integration in den ersten Arbeitsmarkt wurde – auch infolge der ersten negativen Evaluationsergebnisse – für ABM mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hintangestellt. Im Vordergrund stehen inzwischen die Schaffung von Marktersatz in problematischen Teilarbeitsmärkten und der Erhalt und die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Dies bedeutet nun aber nicht, dass die Messung der Integrationswirkungen für ABM nicht mehr aussagekräftig ist. Vielmehr muss auch bei Instrumenten, die nicht unmittelbar auf Integration in reguläre Beschäftigung zielen, gesichert sein, dass sie die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nicht nachhaltig verschlechtern – etwa durch eine Stigmatisierung. Vor diesem Hintergrund stimmt es bedenklich, wenn ABM für viele Teilnehmergruppen signifikant negative Eingliederungswirkungen auslösen.

Der Bedeutungsverlust im SGB III ist damit richtig und zwangsläufig. Zudem passen ABM nur noch schwer in die Steuerlogik des SGB III (vgl. auch SÖSTRA et al. 2006). Im SGB II konkurrieren ABM darüber hinaus mit den Arbeitsgelegenheiten, die in ihrer Mehraufwandsvariante den Eingliederungstitel der Grundsicherungsstellen weit weniger belasten.

8.2 Arbeitsgelegenheiten

Arbeitsgelegenheiten existieren in zwei Varianten: in der Mehraufwands- und in der Entgeltvariante. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (auch Zusatzjobs und Ein-Euro-Jobs genannt) müssen zusätzlich und gemeinnützig sein. Teilnehmer erhalten neben dem Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung von 1 bis 1,50 Euro pro geleistete Arbeitsstunde. Die Träger erhalten eine Kostenpauschale, welche die Mehraufwandsentschädigung und weitere Kosten für z.B. Arbeitskleidung und Qualifikation der Teilnehmer abdeckt. Zusatzjobs sind nicht sozialversicherungspflichtig und dauern normalerweise bis zu einem halben Jahr.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante hingegen müssen nicht unbedingt zusätzlich sein und/oder im öffentlichen Interesse liegen. Teilnehmer erhalten einen üblichen Lohn, der von der BA subventioniert wird. Die Beschäftigung ist sozialversicherungspflichtig. Die Sozialversicherungspflicht schließt auch die Arbeitslosenversicherung mit ein, was Teilnehmern theoretisch ermöglicht durch die Teilnahme erneute Ansprüche auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Um diese Möglichkeit einzuschränken, ist die Dauer auf unter zwölf Monate beschränkt.

Zugänge und Teilnehmerstrukturen

Während bis zum Jahr 2004 ABM die meistgenutzten Beschäftigung schaffenden Maßnahmen waren, sind es heute Arbeitsgelegenheiten (Tabelle 1), wobei es sich bei einem Großteil (ca. 95 Prozent) um Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante - also um die sogenannten Ein-Euro-Jobs - handelt.

Bei den Arbeitsgelegenheiten lässt sich in beiden Teilen Deutschlands eine Fokussierung auf Jugendliche und junge Erwachsene beobachten, die eine Hauptzielgruppe des SGB II sind (Tabelle 2). Sie sind mit einem Anteil von über 20 Prozent an den Zugängen in Arbeitsgelegenheiten gegenüber ihrem Anteil von knapp elf Prozent am Arbeitslosenbestand im SGB II deutlich überrepräsentiert. Genau wie bei ABM sind auch bei den Arbeitsgelegenheiten ältere Personen ab 50 Jahren in Ostdeutschland stärker vertreten als in Westdeutschland.

Ergebnisse von Wirkungsanalysen

Bisher liegen Wirkungsanalysen zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante vor, jedoch (noch) nicht zu Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

Da Arbeitsgelegenheiten erst 2005 eingeführt wurden und Teilnehmer einen hinreichend langen Zeitraum nach Beginn der Teilnahme beobachtet werden müssen, um Aussagen über die Wirkungen machen zu können, gibt es bisher nur eine Studie, die Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante untersucht. Hohmeyer und Wolff (2007) haben die

Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante für Teilnehmer untersucht, die ihre Teilnahme im Frühjahr 2005 begonnen haben. Der Vergleich bezog sich auf ähnliche Personen, die in diesem Zeitraum keine solche Maßnahme begonnen haben. Kurzfristig treten im Verhältnis zu ABM geringe Einsparereffekte von bis zu drei Prozentpunkten für Frauen in Westdeutschland auf, die aber für Gruppen mit besseren Beschäftigungschancen stärker sind. Mittelfristig, nach etwa 1,5 bis zwei Jahren, profitieren einzelne Gruppen von der Teilnahme: Sie haben um bis zu sieben Prozentpunkte höhere Chancen, eine reguläre ungeforderte Beschäftigung zu finden als Nicht-Teilnehmer. Zu diesen Gruppen gehören insbesondere westdeutsche Teilnehmerinnen, Teilnehmer im Alter von über 24 Jahren und Personen, die lange keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben. Damit profitieren teilweise auch besondere Problemgruppen am Arbeitsmarkt von der Maßnahmeteilnahme. Für eine der Hauptzielgruppen, die unter 25-Jährigen, ist die Teilnahme hingegen ineffektiv. Innerhalb des beobachteten Zeitraums von zwei Jahren nach Maßnahmebeginn können Arbeitsgelegenheiten auch nicht dazu beitragen, dass Teilnehmer ihre Hilfebedürftigkeit beenden.

Implementationsaspekte

Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante müssen dem Kriterium der Zusätzlichkeit genügen, d.h., es dürfen nur solche Tätigkeiten Gegenstand der Maßnahmen sein, die sonst nicht oder erst viel später durchgeführt würden. Dies soll die Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung eindämmen. Erste Studien zur betrieblichen Nutzung der Arbeitsgelegenheiten, zeigen allerdings, dass dies (noch) nicht vollständig gelingt: Insbesondere für Ostdeutschland gibt es Indizien dafür, dass in den Einsatzbetrieben reguläre Beschäftigung durch Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten substituiert wurde (Hohendanner 2007). Auf der anderen Seite kann Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten aber in begrenztem Umfang als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung im gleichen Betrieb dienen: Die Übernahmequote lag bei etwa 4 Prozent und war deutlich höher, wenn Betriebe eine Maßnahmepauschale erhielten, die dazu eingesetzt worden sein könnte, um zusätzliche Arbeitsplätze, etwa für Anleiter, zu schaffen (unveröffentlichte Berechnungen des IAB).

9 Wirkung auf der Makroebene und ihre Messung

Erfolgskriterien

Auf der Makroebene sind die regionalen und volkswirtschaftlichen „Nettoeffekte“ des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente abzuschätzen. Wie im Folgenden genauer erläutert wird, können umfangreichere Maßnahmen neben den direkten Effekten auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten auch indirekte Effekte auf die Situation anderer Arbeitsmarktakteure haben. Makroökonomische Studien prüfen, wie sich die Arbeitsmarktsituation insgesamt verändert, wenn der Maßnahmenumfang oder die Maßnahmenkosten variiert werden. Ein wichtiges Erfolgskriterium sind dabei die in einer Region erfolgten Neueinstellungen. Hier wird tatsächlich ein Nettoeffekt ermittelt, da auch die Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Nicht-Teilnehmer berücksichtigt werden.

