

### Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende) ; Langfassung

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2006). *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende) ; Langfassung.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F356). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-318865>

#### 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.



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

# Material

## zur Information

### **Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

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

### **Langfassung**

**Berlin, 20. Dezember 2006**



## Kurzfassung der Ergebnisse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Umbau und Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit**

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

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

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

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

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

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

Die Reform der Bundesagentur für Arbeit setzte sowohl auf der neu gestalteten Aufbau- und Ablauforganisation des „Arbeitsamts 2000“ als auch auf der ursprünglichen Spartenorganisation auf,

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

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

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

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

Der **Virtuelle Arbeitsmarkt** (VAM) soll mit seinen aufeinander abgestimmten Softwaresystemen die Arbeitsvermittlungsprozesse optimieren und die Vermittlungserfolge mit einer einheitlichen Datenbasis erhöhen. Im Einzelnen sollen die Markttransparenz verbessert und Ausgleichsprozesse

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

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

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

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

Nach ersten Angaben zur Verteilung der Arbeitslosen nach dem SGB III nach Kundengruppen waren fast ein Drittel der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit Anfang 2006 als Betreuungskundin oder -kunde eingeordnet. Die zweitgrößte Gruppe waren die Marktkundinnen und -kunden, gefolgt von den Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren und Fördern. In Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage war der Anteil der Marktkundinnen und -kunden deutlich höher. Spitzenwerte erreichte der Anteil der Betreuungskundinnen und -kunden in Agenturbezirken mit schlechter Arbeitsmarktlage. Inzwischen wird versucht diese deutlichen Unterschiede zu nivellieren.

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

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

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

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

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

Während auf Arbeitnehmerseite Kundinnen und Kunden, die sich vermutlich selbst helfen können, von den Agenturen grundsätzlich nur *wenig* Unterstützung erhalten sollen, erhalten jene Arbeitge-

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

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

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

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

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

Zur Aufbau- und Ablauforganisation gehört auch der Einkauf. Ursprünglich wurden Arbeitsmarktdienstleistungen von den einzelnen Arbeitsämtern eingekauft. Inzwischen wurde der **Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen** bei den neu gegründeten sieben Regionalen Einkaufszentren (REZ) angesiedelt. Damit sollen Bedarfsträger und Vergabestelle getrennt, Rechtssicherheit für die Bundesagentur für Arbeit geschaffen und Einsparungen durch Wettbewerb realisiert werden. Durch die Zentralisierung des Einkaufs wurden Agenturen mit zuvor guten Kooperationsbeziehungen zu Dritten in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dagegen profitieren jene Agentu-

ren, die zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten. Die Qualität arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen hat entscheidenden Einfluss auf ihre Wirksamkeit. Daher gilt es, einen preisbewussten Einkauf mit einer systematischen Erschließung von Innovationspotenzialen durch einen Qualitätswettbewerb zu verbinden.

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

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

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

### **Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik**

Zentraler Untersuchungsgegenstand für die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Reform sind die Wirkungen auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit. Die

Erhöhung der Chance auf Integration in Erwerbsarbeit und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen sind wesentliche Ansätze zur Stärkung individueller Autonomie und fördern zugleich die gesellschaftliche Teilhabe der Bürger/innen. Im Rahmen der Evaluation sind sowohl wichtige, teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente als auch erst kürzlich erfolgte Innovationen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einer kritischen Bewertung unterzogen worden.

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

Die von der Zentrale formulierten Vorgaben einer prognostizierten Verbleibsquote<sup>1</sup> von 70% für die Zulassung von Maßnahmen und einer möglichst hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern haben zu einer Bestenauswahl (*Creaming*) geführt. Diese wird nach Ansicht der Mitarbeiter/innen in den Agenturen für Arbeit durch den Bildungsgutschein noch verstärkt, da gut Qualifizierte eher als andere mit der damit verbundenen Wahlfreiheit umgehen können. Dies wird vor allem von den Vermittlerinnen und Vermittlern und weniger von den Führungskräften in den Agenturen kritisch gesehen. Gleichzeitig wird betont, dass positive Entwicklungen wie eine Verringerung von Problemfällen in Maßnahmen und eine Reduzierung der Abbruchquoten nur durch eine Auswahl der Teilnehmer/innen zu erreichen seien. Insgesamt ist es somit schwieriger geworden, beruflich gering qualifizierte Menschen mit diesem Instrument zu fördern.

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

Das Verhältnis zwischen Agenturen für Arbeit und Bildungsträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der Reformen grundlegend verändert. Die Kommunikationsbeziehungen sind einseitiger geworden, bestehende Netzwerke haben sich aufgelöst. Diese Entwicklung wird von den Trägerinnen und Trägern ausdrücklich kritisiert. Auch hat sich die wirtschaftliche Lage der Bildungsträger/innen eher verschlechtert. Entsprechend schlecht fällt die Bewertung der Reform durch diese

---

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

Gruppe aus; nur 6% bewerteten sie im Frühjahr 2006 positiv. Auf der anderen Seite ist der veränderte Zugang zu den Maßnahmen ein wichtiger Ansatz, mehr Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Mit der Einrichtung von externen Zertifizierungsstellen für die Zulassung von Trägerinnen und Trägern sowie von Maßnahmen wurde im Frühjahr 2005 begonnen. Bis April 2006 wurden 23 solcher fachkundigen Stellen zugelassen. Nach den Erfahrungen dieser Stellen war vielen Trägerinnen und Trägern die Notwendigkeit einer Zertifizierung noch nicht bekannt. Auch besteht große Unsicherheit über den Modus und die Inhalte der Antragsstellung. Kooperationen zwischen Zertifizierungsstellen und Agenturen für Arbeit hinsichtlich der Qualitätssicherung nach erfolgter Zertifizierung waren bisher selten. Auch äußerten sich die befragten Stellen kritisch zum Informationsstand der Arbeitsagenturen zu den neuen Zertifizierungsverfahren.

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

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

**Eingliederungszuschüsse** sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeber/innen gezahlt werden können, die förderungsbedürftige Arbeitnehmer/innen einstellen. Die Entwicklung der Zahl der jährlich neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, die durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden, war in den letzten Jahren sehr uneinheitlich. Im Jahr 2005 betrug die Zahl der Neuzugänge rund 130.000; davon entfielen etwa 55% auf das SGB III. Zudem hat es deutliche Verschiebungen in der Struktur der Förderzugänge gegeben. Insbesondere die Anteile der Ostdeutschen und der Älteren ab 50 Jahren an den Förderzugängen haben deutlich abgenommen. Sehr deutlich ist auch eine Verschiebung weg von langen Förderdauern von mindestens einem Jahr hin zu kürzeren Förderdauern zu beobachten. Eingliederungszuschüsse zählen auch weiterhin zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Von den Führungskräften und Vermittler/innen in den Agenturen für Arbeit werden sie als sinnvolles Instrument angesehen, weil sie unmittelbar zu einer Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis

führen. Als Ergebnis der Evaluation kann festgehalten werden, dass die Neufassung zum 1. Januar 2004 den Umgang mit diesem Instrument in den Agenturen für Arbeit kaum berührt hat; eine Umorientierung hin zu stärkerer Beachtung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz hatte bereits vorher eingesetzt. Denn: Die Handlungsspielräume waren nach Aussagen der Vermittlerinnen und Vermittler bereits vor der Reform ausreichend und haben sich durch die Neuregelung kaum verändert.

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

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

Die Agenturen für Arbeit sehen sich zumeist außer Stande, potenziellen Gründerinnen und Gründern eine substantielle Gründungsberatung anzubieten. Dazu fehlt zum einen die fachliche Kompetenz, zum anderen gehört dies auch nicht zu ihren Aufgaben. Viele Agenturen empfehlen geeignet erscheinenden Arbeitslosen inzwischen jedoch aktiv die Selbstständigkeit. Viele Gründer/innen erwarten über Informationen zur Förderung hinaus auch keine weitergehende Gründungsberatung von den Agenturen. Detaillierte Hilfestellungen erwarten sie eher von externen Beratungsstellen. Manche Gründer/innen nehmen Gründungsberatungen nur in Anspruch, um die Anforderungen der Agenturen zu erfüllen, andere haben ein eigenständiges Interesse an der Beratung. Als Grundvoraussetzung für den Erfolg einer Gründung sehen die Beratungsinstitute einen von den Gründerinnen und Gründern selbst erarbeiteten Geschäftsplan, der auch als Entscheidungsinstrument ernst genommen wird. Der Umgang der Gründer/innen mit dem Geschäftsplan ist allerdings sehr unterschiedlich. Insgesamt zeigt sich in Tiefeninterviews mit Gründer/innen kein klarer Zusammenhang zwischen einer intensiven systematischen Nutzung von Gründungsberatung und geschäftlichem Erfolg der Gründungen.

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

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

Empfänger/innen von Lohnersatzleistungen nach dem SGB III haben durch eine Neuregelung seit Anfang 2005 bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen **Vermittlungsgutschein**. Der Vermittlungsgutschein hat jeweils eine Gültigkeit von drei Monaten. Seit Anfang 2005 beträgt die Vermittlungsprämie einheitlich 2.000 EUR. Eine erste Rate von 1.000 EUR wird bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. seit Anfang 2005 sechs Wochen danach gezahlt. Der übrige Betrag wird nur gewährt, wenn das Beschäftigungsverhältnis

mindestens sechs Monate Bestand hat. Bei den Vermittlungsgutscheinen haben - im Unterschied zu anderen Vermittlungsinstrumenten - sowohl die Träger/innen als auch die Arbeitslosen die Möglichkeit, ihre jeweiligen Vermittlungspartner/innen frei zu wählen. Die Wahlfreiheit der privaten Vermittler/innen reduziert ihre aus der erfolgsabhängigen Vergütung resultierenden Risiken. Der Vermittlungsgutschein erwies sich in den Untersuchungen als ein Instrument für aktiv Arbeitssuchende und setzt die Kompetenz voraus, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern zu nutzen. Der Zugang zu den privaten Vermittlerinnen und Vermittlern ist schwierig: Es mangelt vielfach an Informationen über Kompetenz und Qualität der Anbieter/innen. Inzwischen hat sich die Branche mit Unterstützung der Bundesregierung zwar auf Qualitätsstandards geeinigt, an deren Anwendung sind aber lediglich die Verbandsmitglieder gebunden.

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

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

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

nommen. Sperrzeiten sind also ein wichtiges Ordnungsinstrument mit doppelter Funktion: Sie zielen auf die Verhinderung des Missbrauchs von Leistungen und auf die Erhöhung der Integrationen von Arbeitslosen in zumutbare Erwerbstätigkeiten.

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

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

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

Die Agenturen für Arbeit stehen diesen Instrumenten grundsätzlich positiv gegenüber. Zwei Drittel der Geschäftsführer/innen aus 124 Agenturen, die Erfahrungen mit Transferleistungen hatten, bewerteten sie im Frühjahr 2005 als wirksame Instrumente, um Arbeitslosigkeit im Vorfeld zu vermeiden und neue Wege der Vermittlung und Integration zu beschreiten, die den Agenturen sonst nicht offen stehen. Sie bemängelten jedoch, dass sie bei geplanten Personalanpassungen von den Betrieben häufig zu spät einbezogen werden, um sie noch für Transferleistungen zu gewinnen. Nach Aussagen von Anbieterinnen und Anbietern von Transfermaßnahmen hat die Verkürzung der maximalen Förderdauer beim Transferkurzarbeitergeld im Vergleich zum Struktur-Kurzarbeitergeld dazu geführt, dass eine Nutzung dieses Instruments zur Frühverrentung schwieriger geworden ist. In quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Effekt der Förderung durch Transferkurzarbeitergeld bzw. Transfermaßnahmen auf die Erwerbschancen der Geförderten nach dem Ende der Förderung ermittelt werden. Dieses Ergebnis ist als vorläufig und noch nicht belastbar zu betrachten. Vor der Reform hatte das Struktur-Kurzarbeitergeld eine negative Wirkung auf die Erwerbschancen der Geförderten; dieser negative Effekt ist im Zuge der Reform verschwunden. Dies kann als ein erster Erfolg der Reform angesehen werden.

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

Im Verlauf des Jahres 2005 gab es 426.000 **Beauftragungen Dritter mit** der gesamten oder mit Teilaufgaben **der Vermittlung** (§ 37 SGB III). Die Geförderten verteilten sich etwa hälftig auf diese beiden Formen der Beauftragung. Stark vertreten waren Jugendliche unter 25 Jahren. Nur ein gutes Drittel der Beauftragungen entfiel auf den Rechtskreis SGB III. Arbeitslose haben nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines Dritten mit ihrer Vermittlung. Neben der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung oder mit Teilaufgaben können die Agenturen Dritte auch mit der Stellenakquisition beauftragen. Die Umsetzung war heterogen und erfolgt im Spannungsfeld von Kooperation und Konkurrenz zwischen Agenturen und Privaten. Insbesondere bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung besteht vielfach ein

konkurrenzorientiertes Rollenverständnis zwischen Agenturen und Dritten. Die Agenturen können mit der Auswahl der Teilnehmer/innen die erfolgsabhängige Vergütung der Privaten stark beeinflussen; hier kritisierten die Privaten die unklaren vertraglichen Regelungen. Zudem besteht hier ein Widerspruch zum Rechtsanspruch der Arbeitslosen. Für Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung wendete die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2003 und 2004 pro Teilnehmer/in im Durchschnitt 604 EUR auf, 2005 stieg dieser Betrag auf 755 EUR. Quantitative Wirkungsanalysen konnten *nicht* nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte mit der gesamten Vermittlung beauftragt wurden, *aufgrund* dieser Beauftragung schneller ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung. Es konnte also keine Wirkung auf die Integrationschancen der Arbeitslosen ermittelt werden. Jedoch scheint auch bei diesem Instrument die Umsetzung in der BA nicht alle Wirkungspotenziale auszuschöpfen.

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

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

So setzten sich im Wettbewerb um die neuen PSA-Aufträge auch Anbieter/innen durch, die nicht an vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung interessiert sind, sondern lediglich die Fallpauschalen über den sechsmonatigen Förderzeitraum als eine Form von Lohnkostenzuschuss mitnehmen wollen. Die für die Vergabe zuständigen Mitarbeiter/innen der Regionalen Einkaufszentren gehen jedoch davon aus, dass die vertraglichen Regelungen zu Zielvorgaben und Vertragsstrafen solche unseriösen Anbieter/innen letztendlich vom Markt verdrängen. Umsetzungsmängel werden auch von PSA-Beschäftigten berichtet. Entgegen der Verpflichtung, in verleihfreien

Zeiten Weiterbildung anzubieten, gaben nur 30% derjenigen Teilnehmer/innen, die im Jahr 2003 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, und 23% derjenigen des Jahres 2004 an, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl nur 3% bzw. 9% keine verleihsfreie Zeit hatten.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass PSA-Beschäftigte *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden. Nach dem heutigen Stand verschlechtern PSA also zunächst durch den Lock-in-Effekt (Verminderung der Vermittlungs- und Eigensuchaktivität) die Eingliederungschancen der Teilnehmer/innen. Vor diesem Hintergrund ist der hohe Anteil Jugendlicher unter den Zugängen besonders kritisch zu bewerten.

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

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

Die drei Wirkungsziele wurden in unterschiedlichem Maß erreicht:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

anträge. Von den Nutzerinnen und Nutzern wurde das Instrument mehrheitlich positiv bewertet. In den quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss der Einführung der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden. Das war aufgrund der geringen Fallzahlen auch nicht zu erwarten.

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

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

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

### **Verbesserung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen**

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

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

Die Zeitarbeit ist folglich ein kleines, jedoch sehr dynamisches Marktsegment. Die Zeitarbeitsreform ist bei Verleih- und potenziellen Entleihbetrieben sehr gut bekannt, allerdings nicht im Detail. Mit der Deregulierung wurden langjährige Forderungen der Branche umgesetzt, sie beurteilt die

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

Die bei den Sozialabgaben begünstigten geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse, die sog. **Mini-Jobs**, wurden zum 1. April 2003 neu geregelt: Unter anderem wurde die Bruttoentgeltgrenze von 325 EUR auf 400 EUR monatlich angehoben und die vorherige Arbeitszeitbegrenzung von 15 Stunden wöchentlich aufgehoben. Auch sind Mini-Jobs für die Beschäftigten weiterhin sozialabgabenfrei, die Pauschalabgaben der Arbeitgeber/innen wurden leicht auf 23% (einschließlich Steuerpauschale auf 25%) erhöht. Im Juni 2006<sup>2</sup> gab es etwa 6,8 Mio. Mini-Jobber/innen; dies waren 2,6 Mio. mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von Umbuchungen von 740.000 vor der Reform sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen und von 340.000 Beschäftigten mit einem Entgelt zwischen 326 EUR und 400 EUR monatlich, deren Status sich aufgrund der Reform verändert hat, betrug der Zuwachs seit der Reform 1,56 Mio., davon 390.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,17 Mio. Nebenerwerbstätige. Mini-Jobs waren in Westdeutschland, in Dienstleistungsbranchen und bei Frauen relativ häufig. Unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten waren vor allem jüngere und ältere Männer sowie Frauen mittleren Alters stark vertreten.

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

Parallel zur Reform der Mini-Jobs wurden zum 1. April 2003 die Midi-Jobs eingeführt. Seither setzen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Überschreiten der Geringfügigkeits-

---

<sup>2</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006

grenze von 400 EUR sukzessive ein und erst bei einem Bruttoentgelt von 800 EUR monatlich ist der reguläre Beitragssatz zu entrichten. Nach ersten Schätzungen haben knapp 700.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen April und Dezember 2003 einen Midi-Job ausgeübt. Davon waren 75% Frauen. Die Anteile der Midi-Jobber/innen in West- und Ostdeutschland waren in etwa gleich groß. Während westdeutsche Frauen mittleren Alters den Midi-Job vielfach besonders attraktiv fanden, weil sich Familie und Beruf gut verbinden lassen, sah eine andere Gruppe von Midi-Jobberinnen und Midi-Jobbern ihre Tätigkeit als Sprungbrett zu einer „normalen“ Beschäftigung. 6% der Midi-Jobs waren nach Angaben der Midi-Jobber/innen durch eine Reduzierung des Entgelts entstanden. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn der befragten Midi-Jobber/innen liegt bei 8,41 EUR in West- und 6,39 EUR in Ostdeutschland. Die Midi-Jobs waren deutlich weniger bekannt als die Mini-Jobs. Entsprechend nehmen Arbeitgeber/innen die Existenz der Gleitzone nicht wahr. Quantitative Analysen ergaben, dass die Einführung der Midi-Jobs nicht nur zu einer Stabilisierung, sondern sogar zu einem leichten Zuwachs in dem begünstigten Beschäftigungssegment geführt hat. Bis Ende 2004 hat danach die Reform knapp 30.000 Beschäftigungen von jetzigen Midi-Jobber/innen gesichert bzw. geschaffen. Es gibt erste Hinweise darauf, dass Midi-Jobs als Brücke in Vollzeitbeschäftigung dienen können.

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

### **Ergebnis der makroökonomischen Evaluation und des Benchmarking**

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2005, die auf der Basis anderer Daten als die mikroökonomischen Analysen durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit (Differenz aus Eintritten und Austritten) in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wirkt. Dies gilt *unabhängig* vom Umfang durchgeführter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür könnte eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sein. Nach den Ergebnissen des Benchmarking hat Ostdeutschland seinen Performance<sup>3</sup>-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert, allerdings nahm der Abstand 2005 im Vergleich zu den beiden Vorjahren wieder zu.

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

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse geben Hinweise darauf, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszu-

---

<sup>3</sup> Gemessen durch einen Verbundindikator, bestehend aus mehreren arbeitsmarktpolitischen Zielwerten.

schuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung und Lohnsubventionen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich günstig entwickelt haben. Übereinstimmend kommen Benchmarking und Makroanalyse auch zu dem Ergebnis, dass die Existenzgründungsförderung weiterhin der Förderung beruflicher Weiterbildung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist, jedoch der Abstand abgenommen hat.

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

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

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

### **Unterschiede in den Wirkungen nach Geschlechtern**

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

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

Die Wirkung einer durch den Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung sowohl auf den Verbleib in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als auch auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder einer Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit ist in der Regel für geförderte Frauen in Ostdeutschland am höchsten. Somit profitieren ähnlich wie bei den Untersuchungen zu den Wirkungen des Eingliederungszuschusses für Arbeitslose ab 50 Jahren auch beim Verbleib in Beschäftigung vor allem Frauen in Ostdeutschland. Auch generell ist die Wirkung des Eingliederungszuschusses bei Frauen leicht höher als bei Männern, wenn auch nicht immer statistisch signifikant. Ein Frauenanteil am Zugang in 2005 von 35% erscheint somit aus wirkungsorientierter Sicht zweifelhaft und verschenkt mögliche Wirkungspotenziale des Instruments.

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

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



## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung der Ergebnisse.....	i
Abbildungsverzeichnis .....	c
Tabellenverzeichnis .....	i
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister - Umbau und Akzeptanz .....</b>	<b>12</b>
2.1 Das neue Steuerungsmodell.....	17
2.2 Das Kundenzentrum .....	26
2.3 Die Systematisierung des Vermittlungsprozesses .....	38
2.4 Der Virtuelle Arbeitsmarkt .....	48
2.5 Die Module der Personalentwicklung.....	53
2.6 Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse .....	56
2.7 Zusammenfassung und Bewertung .....	58
<b>3 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und neue Akzente in der Beschäftigungspolitik .....</b>	<b>64</b>
3.1 Zentrale Ergebnisse.....	66
3.1.1 Neue Steuerung der Arbeitsmarktpolitik .....	66
3.1.2 Niveau und Struktur der Inanspruchnahme .....	70
3.1.3 Integrationswirkungen.....	80
3.1.4 Ergebnisse zu spezifischen Personengruppen.....	92
3.2 Die Wirksamkeit im Einzelnen .....	99
3.2.1 Neuausrichtung der Aktivierung.....	99
3.2.2 Vermittlungsgutschein.....	103
3.2.3 Beauftragung Dritter mit der Vermittlung .....	108
3.2.4 Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen .....	113
3.2.5 Personal-Service-Agenturen.....	117
3.2.6 Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein .....	123

3.2.7	Transfermaßnahmen und -kurzarbeitergeld.....	144
3.2.8	ABM .....	153
3.2.9	Ich-AG und Überbrückungsgeld.....	160
3.2.10	Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschüsse) .....	175
3.2.11	Beitragsbonus .....	187
3.2.12	Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer.....	188
3.2.13	Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen ...	193
3.2.14	Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit).....	195
3.2.15	Mini-Jobs.....	199
3.2.16	Midi-Jobs.....	202
<b>4</b>	<b>Handlungsempfehlungen der Wissenschaftler/innen .....</b>	<b>206</b>
	<b>Anhang 1: Vermittlungsgutschein .....</b>	<b>I</b>
	<b>Anhang 2: Beauftragung Dritter mit der Vermittlung .....</b>	<b>III</b>
	<b>Anhang 3: Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen .....</b>	<b>V</b>
	<b>Anhang 4: Personal-Service-Agenturen.....</b>	<b>VII</b>
	<b>Anhang 5: Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein.....</b>	<b>IX</b>
	<b>Anhang 6: ABM.....</b>	<b>XXIX</b>
	<b>Anhang 7: Eingliederungszuschüsse.....</b>	<b>XXXV</b>
	<b>Anhang 8: Gründertypen .....</b>	<b>XLI</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister .....	17
Abbildung 2:	Bewertung der Beziehung zwischen Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit.....	23
Abbildung 3:	Verfolgung des Zielprozesses in den Agenturen.....	24
Abbildung 4:	Einschätzung und Bewertung der Möglichkeiten zum selbstständigen Arbeiten durch die Mitarbeiter .....	24
Abbildung 5:	Aufbau des Kundenzentrums .....	27
Abbildung 6:	Bewertung des neuen Geschäftssystems durch die Mitarbeiter/innen .....	32
Abbildung 7:	Vergleichende Bewertung des Arbeitsalltags im Kundenzentrum durch die Mitarbeiter/innen.....	33
Abbildung 8:	Einschätzung der Mitarbeiter/innen zur Zufriedenheit und zur Ausrichtung am Bedarf der Kundinnen und Kunden .....	34
Abbildung 9:	Zufriedenheit der SGB III-Arbeitslosen mit der örtlichen Agentur für Arbeit..	35
Abbildung 10:	Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit den Agenturen für Arbeit und deren Weiterempfehlungsabsicht.....	37
Abbildung 11:	Verteilung der Zugänge in Arbeitslosigkeit auf die Kundengruppen .....	39
Abbildung 12:	Kundengruppenzuordnung nach Handlungsbedarf an Fördern und Fordern.....	44
Abbildung 13:	Bewertung der Angebote der Agenturen für Arbeit durch Arbeitgeber/innen	47
Abbildung 14:	Bestandteile des VAM und deren Anteile an den Gesamtkosten.....	49
Abbildung 15:	Übergänge von frühzeitig arbeitsuchend gemeldeten Personen (2005).....	101
Abbildung 16:	Struktur der Inhaber/innen der von 2002 bis 2004 insgesamt ausgegebenen Vermittlungsgutscheine .....	104
Abbildung 17:	Stationen bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen .....	105
Abbildung 18:	Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung des Vermittlungsgutscheins) .....	107
Abbildung 19:	Förderzugänge in die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung.....	109
Abbildung 20:	Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung).....	112
Abbildung 21:	Förderzugänge in Eingliederungsmaßnahmen .....	114
Abbildung 22:	Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit.....	117
Abbildung 23:	Förderzugänge in Personal-Service-Agenturen .....	119
Abbildung 24:	Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit.....	122
Abbildung 25:	Förderzugänge in die geförderte berufliche Weiterbildung .....	124

Abbildung 26: Teilnehmerbestand der Förderung beruflicher Weiterbildung nach Maßnahmetypen.....	125
Abbildung 27: Bedeutung verschiedener Aspekte für die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung .....	126
Abbildung 28: Kriterien für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen .....	127
Abbildung 29: Bewertung der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch Agenturen für Arbeit (2005 und 2006) .....	131
Abbildung 30: Stellenwert von Maßnahmearten beruflicher Weiterbildung und von Trainingsmaßnahmen.....	132
Abbildung 31: Verbleibsdauer der Teilnehmer/innen in den Maßnahmen vor und nach der Reform der geförderten beruflichen Weiterbildung .....	134
Abbildung 32: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit <i>vor</i> der Reform der Weiterbildungsförderung .....	138
Abbildung 33: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit <i>nach</i> der Reform der Weiterbildungsförderung .....	140
Abbildung 34: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt).....	143
Abbildung 35: Inhalte von Transfermaßnahmen und von Maßnahmen im Zusammenhang mit Transferkurzarbeitergeld aus Sicht der Agenturen .....	148
Abbildung 36: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer Förderung (Struktur-Kurzarbeitergeld bzw. Transferkurzarbeitergeld) .....	150
Abbildung 37: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund der Teilnahme an Sozialplanmaßnahmen bzw. Transfermaßnahmen.....	152
Abbildung 38: Förderzugänge in ABM.....	154
Abbildung 39: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (2003).....	158
Abbildung 40: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2005) .....	159
Abbildung 41: Förderzugänge in das Überbrückungsgeld .....	163
Abbildung 42: Förderzugänge in den Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) .....	163
Abbildung 43: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Überbrückungsgeld) .....	168
Abbildung 44: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Ich-AG) .....	169
Abbildung 45: Zugänge in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen.....	177

Abbildung 46:	Förderdauern bei Eingliederungszuschüssen .....	178
Abbildung 47:	Bewertung von Reformideen zu Eingliederungszuschüssen .....	181
Abbildung 48:	Veränderung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Beschäftigung grundsätzlich Förderfähiger aufgrund der Neufassung des Eingliederungszuschusses für Ältere zum 1. Januar 2002	183
Abbildung 49:	Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten) .....	185
Abbildung 50:	Höhe des täglichen Arbeitsentgeltzuschusses der Entgeltsicherung im Jahr 2005 .....	189
Abbildung 51:	Informationsquellen zur Entgeltsicherung .....	191
Abbildung 52:	Anteil der Erwerbstätigen mit einem Arbeitsvertrag mit einer Befristung von mehr als zwei Jahren.....	194
Abbildung 53:	Frauen und ausländische Personen in der Gesamtwirtschaft und in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2005.....	196
Abbildung 54:	Bewertung einzelner Maßnahmen der Zeitarbeitsreform durch Verleihbetriebe .....	197
Abbildung 55:	Zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Ende 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform .....	199
Abbildung 56:	Mini-Jobber/innen nach Alter und Geschlecht Ende 2005 .....	201
Abbildung 57:	Zusätzliche Mini-Jobber/innen aufgrund der Reform der Mini-Jobs.....	202
Abbildung 58:	Midi-Jobber/innen nach Alter und Geschlecht Ende 2003 .....	203
Abbildung 59:	Zusätzliche Midi-Jobber/innen aufgrund der Einführung der Midi-Jobs .....	205
Abbildung 60:	Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung des Vermittlungsgutscheins) .....	I
Abbildung 61:	Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung).....	III
Abbildung 62:	Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit.....	V
Abbildung 63:	Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit.....	VI
Abbildung 64:	Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit.....	VII
Abbildung 65:	Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung .....	IX
Abbildung 66:	Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Frauen).....	X

---

Abbildung 67: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Männer) .....	XI
Abbildung 68: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate) .....	XII
Abbildung 69: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate).....	XIII
Abbildung 70: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate) .....	XIV
Abbildung 71: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate) .....	XV
Abbildung 72: Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung.....	XVI
Abbildung 73: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung .....	XVII
Abbildung 74: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Frauen).....	XVIII
Abbildung 75: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Männer).....	XIX
Abbildung 76: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate) .....	XX
Abbildung 77: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate) .....	XXI
Abbildung 78: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate) .....	XXII

---

Abbildung 79: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit <i>vor</i> der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate).....	XXIII
Abbildung 80: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit <i>nach</i> der Reform der Weiterbildungsförderung .....	XXIV
Abbildung 81: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt).....	XXV
Abbildung 82: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt) (Frauen).....	XXVI
Abbildung 83: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt) (Männer) .....	XXVII
Abbildung 84: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (2002 und 2003).....	XXIX
Abbildung 85: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2005) .....	XXX
Abbildung 86: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2002, 2003 und 2004).....	XXXI
Abbildung 87: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2004) .....	XXXII
Abbildung 88: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2003) .....	XXXIII
Abbildung 89: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2002) .....	XXXIV
Abbildung 90: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer bis 3 Monate).....	XXXV
Abbildung 91: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten) .....	XXXVI
Abbildung 92: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten) ..	XXXVII

Abbildung 93: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 7 bis 12 Monaten) XXXVIII

Abbildung 94: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss für Ältere mit einer Förderdauer von 7 bis 12 Monaten) ..... XXXIX

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluation.....	5
Tabelle 2:	Stichproben für Befragungen zu Akzeptanz und Umbau der Bundesagentur für Arbeit .....	14
Tabelle 3:	Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungsprogramme .....	40
Tabelle 4:	Standardablauf des ersten Vermittlungsberatungsgesprächs (45 Minuten) .	42
Tabelle 5:	Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2000.....	72
Tabelle 6:	Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2005.....	74
Tabelle 7:	Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse von verschiedenen Personengruppen 2005.....	79
Tabelle 8:	Integrationswirkungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente und Maßnahmen .....	83
Tabelle 9:	Integrationswirkungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente und Maßnahmen für spezifische Personengruppen.....	93
Tabelle 10:	Unterschiede zwischen Sozialplanmaßnahmen bis 2003 und Transfermaßnahmen ab 2004.....	145
Tabelle 11:	Unterschiede zwischen Struktur-Kurzarbeitergeld bis 2003 und Transferkurzarbeitergeld ab 2004 .....	146
Tabelle 12:	Fünf Zielbereiche der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort für ABM .....	155
Tabelle 13:	Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und deren Indikatoren .....	157
Tabelle 14:	Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer Existenzgründungsförderung in Westdeutschland .....	171
Tabelle 15:	Erfolgsfaktoren für das Fortbestehen einer geförderten Gründung.....	173
Tabelle 16:	Eingliederungszuschüsse bis 2003 und ab 2004 .....	176



## 1 Einleitung

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

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

Hierfür wurden in der 14. und 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages umfassende Reformen in unterschiedlichen Politikfeldern durchgeführt. Die Strukturreformen am Arbeitsmarkt, die SPD und Bündnis 90 / Die Grünen ausgestaltet haben und die von der damaligen Mehrheit im Bundesrat mitgeprägt wurden, bilden auch das Fundament der Arbeitsmarktpolitik der jetzigen Koalition aus CDU, CSU und SPD in der 16. Wahlperiode. Die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003/2004 haben die Rechtsgrundlagen für eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und den organisatorischen Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit geschaffen. Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt regelt die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ab 2005, die bei Bedürftigkeit gezahlt wird.

In Deutschland werden unter Arbeitsmarktpolitik die Aktivitäten auf der rechtlichen Grundlage für die Arbeitsförderung - also aktive und passive Leistungen nach dem SGB III - und jetzt auch der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) verstanden. Nicht einbezogen sind sowohl das Arbeitsmarktordnungsrecht (vor allem das individuelle und kollektive Arbeitsrecht, Sozialrecht) als auch Maßnahmen der Beschäftigungspolitik (etwa Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen). Die so definierte aktive Arbeitsmarktpolitik kann den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt unterstützen, jedoch nur begrenzt die Nachfrage nach Arbeit erhöhen. Die mit den Strukturreformen am Arbeitsmarkt, die neben einer Reform der Arbeitsmarktpolitik insbesondere auch die Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen umfassen, verfolgten Zielsetzungen sind klar: Im Interesse der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen geht es

vor allem darum, den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit möglichst wirkungsvoll zu gestalten. Angesichts der hohen gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit und mit Blick auf das erhebliche Mittelvolumen, das für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt wird, liegt es insbesondere im Interesse der Beitragszahler/innen, auch eine hohe Effizienz zu erzielen. Die wissenschaftliche Evaluation der Wirkungen des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Evaluation), deren Ergebnisse der vorliegende Bericht 2006 abschließend zusammenfasst, soll ermitteln, in welchem Umfang die mit den Reformen am Arbeitsmarkt angestrebten Zielsetzungen erreicht worden sind und wo Verbesserungsbedarf besteht. In der Überprüfung der Wirkungen gesetzlicher Regelungen ebenso wie untergesetzlicher Maßnahmen durch Wirkungsforschung kommt der Arbeitsmarktpolitik damit eine Vorreiterrolle zu.

Basierend auf dem Auftrag des Deutschen Bundestages (Drs. 15/98) vom 14. November 2002 hat die Bundesregierung die Umsetzung des Zweistufenplans der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom Februar 2002 sowie der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission) evaluieren lassen. Federführung und inhaltliche Verantwortung lagen in der 15. Wahlperiode beim damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und liegen in der 16. Wahlperiode beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Für die inhaltliche Ausgestaltung des großen Forschungsprojekts hat der Auftrag des Deutschen Bundestages - korrespondierend zu den Inhalten der Gesetze - präzise Vorgaben zum Inhalt der Untersuchungen festgelegt. Diese sollen zum einen die Neuorganisation der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, zum anderen die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente umfassen, darüber hinaus die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie die Auslagerung von Aufgaben auf Dritte und schließlich die Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit bei den Kundinnen und Kunden. Damit steht letztlich nicht ein einzelnes Instrument, sondern die gesamte Arbeitsmarktpolitik und ihre zentralen institutionellen Umsetzungsbedingungen im Fokus der Evaluation. Zudem sollte ein Bild darüber gewonnen werden, ob bzw. wie die Bürgerinnen und Bürger sowie die Kunden und Kundinnen der Bundesagentur für Arbeit den Reformprozess wahrnehmen.

Erste belastbare Ergebnisse sollten bereits nach drei Jahren vorliegen und standen dem Parlament und der Öffentlichkeit Anfang 2006 zur Verfügung (Drs. 16/505).

Die Motivation für den Auftrag zur Evaluation war eindeutig: Der Gesetzgeber wollte zeitnah wissen, ob die von ihm beschlossenen Strukturreformen am Arbeitsmarkt dazu beitragen, die angestrebten Ergebnisse auch in der praktischen Umsetzung zu erzielen. Denn wissenschaftlich fundierte Kenntnisse über die Ursachen der eingetretenen Wirkungen oder über Fehlsteuerungen sind eine wichtige Grundlage, um erforderliche Kurskorrekturen vornehmen zu können.

### **Neue Qualität in der Wirkungsforschung**

Mit der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* wurde eine neue Qualität im Bereich der Wirkungsforschung in Deutschland erreicht.

Dies lässt sich an drei Meilensteinen festmachen:

- Erstens wurde die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch zwei konkurrierende methodische Vorstudien des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) sowie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und einen darauf aufbauenden Workshop mit renommierten Arbeitsmarktforscherinnen und -forschern systematisch vorbereitet. Dabei ging es darum, ein wissenschaftlich tragfähiges und im vorgegebenen Zeitrahmen umsetzbares Forschungsdesign zu erarbeiten. Beide Arbeiten wurden veröffentlicht und sind inzwischen wichtige Handbücher für die deutsche Arbeitsmarktforschung geworden.
- Zweitens wurde - als Ergebnis dieser Vorarbeiten - ein konsequent interdisziplinär angelegtes Forschungskonzept in Form von aufeinanderbezogenen Arbeitspaketen im Wege der öffentlichen Ausschreibung an führende Einrichtungen der Arbeitsmarktforschung vergeben. Die Aufteilung der Untersuchungsarbeiten in Arbeitspakete war einerseits erforderlich, weil der komplexe Auftrag des Deutschen Bundestages schon aus Kapazitätsgründen nicht von einer Forschungseinrichtung allein bearbeitet werden konnte. Andererseits war beabsichtigt, mehrere Forschungseinrichtungen mit ausgewiesenen Kompetenzen für die Bearbeitung der spezifischen Fragestellungen zu gewinnen.
- Drittens wurde der Ansatz verfolgt, nicht nur die Wirksamkeit einzelner - durch die Reformen am Arbeitsmarkt neu geschaffener oder neu ausgerichteter - Instrumente und Regelungen in einem abgegrenzten Zeitrahmen gleichzeitig zu untersuchen, sondern auch die Makrowirkungen dieser neuen Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln. Als weitere Untersuchungsdimensionen wurden der Umbauprozess der ehemaligen Arbeitsverwaltung zur Bundesagentur für Arbeit - der Umbau zum modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt - und dessen Wahrnehmung durch die Kundengruppen sowie die Bevölkerung im zeitlichen Verlauf berücksichtigt.

Insgesamt waren mehr als 20 namhafte Forschungseinrichtungen mit zusammen etwa 100 Forscherinnen und Forschern an der Evaluation beteiligt. Neben ökonomischen Analysen zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wurden umfangreiche Implementationsanalysen, organisationssoziologische und demoskopische Untersuchungen durchgeführt. Die konkrete Arbeitsverteilung ist Tabelle 1 zu entnehmen.

Als vorteilhaft erwies es sich, eine gesonderte Vereinbarung mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit über die gezielte Datenbereitstellung und Datenaufbereitung für die Durchführung dieser Evaluation zu treffen. Der wissenschaftliche Arbeitsprozess hat die herausragende Bedeutung der Verfügbarkeit valider evaluationsgeeigneter Daten nachdrücklich unterstrichen. Nicht weniger wichtig war die administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung des Bundesarbeitsministeriums sowie die Steuerung der Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Einrichtungen durch das Team Dr. Bruno Kaltenborn.<sup>4</sup> Ohne diese Form der

---

<sup>4</sup> Der vorliegende Bericht basiert auf einem Entwurf von Dr. Bruno Kaltenborn - Wirtschaftsforschung und Politikberatung, der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Koordination der gesamten Evaluation beauftragt wurde. Für die zügige, kompetente und präzise Auswertung und Aufbereitung der acht anspruchsvollen Evaluationsberichte der beauftragten Forschungseinrichtungen gilt der Dank dem gesamten Team aus Dr. Bruno Kaltenborn, Petra Knerr und Juliane Schiwarov, das von Judith Gäbler, Bianca Gabrielli, Kathrin Göggel und Nina Wielage unterstützt wurde.

exzellenten fachlichen und organisatorischen Unterstützung wäre das ehrgeizige Projekt nicht umsetzbar gewesen.

Wie der folgende Bericht 2006 unterstreicht, ist ein gelungenes Gesamtprodukt erarbeitet worden. Hier wird wie im Zwischenbericht 2005 eine integrierende Gesamtschau der erzielten Ergebnisse vermittelt. Die Einzelberichte dienen der vertiefenden Auseinandersetzung mit den spezifischen Untersuchungsgegenständen und werden ebenfalls veröffentlicht.

**Tabelle 1: Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluation**

Arbeitspaket / Modul	Bezeichnung	Inhaltliche Aspekte	Auftragnehmer
1	Wirksamkeit der Instrumente		
1a	Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung	Vermittlung / Virtueller Arbeitsmarkt, Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, PSA	WZB, infas
1b	Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen	Förderung beruflicher Weiterbildung / Bildungsgutschein, Transfermaßnahmen / Transferkurzarbeitergeld	IZA, DIW, infas
1c	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	ABM / Strukturanpassungsmaßnahmen	SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS
1d	Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung	Eingliederungszuschüsse, Beitragsbonus, Entgeltsicherung	ZEW, IAB, IAT
1e	Existenzgründungen	Existenzgründungen (Existenzgründungszuschuss / Überbrückungsgeld, Einstellungszuschuss bei Neugründung)	IAB, DIW, sinus, GfA, infas
1f	Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Arbeitnehmerüberlassung, Mini-Jobs, Midi-Jobs, Erleichterte Befristung bei Älteren, Benchmarking, Makroanalyse der Arbeitsmarktpolitik	RWI, ISG, IWH, GISA, Prof. Burda
2	Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit		iso-Institut, Peter Ochs
3	Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit		infas
4	Administrative Unterstützung bei der Evaluation	Koordination der Hartz-Evaluierung (Vorbereitung, Steuerung, Gesamtberichtslegung)	Team Dr. Kaltenborn
5	Datenbereitstellung, -verarbeitung und -archivierung im Rahmen der Evaluation der Umsetzung der Hartz-Vorschläge		IAB

**Methodische Hinweise**

Bei der Untersuchung der Instrumente wurde als *Erfolgsmaßstab* das zentrale Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewählt, nämlich die Eingliederung in Erwerbstätigkeit. Nicht alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfolgen das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit mit der gleichen

Intensität. Einige zielen auf die unmittelbare Integration in Erwerbstätigkeit, andere zunächst auf die Verbesserung der individuellen beruflichen Qualifikation. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfolgen mit ihrer Marktersatzfunktion die Zielsetzung, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern. Insofern sind Vergleiche zwischen unterschiedlichen Instrumenten, die kurzfristig unterschiedliche Ziele verfolgen, mit gewissen Problemen behaftet.

Diese Problematik wurde bei der Untersuchungsanlage durchaus gesehen. Um aber die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik insgesamt zu ermitteln und auch Vergleiche zwischen den Instrumenten zu ermöglichen, gibt es kaum eine Alternative zur Fokussierung auf das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit. Andere Ziele, wie etwa die Verbesserung bzw. der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, wurden deshalb nur bei der Untersuchung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen explizit thematisiert und separat evaluiert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die hier untersuchte faktische Integration durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme ein wichtiger Indikator für den Erhalt bzw. die Verbesserung zumindest wesentlicher Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit durch ebendiese Maßnahme ist.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes umfasst in ihrer historisch gewachsenen Ausgestaltung wirtschafts-, struktur- und sozialpolitische Zielsetzungen und Elemente. Diese finden sich im SGB III nicht nur in den Grundsatzparagrafen, sondern auch in zahlreichen instrumentenspezifischen Regelungen. Für eine umfassende Beurteilung der Wirkungen und Kosten der konkreten Leistungserbringung durch die Agenturen für Arbeit sollten auch die institutionellen Rahmenbedingungen, hier insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitsförderung nach dem SGB III als Zweig der Sozialversicherung, die überwiegende Finanzierung durch Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber/innen sowie die konkreten Maßgaben der Selbstverwaltung und der Bundesregierung als Rechtsaufsicht zur Durchführung dieser Aufgaben beachtet werden.

Arbeitsmarktpolitik unterliegt in ihrer praktischen Umsetzung einer komplexen Steuerung. Die Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik hat auf die individuellen Erwerbsbiografien neben kurzfristigen auch mittel- und langfristige Wirkungen. Dieser Aspekt wurde bisher in der Arbeitsmarktforschung selten aufgearbeitet. Vor dem Hintergrund erheblicher Unterschiede auf den regionalen und fachlichen Arbeitsmärkten, die sich knapp mit den jeweiligen Arbeitslosenquoten andeuten lassen, wird weiterer Forschungsbedarf deutlich. Dies gilt letztlich auch für die gesamtfiskalische Ermittlung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die erforderlich wäre, um zusammen mit den sozialen Folgewirkungen die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit erfassen zu können. Eine umfassende Beachtung dieser Aspekte erfordert weitergehende methodische Konzepte, umfangreichere Datengrundlagen und Untersuchungen als im Rahmen dieser bereits breit angelegten Evaluation umgesetzt werden konnten.

Eine aussagefähige Evaluation der Arbeitsmarktpolitik muss deshalb erhebliche Anstrengungen unternehmen, die dargelegte Komplexität des Untersuchungsgegenstandes angemessen einzufangen. Eine isolierte Betrachtung von „Vermittlungen“ und „kurzfristigen Integrationen“ wäre folglich unzureichend. Auf der anderen Seite ist es auch im Rahmen eines großen Forschungsvorhabens unmöglich, alle zuvor aufgeführten Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Dementsprechend ist bei den Untersuchungen, die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegen, der Fokus weiter gestellt worden. Neben ökonometrischen Analysen zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen

Instrumente und der Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wurden umfangreiche Implementationsanalysen, organisationssoziologische Untersuchungen und demoskopische Erhebungen durchgeführt. Allerdings ist es sehr schwierig, die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und zur Entwicklung ihrer Akzeptanz, die eine Organisationsanalyse des Dienstleisters und dessen Wahrnehmung durch Kunden und Bevölkerung beinhalten, systematisch mit der Wirkungsforschung zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und zu den Veränderungen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen zu vernetzen. Hier gibt es Grenzen, die durch Methodik, Datenverfügbarkeit und Untersuchungszeitraum gesetzt sind.

Bei Würdigung der Vielfältigkeit der Zielsetzungen kommt der Arbeitsmarktpolitik vor allem die Kernaufgabe eines Nachteilsausgleichs für diejenigen zu, die bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung und den strukturellen Wandel ihren Arbeitsplatz verlieren. Moderne, aktivierende Arbeitsmarktpolitik erfüllt ihren Auftrag, der ausdrücklich auch sozialpolitische Dimensionen umfasst, vor allem dadurch, dass sie die Möglichkeit der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit für die Arbeitssuchenden durch die Ausweitung ihrer Chancen auf die Integration in Erwerbstätigkeit verbessert und dazu auch ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhöht.

Die Wirkungsanalysen zu den einzelnen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und den Veränderungen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen beziehen sich durchgehend auf die Frage: „Erhöht die Maßnahme die Integrationschancen der Teilnehmenden?“ Dabei gelang es bei einigen „älteren“ Instrumenten, auch längerfristige Wirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko (und damit die Beschäftigungsfähigkeit) zu ermitteln. Bei einigen Instrumenten - wie der Förderung der beruflichen Weiterbildung, dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss - beinhalten die Aussagen zur Integrationswirkung gleichsam auch Aussagen über die Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit bzw. auf die Fähigkeit zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit der geförderten Personen. Im Rahmen der Untersuchungen zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde mit qualitativen Ansätzen versucht, die Effektivität in Bezug auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu ermitteln. Mit den schwerpunktmäßig organisationssoziologisch angelegten Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit werden auch die institutionellen Rahmenbedingungen für das Handeln des Hauptakteurs der Arbeitsmarktpolitik des Bundes in den Untersuchungskontext einbezogen. Eine weitere Untersuchungsdimension, nämlich die Wahrnehmung der Arbeitsmarktpolitik durch die Kundinnen und Kunden der Bundesagentur für Arbeit sowie die Bevölkerung, wird durch die Erhebungen zur Akzeptanz der Bundesagentur erschlossen.

Wird schließlich berücksichtigt, dass dieser Evaluationsbericht auch Ergebnisse über Makrowirkungen enthält und somit auch Kreislauf- und Beschäftigungseffekte einzufangen versucht, ist die oben formulierte Anforderung an eine Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, welche die Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in Betracht ziehen soll, im Ansatz erfüllt. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, in dieser Evaluation alle relevanten Zielsetzungen, Zielkonflikte und Einflussfaktoren berücksichtigt zu haben. Ein erster Schritt zu einer besseren Zielintegration und einer entsprechenden Zielevaluation ist aber gemacht. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen erreichen die zentralen Aussagen des Berichtes 2006 - trotz methodischer Begrenzungen - eine hohe Qualität. Die Evaluationsanstrengungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)

werden diese prinzipielle Ausrichtung weiter entwickeln und die Ergebnisqualität insgesamt noch erhöhen.

Im Rahmen der insbesondere durch die Datenverfügbarkeit begrenzten Analysemöglichkeiten wurden personenbezogene Faktoren (Geschlecht, Alter, Qualifikation, Ausländerstatus) ebenso wie regionale Faktoren (unterschiedliche Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes) berücksichtigt. Das Prinzip des Gender-Mainstreaming wurde beachtet.