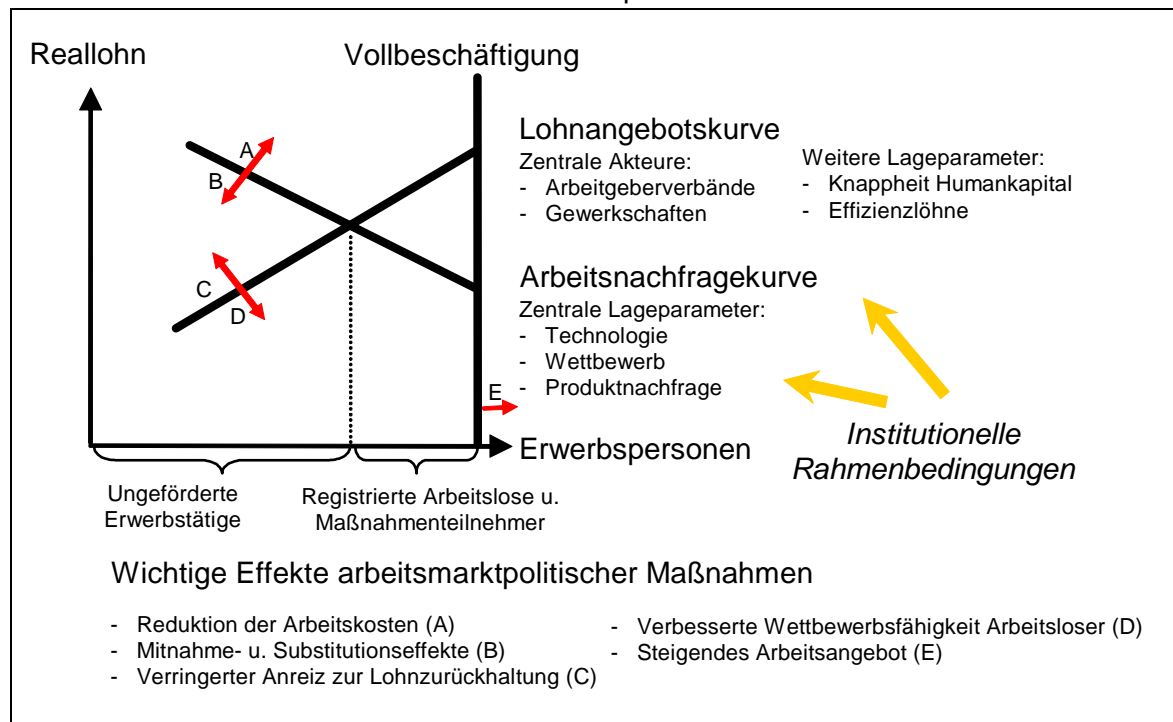
Prinzipiell von der Frage nach der Effektivität ist die Frage nach der Effizienz eines Arbeitsmarktprogramms zu unterscheiden. Hier geht es um eine dem Erfolg nachgelagerte Fragestellung, um die Kosten-Nutzen-Relation. Auch diese ist nach § 282 SGB III ein zentraler Aufgabenbereich der Arbeitsmarktforschung: Wenn sich ein Programm als effektiv herausgestellt hat, muss geprüft werden, ob die positive Wirkung des Programms den Einsatz der dadurch gebundenen finanziellen Mittel rechtfertigt. Erschwert wird dies dadurch, dass zur Wirkung eines Programms auch nicht-monetäre Aspekte zählen können, wie z.B. der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit. Wichtig ist dabei auch das Ausmaß der Wirkung: Steigert z.B. eine kostenaufwändige spezielle Weiterbildungsmaßnahme die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen in geringem Ausmaß, so ist die Maßnahme in der Erreichung ihres Zieles vermutlich nicht effizient.

Wirkungskanäle

Wir wollen im Folgenden kurz in Anlehnung an Calmfors (1994) zentrale Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Eingriffe (unter Verzicht auf die Finanzierungsaspekte) auf der Makroebene systematisieren. In Abbildung 1 bildet die Arbeitnachfragekurve ab, wie viele ungefördert Beschäftigte die Unternehmen einer Volkswirtschaft bei unterschiedlichen Lohnhöhen einsetzen. Die Lohnangebotskurve zeigt, wie die Anzahl der Beschäftigten bzw. die Anzahl der Arbeitsuchenden auf den Lohnbildungsprozess wirkt: Steigt die reguläre Beschäftigung, dann nehmen auch die Lohnansprüche der Gewerkschaften zu und es kommt zu höheren Lohnabschlüssen. Ferner zahlen Unternehmen aus Anreizaspekten einen höheren Effizienzlohn. Damit ist der Lohndruck umso höher, desto geringer die Zahl der Arbeitsuchenden ist. Entscheidend ist dabei jedoch nicht die Arbeitslosigkeit an sich, sondern dass mit sinkender Arbeitslosigkeit die Zahl effektiver Wettbewerber um Arbeitsplätze zurückgeht. Der horizontale Abstand zwischen dem Schnittpunkt beider Kurven und der senkrecht verlaufenden „Vollbeschäftigungsgerade“ spiegelt die registrierte „offene“ Arbeitslosigkeit zuzüglich der Anzahl der Maßnahmeteilnehmer wider.

Bereits in Kapitel 3 wurde erläutert, dass durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Stellenvermittlungsprozess verbessert und die Arbeitskosten der Unternehmen sinken sollten (Effekt A). Direkte Effekte können Maßnahmen weiterhin auf das *Arbeitsangebot* und auf die *Zahl der Arbeitsuchenden (registrierte Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer)* haben: Infolge der Verfügbarkeit von Maßnahmen könnten Personen aus der Stillen Reserve wieder Arbeit anbieten und damit das Arbeitsangebot erhöhen (Effekt E). In manchen Fällen kann schließlich bereits die Ankündigung einer nicht erwünschten Maßnahme Arbeitslose zu einer Intensivierung ihrer Suchanstrengungen bewegen und ihre Konzessionsbereitschaft erhöhen (Effekt D).

Abbildung 1
Gesamtwirtschaftliche Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Nach Calmfors (1994).

Erwähnt wurden in Kapitel 3 bereits unerwünschte Wirkungen wie Einbindungseffekte, Stigmatisierungseffekte und Mitnahmeeffekte, die direkt bei den Geförderten auftreten. Zudem ist aber auch eine Reihe *indirekter Effekte* der Förderung auf die Arbeitsmarktchancen ungeförderter Personen zu berücksichtigen. Ein Substitutions- bzw. Verdrängungseffekt tritt ein, wenn Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ungeförderter Erwerbspersonen verdrängen. Einerseits kann eine geförderte eine ungeförderter Arbeitskraft im selben Unternehmen verdrängen bzw. stattdessen eingestellt werden. Andererseits können Arbeitsplätze in Unternehmen abgebaut werden, die keine Förderung in Anspruch nehmen, wenn diese deshalb weniger günstig produzieren können. Beides bewirkt, dass zu jedem Reallohn weniger regulär Beschäftigte benötigt werden (Effekt B). Diese Effekte könnten insbesondere bei den beschäftigungsbegleitenden und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auftreten.