Entsprechend dem Stand der Wissenschaft wurde die Wirksamkeit der Maßnahmen ermittelt, indem Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit solchen Personen verglichen wurden, die vergleichbare Eigenschaften besitzen wie diese, aber nicht teilgenommen haben. In der deutschen Arbeitsmarktwirklichkeit gibt es - zumindest bei den wichtigen Instrumenten - kaum die Möglichkeit, soziale Experimente durchzuführen. Konkret bedeutet dies, dass nicht im Rahmen eines praktischen Zufallsexperiments vergleichbare Personen ausgewählt werden können, die einer Maßnahme gezielt zugewiesen oder nicht zugewiesen werden, um den Effekt zu messen. Insoweit muss das Experiment durch mathematische Verfahren einschließlich der Bildung einer Kontrollgruppe simuliert werden. Hierbei ist es üblich, als *Vergleichsgruppe* alle vergleichbaren Nichtteilnehmer/innen der zu betrachtenden Maßnahme zu verwenden. Gegenwärtig lässt die vorhandene Basis an evaluationsgeeigneten Daten kaum eine andere Vorgehensweise zu. Damit schließt die Vergleichsgruppe zwangsläufig auch Personen ein, die an einer anderen Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder vor kurzem teilgenommen haben. Im Vergleich der Teilnehmer/innen zu dieser Teilgruppe wird nicht der eigentliche Effekt, sondern der zusätzliche Effekt zu anderen Maßnahmen ermittelt. Insoweit könnten die tatsächlichen Effekte je nach Instrument sowohl unter- als auch überschätzt werden.

Die Ermittlung der *Effizienz* der Instrumente und Maßnahmen gehört bisher nicht zum Standardrepertoire der deutschen Arbeitsmarktforschung. Es liegen nur sehr eingegrenzt belastbare Aussagen bzw. Angaben zu den Kosten der Maßnahmen und den Personalkosten vor; dies auch deshalb, weil die Bundesagentur für Arbeit selbst solche Informationen bisher nur teilweise aufbereitet hat und sich eine systematische Kosten-Leistungs-Rechnung noch im Aufbau befindet. Daher sind die getroffenen Aussagen mit einer gewissen Vorsicht zu bewerten. Zumeist ist die Tendenz der Aussagen jedoch eindeutig.

### **Perspektiven der Arbeitsmarktforschung und Ausblick auf die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2007**

Dieser Bericht befasst sich vor allem mit Untersuchungsgegenständen nach dem SGB III und deren Wirkung auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit. Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde ein zweistufiges System geschaffen, das zum einen mit der Arbeitsförderung (Arbeitslosenversicherung) nach dem SGB III ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem umfasst und einen eigentumsgeschützten Bereich für die Leistungsempfänger/innen bildet, und zum anderen aus der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht (SGB II), die an der Bedürftigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer Angehörigen, mit denen sie eine sogenannte Bedarfsgemeinschaft bilden, ansetzt und auf das Ziel einer möglichst eigenständigen Lebensführung und Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit abstellt.

Durch die Arbeitsmarktreformen wurde das relative Gewicht vom beitragsfinanzierten SGB III zum steuerfinanzierten SGB II verschoben.

In der Konzeptionsphase dieser Evaluation waren die Strukturen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) nicht hinreichend absehbar, um diese einbeziehen zu können. Dagegen sprach aus rein forschungspragmatischen Gründen auch ihre späte Einführung zum 1. Januar 2005. Zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung kann das Jahr 2005 als Jahr der systematischen Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik bezeichnet werden. Auch gegenwärtig gibt es noch keine prozessproduzierten Daten, die die Aktivitäten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) flächendeckend abbilden. Vor diesem Hintergrund war eine Erfüllung des Auftrags des Deutschen Bundestages nur durch eine Begrenzung auf die Untersuchung der Wirkungen der ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt möglich.

Die Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 55 SGB II) ist inzwischen ange laufen. Forschungsprojekte werden im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur durchgeführt. Ein weiteres umfangreiches Forschungsprojekt ist die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Hier soll unter Beteiligung der Länder die Konzeption der Untersuchung und deren Auswertung erfolgen. Zentral geht es um die Frage, wer insbesondere die Leistungen zur Eingliederung in Erwerbstätigkeit besser umsetzt, nämlich: die Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen oder die Kommunen, die als zugelassene kommunale Träger die Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen. Hierüber ist den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 ein Bericht vorzulegen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II integrierende wissenschaftliche Untersuchung der Arbeitsmarktpolitik kaum möglich. Dies zu leisten ist eine Herausforderung für künftige Arbeiten der Arbeitsmarktforschung. Zu den zukünftigen Herausforderungen der Arbeitsmarktforschung gehört es auch, den mit diesem Bericht zunächst endenden umfangreichen Untersuchungsprozess fortzusetzen und in eine regelmäßige Wirkungsforschung zu den wichtigen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zur organisatorischen Weiterentwicklung der Bundesagentur für Arbeit und anderer Träger der Arbeitsmarktpolitik des Bundes sowie zur Untersuchung der konkreten Steuerungs- und Umsetzungsprozesse zu überführen.

Mit dem Bericht 2005 (Drs. 16/505) wurden dem Auftrag des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (Drs. 15/89) entsprechend erste belastbare Evaluationsergebnisse präsentiert. Um die Belastbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen, wurde bereits 2003 der Forschungszeitraum über die Vorgabe des Bundestages hinaus bis zur Jahresmitte 2006 vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen seiner Ressortforschung ausgeweitet. Somit legt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nunmehr den (Forschungs-)Bericht 2006 vor, um die Umsetzung des ehrgeizigen Forschungskonzepts auf der Grundlage eines ausreichend langen Untersuchungszeitraums mit belastbaren Ergebnissen abzuschließen.

Ihm kommt dabei eine besondere Funktion zu: Der Bericht 2006 gibt nicht nur, wie sein Vorgänger, einen Überblick über die von den Evaluatoren in acht Einzelberichten dargestellten Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen über die Wirkungen der umfangreichen Strukturreformen am Arbeitsmarkt. Er leistet zudem eine Zusammenfassung der aus diesen Erkenntnissen abgeleiteten

Handlungsempfehlungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, ohne dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales diese zum jetzigen Zeitpunkt schon bewertet oder (teilweise) übernommen hat. Ein solches Vorgehen soll eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Evaluationsergebnissen und den von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern formulierten Handlungsempfehlungen befördern. Welche politischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind, müssen letztendlich der Gesetzgeber und die Bundesregierung entscheiden. Die inhaltliche Verantwortung für den Bericht 2006 trägt allein das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die im vorliegenden Bericht vorgestellten Evaluationsergebnisse zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit stützen sich auf eine breitere Praxiserfahrung. So sind seit Ende 2005 alle 178 Agenturen für Arbeit auf das neue Organisationsmodell Kundenzentrum umgestellt und bis Mitte 2006 wurde auch die Flächeneinführung des internen „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystems“ (VerBIS) als letzte von insgesamt vier Komponenten des Virtuellen Arbeitsmarktes abgeschlossen. Zu den sog. Handlungsprogrammen, mit denen erstmals die Arbeitsweise der Agenturen im Beratungs- und Vermittlungsgeschäft festgelegt wurde, lagen für den Bericht 2005 lediglich Erfahrungen aus der Modellerprobung in einigen Agenturen für Arbeit vor. Bis zum Ende des Evaluationszeitraums im Mai 2006 wurde dieses Konzept in insgesamt 123 Agenturen eingeführt, so dass auch hierzu nun erste Erfahrungen aus der Fläche vorgelegt werden können. Aus einer dritten Befragungswelle in der Bevölkerung und bei Kundinnen und Kunden der Bundesagentur für Arbeit im Frühjahr 2006 gibt es außerdem neue Ergebnisse zur Entwicklung der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit im Reformprozess. Bei den Untersuchungen der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurde in der Regel die Datenbasis sowohl der Implementationsanalysen als auch der quantitativen Wirkungsanalysen erweitert. Erstmals vorgelegt werden in diesem Bericht Ergebnisse aus der Untersuchung des Transferkurzarbeitergeldes und der Transfermaßnahmen, die seit Anfang 2004 das Struktur-Kurzarbeitergeld und die Sozialplanmaßnahmen ersetzen, und zu den fachkundigen Stellen für die Zertifizierung von Bildungsträgerinnen und -trägern sowie Bildungsmaßnahmen.

Veränderungen an dem komplexen System Arbeitsmarkt entfalten ihre Wirkung nur allmählich. Eine konsequente Analyse sowie Bewertung der vorfindbaren Praxis und eine darauf aufbauende Weiterentwicklung bzw. Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sind erfolgversprechend und Ausdruck eines Politikverständnisses, das Politikgestaltung als lernendes System begreift und sich bewusst wissenschaftlicher Evaluation stellt. Entsprechend dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wird die Überprüfung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente auf ihre Wirksamkeit in eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik 2007 münden.

Das für das Jahr 2007 anstehende Gesetzgebungsverfahren wird zeigen, wie und in welchem Ausmaß bei der weiteren Ausgestaltung eines wichtigen politischen Handlungsfeldes wissenschaftliche Erkenntnisse einbezogen werden. Selbstverständlich kann wissenschaftlich fundierte Beratung letztlich politische Entscheidungsprozesse „lediglich“ unterstützen, nicht aber ersetzen. Die Gestaltungsverantwortung verbleibt beim Gesetzgeber und der Bundesregierung. Verantwortungsbewusste Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler werden im Diskurs mit den Politikerinnen und Politikern darauf hinweisen, dass ihren Forschungsarbeiten zwangsläufig bestimmte Grenzen - etwa durch die gewählten methodischen Ansätze, verfügbaren Informationen oder den begrenzten Untersuchungszeitraum - gesetzt sind, und ihre Ergebnisse aus einer fachspezifischen Perspektive präsentiert werden.

**Eingrenzung**

Aufgabe dieses Berichtes ist es, die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen aus der Perspektive einer Gesamtschau zu reflektieren. Wertungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurden nicht explizit vorgenommen; auch die Handlungsempfehlungen sind Ergebnis der wissenschaftlichen Analyse und Bewertung. Sie stellen weder die Position des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales noch der Bundesregierung dar. Die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen durch die Administration und Regierungsfractionen für den anstehenden politischen Gestaltungsprozess steht noch aus. Die Gesamtverantwortung für den Bericht 2006 „Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ liegt ausschließlich beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

**Aufbau des Berichts**

Der Bericht gliedert sich wie folgt. Zunächst widmet sich das Kapitel 2 dem Umbau und der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit und bietet so einen umfassenden Kontext für die Wirkungen der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die ebenso wie die reformierten beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen in Kapitel 3 dargestellt werden. Der Bericht schließt mit Handlungsempfehlungen der Wissenschaftler/innen. Außerdem werden Anhänge mit weiterführenden Informationen zu den Ergebnissen einzelner Arbeitspakete zur Verfügung gestellt.

## **2 Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister - Umbau und Akzeptanz**

Mit dem im Februar 2002 vorgelegten Prüfbericht des Bundesrechnungshofs über die Vermittlungstätigkeiten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wurde eine massive politische Intervention in die Strukturen und Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes ausgelöst, die zu einem grundlegenden Umbau der Arbeitsverwaltung führte. Die Organisation befindet sich so seit Mitte 2002 in einem Reformprozess, der die ehemalige Bundesanstalt für Arbeit in einen modernen Dienstleister verwandeln soll.

Die Hartz-Evaluation hat im Arbeitspaket 2 „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (iso-Institut/Peter Ochs) analysiert, wie dieser Reformprozess bis Mitte 2006 umgesetzt wurde und wie die Reformelemente durch die Mitarbeiter/innen der Bundesagentur wahrgenommen wurden. Gleichzeitig wurde im Arbeitspaket 3 (infas) die „Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“ bei Bevölkerung und Kundinnen und Kunden gemessen. Beiden Untersuchungen liegen auch Befragungen zugrunde (vgl. Kasten). Schließlich beschäftigte sich auch das Modul 1a „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ mit dem Kundenzentrum, der Kundendifferenzierung und den Handlungsprogrammen sowie der Zentralisierung der Einkaufsprozesse (WZB/infas). Das folgende Kapitel fasst die Ergebnisse zum Umbau und zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit zusammen.

Für das Wirken der Bundesagentur für Arbeit muss entschieden werden, mit welcher (1) Aufbauorganisation (Organisationsstruktur), mit welcher (2) Ablauforganisation (Prozesse bzw. Verfahren) mit welchem (3) Budget und welchen (4) Mitteln (Fördern und Fordern) sie welche (5) Ziele erreichen will bzw. soll. Soweit dies nicht bereits durch die Politik vorgegeben bzw. mit ihr ausgehandelt wird, kann die Bundesagentur autonom entscheiden und steuern. Dabei muss sie auch festlegen, inwieweit die einzelnen Elemente zentral bzw. dezentral gesteuert werden.

Ursprünglich erfolgte die zentrale Steuerung in der Bundesagentur für Arbeit vor allem über die Festlegung der Aufbauorganisation, des Budgets und der Mittel. Dagegen wurde weniger über die Festlegung der Ablauforganisation und nicht über Ziele gesteuert. Zwar gab es geschäftspolitische Ziele, jedoch hatten diese in der Praxis geringe Verbindlichkeit und waren gegenüber den Vorgaben zum Mitteleinsatz nachgeordnet. Inzwischen hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Steuerung reformiert, sie will nun über (Wirkungs-)Ziele steuern (vgl. Abschnitt 2.2), die durch Vereinbarung zwischen den Organisationsebenen verbindlich werden. Dabei orientiert sich die neue Steuerung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Während in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit das zentrale Budget über die Landesarbeitsämter auf die einzelnen Arbeitsämter verteilt wurde, werden nun in einem Zielvereinbarungsprozess, in den die Regionaldirektionen und die Agenturen für Arbeit eingebunden sind, Zielvereinbarungen und zugleich auch das für die Zielerreichung bereitgestellte Budget festgeschrieben. Über die genaue Verwendung des Förderbudgets wird dezentral in den Agenturen grundsätzlich autonom entschieden.

Zentrale Festlegungen erfolgten im alten Organisationssystem auch hinsichtlich der Leistungen (Mittel), insbesondere der extern erbrachten Leistungen, also des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes. Im Vergleich zu früher haben Regelungen zu den intern erbrachten Leistungen

zugenommen; so gibt es beispielsweise inzwischen Vorgaben zur passgenauen Zusammenführung von Stellenangeboten und Arbeitsuchenden. Im Gegenzug haben die Agenturen für Arbeit heute mehr Freiräume bei den extern erbrachten Leistungen. Hier gibt es jedoch mit den Handlungsprogrammen zentral vorgegebene Regeln für mögliche Zuweisungen von Kundinnen und Kunden zu Maßnahmen (vgl. Abschnitt 2.4). Diese Produkteinsatzregeln ersetzen die früheren starren Vorgaben zum Instrumenteneinsatz, die durch ermessenslenkende Weisungen erfolgten. Dabei hat sich die Regelungsdichte für das Verfahren des Einkaufs dieser extern erbrachten Leistungen erhöht (vgl. Abschnitt 2.7). Auch Sanktionen gehören zu den Mitteln, sie waren (und sind) jedoch weitgehend gesetzlich geregelt.

Hinsichtlich der Aufbauorganisation war ursprünglich die Spartenorganisation verbindlich, später begann die Umstellung auf das Organisationsmodell „Arbeitsamt 2000“. Mit dem Kundenzentrum ist zwischen 2004 und 2006 ein Geschäftssystem in den Arbeitsagenturen installiert worden, das die Aufbauorganisation wiederum zentral verbindlich vorgibt (Abschnitt 2.3).

Die Ablauforganisation war in der alten Organisation weniger nach einheitlichen Maßstäben vorgegeben. Der Ablauf des Vermittlungsberatungsgesprächs etwa war weitgehend den Vermittlungsfachkräften überlassen (vgl. Abschnitt 2.4). Mit der Reform wurde jetzt für das Erstgespräch ein standardisierter Ablauf festgelegt. Im Zusammenspiel von neuer Aufbau- und Ablauforganisation ergibt sich auf Arbeitnehmerseite auch eine neue Steuerung des Kundenstroms durch drei definierte Zugangswege, nämlich das neue Kundenzentrum und die Service-Center (Abschnitt 2.4) sowie extern zugänglichen Komponenten des Virtuellen Arbeitsmarktes (Abschnitt 2.5).

Die neue Steuerung hat auch die Anforderungen an das Personal - die wichtigste Ressource für das Wirken der Bundesagentur für Arbeit - verändert. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich daher auch stärker Quereinsteiger/innen geöffnet und passt ihre Personalentwicklung entsprechend an (vgl. Abschnitt 2.6).

**Befragungen zu Akzeptanz und Umbau der Bundesagentur für Arbeit**

Im Rahmen der Evaluation wurde von Arbeitspaket 3 (infas) jeweils im Frühjahr der Jahre 2004, 2005 und 2006 das Image der Bundesagentur für Arbeit in der Bevölkerung und bei verschiedenen Kundengruppen sowie die Zufriedenheit verschiedener Kundengruppen mit den Agenturen für Arbeit und ihren Leistungen untersucht. Die Untersuchung basiert auf telefonischen Erhebungen repräsentativer Stichproben (vgl. Tabelle 2).

Arbeitspaket 2 (iso-Institut/Peter Ochs) hat im Februar 2006 eine schriftliche Befragung von 2.202 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im operativen Kundenbereich 20 ausgewählter Agenturen zu Erfahrungen und Einstellungen zum organisatorischen Umbau und zu den Veränderungen der Arbeitsprozesse im Kundenzentrum durchgeführt (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Stichproben für Befragungen zu Akzeptanz und Umbau der Bundesagentur für Arbeit**

Stichprobe		Ziehungskriterien	Nettostichprobe					
			2004	2005	2006			
Personenstichproben	Kundenstichproben	Bevölkerung	Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 65 Jahren			2.513	2.516	2.501
		SGB III-Arbeitslose	Arbeitslose im Bestand der Bundesagentur für Arbeit im Alter von 18 bis 65 Jahren im März 2004, im Februar 2005 bzw. im Februar 2006 (2004: ohne Empfänger/innen von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe)			672	1.848	1.515
		SGB II-Arbeitslose	Arbeitslose im Bestand der Arbeitsgemeinschaften im Alter von 18 bis 65 Jahren im März 2005 bzw. im Februar 2006			-	1.500	1.501
		Stellenwechsler/innen	Personen, die 2002, 2003 bzw. 2004 zwischen 18 und 60 Jahren alt waren, in diesen Jahren mindestens einen Tag beschäftigt waren und in den zwölf Monaten vor der Befragung eine neue Stelle angetreten haben			1.061	1.000	1.001
	Arbeitgeber/innen	Arbeitgeber/innen mit mindestens einer bzw. einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30. Juni 2003, am 30. Juni 2004 bzw. am 30. Juni 2005			2.515	2.515	2.504	
	Mitarbeiter/innen	Mitarbeiter/innen im operativen Kundenbereich von 20 Agenturen			-	-	2.202	

Quelle: Evaluationsberichte 2006 der Arbeitspakete 2 und 3.

Als die Offenlegung der Mängel in der statistischen Erfassung der Vermittlung in der Bundesanstalt für Arbeit eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und Organisationsstrukturen der Arbeitsverwaltung anstieß, befand sich die Organisation seit Mitte der 1990er Jahre in der Umsetzung eines unter dem Schlagwort „Arbeitsamt 2000“ geführten Reformkonzepts, welches die ehemalige Spartenstruktur der Bundesanstalt in eine neue fachübergreifende Teamstruktur verwandeln sollte.

In der Spartenorganisation waren die drei Fachgebiete Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung sowie Leistung zusammen mit der inneren Verwaltung als vierter Sparte die zentralen vertikalen Gliederungen der Organisation. Diese Gliederungsstruktur fand sich spiegelbildlich auf jeder der drei Organisationsebenen wieder (Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit, 11 Landesarbeitsämter, 184 Arbeitsämter mit ihren 647 Nebenstellen im Jahr 1995).

Der „Betrieb Arbeitsamt“ war nicht mehr als eine Zusammenfassung der Fachabteilungen unter der einheitlichen Leitung einer Behörde. Ihm fehlte weitgehend der innere Zusammenhalt durch ein Verständnis gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und Zielverfolgung. Die Fachabteilungen führten dabei praktisch ein Eigenleben.

Die Idee des „Arbeitsamtes 2000“ war es, die Fachsparten aufzulösen und integrierte Teams von Vermittlung/Beratung und Leistung unter einheitlicher Leitung zu bilden. Nach mehreren Modellversuchsstadien wurde im Jahr 2000 die Flächeneinführung beschlossen. Bis zum sogenannten Vermittlungsskandal im Januar/Februar 2002 waren schließlich innerhalb kurzer Zeit 141 der damals 183 Arbeitsämter in einem mehrmonatigen gestuften Prozess (Tranchen) zum „Arbeitsamt 2000“ umgestellt worden. Dann wurde angesichts der Ungewissheit über die Zukunft der Bundesanstalt für Arbeit die weitere Umstellung ausgesetzt. Die restlichen Arbeitsämter (darunter eine Reihe von Großstadtämtern) verblieben demnach in der alten Spartenorganisation.

Die Reform „Arbeitsamt 2000“ war in erster Linie eine Reform des *Arbeitsamtes*. Sie war von unten her konzipiert und aus der Praxis heraus entwickelt worden. Sie war damit eine Reform, die ihren Ausgang am Kunden- und Dienstleistungsprozess genommen hat. Die der Reform der Arbeitsämter nachgehende Umstrukturierung von Landesarbeitsamt („LAA 2000“) und Hauptstelle („Hauptstelle 2000“) war eher eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse in den Arbeitsämtern, als dass sie Funktionen und Steuerungsmodus der Zentralebenen neu bestimmt hätte. Das „Arbeitsamt 2000“ ist somit als Reformansatz zu charakterisieren, der das alte Arbeitsamt mit wenigen Korrekturen des Gesamtsystems „Bundesanstalt für Arbeit“ in eine neue, kundenfreundliche Form zu bringen versuchte.

Neben der nicht bewältigten Problematik der Zusammenführung von zwei Teilsystemen mit grundsätzlich unterschiedlicher „Produktionslogik“ (nämlich Leistung und Vermittlung/Beratung) und den gegenüber früher unklaren Verantwortungslinien, ist der Reformversuch letztlich auch an seiner begrenzten Reichweite gescheitert.

An diesen beiden Ausgangspunkten - „Arbeitsamt 2000“ im Großteil der Agenturen, Spartenorganisation bei den nicht mehr umgestellten Agenturen - setzt die gegenwärtige Reform an.

Zentrales Ziel des aktuellen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit ist es, einen modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt zu schaffen, der die Vermittlung zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage optimiert. Neben den konkreten gesetzlichen Vorgaben des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, ist der Begriff des modernen Dienstleisters nicht eindeutig definiert.

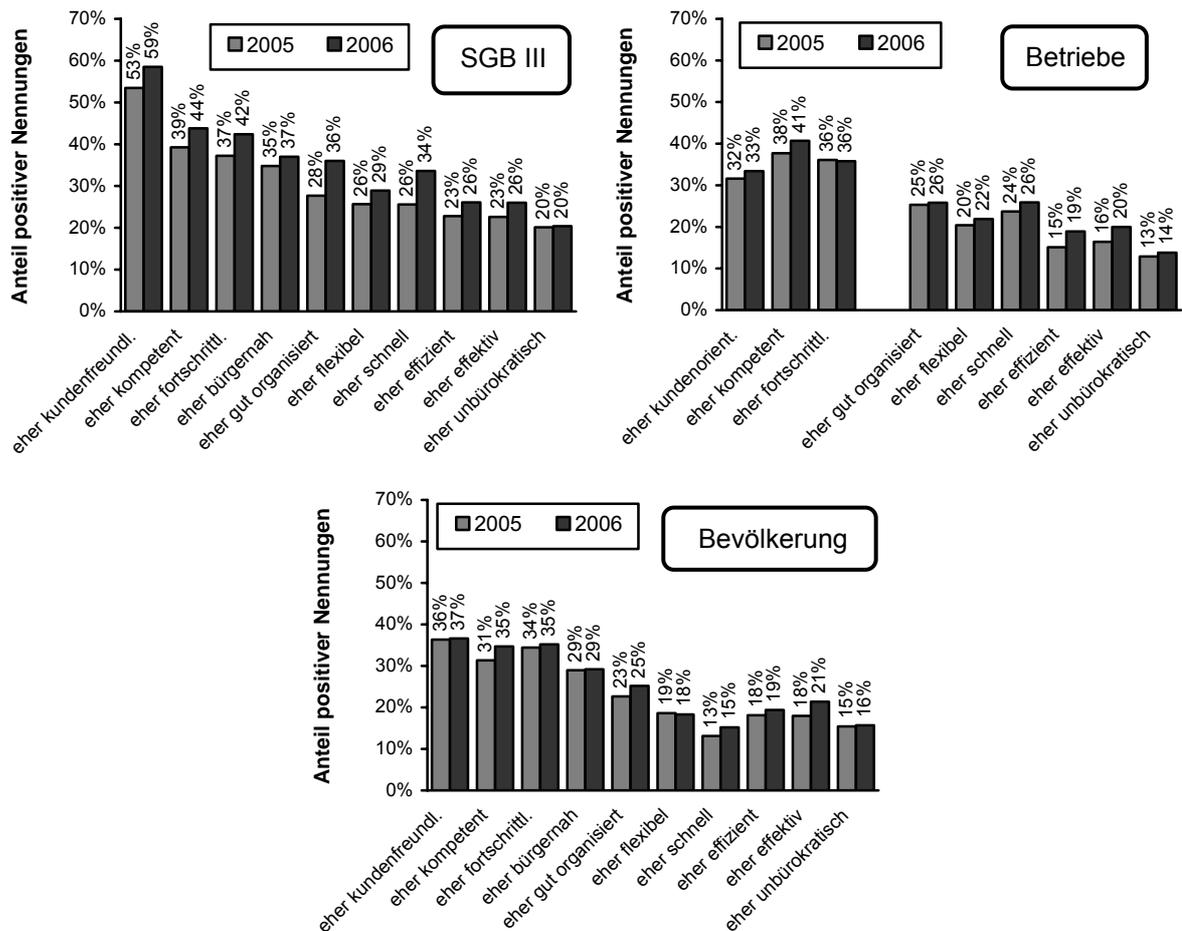
In ihrem Auftrag an die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ formulierte die Bundesregierung:

„Für die schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in Arbeit braucht Deutschland eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und strikter Erfolgskontrolle.