Zu beachten sind schließlich auch indirekte Effekte auf den Lohnbildungsprozess. Erhöht aktive Arbeitsmarktpolitik die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitslosen – unter anderem durch eine Steigerung ihrer Produktivität, die Vermittlung von Berufserfahrung und eine Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche – so senkt dies insgesamt den Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt (Effekt D). Allerdings kann aktive Arbeitsmarktpolitik auch die Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit mindern, wenn sie die zukünftigen Beschäftigungschancen und/oder die soziale Absicherung während der Arbeitsuche verbessert. Hierdurch sinken wiederum die Anreize zur Lohnzurückhaltung (Effekt C). In eine ähnliche Richtung wirken auch die bereits genannten Einbindungs- und Stigmatisierungseffekte, da sie zur Folge haben, dass die Geförderten nicht als effektive Wettbewerber um Arbeitsplätze wahrgenommen werden.

Damit sollte deutlich geworden sein, dass aktive Arbeitsmarktpolitik eine Vielzahl von Effekten auslösen kann, die teilweise auf der individuellen Ebene direkt bei den Geförderten ansetzen. Diese direkten Wirkungen können auf der volkswirtschaftlichen Ebene durch eine Anzahl von indirekten Effekten überlagert werden. Grundsätzlich sind die Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen damit nicht theoretisch vorhersagbar – sie müssen empirisch ermittelt werden.

Konzepte

Strukturelle Evaluationsansätze könnten einzelne Wirkungen auf bestimmte gesamtwirtschaftliche Verhaltensfunktionen wie die Lohnangebotskurve quantifizieren. Die überwiegende Mehrheit der Makroevaluationsstudien betrachtet allerdings nicht einzelne Effekte und auch nicht einzelne Verhaltensänderungen, sondern Ergebnisvariablen wie die Arbeitsuchendenquote, die aus dem Verhalten aller Akteure resultieren. Ebenso wird die Nettowirkung von bestimmten Maßnahmen untersucht und nicht die verschiedenen Komponenten der Wirkung wie z.B. Mitnahmeeffekte, Wettbewerbseffekte oder Steuereffekte, die zu dieser Nettowirkung geführt haben.

In der Regel verwenden die Makrostudien zwei Konzepte (empirische Befunde hierzu stellt Kapitel 10 vor): 1) Die erweiterte Matching-Funktion/Beveridge-Kurve sowie eine reduzierte Form des oben dargestellten gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktmodells. Die *Matching-Funktion* hat nichts mit der in den vorangehenden Kapiteln erwähnten statistischen Matching-Methodik zu tun. Sie ist ein ökonomischer Zusammenhang, der besagt, dass es bei einer gegebenen Anzahl von Arbeitsuchenden und Vakanzen zu Beginn einer Periode zu einer bestimmten Anzahl von Stellenbesetzungen innerhalb einer Periode kommt. Steigt die Anzahl der Arbeitsuchenden oder der Vakanzen, dann steigen auch die Neueinstellungen. Mehr Neueinstellungen können aber auch bei einer unveränderten Anzahl von Arbeitslosen und von Vakanzen erzielt werden: Z.B. weil sich Arbeitsuchende gezielter auf passende Stellen bewerben. Man spricht dann von einer erhöhten Matching-Effizienz. Dazu kann aktive Arbeitsmarktpolitik beitragen. Maßnahmen wie beispielsweise Bewerbertraining oder Aus- und Weiterbildung, die das Profil der Arbeitsuchenden dem Profil der zu besetzenden Stellen anpassen, sollten diese Wirkung erzielen. Sie können auch mangelnde Berufserfahrung von Arbeitsuchenden ausgleichen (z.B. durch Praktika oder Lohnkostenzuschüsse), so dass sie leichter Beschäftigung finden. Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte also die Matching-Effizienz steigern. Es gibt allerdings eine Kehrseite der Medaille, z.B. die bereits erwähnten Einsperreffekte, die die Matching-Effizienz verringern.

2) Das Konzept eines *gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktmodells* kann dazu herangezogen werden, die gesamten Nettowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik abzubilden. Ergebnis des Modells ist eine Quote der regulär Erwerbstätigen oder ihr Gegenstück, eine Arbeitsuchendenquote. Alle bereits erwähnten Effekte auf die Matching-Effizienz beeinflussen in gleicher Art und Weise die Arbeitsuchendenquote. Hinzu kommen die bereits oben diskutierten Produktivitätseffekte, Wettbewerbseffekte, reduzierte Wohlfahrtsverluste, Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte, die die Arbeitsuchendenquote in die eine oder andere Richtung beeinflussen könnten.

Wenn empirische Studien den Einfluss des Einsatzes der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf aggregierte Größen wie Stellenbesetzungen oder Arbeitsuchendenquote bestimmen wollen, kommt es darauf an, diese Konzepte adäquat zu definieren. Da zum Beispiel ABM-Teilnehmer nicht arbeitslos gemeldet sind, würde eine Erhöhung des ABM-Teilnehmerbestandes die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote senken, was ein rein buchhalterischer Effekt sein könnte. Definiert man hingegen Arbeitsuchende als Arbeitslose zuzüglich Maßnahmeteilnehmer und setzt die Arbeitsuchenden in Relation zur Summe aller Arbeitsuchenden und Erwerbstätigen erhält man als Zielvariable eine Arbeitsuchendenquote. Ein Anstieg der ABM-Teilnehmerzahl verändert diese Größe zumindest nicht rein rechnerisch.

Die Intensität einzelner Instrumente, die die Zielgrößen beeinflussen, wird häufig durch eine von zwei Größen gemessen. Die Anzahl der Maßnahmeteilnehmer (Bestand und manchmal Eintritte) relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen oder den Anteil des Maßnahmeteilnehmerbestandes an den Arbeitsuchenden (Accommodation Ratio). Wenige Studien verwenden Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und Ausgabenanteile einzelner Maßnahmen an den Gesamtausgaben. In der Regel wird auch eine zeitlich verzögerte Wirkung der Maßnahmen unterstellt.

Regionale Paneldaten z.B. von Arbeitsagenturbezirken, die zu mehreren Zeitpunkten beobachtet werden, sind die Datengrundlage für die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Ähnlich wie bei Mikrostudien kommt es hierbei auf einen geeigneten Vergleich an, um die Wirkung einer Veränderung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu identifizieren. Hierzu wird der Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik in einer Region zu einem bestimmten Zeitpunkt mit einer anderen Regionen und zu anderen Zeitpunkten verglichen (siehe Hagen 2004: 243).