Die Reform muss sich an den folgenden Grundsätzen orientieren:

- Dienstleistung im Wettbewerb,
- Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum,
- modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit.“

Inwieweit ein modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement bereits umgesetzt ist, zeigt sich auch im öffentlichen Bild und der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Sowohl SGB III-Arbeitslose als auch Arbeitgeber/innen sowie die Bevölkerung wurden hinsichtlich ihrer Wahrnehmung der Bundesagentur als moderner Dienstleister befragt. Bei allen drei Gruppen gab im Frühjahr 2006 jeweils etwa ein Viertel an, die Bundesagentur habe ihr Ziel eines modernen Dienstleisters erreicht (vgl. Abbildung 1). Dabei gab es gegenüber der gleichen Befragung zwei Jahre zuvor keine grundlegenden Änderungen und weiterhin entsprechenden Verbesserungsbedarf. Bezüglich einzelner Aspekte der Zielerreichung urteilten die Befragten sehr differenziert. Besonders gut wurde die Bundesagentur für Arbeit von den SGB III-Arbeitslosen bewertet, gefolgt von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Vor allem hinsichtlich der Kundenfreundlichkeit bzw. -orientierung und der Fortschrittlichkeit sowie - von den SGB III-Arbeitslosen und der Bevölkerung - auch hinsichtlich der Bürgernähe wurde die Bundesagentur gut beurteilt. Im Zeitvergleich hat sie vor allem bei den SGB III-Arbeitslosen gewonnen. Dies betrifft insbesondere die Beurteilung der Schnelligkeit sowie der Kundenfreundlichkeit.

**Abbildung 1: Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister**

Anmerkung: Befragung von ca. 1.800 (2005) und 1.500 (2006) SGB III-Arbeitslosen bzw. von ca. 2.500 Personen zwischen 18 und 64 Jahren im Frühjahr der Jahre 2005 und 2006. Dargestellt ist der Anteil der positiven Nennungen der dichotomen Abfrage.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 3.

Bei einigen Aspekten haben die Agenturen für Arbeit zwischen 2004 und 2006 im Urteil der SGB III-Arbeitslosen, der Betriebe und der Bevölkerung jedoch auch verloren. So wurden 2006 von den Betrieben die Organisation der Arbeit der Agenturen schlechter bewertet als noch 2004; die SGB III-Arbeitslosen beurteilen die Bundesagentur seltener als eher unbürokratisch, in der Bevölkerung werden insbesondere die Kompetenz und Flexibilität schlechter beurteilt als zwei Jahre zuvor.

## 2.1 Das neue Steuerungsmodell

Das neue Steuerungsmodell sieht auf Basis der geschäftspolitischen Ziele der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eine verbindliche Vereinbarung von (Wirkungs-)Zielen auf allen Ebenen vor, die das Handeln in der gesamten Organisation bestimmen soll.

Ursprünglich erfolgte die Steuerung weitgehend über Weisungen etwa zum Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Dabei hatten die übergeordneten Organisationsebenen keinen

Überblick über die tatsächlichen Prozesse in den Arbeitsämtern, die daher trotz der einheitlichen Organisationsstruktur einen entsprechend großen Freiraum hatten.

Einen ersten Einstieg parallel zur traditionellen Steuerung in eine Steuerung über geschäftspolitische Ziele gab es mit dem „Arbeitsamt 2000“ im Jahr 1999. Damit konnte die neue Controlling-Organisation der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2003 auf bereits bestehende Strukturen aufbauen. Das neue Controlling hat die Aufgabe, das Handeln der Bundesagentur für Arbeit umfassend und zielorientiert steuern zu können.

2004 wurde erstmals eine ergebnisorientierte Steuerung eingeführt, wobei dieses Jahr zunächst der Übung dienen sollte. 2005 erfolgte ergänzend ein Einstieg in Leitlinien zum Produkteinsatz und in die Handlungsprogramme für den Vermittlungsprozess (vgl. Abschnitt 2.4). Für das Jahr 2006 wurden dann Ziele und zentrale Zielindikatoren angepasst (vgl. hierzu unten); außerdem erfolgt die Flächeneinführung der Handlungsprogramme bis Anfang 2007.

### **Grundsätze der neuen Steuerung**

Dem im ersten Halbjahr 2003 entwickelten neuen Steuerungs- und Controllingkonzept liegen folgende Leitmotive zugrunde:

- Ausrichtung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit;
- Herstellung von interner und externer Transparenz;
- Zuschreibung klarer Verantwortung für die Zielerreichung.

Dabei werden Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit so verstanden, dass der Einsatz von Ressourcen einen positiven betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt haben muss. Die Unterstützung eines Arbeitslosen bei seiner Integration in Erwerbstätigkeit ist danach nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn zu erwarten ist, dass die eingesparten Leistungsbezüge und der frühere Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration erforderlich sind.<sup>5</sup> Dies stellt eine gewisse Engführung des gesetzlichen Auftrags nach dem SGB III dar und wird den volkswirtschaftlichen Funktionen einer Arbeitslosenversicherung unter Umständen nicht gerecht.

Im Rahmen ihrer neuen Steuerung konzipierte die Bundesagentur für Arbeit die beiden getrennten Rechnungskreise „Auftrag“ und „Versicherung“. Der Rechnungskreis „Versicherung“ soll im Interesse der Beitragszahler/innen handeln. Er finanziert sich aus Beitragseinnahmen und hat die Aufgabe, Präventions- und Vermittlungsaktivitäten für alle Arbeit und Ausbildung Suchenden anzubieten. Darüber hinaus soll er zeitlich begrenzten Schutz vor den finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit gewährleisten und Beitragsmittel zur Integration von Leistungsempfängerinnen und -empfängern in Erwerbstätigkeit einsetzen. Der Rechnungskreis „Auftrag“ soll Aufgaben, die vom Rechnungskreis Versicherung nicht abgedeckt werden, erfüllen - zum Beispiel die Unterstützung von Nicht-Versicherten oder die Förderung von Zielgruppen.

Mit In-Kraft-Treten des SGB II zum 1. Januar 2005 wurden die zwei Rechnungskreise von der Bundesagentur für Arbeit auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III bezogen. Mit Beschluss vom 3. Februar 2005 hat der Verwaltungsrat der Bundesagentur eine Präzisierung der Logik des

---

<sup>5</sup> Diese Auffassung wurde vom Verwaltungsrat allerdings wieder eingeschränkt.

Ressourceneinsatzes innerhalb des Rechnungskreises „Versicherung“ (jetzt: SGB III) vorgenommen:

- Produkte werden so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
- Die Wirkung des Produkteinsatzes muss mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug erfolgen.

Mit der ersten Leitlinie wird die Unterstützung (durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ebenso wie in Form von Beratungsleistungen) konzentriert auf „schwere, aber auch lösbare Fälle“<sup>6</sup> mit dem Ziel, zu einer schnelleren Integration zu kommen, wobei Maßnahmen grundsätzlich so vergeben werden sollen, „dass die langfristige Wirkung berücksichtigt wird, sofern eine verlässliche Prognose möglich ist“<sup>7</sup>.

Die zweite Leitlinie wird von der Bundesagentur für Arbeit damit begründet, dass ihr Erfolg im Rahmen der SGB III-Aufgaben zurechenbar sein muss und eine transparente Leistungsabgrenzung zwischen SGB III und SGB II realisiert werden kann.

### **Die Zielplanung**

Für das Haushaltsjahr 2004 wurde zum ersten Mal eine wirkungsorientierte Verteilung des Eingliederungstitels, also des flexiblen Budgets für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, vorgenommen. Damit werden Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik finanziert. Auf der Grundlage des Planungsdialoges zwischen Zentrale und Regionaldirektionen erfolgt der Abschluss von Zielvereinbarungen bis auf die Ebene der Agenturen.

Ausgangspunkt für den Planungsprozess sind die Entscheidungen des Vorstands und des Verwaltungsrats über die geschäftspolitischen Ziele. Diese können auch Resultat einer Zielvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit sein. Eine solche Zielvereinbarung wurde bislang nicht getroffen.

Nachdem die Bundesagentur bis dahin jährlich ihre Ziele verändert hatte, wurden für 2005 erstmals ihre geschäftspolitischen Ziele des Jahres 2004 fortgeschrieben. Sie lauten:

- Beratung und Integration spürbar verbessern;
- Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen;
- hohe Kundenzufriedenheit erzielen;
- Mitarbeiter/innen motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen.

Für 2006 wurde die schnelle und wirtschaftliche Erbringung von Geldleistungen durch die Optimierung der Arbeitsprozesse ersetzt. Überdies ist nun auch die *nachhaltige* Integration geschäftspolitisches Ziel, wengleich diese erst rudimentär in die Zielvereinbarungen aufgenommen werden konnte. Jedes Ziel wird grundsätzlich durch einen oder mehrere Zielindikatoren abgebildet, über die eine Vereinbarung getroffen wird. Die Vereinbarung enthält auch das Budget des Eingliederungstitels, mit dem die Integrationsziele erreicht werden sollen.

---

<sup>6</sup> Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 19/2005.

<sup>7</sup> Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 19/2005.

### **Die Zielvereinbarungen**

Zentrales Element der Zielsteuerung sind jährliche Zielvereinbarungen zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen diesen und den Agenturen. In der Zentrale ist ein neuer Zentralbereich als maßgeblichen Führungsstrang gegenüber den Regionaldirektionen konzipiert. In den Regionaldirektionen sind Agenturberater/innen, die jeweils für bestimmte Agenturen zuständig sind, Verhandlungspartner/in der Agenturen. Die Zielvereinbarungen werden in einer vorgegebenen Form einheitlich abgeschlossen. Basierend auf den geschäftspolitischen Zielen, die jährlich im Juli von der Zentrale bekannt gegeben werden, beginnt der Planungsprozess für das Folgejahr.

Die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit ermitteln in einem Planungsdialog eine Einschätzung ihrer operativen Leistungsfähigkeit, das heißt, wie viele Integrationen unter den regionalen Arbeitsmarktbedingungen aus ihrer Sicht erreichbar sind und welches Budget hierfür notwendig ist. Die Regionaldirektionen geben die aggregierten Werte ihres Bezirks an die Zentrale weiter, die diese mit ihren Erwartungswerten abgleicht und gegebenenfalls Anpassungen vornimmt. Daraufhin beginnt die Haushaltsplanung der Bundesagentur, die von September bis November zwischen Vorstand, Verwaltungsrat, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmt wird. Auf Grundlage des Haushalts und der ggf. geänderten Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung passen die Agenturen und Regionaldirektionen ihre Planungen an und stimmen dieses Ergebnis erneut mit der Zentrale ab. Zu Beginn des folgenden Jahres vereinbaren der Vorstand und die Regionaldirektionen ihre Ziele. In der Folge treffen die Regionaldirektionen auf Basis ihrer Verpflichtungen gegenüber der Zentrale die Zielvereinbarungen mit den Agenturen. Die Agenturen dokumentieren in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Integrationsziel im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen.

Die geschäftspolitischen Ziele werden durch mehrere Zielindikatoren abgebildet, wobei das Konzept in den letzten Jahren ausdifferenziert wurde. Im Jahr 2006 gibt es Indikatoren für

- den Leistungsbezug und die Integration in Erwerbstätigkeit,
- die Integration in Ausbildung,
- die Übertritte in Leistungen nach dem SGB II,
- die berufliche Rehabilitation,
- die operativen Prozesse.

Mitarbeitermotivation und Personalentwicklung sowie die Kundenzufriedenheit wurden zwar in die Zielvereinbarungen aufgenommen, jedoch ist ihre Messung noch nicht spezifiziert. Zudem wurde das Eingliederungsbudget festgeschrieben.

Es gibt vier Zielindikatoren für Prozessoptimierungen. So sollen über 75% der Anträge auf Arbeitslosengeld innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Beginn des Leistungsanspruches entschieden werden (sog. Q1-Wert). Außerdem sollen 75% der Anträge spätestens am Arbeitstag nach Eingang des Antrags abschließend bearbeitet werden. 80% aller Anrufversuche im Service-Center sollen entgegen genommen werden. Darüber hinaus gibt es einen Mindeststandard für die Bearbeitungsgeschwindigkeit von Rückforderungen zu Unrecht erbrachten Arbeitslosengeldes.

Integrationen, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug werden über verschiedene Zielindikatoren abgebildet. Hierzu gehören insbesondere die abgeschlossene Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit einschließlich Maßnahmeteilnahme) und die Zahl der geförderten und ungeförderten Integrationen in Erwerbstätigkeit, jeweils separat für faktisch Arbeitslose mit und ohne Bezug von Arbeitslosengeld. Außerdem gibt es Zielindikatoren für die Integrationen in Ausbildung und für die Integrationen von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden.

Für das Jahr 2004 plante die Bundesagentur insgesamt eine Steigerung der Integrationen um 12,3%. Tatsächlich wurde eine Steigerung um 8% erreicht. Für 2005 war wiederum eine gesteigerte Zahl der Integrationen geplant, wobei insgesamt für die Bundesagentur für Arbeit von einer Steigerung zwischen 10% und 12% ausgegangen wurde.

Inzwischen wird im Planungsprozess für die Integrationen das makroökonomische Berechnungstool „Blauenstein“ eingesetzt. Es ermittelt für jeden Agenturbezirk unter Berücksichtigung exogener, regional unterschiedlicher Rahmenbedingungen eine Integrationsquote, die hätte erreicht werden können. Diese Quote entspricht mindestens dem tatsächlichen Wert des Agenturbezirks. Aus dem Vergleich mit der erreichten Integrationsquote ergibt sich das Steigerungspotenzial und damit das mögliche Zielniveau für die Jahresplanung. Abweichende regionale Marktentwicklungen, die nicht von „Blauenstein“ erfasst werden, sollen außerhalb des Berechnungstools bei der Einschätzung der operativen Leistungsfähigkeit der einzelnen Agenturen berücksichtigt werden. Für das Jahr 2006 ergab sich aus den Berechnungen mit „Blauenstein“ für 86 der 178 Agenturen für Arbeit ein Steigerungspotenzial, im Bundesdurchschnitt ergab sich daraus ein Steigerungspotenzial von 3%. Durch die flächendeckende Einführung des Kundenzentrums (vgl. Abschnitt 2.3), weitere Prozessoptimierungen, spezifische regionale Komponenten und verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen erwartete die Zentrale für das Jahr 2006 bezüglich der Integrationen eine Leistungssteigerung von 5,8% bis 7,7% im Bundesgebiet. Entsprechend setzte die Zentrale im Rahmen des Zielvereinbarungsprozesses Aufschläge auf das ermittelte Steigerungspotenzial an.

Die Förderung einzelner Personenzielgruppen war in früheren Jahren zentraler Bestandteil der geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur. 2004 wurde bundesweit standardisiert vereinbart, dass die Förderung auf dem Niveau des Jahres 2003 fortgesetzt wird und ihr Anteil an allen Integrationen um 10% gegenüber 2003 gesteigert werden soll. 2005 sollte ihr Anteil an allen Integrationen gegenüber 2004 konstant gehalten werden. Im Jahr 2006 gibt es hingegen Zielindikatoren für die Markterschließung für Nicht-Leistungsempfänger/innen (vgl. oben). Dabei soll jedoch der Anteil der Nicht-Leistungsempfänger/innen an allen Eintritten in Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 10% nicht übersteigen.

Mit der „wirkungsunterlegten“ Budgetplanung ergab sich eine deutliche Umverteilung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Ost nach West und von Nord nach Süd. Die damit verbundene Erwartung einer Steigerung der geförderten Integrationen bei sinkenden Ausgaben pro Integration wurde hierbei deutlich übertroffen. Die Zahl der geförderten Integrationen lag um 31% über dem vereinbarten Ziel. Das deutet darauf hin, dass das betreffende Indikatorkonzept sich noch im Entwicklungsstadium befindet. Eine funktionsfähige Zielsteuerung sollte erreichbare, aber auch ehrgeizige Ziele setzen.

Die quantifizierten Integrationsziele mit ihren zurechenbaren Kostenansätzen sind direkt verknüpft mit der Finanzplanung im Bereich der Ermessensleistungen. Die Zielvereinbarung kann so die Zielwerte unmittelbar mit Geldbeträgen hinterlegen.

Vielfach werden in der Praxis die Zielindikatoren durch Zielvereinbarungen auf die Teams umgelegt und ebenfalls monatlich nachgehalten, wenngleich dies in der Steuerungskonzeption bislang nicht vorgesehen ist.

### **Kennzahlen und Zielnachhaltung**

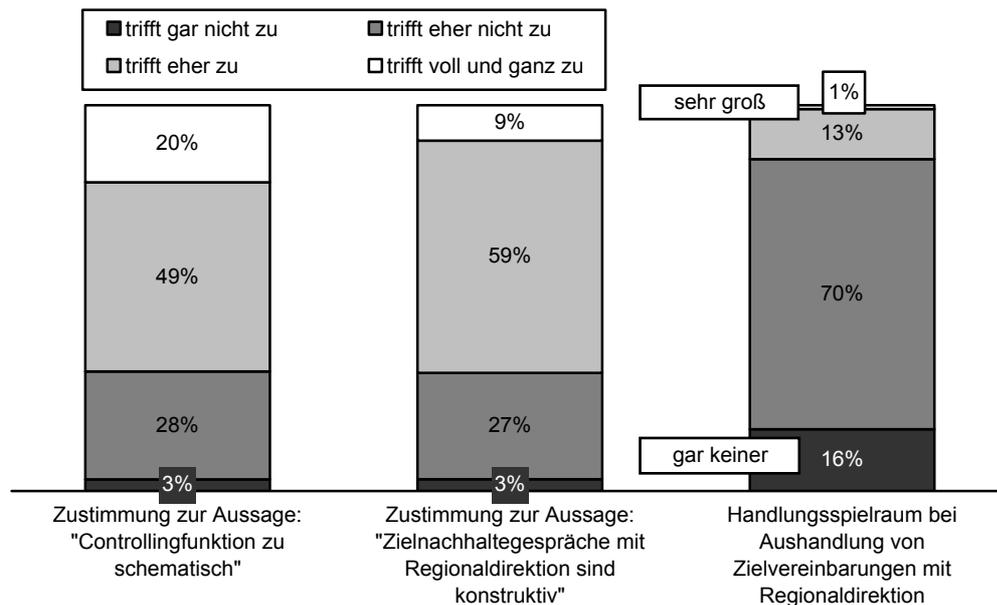
Erfolg und Leistungen einer Agentur für Arbeit sollen in einem hierarchischen System mit einer Vielzahl von Kennzahlen (Zielindikatoren, Richtgrößen, Steuerungskennzahlen und Analysekenzahlen) sichtbar werden. Sie sollen bestehende kausale Beziehungen abbilden.

Auf dieser Basis werden die monatlichen Zielnachhaltegespräche zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den einzelnen Agenturen vorbereitet. In den Zielnachhaltegesprächen wird jeweils das Ausmaß der Zielerreichung erörtert. Dabei wird konsequent ein Vergleich der Zielerreichung der einzelnen Agentur mit dem Durchschnittswert der Zielerreichung aller Agenturen des gleichen Vergleichstyps erstellt, das heißt mit Agenturen mit einer ähnlichen Arbeitsmarktstruktur verglichen. Dies sollte es erleichtern, von überdurchschnittlich erfolgreichen Agenturen für Arbeit zu lernen.

Inzwischen wurde das Planungstool CFIS-Planung für die Agenturen entwickelt, das mit einem einfachen Wirkungsmodell simuliert, welche Integrationsergebnisse bei gegebener Integrationswahrscheinlichkeit ein bestimmter Maßnahmemix zu welchen Kosten liefert. Die Wirkungen beziehen sich auf die Agenturebene und sind nicht für individuelle Prognosen verwendbar. Die genaue methodische Basis des Planungstools ist nicht bekannt.

### **Praxiserfahrungen**

Das Konzept der Zielvereinbarungen sieht eine Aushandlung der Beteiligten über ihren Inhalt vor. Insgesamt haben sie in der Praxis jedoch teilweise den Charakter einer Vorgabe der jeweils übergeordneten Ebene. So ergibt sich aus einer Befragung von Führungskräften im Januar 2006, dass in 86% von 154 Agenturen bei der Aushandlung von Zielvereinbarungen mit der Regionaldirektion gar kein oder ein eher geringer Handlungsspielraum besteht (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Bewertung der Beziehung zwischen Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit**

Anmerkung: Befragung von Führungskräften aus 154 Agenturen im Frühjahr 2006.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

Aus einigen Agenturen wird berichtet, dass Nicht-Leistungsempfänger/innen und damit vielfach auch Berufsrückkehrer/innen grundsätzlich nicht mehr gefördert würden. Dies steht seit 2006 allerdings nicht mehr in Einklang mit den Zielvereinbarungen.

Die Praktiker/innen in den Agenturen können die Ergebnisse von „Blauenstein“ und damit die Zielwerte für die Integrationen nicht nachvollziehen und halten sie teilweise für unplausibel. In Einklang damit können Agenturen kaum von anderen lernen, die gemessen an der Zielerreichung überdurchschnittlich erfolgreich sind. Diese können (oder wollen) oftmals keine Auskunft über die Gründe ihres Erfolgs geben.

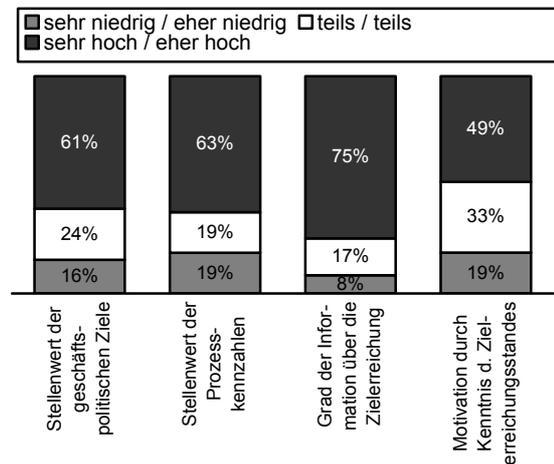
Die monatlichen Zielnachhaltgespräche binden teilweise erheblich Ressourcen. Aus einer Agentur wurde berichtet, dass allein die Auswertungsverfahren der Zielsteuerung jeweils etwa drei bis vier Arbeitstage der beiden Geschäftsführer/innen Finanzen und Operativ sowie von Bereichsleiterinnen und -leitern und weiterer Fach- und Führungskräfte in Anspruch nehmen.

Aus einer Befragung von Führungskräften in Agenturen im Januar 2006 ist ersichtlich, dass in zwei Dritteln von 154 Agenturen die Zielnachhaltgespräche mit der Regionaldirektion als konstruktiv oder eher konstruktiv bewertet werden (vgl. Abbildung 2). Gleichwohl wird die Controllingfunktion nach dieser Befragung in 69% der Agenturen als zu schematisch wahrgenommen.

Nach überwiegender Einschätzung von ca. 2.150 befragten Fach- und Führungskräften im Frühjahr 2006 beeinflusst die Zielsteuerung die tägliche Arbeit (vgl. Abbildung 3). So berichteten jeweils über 60% der Befragten, die geschäftspolitischen Ziele und die Prozesskennzahlen hätten einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert für ihre tägliche Arbeit. Drei Viertel der Befragten gaben an,

dass sie sich über den Stand ihrer Zielerreichung regelmäßig bzw. recht gut informiert fühlten. Durch diese Information fühlt sich knapp die Hälfte der Befragten sehr oder eher motiviert. Zwei Drittel der Befragten gaben an, dass selbstständiges und selbstverantwortliches Arbeiten von den Vorgesetzten sehr stark bzw. durchaus gefördert werde (vgl. Abbildung 4). Sogar drei Viertel waren mit den Möglichkeiten zur selbstständigen Erledigung ihrer Arbeit sehr bzw. eher zufrieden.

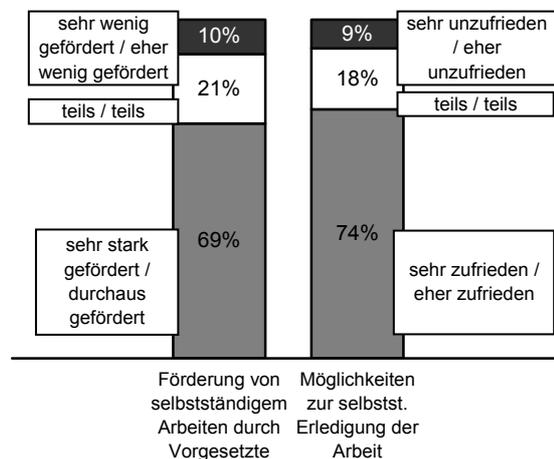
**Abbildung 3: Verfolgung des Zielprozesses in den Agenturen**



Anmerkung: Befragung von ca. 2.150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Frühjahr 2006. Die Original-Fragen wurden zur besseren grafischen Verdeutlichung und zur besseren Vergleichbarkeit der Antworten umformuliert.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

**Abbildung 4: Einschätzung und Bewertung der Möglichkeiten zum selbstständigen Arbeiten durch die Mitarbeiter**



Anmerkung: Ergebnisse aus einer Befragung von ca. 2.150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Frühjahr 2006.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

Trotz oder möglicherweise sogar wegen der Zielvereinbarungen gaben fast drei Viertel von 154 Agenturen an, in denen im Frühjahr 2006 Führungskräfte befragt wurden, dass im letzten Jahr die Regulierungsdichte durch Rundbriefe und Geschäftsanweisungen zugenommen habe.

Aus ökonometrischen Schätzungen gibt es erste Hinweise, dass die Steuerung durch Zentrale und Regionaldirektionen keinen systematischen Einfluss auf den Maßnahmemix der Agenturen hat. Dabei wurden von 154 Agenturen solche, die sich im Frühjahr 2006 als dezentrale eigenständige Akteure verstanden, mit jenen verglichen, die sich nicht als dezentrale eigenständige Akteure sahen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Zielsteuerung - anders als die Befragungen von den Akteurinnen und Akteuren unmittelbar vermuten lassen - keine praktischen Konsequenzen auf die Arbeitsmarktpolitik hat.

Grundsätzlich ist der Ansatz einer konsequenten Zielsteuerung auf allen Ebenen viel versprechend. Damit soll eine eindeutige Ausrichtung der Organisation erreicht und transparent werden. Zielvereinbarungen erleichtern es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sich mit den Zielen zu identifizieren und diese motiviert umzusetzen.

Eine Steuerung über Wirkungsziele erfordert Klarheit und Verständigung über kausale Zusammenhänge. Hieran mangelt es bislang in der Bundesagentur für Arbeit. Dies wird auch an verschiedenen Inkonsistenzen in bzw. zwischen den Analyse- und Planungsinstrumenten deutlich. So wurde mit dem Berechnungstool „Blauenstein“ für das Jahr 2006 ermittelt, dass bereits über die Hälfte der Agenturen ihr Potenzial hinsichtlich der Integrationsquote ausgeschöpft oder überschritten hat. Dies weist darauf hin, dass Wirkungszusammenhänge nicht adäquat in „Blauenstein“ abgebildet sind.

Überdies war es oftmals nicht möglich, von den Agenturen, die gemessen an den vereinbarten Zielen innerhalb eines Vergleichstyps überdurchschnittlich erfolgreich waren, die Gründe für ihre überdurchschnittlichen Leistungen zu erfahren. Schließlich sind das Berechnungstool „Blauenstein“ und das Planungstool CFIS-Planung nicht aufeinander abgestimmt. „Blauenstein“, mit dem das Integrationspotenzial ermittelt wird, berücksichtigt nicht die aktive Arbeitsmarktpolitik. Dies führt zu Verzerrungen bezüglich des Integrationspotenzials. Daher ist nicht sichergestellt, dass mit dem Planungstool CFIS-Planung ein Maßnahmemix ermittelt werden kann, der das mit Blauenstein ermittelte Integrationspotenzial auch ausschöpft.

Wichtige geschäftspolitische Ziele sind bislang nicht durch Zielindikatoren abgebildet. Dies gilt für die Steigerung der Mitarbeitermotivation und hohe Kundenzufriedenheit. Diese heutigen geschäftspolitischen Ziele wurden bereits vor über einem Jahrzehnt mit der seinerzeit konzipierten Reform „Arbeitsamt 2000“ als „Dienstleistungen am Kunden orientieren“ und „Zufriedenheit und Arbeitserfolg der Mitarbeiter fördern“ verfolgt. Da nach wie vor Mitarbeitermotivation und Kundenzufriedenheit für eine Messung nicht abschließend operationalisiert wurden, erscheint die Ernsthaftigkeit der Verfolgung dieser beiden Ziele durch die Bundesagentur für Arbeit zumindest hinterfragenswert.

Mit der Änderung des Allokationsprinzips von der Zuteilung von Haushaltsmitteln auf Basis eines Arbeitsmarktindikators, der den Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt abzubilden versuchte, zu einer „wirkungsunterlegten“ Budgetplanung, ergab sich eine deutliche Umverteilung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Ost nach West und von Nord nach Süd. Die damit verbundene Erwartung einer Steigerung der geförderten Integrationen bei sinkenden Ausgaben pro Integration wurde hierbei deutlich übertroffen. Die Zahl der geförderten Integrationen lag um 31% über dem

vereinbarten Ziel. Mit dem Erreichen ihres jeweiligen Zielwertes gab es für die Agenturen keinen Anreiz zu weiteren geförderten Integrationen; entsprechend wurde das Budget bundesweit um 19% nicht ausgeschöpft. Die Bundesagentur für Arbeit sieht darin einen ersten Erfolg der neuen Steuerung. Dies ist jedoch kritisch zu bewerten, da die Bundesagentur bislang die Integrationswirkungen der Budgetverwendung nicht adäquat abbilden kann.

Zentrale und Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit geben den Agenturen vor allem mit dem Kundenzentrum (vgl. Abschnitt 2.3) wichtige Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation vor. Mit den Zielvereinbarungen werden die zu erreichenden Ziele, das Budget und weitere Elemente der Ablauforganisation bestimmt. Die Handlungsprogramme (vgl. Abschnitt 2.4) geben Regeln für den Instrumenteneinsatz vor, wobei die verfügbaren Instrumente selbst wiederum weitgehend gesetzlich geregelt sind. Damit gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die Steuerung insgesamt überdeterminiert ist und somit Widersprüche auftreten können. Insgesamt scheinen die Agenturen damit nur noch wenig Handlungsspielraum haben. Die angestrebte Zielsteuerung kann dadurch ihre beabsichtigte Wirkung nicht voll entfalten. Hierzu muss die Zentrale Vertrauen in die dezentralen Kompetenzen haben, die vereinbarten Ziele besser zu erreichen, als sie es mit einer zentralen Detailsteuerung könnte. Insgesamt bedarf es eines Kulturwandels in der Organisation, um die Vorzüge einer Zielsteuerung konsequent ausschöpfen zu können.

Der hohe Umfang an Kennzahlen, die bei der Zielnachhaltung betrachtet werden, die zudem in kurzer Taktung - monatlich - erfolgt, sowie die fehlende Toleranz bei Abweichungen kann den Blick auf strategisch relevante Aspekte verstellen.

Dies wird noch verstärkt durch das ungeklärte Verhältnis zwischen den *internen* Zielen der Organisation „Bundesagentur für Arbeit“ und den *gesetzlichen* Zielen nach dem SGB III. Mit der bisherigen Ausrichtung auf das Mengenziel „Integrationen“, der expliziten Logik des Ressourceneinsatzes und den Handlungsprogrammen hat die Bundesagentur für Arbeit eine Interpretation ihres arbeitsmarktpolitischen Auftrags vorgenommen, der bestimmte Aspekte, wie insbesondere die präventive Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Marktbenachteiligten (§ 6 SGB III), zu wenig berücksichtigt. So steht die Strategie der Bundesagentur für Arbeit für den SGB III-Bereich in Konflikt zu den längerfristigen Erfordernissen des SGB II-Bereichs und des individuellen Unterstützungsbedarfs von Arbeitsuchenden.

## 2.2 Das Kundenzentrum

Das Kundenzentrum gilt als Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der Bundesagentur für Arbeit. Es wurde in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend bis Ende Mai 2004 in weiteren neun Modellagenturen im Praxistest erprobt und angepasst. Die Flächeneinführung erfolgte von Herbst 2004 bis Ende 2005 in neun Wellen.

Das Kundenzentrum ist eine funktional gegliederte Organisation mit dem Anspruch, den gesamten Geschäftsprozess nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungsgesichtspunkten zu strukturieren. Dies soll den Rahmen für die Lösung der Kernprobleme der früheren Organisationsformen bieten:

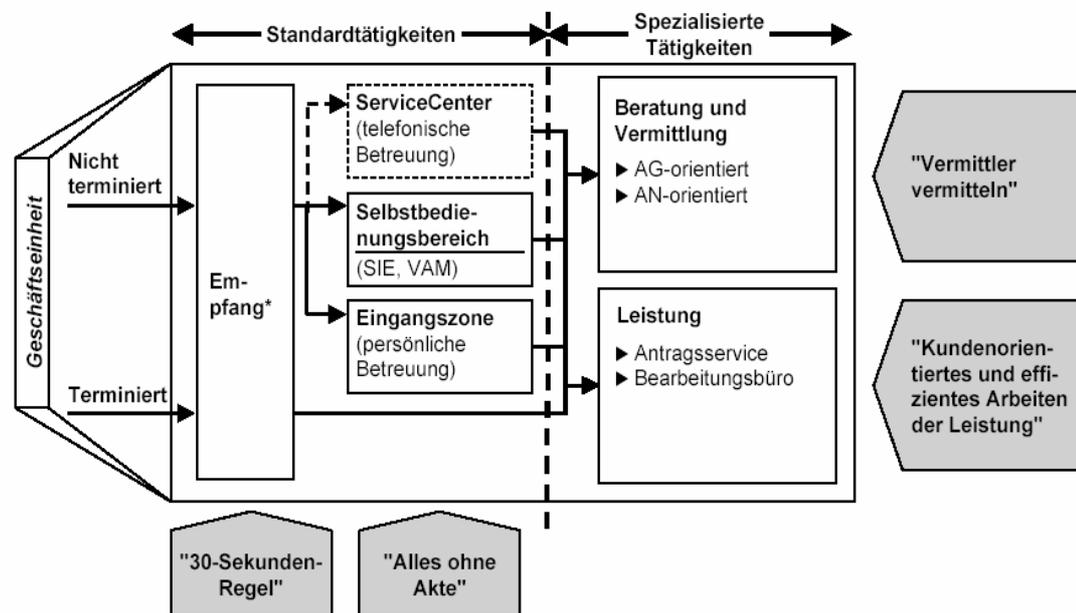
- Überlastung durch ungesteuerte Kundenströme,
- ineffiziente Prozessgestaltung und
- mangelnde Trennung von Standardtätigkeiten und spezialisierten Fachaufgaben.

Abhilfe sollen eine Steuerung der Kundenströme und eine Entlastung der Fachkräfte für ungestörte Vorgangsbearbeitung schaffen, indem gestaffelte Zugangsebenen eingerichtet werden, Fachkräfte nur terminiert zugänglich sind und die Telefonie ausgegliedert wird. Dies soll im Interesse der Kundinnen und Kunden die Erreichbarkeit verbessern, Wartezeiten verkürzen, die Zeit für ungestörte Beratung ausweiten und zu einer schnelleren abschließenden Bearbeitung von Anliegen führen. Zudem soll eine strukturierte Arbeitsweise bei der Vermittlung das Qualitätsniveau der Dienstleistungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite erhöhen (vgl. Abschnitt 2.4). Die Entkoppelung von Vermittlung und Leistung, von Fachaufgaben und unterstützenden Tätigkeiten, von kundenbezogener Arbeit und Mengengeschäft in der Sachbearbeitung führen der Reformerwartung gemäß zu Entlastung durch Spezialisierung. Effizientere Prozesse in der Leistungsgewährung sollen schließlich weitere Ressourcen für die Kernbereiche freisetzen.

Sowohl die Hauptagentur als auch jede Geschäftsstelle hat ein oder mehrere Kundenzentren. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anfang 2005 reduzierten sich Kunden- und Personalbestand der Agenturen deutlich. Anders als noch 2003 geplant, gab es im April 2006 nur noch 59 Agenturen mit mindestens zwei vollständigen Kundenzentren.

Ein Kundenzentrum besteht aus den Arbeitsbereichen Eingangsbereich mit dem Empfang und der Eingangszone, der Vermittlung sowie der Leistung (vgl. Abbildung 5). Der Empfang ist der Eingangszone als erster Filter im Eingangsbereich einer Agentur für die Anliegensklärung und Erledigung von Kurzanliegen vorgeschaltet.

**Abbildung 5: Aufbau des Kundenzentrums**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

### Der Eingangsbereich des Kundenzentrums

Das Kundenzentrum sieht grundsätzlich drei Zugangsmöglichkeiten für Kundinnen und Kunden vor. Neben der persönlichen Vorsprache am Empfang und ggf. Weiterleitung in die Eingangszone

der zuständigen Geschäftseinheit können die Kundinnen und Kunden über das Service-Center telefonisch oder über den Virtuellen Arbeitsmarkt auf elektronischem Weg mit der Agentur in Kontakt treten bzw. Informationen einholen.

Der Empfang im Eingangsbereich der Agentur stellt an einer Kundentheke den persönlichen Erstkontakt her und soll einen möglichst großen Anteil von Kurzanliegen im Rahmen der „30-Sekunden-Regel“ abschließend bearbeiten. Die Wartezeit am Empfang beträgt durchschnittlich etwa 10 bis 15 Minuten, allerdings mit großer Varianz. Zeitweise auftretender größerer Kundenandrang soll durch die kurz getaktete Anliegensbearbeitung sowie durch einen bedarfsweise im Kundenstrom eingesetzten „Lotsen“, der eine schnelle Weiterleitung ermöglicht, bewältigt werden.

In der Eingangszone sollen allgemeine vermittlerische und leistungsrechtliche Auskünfte ohne Akte erteilt und Arbeitslos- oder Arbeitsuchendmeldungen einschließlich der Datenaufnahme bearbeitet werden. In der Eingangszone konnten im März 2006 etwa 50% bis 70% der Anliegen abschließend bearbeitet werden. Alternativ kann die Datenaufnahme telefonisch durch einen Rückruf des Service-Centers erfolgen. Die Eingangszone soll als zweiter Filter nach dem Empfang für die nachgelagerten Einheiten Vermittlung und Leistung wirken. Neben kundenbezogenen Aufgaben sollen die Mitarbeiter/innen der Eingangszone in der kundenfreien Zeit unterstützende und bearbeitende Aufgaben für die Fachkräfte wahrnehmen.

Die Bereiche Eingangszone und Empfang wurden mit überwiegend weiblichen Sachbearbeitungskräften des mittleren Dienstes aus den Leistungs- und Vermittlungsabteilungen sowie aus den zielgruppenorientierten Teams besetzt. Diese haben sehr heterogene Qualifikationen und waren anfangs nicht immer den hohen kommunikativen und breiten fachlichen Anforderungen in der Eingangszone gewachsen. Daher hat das Bildungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 Arbeitshilfen erstellt, die von den Agenturen in eigener Verantwortung als Schulungsunterlagen verwendet werden können.

Die offene Gestaltung der Eingangszone soll während der Wartezeit einen Einblick in die Arbeitsabläufe geben. Dies ist jedoch sowohl hinsichtlich des Datenschutzes für die Kundinnen und Kunden als auch im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen kritisch. So ist die akustische Abschirmung unzulänglich, eine ruhige Nachbearbeitung nur bedingt möglich und Aggressionen übertragen sich besonders schnell auf die Wartenden. Das Angebot von Diskretionszimmern wurde nach Auskunft von Beschäftigten nur selten von den Kundinnen und Kunden in Anspruch genommen.

Die technischen Voraussetzungen für die Arbeit in der Eingangszone sind aus Sicht der Mitarbeiter/innen nur bedingt zufrieden stellend. So können mit dem neuen Terminierungstool von VerBIS im Gegensatz zu seinem Vorgängersystem COBRA nur noch mit großem Aufwand alternativ wählbare Termine oder abgestimmte Termine in Vermittlung und Leistung angeboten werden.

### **Organisation der Arbeitsvermittlung**

Die Vermittlungsfachkräfte sind in einer eigenen Organisationseinheit (Team Arbeitsvermittlung) zusammengefasst, womit Vermittlung/Beratung einerseits und Leistungsgewährung andererseits organisatorisch getrennt sind. Eine Geschäftseinheit der Agentur besteht in ihrer Grundform aus einem Team Empfang/Eingangszone und jeweils einem oder zwei Teams Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerleistung. Je nach Anzahl und Zuschnitt der Geschäftseinheiten sind außerdem zielgruppenorientierte Teams für Rehabilitanden und schwerbehinderte Personen (Reha/SB), für Ju-

gendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung (U25) und für Akademische Berufe sowie für Arbeitgeber-/Trägerleistungen einer Geschäftseinheit zugeordnet.

Die Vermittlungsteams sind sowohl für arbeitnehmer- als auch arbeitgeberbezogene Aufgaben zuständig. Dabei bleibt es den Agenturen überlassen, eine gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung bei den Vermittlungsfachkräften oder eine personenscharfe Trennung innerhalb der Vermittlerteams vorzusehen. In den untersuchten Agenturen findet sich eher eine personenscharfe Zuordnung der beiden Aufgabenfelder. In Einklang mit einer verstärkten Arbeitgeberorientierung sollen nach dem Reformkonzept mindestens 20% der Vermittlerkapazität auf den Arbeitgeberbereich entfallen. Die arbeitgeberorientiert tätigen Vermittlungsfachkräfte sind den Vermittlungsteams organisatorisch zugeordnet. Gleichwohl sah das Konzept für das Kundenzentrum Ende 2003 ein/e „Bereichsleiter/in Arbeitgebermanagement“ vor. Diese/r sollte u.a. für Planung, Umsetzung und Nachhalten von arbeitgeberspezifischen Zielen sowie die fachliche Führung der Mitarbeiter/innen mit Schwerpunkt Arbeitgeberbetreuung zuständig sein. 2005 erfolgte eine Degradierung zur bzw. zum „Fachlichen Leiter/in Arbeitgebermanagement“, mit der auch eine tarifliche und strategische Herabstufung verbunden war. Diese Herabstufung trägt zwar der organisatorischen Realität Rechnung, widerspricht jedoch der intendierten verstärkten Ausrichtung auf die Arbeitgeberseite.

Die Aufteilung der personellen Zuständigkeit im Arbeitgeberbereich erfolgt nach sehr unterschiedlichen Kriterien. Während einige Agenturen nach Branchen bzw. berufsfachlich aufgliedern erfolgt die Zuordnung in anderen Agenturen nach Postleitzahlen. Nach den Ergebnissen einer Befragung von 101 Agenturen Ende September 2005 wurden von einer arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkraft durchschnittlich 324 Unternehmen betreut.

Die Zuordnung von Arbeitnehmerkundinnen und -kunden zu einzelnen Kundenzentren erfolgt im Reformkonzept anhand regionaler Kriterien. Für die Zuordnung innerhalb eines Kundenzentrums bestehen keine zentralen Vorgaben. Jeweils etwa die Hälfte aller Arbeitsagenturen verteilt Arbeitnehmerkundinnen und -kunden auf die Vermittler/innen nach berufsfachlichen oder sektoralen Gesichtspunkten und nach arbeitsorganisatorischen Gesichtspunkten (Buchstaben oder Postleitzahlen). Derzeit erwägen jedoch einige Agenturen, die im Zuge der vorherigen Reform einer administrativen Zuordnung den Vorzug gegeben hatten, wieder zur berufsfachlichen Spezialisierung zurückzukehren. Ende September 2005 wurden nach den Ergebnissen einer Befragung von 125 Agenturen durchschnittlich 422 Arbeitslose von einer arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkraft betreut.

Es gibt keine offenen Sprechstunden der Vermittlungsfachkräfte mehr. Der Zugang zum Vermittlungsberatungsgespräch wird im Kundenzentrum grundsätzlich terminiert. Insgesamt sollen mindestens 60% der arbeitnehmerorientierten Vermittlerkapazität und damit deutlich mehr als vor der Reform für Vermittlungsberatungsgespräche genutzt werden (Qualitätsvermittlungszeit). Diese Vorgabe wurde im März 2006 im Durchschnitt fast erreicht. Hierfür müssen aufgrund von Terminausfällen 70% bis 80% der arbeitnehmerorientierten Vermittlerkapazität für Kundengespräche terminiert werden.

Kundinnen und Kunden, die sich neu arbeitslos melden, sollen möglichst schnell einen Termin für das Erstberatungsgespräch bei einer Vermittlerin bzw. einem Vermittler erhalten. Trotz der Terminausfälle gelang es den Agenturen im März 2006, innerhalb der vorgegebenen durchschnittlich sieben bis zehn Tage das Erstgespräch durchzuführen.

### **Organisation der Leistungs- und Sachbearbeitung**

In der Leistungsgewährung sind funktionalen Einheiten von Antragservice und Bearbeitungsbüro gebildet worden.

Im Antragservice werden die Anträge auf Entgeltersatzleistungen im terminierten Antragsberatungstermin von den Kundinnen und Kunden entgegengenommen und in deren Gegenwart bearbeitet. Nach Möglichkeit sollen die Kundinnen und Kunden mit einer Information über die voraussichtliche Höhe der Leistung das Gespräch verlassen. Angestrebt wird, bereits im ersten terminierten Gespräch über alle Anträge zu entscheiden, soweit vollständige Unterlagen vorliegen. Die Vorgabe, mindestens 75% aller Anträge taggleich zu bearbeiten, wurde im März 2006 mit etwa 84% sogar übertroffen. Die Termine für den Antragservice werden nach Schwierigkeitsgrad mit unterschiedlicher Dauer vergeben.

Im Bearbeitungsbüro sollen alle sonstigen Anliegen und Anträge der Arbeitnehmer/innen möglichst störungsfrei, also ohne Unterbrechungen durch Telefon und ohne Kundenkontakte bearbeitet werden.

### **Auslagerung der Telefonie in die Service-Center**

In der alten Struktur konnten jährlich ca. 35 Millionen Anrufe nicht entgegengenommen werden. Als eines der zentralen Reformanliegen galt daher die Entwicklung eines Service-Center-Konzeptes. Das Service-Center ist ein zentraler telefonischer Ansprechpartner, über den die telefonische Kontaktaufnahme zu den Dienststellen der Bundesagentur abgewickelt wird. Eine direkte persönliche Kontaktaufnahme der Kundinnen und Kunden zu einzelnen Fachkräften der Bundesagentur ist nicht mehr vorgesehen.

Zum 21. Juli 2005 waren alle geplanten 52 Service-Center eingerichtet, denen jeweils zwei bis fünf Agenturen zugeordnet sind. 22 Service-Center übernehmen aufgrund von Vereinbarungen auch ein telefonisches Dienstleistungsangebot für 125 Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II.

Die Service-Center sollen die Abläufe im Kundenzentrum unterstützen und wurden daher früher als die Kundenzentren eingerichtet. Entsprechend erfolgte die Personalbesetzung zu einem relativ frühen Zeitpunkt im Umstellungsprozess. Ein Teil des Personals für die Besetzung der Service-Center musste von den angeschlossenen Agenturen nach einem festgelegten Schlüssel abgetreten werden. Gleichzeitig wurde jungen Fachkräften, die gerade ihre Ausbildung bei der Bundesagentur beendet hatten, gezielt dort ein Arbeitsplatz angeboten. In einem zweiten Schritt wurden darüber hinaus Mitarbeiter/innen auf dem externen Arbeitsmarkt rekrutiert. Die Arbeit im Service-Center ist sehr anspruchsvoll, weil sie in hohem Maße repetitiv ist, unter einer individuellen Leistungskontrolle steht und im Schichtbetrieb erfolgt. Nach Angaben dortiger Mitarbeiter/innen seien nicht selten mehr als 150 Anrufe täglich zu bearbeiten, wobei für einen Anruf eine Zeit von 4,5 Minuten nicht überschritten werden soll. Erfahrene Mitarbeiter/innen werden dabei gezielt mit komplexen Kundenanliegen betraut.