Methoden

Dabei steht die Evaluationsforschung allerdings vor grundlegenden *Identifikationsproblemen*. Einerseits wirkt der regionale Maßnahmeeinsatz auf die Arbeitsmarktlage der Regionen. Andererseits hängt er genau von dieser Arbeitsmarktlage ab. Das kann sowohl auf dauerhafte Strukturunterschiede zwischen den Regionen zurückgehen als auch auf Reaktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure auf Veränderungen in der lokalen Arbeitsmarktlage. Um nur die erste dieser beiden Wirkungen zu identifizieren, muss die Simultanitätsproblematik gelöst werden. In den letzten Jahrzehnten wurde dabei eine Reihe von methodischen Fortschritten erzielt.

Neben den bereits erwähnten Identifikationsproblemen spielen *regionale Abhängigkeiten* eine Rolle. So mag die Arbeitsmarktpolitik in einer Region bewirken, dass die Arbeitsuchenden viel schneller Arbeit finden; möglicherweise aber nicht in dieser Region, sondern in der benachbarten. Herkömmliche Schätzmethode berücksichtigen regionale Interdependenzen nicht, was zu Fehleinschätzungen der Politikwirkung führen kann. Dynamische Panelregressionsmodelle, die solche Abhängigkeiten mit berücksichtigen, werden derzeit noch erprobt.

10 Empirische Befunde zu den Makrowirkungen

Ein großer Teil der Studien zu Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist erst in den letzten Jahren entstanden. Wir wollen uns auf diese recht aktuellen Untersu-

chungen konzentrieren, die bereits den Arbeitsmarkt in diesem Jahrtausend im Blick haben. Die Ergebnisse älterer Studien wurden von anderen Autoren zusammengefasst (z.B. Fitzenberger/Speckesser 2000 oder Hagen 2004).

Matching-Effizienz

Beginnen wir mit Studien, die den Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Matching-Effizienz untersuchen und damit auf den Abgang aus Arbeitsuche in ungeforderte Beschäftigung bei gegebenem Bestand an Arbeitsuchenden und Vakanzen. Da sich eine Veränderung von Maßnahmeintensitäten gewöhnlich zeitlich verzögert und über mehrere Perioden hinweg auswirkt, gehen wir nur auf langfristige Gesamteffekte ein.

Hagen (2004) untersucht mit Hilfe von Arbeitsamtsbezirksdaten und Panelregressionsmodellen sowie Instrumentvariablenmethoden die Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) – jeweils gemessen als Teilnehmerbestand relativ zu den Erwerbspersonen – in Ostdeutschland vom ersten Quartal 1999 bis zum vierten Quartal 2002. Die Studie kann für ABM nicht aber für SAM und FbW signifikante langfristige Effekte auf die Matching-Effizienz nachweisen. Steigt die ABM-Intensität um ein Prozent, so gehen die Neubesetzungen bei gegebenem Vakanz- und Arbeitsuchendenbestand um beinahe ein Prozent zurück, was für eine Verdrängung regulärer Beschäftigung spricht.

Auch Speckesser (2004) untersucht die Wirkungen dieser drei Maßnahmen, allerdings für 141 Arbeitsamtsbezirke in Westdeutschland und mit Quartalsdaten zum Beginn dieses Jahrtausends. Die Intensitäten der einzelnen Instrumente werden durch den Anteil des Teilnehmerbestandes am Arbeitsuchendenbestand gemessen. Eine Steigerung der SAM-Intensität erhöht die Matching-Effizienz stärker als eine Erhöhung der Intensität der anderen Maßnahmen. Allerdings ist dieser Effekt nur in Modellen signifikant, die nicht den verzögerten Einfluss des logarithmierten Verhältnisses aus Abgängen aus Arbeitsuche in Erwerbstätigkeit relativ zur Anzahl der Arbeitsuchenden zeitlich verzögert als Regressor verwenden. In den dynamischen Panelmodellen, die solche zeitlich verzögerten Regressoren berücksichtigen, zeigt sich für FbW, dass ein Anstieg der Maßnahmeintensität um ein Prozent die Neueinstellungen um etwa 0,01 Prozent erhöht.² Eine erhöhte Intensität der ABM hingegen führt zu einem sehr geringen Rückgang der Matching-Effizienz.

Ebenso untersuchen Hujer/Zeiss (2003) die Effekte von ABM und FbW auf die Matching-Effizienz in Westdeutschland mit Arbeitsamtsbezirksdaten für den Zeitraum zwischen dem ersten Quartal 1999 und dem ersten Quartal 2003. Soweit wir die bevorzugte Spezifikation der

² Die Angaben im Text zu den langfristigen Effekten der einzelnen Maßnahmen auf S. 172 in Speckesser (2004) entsprechen der Summe Koeffizienten der jeweiligen Maßnahmeintensitäten in der aktuellen Periode und den Vorperioden. Diese Darstellung des langfristigen Effekts der Maßnahmewirkung ist bei einem dynamischen Panelmodell jedoch nicht korrekt. Die Summe der Koeffizienten der Maßnahmeintensitäten müsste noch durch eins abzüglich der Summe der Koeffizienten der verzögert abhängigen Variablen dividiert werden. Die Effekte, die wir an dieser Stelle beschreiben, wurden daher mit Hilfe der Angaben von Tabelle 5 der Studie von Speckesser (2004) berechnet.

Autoren betrachten, kann kein signifikanter langfristiger Einfluss von FbW nachgewiesen werden. Eine Erhöhung der ABM-Intensität (gemessen durch den Teilnehmerbestand im Verhältnis zu den Erwerbspersonen) um ein Prozent reduziert langfristig und statistisch signifikant die (regulären) Stellenbesetzungen um etwa 0,16 Prozent. Schließlich kommen Hujer/Zeiss (2005a) in einer weiteren Studie zur Wirkung von ABM auf die Matching-Effizienz in Westdeutschland im Zeitraum von Mai 2003 bis Dezember 2004 auch zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahme sich eher nachteilig auswirkt. Der langfristige Effekt ist aber statistisch nicht signifikant.

Während die zuvor diskutierten Studien sich mit den Auswirkungen traditioneller Maßnahmen beschäftigt haben, liegen auch Studien zu neueren Instrumenten vor. So untersuchen Hujer/Zeiss (2005b) die Wirkung von Vermittlungsgutscheinen (VGS) und Personal-Service-Agenturen (PSA) auf die Matching-Effizienz. Grundlage sind Daten der Arbeitsagenturbezirke in Ost- und Westdeutschland von Mai 2003 bis Juni 2004. Für beide Regionen lassen sich keine signifikanten Wirkungen der VGS nachweisen.³ Die PSA steigern jedoch die Matching-Effizienz in beiden Regionen: Ein Anstieg des Teilnehmerbestandes um ein Prozent erhöht die regulären Stellenbesetzungen bei gegebenem Arbeitsuchenden- und Vakanzbestand je nach Schätzer um rund 0,07 bis 0,08 Prozentpunkte in Ostdeutschland und um 0,02 bis 0,03 Prozentpunkte in Westdeutschland.

Die Studie von Hujer/Zeiss (2006) beschäftigt sich mit den Wirkungen von Trainingsmaßnahmen auf die Matching-Effizienz für westdeutsche Arbeitsagenturbezirke in den Monaten von Januar 2003 bis Dezember 2004. Die Befunde der „Generalized Methods of Moments“-Schätzungen sind zwar positive langfristige Effekte der Trainingsmaßnahmeintensität auf die Matching-Effizienz. Allerdings sind sie nicht statistisch gesichert.