Die Service-Center sollen nach der Gesamtkonzeption für das Kundenzentrum vier zentrale Aufgaben wahrnehmen:

- **Auskunftserteilung:** Die Service-Center sollen Auskünfte zu den Dienstleistungen der Agenturen und zu allen vermittlungsbezogenen und leistungsrechtlichen Fragen erteilen, die ohne Akteneinsicht möglich sind. Mindestens 80% der eingehenden Kundenanliegen sollen durch die Service-Center abschließend erledigt werden. Gleichzeitig wird eine möglichst hohe Erreichbarkeit angestrebt. Die vorgegebene Gesprächsannahme innerhalb der ersten 20 Sekunden von 80% wurde in den ersten vier Monaten des Jahres 2006 fast erreicht; damit wurde die telefonisch Erreichbarkeit der Agenturen durch die Service-Center deutlich verbessert. Dies soll insgesamt zu einer Entlastung des Personals in den Agenturen führen.
- **Einschaltung von Fachkräften:** Wenn ein Fallabschluss im Service-Center nicht möglich ist, haben die Mitarbeiter/innen die Möglichkeit, ein sog. *Ticket* auszustellen. Ein Ticket ist eine E-Mail an den Vermittlungs- oder Leistungsbereich zur Übernahme des Vorgangs.
- **Bewerberdatenaufnahme:** Die Service-Center sollen durch einen vom Empfang vereinbarten telefonischen Rückruf auch Daten zum Bewerberangebot (BewA) von Arbeitssuchenden aufnehmen, um die Eingangszonen der Agenturen zu entlasten. Ursprünglich war vorgesehen, 60% der gesamten BewA-Datenaufnahmen im Service Center vorzunehmen. Dieser Zielwert wurde deutlich unterschritten und inzwischen aufgegeben. Stattdessen wird nun in den Service Centern eine Nettopersonalkapazität von 20% für BewA-Datenaufnahmen und Telefonkampagnen vorgehalten. In den ersten vier Monaten des Jahres 2006 wurden durchschnittlich lediglich 50.000 bis 60.000 Bewerberangebote monatlich aufgenommen.
- **Telefonkampagnen:** Von den Service-Centern sollen Arbeitnehmer/innen, Arbeitgeber/innen und sonstige Zielgruppen gezielt angesprochen werden.

### **Bewertung durch die Mitarbeiter/innen**

Die Zusammenarbeit zwischen Eingangszone, Vermittlung und Arbeitnehmerleistung funktioniert nach Einschätzung von einem Drittel bis knapp der Hälfte der ca. 2.150 im Frühjahr 2006 befragten Mitarbeiter/innen in Kundenzentren eher oder sehr gut. Hingegen meinen zwischen fünf und zwölf Prozent, die Zusammenarbeit funktioniere eher oder sehr schlecht.<sup>8</sup>

Jeweils etwa die Hälfte der Mitarbeiter/innen beurteilten sowohl die Trennung von Vermittlung und Leistung als auch die Trennung in arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlung als eher oder sehr gut. 9% bzw. 13% sehen diese Trennungen als eher oder sehr schlecht an.<sup>9</sup>

Zwei Drittel der zum gleichen Zeitpunkt befragten knapp 600 Vermittler/innen beurteilten die jetzige Organisation der arbeitgeberorientierten Vermittlung als eher oder sehr gut. Ebenfalls zwei Drittel sahen auch ein eher oder sehr gutes Zusammenspiel von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung.

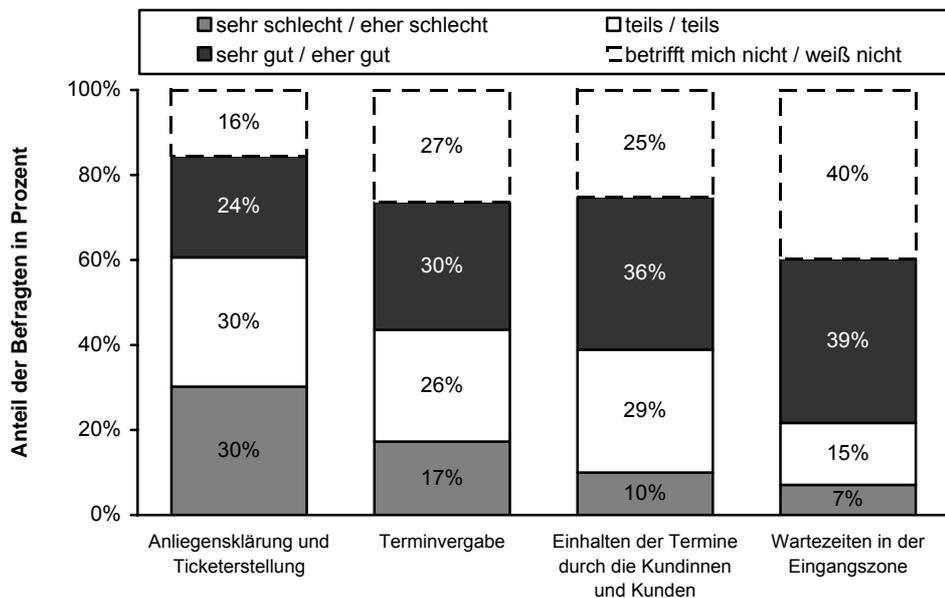
---

<sup>8</sup> Jeweils zwischen einem Drittel und 40% der Befragten Mitarbeiter/innen aus der Eingangszone, der Vermittlung und der Arbeitnehmerleistung gaben an, davon nicht betroffen zu sein oder darüber keine Aussage treffen zu können.

<sup>9</sup> Jeweils etwa ein Viertel der Befragten gaben an, davon nicht betroffen zu sein oder darüber keine Aussage treffen zu können.

Die Entlastung der Fachkräfte von Routineaufgaben und Störungen ist ein zentrales Reformanliegen. Hier sind die Anliegensklärung in den Service-Centern und die dortige Ticketerstellung relevant. Im Frühjahr 2006 bewerteten knapp 30% der etwa 2.150 befragten Mitarbeiter/innen in Kundenzentren die diesbezügliche Arbeit der Service-Center als eher oder sehr schlecht (vgl. Abbildung 6). Knapp ein Drittel dagegen war der Meinung, dass diese Arbeit eher oder sehr gut bewältigt würde. Die Terminvergabe durch die Service-Center hingegen wird etwas besser beurteilt. 30% bescheinigen den Service-Centern hier eher oder sehr gute Arbeit, lediglich ein Sechstel meinen, dies funktioniere eher oder sehr schlecht. Gut ein Drittel der Mitarbeiter/innen vertritt die Auffassung, die Termineinhaltung durch die Kundinnen und Kunden funktioniere eher oder sehr gut; 10% haben die gegenteilige Auffassung.

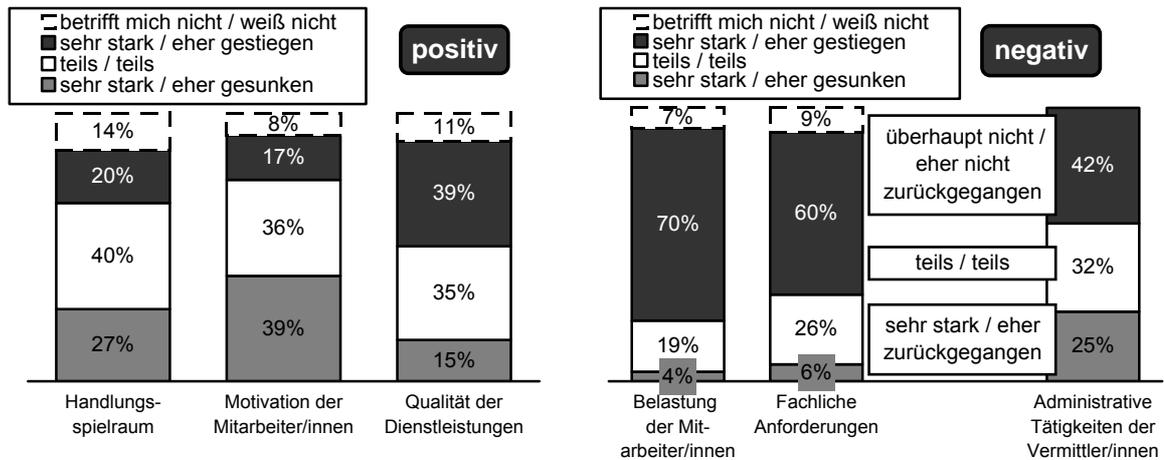
**Abbildung 6: Bewertung des neuen Geschäftssystems durch die Mitarbeiter/innen**



Anmerkung: Befragung von ca. 2.150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vom Frühjahr 2006.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

Über 70% der im Frühjahr 2006 etwa 2.150 befragten Mitarbeiter/innen in Kundenzentren konstatieren eher oder sehr stark gestiegene Belastungen durch das Kundenzentrum (vgl. Abbildung 7). Damit einhergehend sind nach Ansicht von 60% auch die fachlichen Anforderungen eher oder sehr stark gestiegen. Gleichzeitig sehen die knapp 600 befragten Vermittler/innen zu 42%, dass die administrativen Tätigkeiten eher nicht oder überhaupt nicht zurückgegangen seien. Ambivalent wird von den etwa 2.150 befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kundenzentren die Veränderung der Handlungsspielräume beurteilt. Insgesamt steht dies in Einklang damit, dass knapp 40% der Mitarbeiter/innen angeben, seit der Einführung des Kundenzentrums sei die Motivation gesunken. Gleichwohl konstatieren fast 40% der Mitarbeiter/innen, die Qualität ihrer Dienstleistungen sei mit der Einführung des Kundenzentrums eher oder sehr stark gestiegen. Lediglich 15% meinen, diese Qualität sei eher oder sehr stark gesunken.

**Abbildung 7: Vergleichende Bewertung des Arbeitsalltags im Kundenzentrum durch die Mitarbeiter/innen**

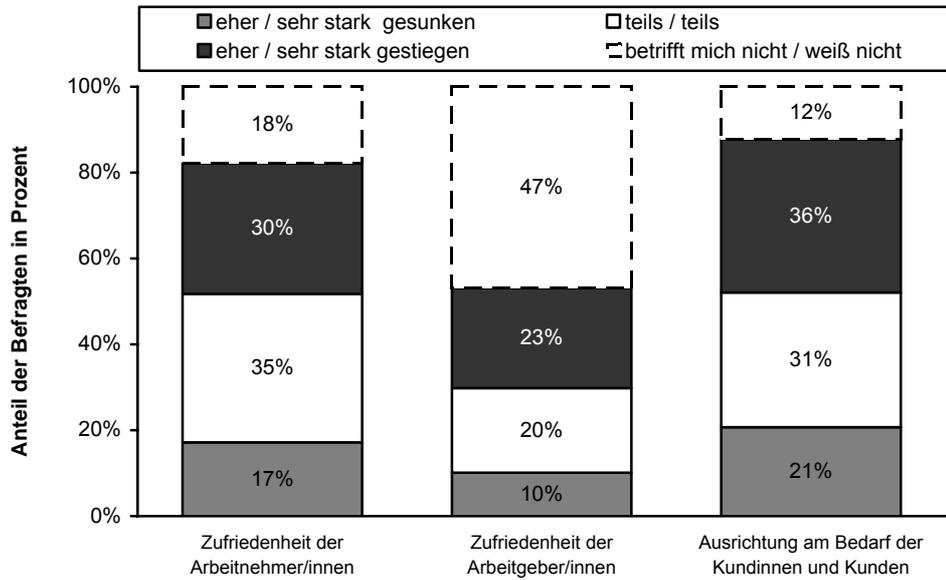
Anmerkung: Befragung von ca. 2.150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. bei der Frage nach den administrativen Tätigkeiten von ca. 600 Vermittlerinnen und Vermittlern vom Frühjahr 2006. Die Mitarbeiter/innen bzw. Vermittler/innen wurden befragt, inwieweit sich die aufgeführten Indikatoren des Arbeitsalltags im Vergleich vor und nach Einführung des Kundenzentrums verändert haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

### Kundenperspektive

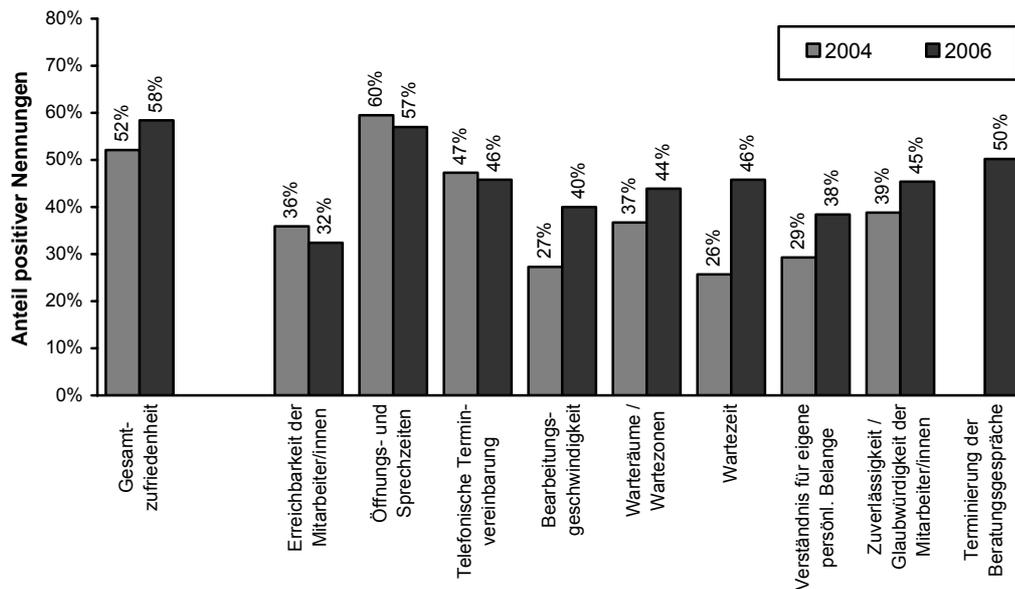
Im Frühjahr 2006 gab ein knappes Drittel der etwa 2.150 befragten Mitarbeiter/innen in Kundenzentren an, dass seit Einführung des Kundenzentrums die Zufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden eher oder sehr stark gestiegen sei (vgl. Abbildung 8). Hingegen gab ein Sechstel an, deren Zufriedenheit sei eher oder sehr stark gesunken. Dies steht grundsätzlich in Einklang mit der Zufriedenheit der befragten SGB III-Arbeitslosen (vgl. Abbildung 9). Im Frühjahr der Jahre 2004 bis 2006 gaben jeweils mehr als die Hälfte der befragten SGB III-Arbeitslosen an, mit der örtlichen Agentur für Arbeit zufrieden oder sehr zufrieden zu sein. Dabei gab es nach einem zwischenzeitlichen leichten Absinken im Frühjahr 2005 ein Jahr später eine deutlich positive Entwicklung. Dies deutet daraufhin, dass die leichte Verschlechterung der Zufriedenheitswerte im Frühjahr 2005 ein temporäres Übergangsproblem im Reformverlauf widerspiegelt.

**Abbildung 8: Einschätzung der Mitarbeiter/innen zur Zufriedenheit und zur Ausrichtung am Bedarf der Kundinnen und Kunden**



Anmerkung: Befragung von ca. 2.150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vom Frühjahr 2006. Die Mitarbeiter/innen wurden befragt, wie sie die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden und die Ausrichtung an deren Bedarf im Vergleich vor und nach Einführung des Kundenzentrums einschätzen.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

**Abbildung 9: Zufriedenheit der SGB III-Arbeitslosen mit der örtlichen Agentur für Arbeit**

Anmerkung: Befragung von 672 SGB III-Arbeitslosen im Frühjahr 2004 sowie von 1.515 SGB III-Arbeitslosen im Frühjahr 2006 zu ihrem letzten Besuch in der örtlichen Agentur für Arbeit. Bei der „Zufriedenheit insgesamt“ ist der Anteil derjenigen Befragten dargestellt, die auf einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (sehr zufrieden) bis 4 (nicht zufrieden) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben. Bei der differenzierten Kundenzufriedenheit ist jeweils der Anteil derjenigen Befragten dargestellt, die auf einer sechsstufigen Ordinalskala von 1 (sehr zufrieden) bis 6 (überhaupt nicht zufrieden) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben. Die Zufriedenheit mit der Terminierung der Beratungsgespräche wurde 2004 nicht erhoben.

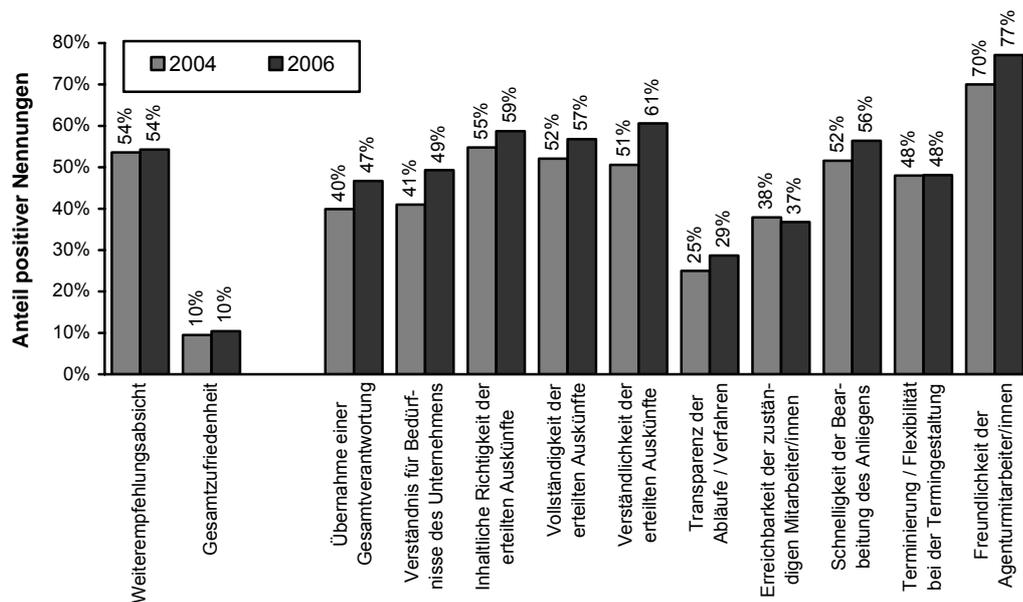
Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 3.

Im Zeitvergleich korrespondiert dies weitgehend mit den Angaben der befragten SGB III-Arbeitslosen zur Zufriedenheit mit einzelnen Elementen, die durch das Kundenzentrum reformiert wurden. Mit etlichen Elementen waren die befragten SGB III-Arbeitslosen im Jahr 2005 weniger zufrieden als noch ein Jahr zuvor. Dies betrifft etwa die Zuverlässigkeit. Bei anderen Elementen hingegen war auch 2005 bereits die Zufriedenheit gestiegen. Dies betrifft insbesondere das Verständnis für die persönlichen Belange und die Bearbeitungsgeschwindigkeit. Im Frühjahr 2006 schließlich waren die erfragten Zufriedenheitswerte mit allen Elementen höher als noch ein Jahr zuvor. Allerdings ist die Zufriedenheit mit der Erreichbarkeit der Mitarbeiter/innen, den Öffnungszeiten und der Möglichkeit der telefonischen Terminvereinbarung geringer als noch im Frühjahr 2004 (vgl. Abbildung 9). Die durchgängig gestiegene Zufriedenheit mit dem Verständnis für persönliche Belange korrespondiert mit der Einschätzung der Mitarbeiter/innen in Kundenzentren, dass sich mit der Einführung des Kundenzentrums die Ausrichtung am Bedarf der Kundin bzw. des Kunden erhöht habe (vgl. Abbildung 8).

Ein knappes Viertel der etwa 2.150 befragten Mitarbeiter/innen in Kundenzentren vermuteten im Frühjahr 2006, dass die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit der Einführung des Kundenzentrums eher oder sehr stark gestiegen sei (vgl. Abbildung 8). Etwa jede/r Zehnte gab jedoch an, die Zufriedenheit sei eher oder sehr stark gesunken. Dies korrespondiert nur bedingt mit den Einschätzungen der jeweils befragten etwa 2.500 Arbeitgeber/innen. Gegenüber dem Frühjahr 2004, als sich die Kundenzentren noch in der Modellphase befanden, war zwei Jahre später die Weiter-

empfehlungsabsicht als Ausdruck einer stabilen Kundenbindung lediglich geringfügig von 53,6% auf 54,3% gestiegen (vgl. Abbildung 10). Zwar haben Betriebe mit mindestens 50 Beschäftigten eine überdurchschnittlich hohe Weiterempfehlungsabsicht, jedoch war sie zuletzt entgegen dem Trend niedriger als noch zwei Jahre zuvor. Dies deutet darauf hin, dass sich die Konzentration der Agenturen auf Arbeitgeber/innen mit einem hohen Einstellungspotenzial (vgl. Abschnitt 2.4) in deren Wahrnehmung noch nicht niederschlägt oder nicht mit einer qualitativen Verbesserung der Dienstleistung verbunden war.

Die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit einzelnen Aspekten des letzten Kontaktes mit der Agentur zeigt insgesamt ein ähnliches Bild wie die Weiterempfehlungsabsicht (vgl. Abbildung 10). In geringerem Maße zufrieden sind die Arbeitgeber/innen mit zwei zentralen Aspekten, nämlich der Transparenz der Abläufe und Verfahren und der Übernahme der Gesamtverantwortung, wenngleich beide inzwischen besser bewertet werden. Gerade Transparenz ist wichtig, um die Angebote der Agentur zielgerichtet nutzen zu können. Umgekehrt ist die Zufriedenheit mit der Freundlichkeit sehr hoch und sogar durchgängig noch gestiegen. Auch die Zufriedenheit mit dem Verständnis für die Bedürfnisse des Unternehmens ist durchgängig gestiegen. Dies deckt sich mit der Einschätzung der befragten Agenturmitarbeiter/innen, die Ausrichtung am Bedarf der Kundin bzw. des Kunden sei mit der Einführung des Kundenzentrums gestiegen (vgl. Abbildung 8). Weniger zufrieden als noch im Frühjahr 2004 waren die Arbeitgeber/innen zwei Jahre später allerdings mit der Erreichbarkeit der zuständigen Mitarbeiter/innen.

**Abbildung 10: Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit den Agenturen für Arbeit und deren Weiterempfehlungsabsicht**

Anmerkung: Befragung von 2.515 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2004 sowie von 2.505 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2006. Zur differenzierten Kundenzufriedenheit wurden nur Arbeitgeber/innen befragt, bei denen der letzte Kontakt zur Agentur für Arbeit vom Betrieb ausging (2004: 1.154; 2006: 924). Dargestellt ist bei den Zufriedenheiten jeweils der Anteil der Arbeitgeber/innen, die auf einer sechsstufigen Ordinalskala von 1 (sehr zufrieden) bis 6 (überhaupt nicht zufrieden) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben. Bei der Weiterempfehlungsabsicht ist jeweils der Anteil der Arbeitgeber/innen dargestellt, die bei der Frage, ob sie die Bundesagentur für Arbeit an Kolleginnen und Kollegen oder andere Unternehmen weiterempfehlen würden, auf einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (ja unbedingt) bis 4 (auf keinen Fall) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsberichte 2004 und 2006 von Arbeitspaket 3.

Insgesamt ist die Zufriedenheit mit den Agenturen für Arbeit seit 2004 sehr leicht gestiegen, wengleich bei den Arbeitgeberkundinnen und -kunden nur geringfügig und nicht bei größeren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Dies gilt auch für die Zufriedenheit mit den meisten Einzelaspekten, wengleich sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberkundinnen und -kunden inzwischen mit der Erreichbarkeit der Mitarbeiter/innen weniger zufrieden sind als noch zwei Jahre zuvor.