Schließlich untersuchen Hujer et al. (2006d), ob die Beauftragungen Dritter mit der Vermittlung die Matching-Effizienz erhöht. In der Studie werden Ost- und Westdeutschland untersucht für den Zeitraum von Januar bis Dezember 2004. Für Ostdeutschland und Westdeutschland zeigen sich keine statistisch gesicherten langfristigen Wirkungen einer Veränderung der Intensität der Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung, die durch die Zugänge in die Maßnahme relativ zum Arbeitslosenbestand gemessen wurde. Für Westdeutschland trifft

³ Zu diesem Ergebnis kommen auch Hujer et al. (2006c) in einer weiteren Studie. Darin wurden ausschließlich die Wirkung von Vermittlungsgutscheinen auf die Matching-Effizienz in Ost- und Westdeutschland für ähnliche Zeiträume wie in der im Text beschriebenen Studie von Hujer/Zeiss (2005a) geschätzt. Beide Studien haben jedoch nicht nur die Effekte für die Regionen Ost- und Westdeutschland untersucht. In Hujer/Zeiss (2005a) werden auch Effekte für vier Gruppen von Arbeitsagenturbezirken geschätzt, die sich hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktlage und dem Grad der Urbanisierung unterscheiden. Ihre Ergebnisse implizieren, dass Vermittlungsgutscheine nur in „großstädtisch geprägten Bezirken vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit“ die Matching-Effizienz langfristig signifikant erhöhen. Hujer et al. (2006c) unterschieden zwischen vier regionalen Clustern nach Dann et al. (2006). Für die Zuordnung zu einem der vier Cluster waren zwei Merkmale ausschlaggebend: Die Intensität des Personaleinsatzes der Agenturen für VGS und wie gründlich und überzeugt Agenturen die VGS begleiten. Nur für das Cluster, das bezüglich beider Dimensionen am besten abschneidet (ein Cluster in Ostdeutschland), weisen Hujer et al. (2006c) signifikant positive, langfristige Wirkungen der VGS auf die Matching-Effizienz nach.

dies auch bei den Beauftragungen Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung zu. Allerdings wirkt dieses Instrument in Ostdeutschland und verringert die Matching-Effizienz: Eine Erhöhung der Maßnahmeintensität um einen Prozentpunkt senkt die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit langfristig um rund 0,4 Prozentpunkte.

Gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarkt

Eine der bereits genannten Studien sowie einige weitere Studien beschäftigen sich mit der Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsuchendenquote und damit Wirkungen im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktmodells aus Kapitel 9. Hagen (2004) findet in seiner Untersuchung für ostdeutsche Arbeitsamtsbezirke im Zeitraum Dezember 1998 bis Januar 2003 keine signifikanten langfristigen Auswirkungen von ABM, SAM und FbW auf die Arbeitsuchendenquote. Er untersucht ferner Effekte von ABM und FbW auf die Arbeitsnachfrage mit Daten ostdeutscher Landkreise von 1996 bis 2000. Die Schätzergebnisse sind nur für ABM signifikant mit negativen Auswirkungen auf die reguläre Arbeitsnachfrage. Auch Hujer et al. (2004) untersuchen die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Arbeitsuchendenquote in Ostdeutschland und für ABM und FbW auch in Westdeutschland mit Arbeitsamtsbezirksdaten vom ersten Quartal 1999 bis zum vierten Quartal 2001. Signifikante Effekte finden sie für FbW in Westdeutschland und für SAM in Ostdeutschland. Steigt der Anteil der FbW-Teilnehmer an den Arbeitsuchenden in Westdeutschland um einen Prozentpunkt, reduziert dies langfristig die Arbeitsuchendenquote um rund 1,5 Prozentpunkte. Für SAM in Ostdeutschland lautet der entsprechende Effekt auf rund 0,4 Prozentpunkte.

Eine weitere Studie beschäftigt sich mit Makrowirkung nahezu aller aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: RWI/ISG (2006) verwenden regionale Gesamtausgaben, Pro-Kopf-Ausgaben und Ausgabenanteile für einzelne Instrumente bzw. Gruppen von Instrumenten als Maße für die Politikintensität. Sie untersuchen inwieweit ein Einfluss auf Austritte aus Arbeitslosigkeit in ungeförderter Erwerbstätigkeit vorliegt. Ebenso betrachten sie die Eintritte in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit sowie die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit. Zudem werden Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Eintritte in Langzeitarbeitslosigkeit und Nettoaustritte als Differenz der beiden betrachtet. Diese Größen werden relativ zu den Erwerbspersonen gemessen. Die Datengrundlage sind regionale Paneldaten von 2000 bis 2004 und von 2000 bis 2005. Die ursprünglichen 176 Arbeitsagenturbezirke wurden durch ein hierarchisches Clustering zur Identifikation unabhängiger Einheiten zu 91 regionalen Arbeitsmärkten zusammengefasst. Dies vermeidet Abhängigkeiten zwischen den regional benachbarten Beobachtungseinheiten, wie sie auf Arbeitsagenturbezirksebene vorliegen.

Im Gegensatz zu den anderen Studien wurde von RWI/ISG (2006) ein gemeinsames Modell für Ost- und Westdeutschland geschätzt. Interaktionen der Einflussfaktoren mit der Region Ostdeutschland erlauben jedoch Ost-West-Unterschiede in der Maßnahmewirkung zu quantifizieren. Zudem werden die Effekte vor und nach den Hartz-Reformen mit Hilfe von Interaktionstermen (für Beobachtungen der Jahre 2003 und 2004) quantifiziert. Die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden mit Hilfe eines Fixed-Effects-Modells geschätzt. Aufgrund ihrer

Schätzergebnisse kommen die Autoren zu dem Schluss, dass eine Reihe von Maßnahmen Aus- und Eintritte in Arbeitslosigkeit signifikant und in die gleiche Richtung beeinflussen. Wir gehen hier vor allem auf die Wirkung der Maßnahmen auf die Nettoaustritte ein. Es zeigt sich, dass nur die Existenzgründungsförderung statistisch abgesichert die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit (vor allem in Westdeutschland) erhöht; der Effekt einer Ausgabenanteilserhöhung dieser Maßnahme verschwindet aber nahezu nach der Hartz-Reform.⁴ Für die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich hingegen, dass vor allem Lohnsubventionen und Existenzgründungsförderung die erwünschte erhöhende Wirkung haben; allerdings nur in Ostdeutschland. Umgekehrt verhält es sich mit den Trainingsmaßnahmen. Ein erhöhter Ausgabenanteil des Jugendsofortprogramms an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik steigert die Nettoaustritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in beiden Regionen.

Die bisherigen Angaben zu RWI/ISG (2006) beziehen sich auf die Analyse mit den regionalen Paneldaten der Jahre 2000 bis 2004. Es wurde allerdings auch die Periode 2000 bis 2005 betrachtet, wobei zu berücksichtigen war, dass sich die Zuständigkeitsbereiche der Agenturen und damit die regionalen Beobachtungseinheiten mit dem Beginn des Jahres 2005 verändert haben. Die Ergebnisse dieser erweiterten Analyse, die nur für die Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit nicht aber Langzeitarbeitslosigkeit durchgeführt wurde, bestätigen vielfach die bereits genannten Ergebnisse. Abweichend hierzu zeigt sich aber, dass der Ausgabenanteil an Trainingsmaßnahmen die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit in beiden Regionen signifikant verringert. Gleiches gilt für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, deren Effekt zuvor an der Grenze der statistischen Signifikanz lag, sowie Strukturanpassungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Der Ausgabenanteil der letzteren Maßnahme steigert aber die Nettoaustritte im Westen Deutschlands.

Die Untersuchung von RWI/ISG (2006) quantifiziert die Wirkungen der Ausgabenanteile bei gegebenen Gesamtausgaben und Pro-Kopf Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Welchen Einfluss diese letzten beiden Größen auf beispielsweise die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit haben, wurde auch geschätzt. Die Ergebnisse sprechen für keinen statistisch gesicherten Effekt der Gesamtausgaben auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit in beiden Untersuchungszeiträumen. Für die Pro-Kopf-Ausgaben nach der Hartz-Reform wird ein solcher Effekt hingegen nachgewiesen, wobei höhere Pro-Kopf-Ausgaben zu einem Rückgang der Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit im Westen und einem Anstieg im Osten Deutschlands führen. Ihre Wirkung auf den Nettoabgang aus Langzeitarbeitslosigkeit ist hingegen generell positiv mit einer ganz ähnlichen Wirkung in Ost- und Westdeutschland und vor und nach der Hartz-Reform.

⁴ Der Effekt einer Ausgabenanteilserhöhung einer Maßnahme wie der Gründungsförderung wird relativ zu dem Ausgabenanteil der Förderung der beruflichen Weiterbildung bzw. des Unterhaltsgeldes gemessen, d.h. der letztere Ausgabenanteil geht in dem Umfang zurück, mit dem der Ausgabenanteil einer bestimmten Maßnahme steigt. Die Gesamtausgaben und Pro-Kopf-Ausgaben hingegen werden konstant gehalten.

11 Fazit

Bis zum Ende der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts konnte die Frage, ob die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ein „Milliardengrab“ oder sinnvollen Mitteleinsatz bedeuten, nicht auf Basis wissenschaftlicher Befunde beantwortet werden. Vor allem mit der forschungsgerechten Aufbereitung und Bereitstellung evaluationsgeeigneter Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit durch das IAB konnte sich die Arbeitsmarktforschung in großer Breite der Untersuchung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zuwenden. Ein wahrer Boom an mikroökonomischen Evaluationsstudien war die Folge. Wie in diesem Beitrag gezeigt werden konnte, ist das Wissen über die individuellen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente seit der Jahrtausendwende sprunghaft gestiegen. Inzwischen liegen zumindest zu den großen Instrumententypen durchgängig belastbare Befunde vor. Unterstützt wurde dies auch dadurch, dass sich in Politik und Praxis die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass das Wissen über Wirkungszusammenhänge und quantitativ messbare kausale Effekte signifikant zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik beitragen kann.

Fasst man die Ergebnisse der beschriebenen Studien zusammen, so kann als gesichert gelten, dass solche Maßnahmen, die direkt auf eine Beschäftigungsaufnahme am regulären Arbeitsmarkt zielen, die Beschäftigungschancen der geförderten Personen tatsächlich erhöhen. Dies gilt für Lohnkostenzuschüsse ebenso wie für die Gründungsförderung oder die betrieblichen Trainingsmaßnahmen, die häufig auch eine Art Einstiegsfinanzierung in ein Beschäftigungsverhältnis bedeuten. Auch für die tendenziell arbeitsmarktfernere Klientel des SGB II können beschäftigungsbegleitende Maßnahmen erfolgreich eingesetzt werden, wie erste Befunde des IAB zeigen.

Ebenfalls durch viele Studien bestätigt werden die zumindest leicht positiven Effekte der Förderung beruflicher Weiterbildung für die Wiederbeschäftigungschancen. Hier zeigt sich aber auch, dass – gerade bei den längeren Maßnahmen – häufig ein längerer Atem nötig ist, bis sich die positiven Wirkungen auch beobachten lassen.

Keine oder nur sehr punktuell positive Wiedereingliederungswirkungen lassen sich für die verschiedenen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung nachweisen. Dies gilt für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ebenso wie für die neuen Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Berücksichtigt man die Zielsetzung dieser Instrumente, so müssen zwar positive Effekte auf die direkte Arbeitsmarktintegration nicht unbedingt erwartet werden. Bedenklich stimmt aber, dass insbesondere bei den ABM vielfach negative Wirkungen ermittelt werden, die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer sich durch ihre Teilnahme also signifikant verschlechtern.

Uneindeutig sind die Ergebnisse schließlich für die verschiedenen Instrumente im Bereich der Vermittlungsdienstleistungen: Während der Vermittlungsgutschein – wenn er denn eingelöst wird – in vielen Fällen den gewünschten Erfolg zeigt, sind Beauftragung Dritter und Personal-Service-Agenturen nur wenig erfolgreich, was die Übergänge in reguläre Beschäftigung angeht. Hier stellt sich die Frage, ob die Ausgestaltung der Instrumente geeignete Anreize für die Dienstleister setzt.

Diese und ähnliche Fragen sind Gegenstand von Implementationsstudien. Hier ist – insbesondere durch die Hartz-Evaluation – zwar ebenfalls das Wissen erweitert worden, es hat aber noch bei weitem nicht den Stand der mikroökonomischen Wirkungsanalysen erreicht.

Gleiches gilt auch für makroökonomische Wirkungen von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Zwar gibt es auch hier einige Ansätze, wie oben dargestellt werden konnte. Die Befunde können aber noch keineswegs als vollständig oder abgesichert gelten. Hier ist in den kommenden Jahren noch Einiges an Entwicklungsarbeit zu leisten.

Dies trifft schließlich auch auf eine dritte Baustelle zu, die sich verstärkt mit der Einführung des SGB II aufgetan hat: Die Quantifizierung anderer Zielindikatoren als des Übergangs in reguläre Beschäftigung. Hier geht es vor allem darum, für arbeitsmarktferne Personen auch Fortschritte in der Beschäftigungsfähigkeit zu messen, die nicht sofort in ein Beschäftigungsverhältnis münden. Auch hierzu existieren bestenfalls erste Ansätze.