### **Wirkungen des Kundenzentrums auf den Arbeitsmarkt**

Bereits die Einführung des Kundenzentrums könnte Einfluss auf die Vermittlungsaktivitäten der Agenturen und damit möglicherweise auch auf die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt gehabt haben. Dies könnte etwa durch die vorgegebene Qualitätsvermittlungszeit und / oder die Trennung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Vermittlung bewirkt worden sein. In einer mikroökonomischen Analyse für 23 Agenturen, die das Kundenzentrum bis Ende März 2005 eingeführt hatten, im Vergleich zu anderen 23 Agenturen konnte insgesamt jedoch kein Effekt unmittelbar nach der und durch die Einführung des Kundenzentrums auf die Abgänge in Erwerbstätigkeit (ohne Personal-Service-Agenturen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) bzw. auf die Abgänge aus dem Leistungsbezug nachgewiesen werden. Allerdings wurden für verschiedene Subgruppen teilweise positive und teilweise negative Effekte ermittelt, woraus sich jedoch kein einheitliches Bild

ergibt. Die ermittelten Effekte könnten jedoch auch durch die unzureichende Datenlage bedingt sein. So konnten beispielsweise die Effekte der Einführung des Kundenzentrums nicht konsequent von denen der Einführung der Standortbestimmung (vgl. Abschnitt 2.4) getrennt werden.

## **2.3 Die Systematisierung des Vermittlungsprozesses**

Mit den Handlungsprogrammen legt die Bundesagentur für Arbeit erstmalig ihre Arbeitsweise im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite fest. Zunächst wurde das Konzept in der Agentur Heilbronn 2004 entwickelt und anschließend in zwei weiteren Agenturen erprobt. Nach einer weiteren Erprobung in zehn Agenturen ab Mitte 2005 begann ab Herbst 2005 die Flächeneinführung, bis Ende Mai 2006 war die Umstellung in 123 Agenturen erfolgt, die Einführung in den übrigen soll bis Anfang 2007 abgeschlossen sein. Aufgrund von Kritik aus der Praxis während der Erprobung an den sehr schematischen Vorgaben zur Umsetzung werden inzwischen einige Elemente weniger rigide gehandhabt.

Bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung werden vier neu definierten Kundengruppen sechs Handlungsprogramme zugeordnet. Auf Arbeitgeberseite werden zwei Kundengruppen unterschieden und insgesamt vier Handlungsprogramme bzw. „Matchingstrategien“, deren Wahl bzw. Ausgestaltung von der Kundengruppe und den qualitativen Eigenschaften des Stellenangebotes abhängt.

### **Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme auf Arbeitnehmerseite**

Als Grundprinzipien der arbeitnehmerorientierten Handlungsprogramme benennt die Bundesagentur für Arbeit:

- **Fokussierung:** Einsatz von Budget und Vermittlerzeit dort, wo die Integrationswahrscheinlichkeit deutlich erhöht werden kann.
- **Transparenz:** Schaffung der benötigten Transparenz und Erfolgsmeldung für die Vermittler/innen über Wirkung und Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeit.
- **Systematisierung:** Unterstützung der Vermittler/innen durch klare Empfehlungen zur Systematik und Einsatzlogik der Dienstleistungen und Produkte der Bundesagentur für Arbeit.
- **Passgenauigkeit:** Unterstützung der Kundinnen und Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen.
- **Praxistauglichkeit:** Bereitstellung flexibler Arbeitshilfen und Reaktionsempfehlungen gemäß lokaler Besonderheiten der Agenturen und Fähigkeitsprofil der Vermittler/innen.

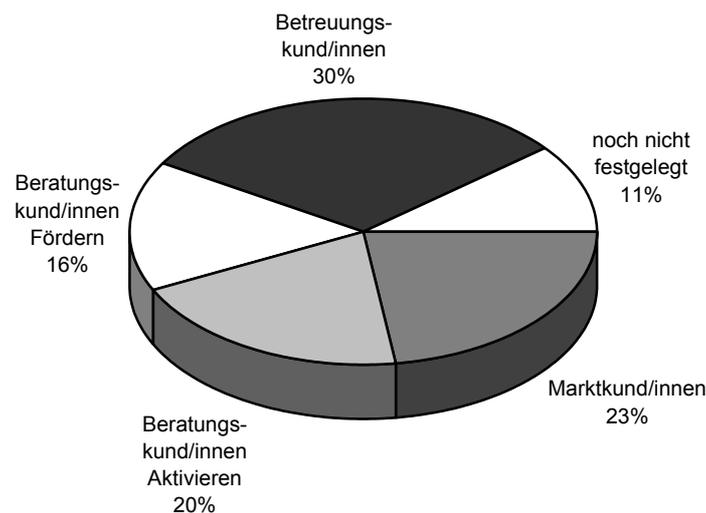
Um dem Anspruch der Passgenauigkeit nachzukommen, hat die Bundesagentur für Arbeit vier Kundengruppen entwickelt:

- Als „Marktkundinnen und -kunden“ gelten Bewerber/innen, die sich grundsätzlich selbst vermitteln können und dabei keine kostenintensive Hilfestellung benötigen.
- Als „Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren“ werden Bewerber/innen mit Handlungsbedarf in „Engagement/Motivation“ und/oder „Spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ (regionale und fachliche Mobilitätsanforderungen) eingruppiert, die durch eine Perspektivenänderung vermittelt werden können.
- Als „Beratungskundinnen und -kunden Fördern“ werden diejenigen Kundinnen und Kunden betrachtet, die nur durch eine Qualifizierung und/oder Hemmnisbeseitigung vermittelbar sind.

- Bei „Betreuungskundinnen und -kunden“ wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt (z.B. gesundheitliche Probleme, schlechte Arbeitsmarktlage, kaum Berufserfahrung).

Nach ersten Angaben der Agenturen zur Verteilung aller Arbeitslosen nach dem SGB III nach Kundengruppen waren fast ein Drittel der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit Anfang 2006 als Betreuungskundin oder -kunde eingeordnet (vgl. Abbildung 11). Die zweitgrößte Gruppe sind die Marktkundinnen und -kunden, gefolgt von den Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren und Fördern. Dabei zeigen sich nach den zwölf Vergleichstypen (differenziert nach Arbeitsmarktlage) erhebliche Unterschiede. In Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage ist der Anteil der Marktkundinnen und -kunden deutlich höher. So machten beispielsweise die Marktkundinnen und -kunden in großstädtisch geprägten Agenturbezirken mit hoher Arbeitslosigkeit lediglich 8% aus, in ländlichen Agenturbezirken mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonbedingter Dynamik hingegen 59%. Spitzenwerte erreicht der Anteil der Betreuungskundinnen und -kunden in Agenturbezirken mit schlechterer Arbeitsmarktlage. Nach Aussagen aus Regionaldirektionen wird inzwischen versucht, diese deutlichen Unterschiede zu nivellieren.

**Abbildung 11: Verteilung der Zugänge in Arbeitslosigkeit auf die Kundengruppen**



Anmerkung: Zugänge von Arbeitslosen nach dem SGB III im 1. Quartal 2006 in den 67 Agenturen für Arbeit, die bis Anfang Dezember 2005 mit der Einführung der Handlungsprogramme begonnen hatten; die Bundesagentur für Arbeit bittet daher, im Zusammenhang mit der Darstellung dieser Ergebnisse um folgenden Hinweis: „Z.T. haben die MitarbeiterInnen der ausgewerteten Agenturen demnach noch relativ wenig Erfahrung im Umgang mit einer differenzierten Standortbestimmung, wie sie die Handlungsprogrammlogik vorsieht. [...] Der Anteil von Kunden, bei denen eine Kundengruppe noch nicht festgelegt ist, erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass zum Erhebungszeitpunkt der Daten ein Erstgespräch mit Standortbestimmung noch nicht stattgefunden hat bzw. der Kunde nicht differenziert werden muss. Die Umstellung von coArb auf VerBIS hat insofern in den betroffenen Agenturen einen Strukturbruch mit sich gebracht, als diese Agenturen eine Zuordnung nicht differenziert vornehmen können. Aussagefähige Daten für das Bundesgebiet stehen Mitte des Jahres 2007 zur Verfügung, da die Einführung der Handlungsprogramme erst Anfang 2007 beendet sein wird.“

Quelle: Evaluationsberichte 2006 von Modul 1a und Arbeitspaket 2.

Die den einzelnen Kundengruppen zugeordneten Handlungsprogramme sind in Tabelle 3 dargestellt.

**Tabelle 3: Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungsprogramme**

Kunden- gruppe	Handlungs- programm	Ziele	Vorschlag für nächsten Gesprächs- termin
Markt- kundinnen und - kunden	Vermittlung	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kundinnen und Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	innerhalb von 3 Monaten
Bera- tungskun- dinnen und -kunden Aktivieren	Perspek- tiven- änderung	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	innerhalb des nächs- ten Monats
Bera- tungskun- dinnen und -kunden Fördern	Abbau von Beschäf- tigungs- hürden	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	innerhalb der nächsten 2 Monate
	Qualifizie- rung	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	innerhalb der nächsten 2-3 Monate
Betreu- ungskun- dinnen und -kunden	Erhalt Markt- fähigkeit	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfeldes, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	innerhalb der nächsten 6 Monate
	Aktivierende Betreuung	Die Bearbeitung schwerer persönlicher / sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Für Markt- und Beratungskundinnen und -kunden sind grundsätzlich als primäre Ziele die Vermittlung in gleiche oder andere Tätigkeiten mit lokaler bis internationaler Suchperspektive je nach speziellen Arbeitsmarktbedingungen, Übergang in Selbstständigkeit, Midi-Jobs oder Abgang in Ausbildung oder Studium (überwiegend für junge Bewerber/innen unter 25 Jahren) vorgesehen. Betreuungskundinnen und -kunden, sofern nicht aufgrund besonderer Stärken der Übergang in Selbstständigkeit erfolversprechend erscheint, werden neben kurzfristiger Beschäftigung und Mini-Jobs auf Ziele jenseits der ungeforderten Beschäftigung orientiert wie ehrenamtliche Tätigkeiten und Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt.

Für alle Kundengruppen gelten beim Erreichen von Altersgrenzen bzw. bei Vorliegen entsprechender Hemmnisse die Zieloptionen Übergang in Rente, Abgang in Erwerbsunfähigkeit oder Abgang in die stille Reserve (wenn sie dem Arbeitsmarkt z.B. wegen Kinderbetreuung nicht zur Verfügung stehen). Ergänzend kommt das Programm „Überprüfung Verfügbarkeit“ zur Anwendung, z.B. nach Abbruch eines Handlungsprogramms wegen mangelnder Eigenbemühungen. In diesem Fall erfolgt eine Erhöhung der Kontaktdichte durch Vermittler/innen und Eingangszone.

Das Konzept der Kundendifferenzierung und der Handlungsprogramme soll für Jugendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung sowie für schwerbehinderte Personen und Rehabilitanden angepasst und ausdifferenziert werden.

Der Produkteinsatz wird durch das Handlungsprogramm vorgegeben. Dabei sind die Vermittler/innen gehalten, kostenintensive Maßnahmen nur dann anzubieten, wenn die jeweilige Kundin bzw. der jeweilige Kunde ausreichend engagiert und motiviert ist. Ein Produkteinsatz soll stets nur erfolgen, wenn dadurch die Arbeitsuche nicht reduziert wird (Vermeidung des Lock-In-Effekts). Zu jedem Produkt werden u.a. der Zeitaufwand und die Produktkosten sowie Reaktionsempfehlungen ausgewiesen. Im Einzelnen wird festgelegt, welche Produkteinsätze bei gegebener Kundengruppe nicht vertretbar sind. Aufgrund einer Anpassung des Konzepts kann inzwischen im begründeten Einzelfall von der Produkteinsatzlogik abgewichen werden. Überdies wurden 2006 auf Druck des Verwaltungsrates 200 Mio. EUR für ein Sonderprogramm zur Weiterbildung gering Qualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU) bereitgestellt; dies dient insbesondere auch den Betreuungskundinnen und -kunden.

Nach der Flexibilisierung des ursprünglichen Konzepts werden die Handlungsprogramme durch die Mitarbeiter/innen überwiegend positiv bewertet. Hervorgehoben werden eine Erhöhung der Transparenz und die klare Struktur für den Ablauf der Vermittlungsgespräche. Einige Vermittler/innen sehen sich jedoch durch die Handlungsprogramme und das hinterlegte Controlling eingeengt. Auch der konzeptionell bedingte Ausschluss der Betreuungskundinnen und -kunden von Leistungen und Maßnahmen wird von den meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit unterstützt. Allerdings gibt es vereinzelt auch vehemente Kritik.

### **Vermittlungsberatungsgespräch**

Die Vermittlerressourcen sollen auf die Anfangsphase der Arbeitsuche bzw. der Arbeitslosigkeit konzentriert werden, um frühzeitig auf die Orientierungen und Aktivitäten der Kundschaft einzuwirken und unverzüglich geeignete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzusetzen. Dementsprechend wurde im Reformkonzept der Bundesagentur für Arbeit dem Erstgespräch besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Erstmals wurde für das Erstgespräch ein standardisierter Ablauf festgelegt (vgl. Tabelle 4). Sowohl die Kundinnen und Kunden als auch die Vermittler/innen sollen sich inhaltlich auf das Gespräch vorbereiten.

Zur Vorbereitung des Erstgesprächs sollen die Arbeitssuchenden bereits in der Eingangszone das sog. Arbeitspaket, einen mehrseitigen Fragebogen zu vermittlungsrelevanten Aspekten, ausfüllen. Dieser soll vor dem Gespräch der Vermittlungsfachkraft vorliegen. Positiv wird die dem Arbeitspaket zu Grunde liegende Idee gesehen, eine Vorbereitungsmöglichkeit auf das Vermittlergespräch einzuräumen, auch wenn dies in der praktischen Umsetzung wegen verspäteter oder unvollständiger Rückgabe oftmals nicht möglich ist. Vereinzelt werden Termine abgesagt und neu angesetzt, wenn das Arbeitspaket nicht rechtzeitig vorliegt. In anderen Fällen wird das Arbeitspaket betreut in der Eingangszone ausgefüllt.

**Tabelle 4: Standardablauf des ersten Vermittlungsberatungsgesprächs (45 Minuten)**

	Was muss ich tun?	Wie tue ich es?	Hilfsmittel
<b>Vorbereitung</b>	BewA <sup>a</sup> -Eintragungen vervollständigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitspaket auswerten</li> <li>Nur Zusatzqualifikationen verschlüsseln (ca. 3)</li> <li>Falls Arbeitspaket nicht vorliegt, neuen Termin vereinbaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitspaket</li> <li>Leitfaden besondere Qualifikationen</li> </ul>
	Selbsteinschätzung der Kundin bzw. des Kunden (aus Arbeitspaket) auswerten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beurteilung, ob Selbsteinschätzung zu sonstigen Angaben der Kundin bzw. des Kunden und zum Werdegang passt</li> <li>Konkrete Fragen für das Gespräch notieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Folie „Auswertungshilfe Selbsteinschätzung“</li> </ul>
	Arbeitsmarktchancen der Bewerberin bzw. des Bewerbers einschätzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionalen und überregionalen Arbeitsmarkt im Ausgangsberuf und in der Job-Familie bewerten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen (bac)</li> </ul>
	Gesprächsstrategie entwickeln (anhand der Standortbestimmung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einschätzung, ob vermittlungsrelevanter Handlungsbedarf in den vier Dimensionen der Standortbestimmung vorliegt (unabhängig von bestehenden Handlungsmöglichkeiten)</li> <li>Konkrete Fragen für das Gespräch notieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prognose Kundengruppe durch bad<sup>b</sup></li> <li>Übersicht Merkmale Kundenprofil</li> <li>Eigene Kenntnisse</li> </ul>
	Zieloptionen vordenken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Überlegen, welche Zieloptionen (max. 3) für die Kundin bzw. den Kunden in Frage kommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zieloptionsliste und Grundregeln</li> </ul>
<b>Beratungsgespräch</b>	BewA <sup>a</sup> abschließend bearbeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notwendige Daten zum Berufsverlauf, zu beruflichen Kenntnissen, zu Hemmnissen usw. erfragen und dokumentieren</li> <li>Nur Zusatzqualifikationen verschlüsseln (ca. 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leitfaden besondere Qualifikationen</li> </ul>
	Standortbestimmung vornehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durch gezielte Fragen das Profil der Kundin bzw. des Kunden abschließend feststellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einschätzungshilfe Standortbestimmung</li> </ul>
	Kundengruppe endgültig festlegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die von bad<sup>b</sup> vorgeschlagene Kundengruppe bestätigen bzw. ändern und dokumentieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herleitungslogik Kundengruppe</li> </ul>
	Zieloption festlegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögliche Zieloptionen mit der Kundin bzw. dem Kunden diskutieren und gemeinsam gewähltes Ziel formulieren u. in Zielvereinbarung festhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zieloptionsliste</li> <li>Eingliederungsvereinbarung</li> </ul>
	Handlungsprogramm auswählen u. 1. Phase beginnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entsprechend der gewählten Zieloption das passende Handlungsprogramm auswählen und 1. Phase erläutern und ggf. erster Produkteinsatz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übersicht Handlungsprogramme</li> </ul>
	Zusammenfassung zur Zielvereinbarung für die Kundin bzw. den Kunden und Ausgabe Kundenmappe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notwendige Schritte im Rahmen der 1. Phase des Handlungsprogramms festlegen</li> <li>Kundenmappe für die Kundin bzw. den Kunden erläutern und ausgeben (v.a. an Beratungskundinnen und -kunden)</li> <li>Nächsten Termin vereinbaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielvereinbarung</li> <li>Kundenmappe</li> </ul>
<b>Nachbereitung</b>	Gesprächsinhalte dokumentieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>BewA<sup>a</sup> im notwendigen Umfang ergänzen</li> <li>Standortbestimmung, Ziel und Handlungsprogramm in Beratungsvermerk dokumentieren</li> <li>Ergänzenden Beratungsvermerk erstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bearbeitungsunterstützung BewA (bub)</li> </ul>

<sup>a</sup> Bewerberangebot.

<sup>b</sup> Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung.

Quelle:

Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a.

Ebenfalls in der Eingangszone wird auf Grundlage der im System eingegebenen Bewerberdaten (BewA) ein automatischer Kundengruppenvorschlag zur Zuordnung in Markt-, Beratungs- oder

Betreuungskunde generiert. Dies erfolgt durch das Differenzierungstool „Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung“ (bad). Diese maschinelle Kundengruppenzuordnung sollte ursprünglich die Dauer des Erstgesprächs mit der Vermittlerin bzw. dem Vermittler bestimmen, mittlerweile ist die Gesprächsdauer des ersten Beratungsgesprächs jedoch unabhängig von dieser Zuordnung auf 45 Minuten einschließlich Vor- und Nachbereitungszeit standardisiert.

Im Beratungsgespräch - oder z.T. auch schon in der Vorbereitungszeit - wird zunächst die „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“ (bac) eingesetzt. In dieses Programm trägt die Vermittlerin bzw. der Vermittler den Berufs- oder Tätigkeitswunsch der Kundin bzw. des Kunden mittels der Berufskennziffer ein, woraus das Programm die Chancen am Arbeitsmarkt berechnet. Dadurch soll Bewerberinnen und Bewerbern eine erste Einschätzung seiner Chancen gegeben werden. Auf das Ergebnis dieser Berechnungshilfe wird später bei der Bewertung der spezifischen Arbeitsmarktbedingungen in der Standortbestimmung zurückgegriffen. Die Berechnungshilfe beruht allerdings nicht auf aktuellen Daten<sup>10</sup> und die genaue Methodik der Prognose ist unbekannt.

In der Standortbestimmung wird der Handlungsbedarf für die einzelnen Bewerber/innen bestimmt. Dies geschieht mit der „Einschätzungshilfe Standortbestimmung“, in der Beispielfragen festgehalten sind, die zu den vier Kriterien Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikation, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen Auskunft geben sollen, für die die Vermittlerin bzw. der Vermittler dann den jeweiligen Handlungsbedarf in die Dokumentationsmaske „Bearbeitungsunterstützung BewA“ (bub) eintragen soll. Hierfür stehen ihr bzw. ihm die Optionen „kein“, „minimaler“, „starker“ oder „sehr starker Handlungsbedarf“ zur Verfügung. Bei dem Kriterium „spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ wird hierbei auf das Ergebnis der „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“ (bac) zurückgegriffen. Die Ergebnisse der Standortbestimmung werden in VerBIS dokumentiert. In vielen Agenturen wird der im Gespräch festgestellte Handlungsbedarf auch erst in der Nachbereitungszeit des Gesprächs in die Dokumentationsmaske der Bearbeitungsunterstützung BewA (bub) eingetragen.

Nach der Standortbestimmung soll durch die Vermittlerin bzw. den Vermittler abgeschätzt werden, ob und ggf. durch welche der beiden Grundstrategien „Fordern“ oder „Fördern“ die Chance zur Beschleunigung der Integration erhöht werden kann. Dabei hat „Fordern“ das Ziel, durch Aktivierung die Einstellung eines Arbeitssuchenden positiv zu beeinflussen, um seine Integrationschancen zu verbessern. „Fördern“ hingegen bedeutet eine stärkere und direkte Unterstützung der Arbeitssuchenden durch die Agentur, um größere Integrationshürden zu beseitigen. In Abhängigkeit von dem in der Standortbestimmung ermittelten Handlungsbedarf und der Einschätzung, inwieweit eine Beschleunigung des Abgangs aus Arbeitslosigkeit durch eine der beiden Grundstrategien erreicht werden kann, soll der zuvor automatisch generierte Vorschlag für die Zuordnung zu einer der vier Kundengruppen überprüft und ggf. korrigiert werden (vgl. auch Abbildung 12). Dabei erfolgt vielfach aufgrund mangelnder Mobilitätsbereitschaft eine Zuordnung zur Kundengruppe Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren.

Der automatisch generierte Kundengruppenvorschlag, der schon in der Eingangszone mit der sog. Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung (bad) erfolgt, hat sich nicht bewährt. Die maschinelle Vordifferenzierung deckt sich nur selten mit der endgültigen Zuordnung durch die Vermitt-

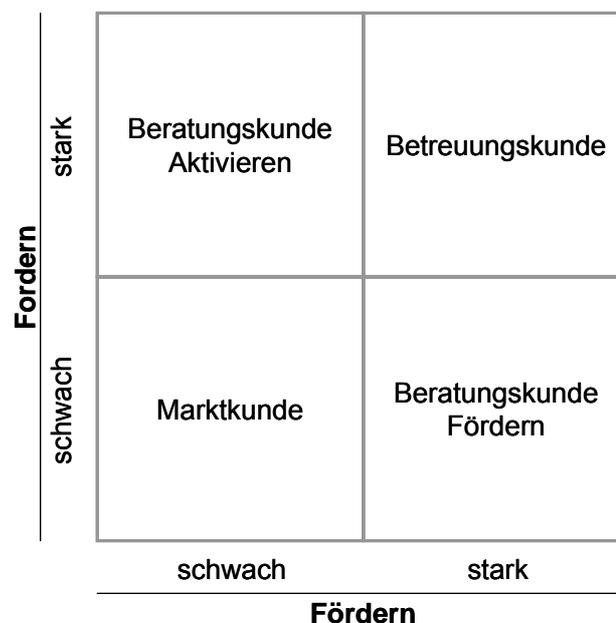
<sup>10</sup> Datengrundlage laut Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 2: Neu begründete Beschäftigungsverhältnisse nach der Beschäftigungsstatistik aus 2002/2003.

ler/innen. Entsprechend sehen im Jahr 2006 auch nur rund 30% der befragten Vermittler/innen in 154 Agenturen die Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung als nützlich oder sehr nützlich an.

Nach der Standortbestimmung soll ein erfolgversprechendes Abgangsziel gemeinsam mit den Kundinnen und Kunden festgelegt und kommuniziert werden. Den Vermittlungsfachkräften steht hierfür eine Zieloptionsliste zur Verfügung, an der sie sich orientieren sollen. Die Vermittler/innen sind gehalten, sich auf *ein* Ziel und ein damit korrespondierendes Handlungsprogramm zu beschränken (vgl. auch Tabelle 3), dabei sind jedoch Rechtsansprüche zu berücksichtigen. Kommt eine Einigung im Erstgespräch nicht zu Stande, soll ein Folgetermin innerhalb einer Woche vereinbart werden. Bei Betreuungskundinnen und -kunden, die ein Ziel jenseits des ersten Arbeitsmarktes nicht akzeptieren, soll einseitig das Ziel „Bürgerarbeit“ festgelegt werden. Bei Arbeitssuchenden, die Abgang in Rente, stille Reserve oder Erwerbsunfähigkeit nicht akzeptieren, wird eine sanktionsorientierte Überprüfung der Verfügbarkeit empfohlen.

Das mit der Kundin bzw. dem Kunden besprochene Abgangsziel wird anschließend in einer sog. Eingliederungsvereinbarung festgehalten, die auch die jeweiligen Aktivitäten der Kundin bzw. des Kunden und der Agentur enthält. Nachdem zunächst der Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen sehr uneinheitlich war, gibt es inzwischen Standards, die auch eingehalten werden. Die Vermittlungsfachkräfte füllen die Eingliederungsvereinbarung einseitig aus, die Arbeitssuchenden haben Gelegenheit zur Durchsicht, bevor sie von beiden Seiten unterzeichnet wird. Die aktive Mitwirkung der Arbeitssuchenden ist gerade bei der Eingliederungsvereinbarung nur schwach ausgeprägt, die Vereinbarung wird den Arbeitssuchenden eher auferlegt. Gleichzeitig wird im Gespräch der Eindruck vermittelt, die Vereinbarung sei gemeinsam erarbeitet worden. Dies ist mit Blick auf eine angestrebte Aktivierung der Arbeitssuchenden in vielen Fällen nicht unproblematisch.