Die Herausforderungen für die Evaluationsforschung werden also in den nächsten Jahren nicht kleiner. Hierzu trägt auch bei, dass sich die Rahmenbedingungen für die Forschung durch die ständige Weiterentwicklung der Instrumente laufend ändern. Dies erfordert zum einen eine ständige Anpassung des Forschungsdesigns. Zum anderen führt es dazu, dass wissenschaftliche Befunde bei ihrer Veröffentlichung schon scheinbar veraltet sind, weil das beforschte Instrument inzwischen neu konzipiert wurde. Dennoch haben die Erfahrungen aus mittlerweile fast einem Jahrzehnt mikroökonomischer Evaluationsforschung gezeigt, dass die oben zusammengefassten Grundaussagen stabil bleiben. Dies unterstreicht noch einmal Nutzen und Notwendigkeit der quantitativen Forschung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Literatur

Antoni, M., Jahn, E. J. (2006): Do changes in regulation affect employment duration in temporary work agencies? IAB-Discussion Paper No. 18/2006.

Arbeitsmarkt 2006: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 55, Sondernummer 1.

Bartlett, W., Le Grand, J. (1993): The theory of quasi-markets, in: Le Grand, J., Bartlett, W. (Hrsg.): Quasi-markets and Social Policy, Macmillan, Basingstoke.

Baumgartner, H., Caliendo, M. (2007): Turning Unemployment into Self-Employment, Effectiveness and Efficiency of Two Start-Up Programmes, DIW Working Paper.

Baumgartner, H., Caliendo, M., Steiner, V. (2006): Existenzgründungsförderung für Arbeitslose – Erste Evaluationsergebnisse für Deutschland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 32-48.

Beckmann, M., Deimel J., Schauenberg, B. (2004): Vermittlungsgutscheine als neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik – Eine erste Analyse. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 5, 127-137.

Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E. (2006a): Im Westen noch nichts Neues, IAB-Kurzbericht Nr. 24/ 2005.

Bernhard, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2006b): Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwerter Vermittlung, Matching-Analysen auf der Basis von Prozessdaten, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 67-84.

- Bernhard, S., Wolff, J., Jozwiak, E. (2006c): Selektivität bei der Zuweisung erwerbsfähiger Hilfebenebedürftiger in Trainingsmaßnahmen oder zu privaten Vermittlungsdienstleistern, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 533-556.
- Bernhard, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2007): Eingliederungszuschüsse, Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht Nr. 9/2007.
- Bernhard, S., Wolff, J. (2008): Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? IAB-Discussion-Paper 5/2008.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R., Waller, M. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland - eine Bestandsaufnahme, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 365-390.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. (2007): Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany, IZA Discussion Paper 2885.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A., Maier, M. (2007): Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence from Two Natural Experiments, ZEW-Discussion Paper 07-001.
- Brussig, M., Bernhard, S., Jaenichen, U. (2008): Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen, Sozialer Fortschritt 57 (3).
- Burda, M.C., Kvasnicka, M. (2006): Zeitarbeit in Deutschland, Trends und Perspektiven. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 195-225.
- Büttner, T. (2007): Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit, IAB-Discussion Paper No. 25/2007.
- Caliendo, M. (2006): Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems 568, Springer-Verlag, Berlin.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005a): The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany, A Microeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper 1512.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005b): Individual employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity, IAB Discussion Paper 13/2005.
- Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., Wießner, F. (2006): Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 505-531.
- Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., Wießner, F. (2007): Existenzgründungen, Unterm Strich ein Erfolg, IAB-Kurzbericht Nr. 10/2007.
- Calmfors, L. (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper 15.
- Dann, S., Heinze, A., Hujer, R., Klee, G., Pfeiffer, F., Rosemann, M., Sörgel, W., Spermann, A., Wiedemann, E., Winterhager, H., Zeiss, C. (2005): Arbeitsmarktpolitik, Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht Nr. 5/2005.
- Dann, S., Klee, G., Rosemann, M. (2006): Typisierung der Agenturen für Arbeit nach ihren Strategien und Vorgehensweisen beim Einsatz des Instruments Vermittlungsgutschein, in: Kruppe, T. (Hrsg.): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg, 29-43.

Deeke, A., Kruppe, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?, IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2003.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/3982, Berlin.

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004): Der Weg in die Zukunft, Schlussbericht, Bielefeld.

Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R. (2006): Get training or wait? Long-run employment effects of training programs for the unemployed in West Germany. IAB-Discussion Paper No. 17/2006.

Fitzenberger, B., Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, Mitteilung aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Schwerpunktheft, Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik 33, 532-549.

Fitzenberger, B., Völter, R. (2007): Long-run effects of training programs for the unemployed in East Germany, Labour Economics 14, 370-755.

Fredriksson, P., Johansson, P. (2003): Program Evaluation and Random Program Starts, CESifo Working Paper 844.

Gülker, S., Kaps, P. (2006): Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Zeitschrift für Sozialreform 52, 29-52.

Hagen, T. (2004): Ökonometrische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten – Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze, Zeitschrift für Evaluation, Heft 2/2004, 241-263.

Hagen, T., Steiner, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, 51, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Hartz, P., Bensel, N., Fiedler, J., Fischer, H., Gasse, P., Jann, W., Kraljic, P., Kunkel-Weber, I., Luft, K., Schartau, H., Schickler, W., Schleyer, H-E., Schmid, G., Tiefensee, W., Voscherau, E. (Hrsg.) (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.

Heinemann, S., Gartner, H., Jozwiak, E. (2006a): Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose, Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis SGB II, IAB-Forschungsbericht Nr. 3/2006.

Heinemann, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2006b): Eingliederungszuschüsse, Förderumfang, Strukturen und Effektivität, Bundesarbeitsblatt 3-2006, 4-10.

Heinze, A., Pfeiffer, F., Spermann, A., Winterhager, H. (2005): Vermittlungsgutscheine, Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil 3, Mikroökonomische Wirkungsanalyse, IAB-Forschungsbericht Nr. 3/2005.

Hess, D., Kaps, P., Mosley, H. (2006): Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 9-31.

Hohendanner, C. (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?, IAB-Discussion Paper No. 8/2007.

Hohmeyer, K., Wolff, J. (2007), A fistful of Euros, Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB-Discussion Paper No. 32/2007.

Hujer, R., Caliendo, M. (2001): Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates, in: Becker, I., Ott, N. und Rolf, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Campus Verlag, 583-617.

Hujer, R., Zeiss, C. (2003): Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, IZA Discussion Paper 915.

Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M., Zeiss, C. (2004): Macroeconometric evaluation of active labour-market policy – a case study for Germany, in: Descy, P., Tessaring, M. (Hrsg.): Impact of education and training (Third report on vocational training research in Europe), Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.

Hujer, R., Zeiss, C. (2005a): Macroeconomic Impacts of Job Creation Schemes on the Matching Process in West Germany, Applied Economics Quarterly 51, 203-217.

Hujer, R., Zeiss, C. (2005b): Vermittlungsgutscheine – Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil IV Makroökonomische Wirkungsanalyse, IAB-Forschungsbericht Nr. 4/2005.

Hujer, R., Zeiss, C. (2006): Macroeconomic Effects of Short-Term Training Measures on the Matching Process in Western Germany, IZA Discussion Paper 2489.

Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C. (2006a): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, Allgemeines Statistisches Archiv 90, 299-322.

Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C. (2006b): The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany, Center for European Economic Research Discussion Paper 06-065, Mannheim.

Hujer, R., Rodrigues, P. J. M., Zeiss, C. (2006c): Makroökonomische Analyse der Effekte von Vermittlungsgutscheinen, in: Kruppe, T. (Hrsg.): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg, 111-126.

Hujer, R., Rodrigues, P. J. M., Zeiss, C. (2006d): Makroökonomische Analyse der Effekte von Beauftragungen Dritter, in: Kruppe, T. (Hrsg.): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg, 234-245.

IAB, DIW, sinus, GfA, ifas (2006): Endbericht zum Modul 1e, Existenzgründungen im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1 (Wirksamkeit der Instrumente).

ISG (2007): Jahresbericht 2007 – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung "zugelassene kommunale Träger" und "Arbeitsgemeinschaft", Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung, Köln.

IZA, DIW, ifas (2005, 2006): Zwischen- und Endbericht zum "Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen" im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1 (Wirksamkeit der Instrumente).

Jaenichen, U. (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, 327-351.

- Jaenichen, U. (2005): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Beschäftigungschancen, in: Bellmann, L. Hübler, O, Meyer, W., Stephan, G. (Hrsg.): Institutionen, Löhne und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 294, Nürnberg, 137-156.
- Jaenichen, U., Stephan, G. (2007): The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-Place Workers, IAB-Discussion Paper No. 16/2007.
- Jahn, E. J., (2005): Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen. IAB-Forum 1, 14-17.
- Jahn, E. J., Ochel, W. (2007): Contracting out employment services, Temporary agency work in Germany. Journal of European Social Policy 17, 125-138.
- Kruppe, T. (Hrsg.) (2006a): Private Vermittlung als Unterstützung , Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- Kruppe, T. (2006b): Die Förderung beruflicher Weiterbildung Arbeitsloser im Spiegel von Monitoring und Evaluation, Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2006, 99-107.
- Kruppe, T. (2006c): Die Förderung beruflicher Weiterbildung. Eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm. IAB-Discussion Paper No. 21/2006.
- Koch, S., Wießner, F. (2003): Ich-AG oder Überbrückungsgeld? Wer die Wahl hat, hat die Qual, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2003.
- Konle-Seidl, R. (2005): Lessons Learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005.
- Kluge, J. (2006): The Effectiveness of European Active Labor Market Policy, IZA-Discussion Paper 2018.
- Kurtz, B. (2003): Trainingsmaßnahmen – Was verbirgt sich dahinter?, IAB-Werkstattbericht Nr. 8/2003.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. (2005): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB-Discussion Paper No. 3/2005.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. (2007a): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, German Economic Review 8, 468-509.
- Lechner, M., Wunsch, C. (2007b): Are training programs more effective when unemployment is high?, IAB-Discussion Paper No. 7/2007.
- Noll, S., Nivorozhkin, A., Wolff, J. (2006): Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II, Erste Befunde zur Implementation und Deskription; IAB-Forschungsbericht Nr. 23/2006.
- Pfeiffer, F., Reize, F. (2000): Business start-ups by the unemployed – an econometric analysis based on firm data, Labour Economics 7, 629-663.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006a): Selektivität und direkte Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen, Empirische Befunde aus der Einführungsphase. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 395-415.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006b), Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung 39, 425-445.
- Rinne, U., Schneider, M., Uhlendorff, A. (2007): To Bad to Benefit? Effect Heterogeneity of Public Training Programs. DIW Discussion Paper 749.

- RWI, ISG (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht 2006.
- Schneider, H., Uhlendorff, A. (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung, *Journal for Labor Market Research* 39, 477-490.
- SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1c, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Endbericht 2006.
- Speckesser, S. (2004): The Aggregate Impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK, Evidence from Administrative Data, in: Schmid, G., Gangl, M., Kupka, P. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel, Empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 286, 153-178.
- Steiger, H. (2004): Is less more? A dynamic look at the effectiveness of Swiss active labour market policy, Diskussionspapier, Universität St. Gallen.
- Stephan, G., Rässler, S., Schewe, T. (2006): Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit, die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, *Zeitschrift für ArbeitsmarktFor-schung* 39, 447-465.
- Stephan, G. (2008): The effects of active labor market programs in Germany: An investigation using different definitions of non-treatment, IAB-Discussion Paper 12/2008.
- Struyven, L., Steurs, G. (2005): Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers, Empirical evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy* 15, 211-229.
- Wießner, F. (2000): Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit, Eine multivariate Betrachtung vormals arbeitsloser Existenzgründer, die vom Arbeitsamt mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gefördert wurden, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 518-532.
- Wießner, F. (2005): Neues von der Ich-AG, Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2005.
- Winterhager, H. (2006a): Private job placement services: A microeconomic evaluation for Germany. ZEW Discussion paper 06-026, Mannheim.
- Winterhager, H. (2006b): Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung, in: Kruppe, T. (Hrsg.): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- Winterhager, H. (2008): Öffentlich geförderte Beschäftigung von Arbeitslosen, ZEW Wirtschaftsanalysen 84, Baden Baden.
- Winterhager, H., Heinze, A., Spermann, A. (2006): Deregulating job placement in Europe, A microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany, *Labour Economics* 13, 505-517.
- Wolff, J., Jozwiak, E. (2007): Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany?, IAB-Discussion Paper No. 29/2007.
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, *Kyklos* 61, 134-174.

WZB, ifas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2005, Berlin/Bonn.

WZB, ifas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2006, Berlin/Bonn.

ZEW, IAB, IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
7/2007	Kerstin Blos, Michael Feil, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers	Beschäftigungseffekte, Verteilungseffekte und fiskalische Kosten des Bofinger-Walwei-Kon- zepts zur Existenz sichernden Beschäftigung im Niedriglohnbereich	6/07
8/2007	Eva Schweigard	Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund: Eine explorative Untersuchung zur Umsetzung	7/07
9/2007	Alexander Reinberg, Markus Hummel	Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform: Empirische Befunde und methodische Probleme	7/07
10/2007	Melanie Arntz, Markus Clauss, Margit Kraus, Reinhold Schnabel, Alexander Spermann, Jürgen Wiemers	Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkun- gen der Hartz-IV-Reform	8/07
11/2007	Kathi Zickert	Förderung der beruflichen Qualifizierung durch Weiterbildungs- und Arbeitszeitmanagement: Ergebnisse einer Betriebsbefragung	10/07
12/2007	Markus Promberger (Hrsg.)	Neue Daten für die Sozialstaatsforschung: Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeits- markt und Soziale Sicherung“	10/07
13/2007	Brigitte Schels	Jugendarbeitslosigkeit und psychisches Wohl- befinden	11/07
14/2007	Christine Heinz, Christine Hense, Susanne Koch, Christopher Osiander, Christian Sprenger	Modellversuch Bürgerarbeit: Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt	12/07
15/2007	Volker Baethge-Kinsky, Peter Bartelheimer, Jutta Henke, Rainer Land, Andreas Willisch, Andreas Wolf, Peter Kupka	Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II	12/07
1/2008	Sabine Fromm, Cornelia Sproß	Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationa- len Vergleich	2/08

Stand: 11.03.2008

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 2/2008

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Gesine Stephan
Telefon 0911.179 5850
E-mail gesine.stephan@iab.de