**Abbildung 12: Kundengruppenzuordnung nach Handlungsbedarf an Fördern und Fordern**



Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 2.

Stellensuchläufe sollen im Erstgespräch allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen. Gleichwohl hat sich mit der gestiegenen Gesprächsdauer auch der Anteil der Gesprächszeit, der sich auf vermittlungsrelevante Themen bezieht, deutlich erhöht. Der Schwerpunkt im Erstgespräch liegt dabei auf der Erfassung der beruflichen Kenntnisse sowie der Standortbestimmung und der Festlegung des Abgangsziels.

Nachdem bis Ende 2004 die Agenturen zu einer durchgehenden Mindestkontaktdichte von drei Monaten angehalten waren, sollen sie nun entsprechend ihrer regionalen Gegebenheiten ein differenziertes Kundenkontaktkonzept erstellen. Dabei sollen auch ressourcensparende Kontaktformen wie Telefonate, Gruppeninformationen und Betreuung durch Dritte insbesondere bei Nicht-Leistungsempfängerinnen und -empfängern vorgesehen werden. Hierbei ist für die Beratungskundinnen und -kunden die größte Kontaktdichte anzusetzen. Bei Betreuungskundinnen und -kunden wird in der Regel von zwei weiteren Vermittlerkontakten, in der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes erstmals nach sechs Monaten nach dem Erstgespräch und zum Teil auch in Form eines ressourcensparenden Kontaktes ausgegangen.

In Folgegesprächen spielen Stellensuchläufe eine größere Rolle als im Erstgespräch. Nachdem zunächst für sechs Monate die Zuordnung zu einer Kundengruppe nicht geändert werden durfte, ist dies nun jederzeit möglich. Ergibt sich im Folgegespräch, dass die Eigenbemühungen unzureichend waren, so wird eine Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung abgeschlossen, die eine Sanktionierung erlaubt. Ansonsten wird - auch wegen des zeitlichen Aufwandes - auf eine Rechtsfolgenbelehrung meist verzichtet.

Im Mittelpunkt der Beratungsgespräche standen nach Angaben der befragten SGB III-Arbeitslosen vom Frühjahr 2006 in den letzten zwölf Monaten weiterhin berufliche und persönliche Fähigkeiten sowie die Chancen und Wege der Stellenfindung; die Bedeutung von Suchwegen und Informationszugängen war sogar noch etwas gestiegen. In den Gesprächen sind hingegen nach wie vor die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur von untergeordneter Bedeutung. Kinderbetreuung war generell - insbesondere bei Männern - nur sehr selten Thema eines Gesprächs. Bei Frauen und in Ostdeutschland war seltener als bei Männern und in Westdeutschland die räumliche Mobilität Gegenstand eines Gesprächs.

Hinsichtlich der Passgenauigkeit von Stellenangeboten hat sich nach den Ergebnissen der Befragung von SGB III-Arbeitslosen im Frühjahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr der Anteil der Angebote verringert, der voll und ganz den Kundenwünschen entspricht. Gleichwohl erfüllen rund zwei Drittel der Stellenangebote der Agenturen ganz oder teilweise die Vorstellungen dieser Kundinnen und Kunden.

Deutlich besser als noch im Frühjahr 2004 bewerteten die befragten SGB III-Arbeitslosen im Frühjahr 2006 ihr letztes Beratungsgespräch. Fast drei Viertel der Befragten fanden den bzw. die Sachbearbeiter/in freundlich oder sehr freundlich. Knapp die Hälfte beurteilten die Kompetenz der Vermittlungsfachkraft als sehr gut oder gut, während dies zwei Jahre zuvor nur gut zwei Fünftel taten.

### **Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme auf Arbeitgeberseite**

Als Ergebnis der Reform sollen sich die Agenturen für Arbeit stärker auf die Arbeitgeber/innen konzentrieren und in diesem Handlungsfeld den Einschaltungsgrad erhöhen. Die Agenturen sollen nun eine optimale Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess gewähren und die bestmögliche Arbeitgeberberatung leisten. Allerdings soll der Einschaltungsgrad nicht unbegrenzt gesteigert werden, vielmehr sollen gemeldete Stellen auch möglichst zügig besetzt werden.

Das Reformkonzept sieht eine verbindliche Festschreibung einer Vermittlerkapazität von mindestens 20% für die Arbeitgeber/innen vor, die inzwischen im Durchschnitt auch tatsächlich erreicht wird. In den untersuchten Agenturen findet sich eher eine personenscharfe Zuordnung der Arbeitgebervermittlung.

Ähnlich wie auf Arbeitnehmerseite wurden auch für die Arbeitgeber/innen zwei Kundengruppen und vier Handlungsprogramme bzw. „Matchingstrategien“ eingeführt, die den Vermittlungsprozess systematisieren sollen.

Laut Reformkonzept ist eine Differenzierung der Betriebe in Ziel- und Standardkundinnen und -kunden vorgesehen. Zielkundinnen und -kunden sind Betriebe, bei denen ein hohes Einstellungspotenzial vermutet wird. Ausgangspunkt für die Segmentierung ist eine jährlich neu erstellte Liste von Betrieben mit einer hohen Anzahl von Einstellungen in der Vergangenheit. Aus dieser Liste entsteht unter Berücksichtigung aktueller Erkenntnisse und Einschätzungen jeweils die Zielkundenliste, die zudem ggf. auch unterjährig noch angepasst wird. Mittelfristig wird angestrebt, dass die Gruppe der Zielkundinnen und -kunden eines Agenturbezirks vier Prozent der Arbeitgeber/innen umfasst, die für mindestens 40% der Neueinstellungen verantwortlich sind. Die übrigen Betriebe gelten als Standardkundinnen und -kunden.

Bei Zielkundinnen und -kunden sollen Betriebsbesuche strukturiert und initiativ erfolgen, während Standardkundinnen und -kunden nur anlassbezogen besucht werden. Insgesamt war die Zahl der Außendienstleistungen rückläufig. Bei Zielkundinnen und -kunden macht die Bundesagentur für Arbeit insbesondere Initiativvorschläge guter Bewerber/innen (Marktkundinnen und -kunden), führt Assessment Center zur Personalauswahl durch und bietet auch Unterstützung bei Personalabbau. Überdies sollen die Agenturen bei Stellenangeboten von Zielkundinnen und -kunden bei den Bewerbervorschlägen ein größeres Augenmerk auf die Passgenauigkeit als bei den übrigen Betrieben legen und überdies stärker spezifische Kundenwünsche berücksichtigen. In der Praxis ist bislang allerdings hier kaum ein Unterschied zwischen den beiden Kundengruppen festzustellen.

Die vier Matchingvarianten unterscheiden sich hinsichtlich der Eingrenzungsmerkmale in der Suchstrategie (grob oder gezielt), in der Art der Kontaktaufnahme (schriftlich oder telefonisch) und der Intensität der Vorauswahl der Bewerber/innen nach Interesse und Eignung. Für diese Vorauswahl werden in den Agenturen sog. „Top-Arbeitnehmer-Kundinnen und -Kunden“ ermittelt, die den wichtigsten Arbeitgeberkundinnen und -kunden vorzugsweise vermittelt werden sollen. Hier zeichnet sich ein gewisses Spannungsverhältnis zu den Maßgaben auf der Seite der Arbeitssuchenden ab.

Unabhängig von der Kundengruppe sind für die arbeitgeberorientierte Vermittlung zwei Qualitätskriterien von großer Bedeutung. Zum einen soll eine verbindliche Vereinbarung über die maximale Anzahl der Vermittlungsvorschläge getroffen werden. Zum anderen soll innerhalb von 48 Stunden

eine qualifizierte Erstreaktion auf ein Stellenangebot erfolgen; diese stellt in der Praxis kein Problem dar. Hingegen hat die Vorgabe einer telefonischen Nachkontrolle von Vermittlungsvorschlägen nach zwei Wochen für die Agenturen eine deutlich geringere Priorität.

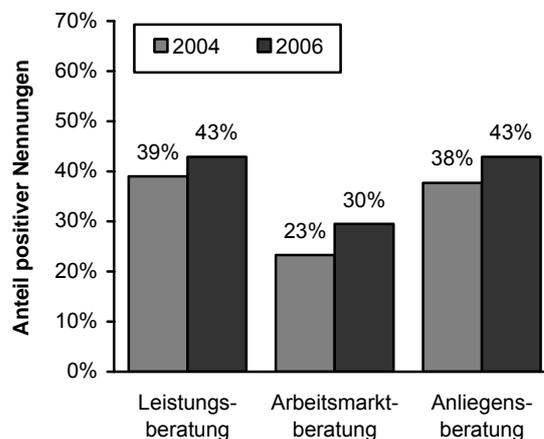
Überdies gab es bis zum Frühjahr 2006 noch keine standardisierten Prozesskennziffern für die arbeitgeberorientierte Vermittlung. Abhilfe soll hier die immer wieder verschobene Einführung eines neuen Führungsinformationssystems schaffen.

Die im Reformkonzept vorgesehene Betreuung von Großkundinnen und -kunden durch die Regionaldirektionen ist in der Praxis bislang bedeutungslos.

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

Die Zufriedenheit der Arbeitgeber/innen mit der Arbeitsmarktberatung, der Anliegensbearbeitung und der Leistungsberatung ist deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 13). Sowohl bei der Leistungsberatung als auch hinsichtlich der Weiterempfehlungsabsicht schneiden die Agenturen für Arbeit bei Großbetrieben mit mindestens 200 Beschäftigten im Jahr 2006 jedoch schlechter ab als noch zwei Jahre zuvor. Hingegen hat sich die Bewertung der Arbeitsmarktberatung durch die Agenturen bei Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten überdurchschnittlich verbessert. Bei der Anliegensbearbeitung hat es den größten Anstieg der Zufriedenheit bei mittleren Betrieben mit 10 bis 49 Beschäftigten gegeben. Die partielle Widersprüchlichkeit der Aussagen kann auf Basis der Befragungsergebnisse nicht aufgeklärt werden.

**Abbildung 13: Bewertung der Angebote der Agenturen für Arbeit durch Arbeitgeber/innen**



Anmerkung: Befragung von insgesamt 2.515 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2004 sowie von 2.505 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2006. Zur Leistungs- und Arbeitsmarktberatung wurden nur Arbeitgeber/innen befragt, die diese Angebote in den vorangegangenen 12 Monaten genutzt hatten (Leistungsberatung 2004: 517, 2006: 401; Arbeitsmarktberatung 2004: 254, 2006: 188). Zur Anliegensberatung wurden nur Arbeitgeber/innen befragt, deren letzter Kontakt zur Bundesagentur für Arbeit auf Initiative des Betriebes erfolgt war (2004: 1.154, 2006: 924). Dargestellt ist jeweils der Anteil der Arbeitgeber/innen, die bei der Bewertung der Angebote auf einer sechsstufigen Ordinalskala von 1 (sehr gut) bis 6 (sehr schlecht) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Arbeitspaket 3.

### **Ausblick**

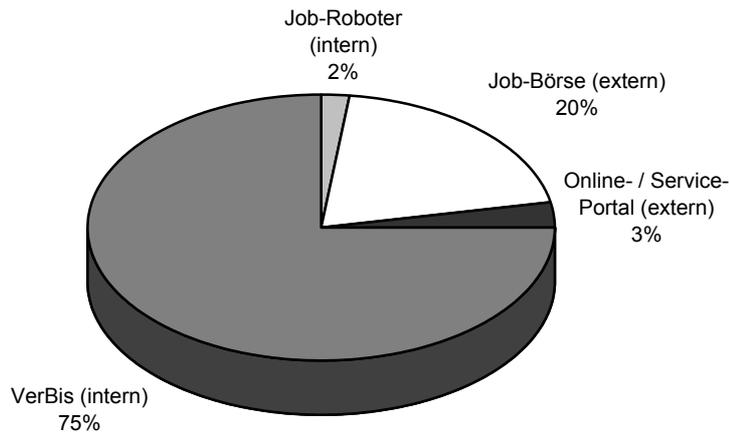
Derzeit wird in der Bundesagentur für Arbeit ein System quantitativer Wirkungsanalysen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen unter der Bezeichnung „Treatment Effects and Prediction“ (TrEffeR) aufgebaut. TrEffeR soll künftig Prognosen im Einzelfall über die Wirksamkeit von Maßnahmen bereitstellen, die den Vermittlungsfachkräften eine Orientierungshilfe für die Zuweisung in Maßnahmen bereitstellen soll.

## **2.4 Der Virtuelle Arbeitsmarkt**

Der Virtuelle Arbeitsmarkt (VAM) hat mit seinen aufeinander abgestimmten Softwaresystemen das Ziel, die bestehenden Arbeitsvermittlungsprozesse zu optimieren und die Vermittlungserfolge zu erhöhen. Die Bundesagentur für Arbeit will „erste Adresse in allen Fragen rund um das Thema Arbeitsmarkt sein“ und sich so als „effektiver und innovativer Dienstleister“ positionieren. Der Virtuelle Arbeitsmarkt gilt in der Öffentlichkeit wie in der Bundesagentur für Arbeit neben der neuen Organisationssteuerung und dem Kundenzentrum als weiteres zentrales Element des Umbaus der Bundesagentur. Er verfolgt im Einzelnen folgende Ziele:

- Markttransparenz herzustellen, indem ein schneller Überblick über das bundesweite Angebot an Stellen und Bewerberinnen und Bewerbern ermöglicht wird,
- Ausgleichsprozesse auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu beschleunigen, indem die Hälfte der Vermittlungen der Bundesagentur für Arbeit über das Internet abgewickelt und so die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um eine Woche verkürzt wird,
- Fachkräfte von Routinefällen zu entlasten, damit sie sich verstärkt anderen Kundengruppen widmen können, und
- den selbsttätigen Marktausgleich von Kundinnen und Kunden zu aktivieren, indem verstärkt Selbstinformations- und Selbstbedienungsoptionen angeboten werden.

Der Virtuelle Arbeitsmarkt besteht aus vier Funktionseinheiten, wovon zwei für die externe und zwei für die interne Nutzung vorgesehen sind (vgl. Abbildung 14): Für die Kundinnen und Kunden steht erstens das Online-Portal zur externen Nutzung des Informationsservices der Bundesagentur zur Verfügung sowie zweitens die auf diesem Portal befindliche Job-Börse mit einer Reihe von Selbstbedienungsfunktionen für die Stellen- bzw. Bewerbersuche. Damit sollen Kundenbedarfe durch die Bundesagentur erfüllt werden, möglichst ohne dass diese persönlich die Agentur aufsuchen müssen. Gleichzeitig sollen die Agenturbeschäftigten vom Kundenstrom entlastet werden. Die Beschäftigten sollen drittens durch den „Job-Roboter“, eine interne IT-Unterstützung, und viertens durch das „Vermittlungs-, Beratungs- und Informations-System“ (VerBIS) entlastet werden.

**Abbildung 14: Bestandteile des VAM und deren Anteile an den Gesamtkosten**

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 2.

Im Rahmen des Virtuellen Arbeitsmarktes soll eine zentrale Datenverwaltung mit vielen dezentralen Nutzungsmöglichkeiten für alle am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Akteurinnen und Akteure realisiert werden, wobei differenzierte Zugriffsrechte vergeben werden.

Der erhoffte Nutzen des Virtuellen Arbeitsmarktes bezieht sich auf Mitarbeiter/innen, Kundinnen und Kunden sowie auf Prozesse:

- Bezogen auf die Mitarbeiter/innen werden Entlastungen durch die einheitliche Benutzeroberfläche und Datenbank, die Automatisierung von Routinetätigkeiten, die Prävention von Leistungsmissbrauch und die Kooperation mit Jobbörsen erwartet.
- Erhoffte auf die Kundinnen und Kunden bezogene Effekte sind die bessere Orientierung im Internetangebot, neue Möglichkeiten der Online-Veröffentlichung von Stellen- und Bewerberangeboten sowie deren Profilabgleich.
- Prozessbezogen werden Effekte prognostiziert wie die Unterstützung des selbsttätigen Marktausgleichs, Kosteneinsparungen, Zeitgewinn für das Kerngeschäft, die Ablösung von der alten „Rechnerwelt“ sowie etliche weitere Rationalisierungen (wie z.B. die Vermeidung der Notwendigkeit, bei Veränderung der Agenturzuständigkeiten neue Bewerberprofile anlegen zu müssen).

### **VerBIS: Das interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem**

An VerBIS werden insgesamt hohe Erwartungen in den Agenturen gestellt. Angesichts der stark veralteten Anwendungen arbeitet das bisherige interne IT-System schon seit Jahren an seinen Grenzen. VerBIS soll das bereits seit 1977 verwendete interne Computersystem zur Arbeitsvermittlung coArb und das seit 1985 verwendete System zur Ausbildungsvermittlung COMPAS ersetzen. VerBIS soll nun alle Vermittlungs- und Beratungsprozesse des Kundenzentrums über ein gemeinsames System unterstützen. Dadurch soll eine deutliche Verbesserung der Datenqualität erreicht und der administrative Aufwand reduziert werden. Gleichzeitig werden mit VerBIS automa-

tisch eine Vielzahl steuerungsrelevanter Daten erzeugt. Der hohe Stellenwert, den die Bundesagentur für Arbeit VerBIS beimisst wird auch bei den Ausgaben deutlich. Etwa drei Viertel der Gesamtausgaben im Rahmen des Virtuellen Arbeitsmarkts entfallen auf diese Funktionseinheit (vgl. Abbildung 14).

Im Juli 2005 wurde VerBIS in einer ersten Agentur getestet, einige weitere Agenturen und Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II folgten ab Dezember 2005. Von Februar bis Juni 2006 erfolgte die Flächeneinführung. Bei seiner Einführung Mitte 2005 war die Programmierung noch nicht durchgängig erfolgt, während der Implementation wurden mehrere Updates aufgespielt. Mit der Implementation verbunden ist jeweils eine Schulung der Mitarbeiter/innen. Die Einführung erfordert eine manuelle und daher aufwändige Ergänzung der Kundendaten, teilweise sogar unter Einbeziehung der Kundinnen und Kunden. Diese Ergänzungen sind erforderlich, um einen automatischen Abgleich von Bewerberprofilen und Stellenangeboten für die Stellenvermittlung zu ermöglichen.

Der automatische Abgleich erfolgt anhand von 25 gewichteten Kriterien; dabei sind weder die Kriterien noch deren Gewichtung den Vermittlungsfachkräften zugänglich. Während der Pilotierung erwies sich dieser Abgleich als stark mangelhaft. Inwieweit die späteren Programmupdates hier Abhilfe geschaffen haben, muss wegen der Intransparenz des Systems offen bleiben. Allerdings hängt die Passgenauigkeit des automatischen Abgleichs entscheidend auch von der Datenqualität ab.

Insgesamt haben sich Nutzeroberfläche und Bedienungsfreundlichkeit gegenüber den Altsystemen deutlich verbessert. Allerdings behindern einzelne Elemente noch die Kundenorientierung; auf Schwierigkeiten stößt etwa die Berücksichtigung von genauen Terminwünschen von Kundinnen und Kunden. Auch die automatische Abmeldung vom System nach zehn Minuten kann in Beratungsgesprächen stören. Darüber hinaus ist VerBIS derzeit nicht an die speziellen Bedürfnisse der Berufsberatung angepasst.

VerBIS trifft unter den Nutzerinnen und Nutzern aus fast allen Funktionsbereichen der Agenturen - mit Ausnahme der Berufsberatung - auf hohe Zustimmung. Allerdings basiert offensichtlich die Zustimmung auf einem großen Vertrauen in die weitere Optimierung des Systems. Bei dieser Bewertung ist zu berücksichtigen, dass die praktischen Erfahrungen zum Erhebungszeitpunkt zeitlich sehr begrenzt waren.

### **Der Job-Roboter: Die Stellenbörse für Vermittler/innen**

Der Job-Roboter ist eine Suchmaschine ausschließlich für die Vermittler/innen, mit der diese auf Internetseiten von Unternehmen und Verwaltungen Stellenangebote finden können, die nicht in die Job-Börse eingegeben wurden. So soll den Kundinnen und Kunden die meist mühsame Einzelrecherche erspart bzw. erleichtert werden.

Mitte 2006 wurden durch den Job-Roboter zusätzlich zum Bestand der Job-Börse rund 87.000 Stellenangebote bereitgestellt. Überschneidungen mit der Job-Börse sind dabei offensichtlich gering. Eine frühere Untersuchung ermittelte nur in etwa 8% aller Fälle Überschneidungen mit den durch die Job-Börse gemeldeten Stellenangeboten.

Der Job-Roboter wird von den Vermittlungsfachkräften nur wenig genutzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Job-Roboter nur für bestimmte Kundensegmente geeignet ist. Diese Arbeits- und Ausbildungsstellenangebote adressieren in der Regel besonders Qualifizierte oder betreffen Branchen, die eine besondere Nähe zum Medium Internet haben. Überdies werden bei der Erfolgskontrolle der Vermittlung Vermittlungsvorschläge aus dem Job-Roboter nicht berücksichtigt.

### **Das Online-Portal „www.arbeitsagentur.de“ mit seiner Job-Börse**

Bereits seit 1997/1998 stellte die damalige Bundesanstalt für Arbeit den Stellen-Informationen-Service (SIS), den Arbeitgeber-Informationen-Service (AIS) und den Ausbildungs-Stellen-Informationen-Service (ASIS) über das Internet zur Verfügung. Nachdem ab 1999 auch internationale Arbeitsvermittlungen eingebunden werden konnten, folgten eine Reihe von berufsspezifischen Börsen, so z.B. ab dem Jahr 2000 Jobbörsen für IT-Fachleute, Ingenieure, Künstler/innen und andere.

Die Ende 2003 gestartete Job-Börse integriert ca. 25 frühere Börsen in einem Online-Instrument. Sie steht auf dem zeitgleich bereitgestellten Online-Portal [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) zur Verfügung. Dabei wurde der Matchingprozess auch qualitativ überarbeitet. Das starre System der Suche nach Berufskennziffern wurde abgelöst. Berufliche und regionale Suchgrenzen können nun von der bzw. dem Arbeitssuchenden erweitert werden. Gleichzeitig können Arbeitgeberkundinnen und -kunden ihre Stellenprofile selbstständig verwalten. Die Fixierung auf formale Qualifikationen wird durch die stärkere Einbindung von Berufserfahrungen sowie persönlichen, auch nicht-beruflichen Kompetenzfeldern aufgehoben. Neuartig ist auch der elektronische Datenaustausch von Stellenangeboten zwischen Bundesagentur und 30 Großunternehmen.

In der Job-Börse wurden zuletzt wöchentlich knapp drei Millionen Suchprozesse gestartet. Fast 328.000 Arbeitssuchende und knapp 105.000 Arbeitgeber/innen hatten sich bis einschließlich Mitte Mai 2006 selbst registriert. Im Frühjahr 2006 hatte gut die Hälfte der befragten SGB III-Arbeitslosen ein Bewerberprofil und 21% der befragten Betriebe ein Stellenangebot ins Internet eingestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der registrierten Arbeitssuchenden zurückgegangen, die Zahl der registrierten Arbeitgeber/innen hingegen hat deutlich zugenommen. Registrierte Nutzer/innen haben die Möglichkeit, eigene Stellen- bzw. Bewerberprofile einzustellen. Von dieser Möglichkeit hatten in der 20. Kalenderwoche 2006 (Mitte Mai) knapp 86.000 Arbeitssuchende Gebrauch gemacht. Arbeitgeberseitig wurden rund 82.000 Stellen selbst eingestellt. Außerdem wird die Job-Börse aus anderen Job-Börsen sowie dem bisherigen Computersystem zur Arbeitsvermittlung (coArb) und dem bisherigen System zur Ausbildungsvermittlung (COMPAS) gespeist. Es ergab sich so Mitte Mai 2006 insgesamt ein Bestand von rund 516.000 Stellenangeboten. Insgesamt ist die Job-Börse seit Mitte 2004 hinsichtlich der offerierten Stellen Marktführer in Deutschland.

Befragte Mitarbeiter/innen berichten von Selektionseffekten auf beiden Marktseiten, weil die Job-Börse hohe Anforderungen an die Kompetenz und das Zeitbudget der Nutzer/innen stellt. Nutzer/innen hatten gravierende Schwierigkeiten, ihre Bewerberprofile bzw. Stellenangebote zu platzieren. Für Arbeitssuchende fehlt überdies eine einfache Suchfunktion für Hilfstätigkeiten. Auch Kundinnen und Kunden, die beruflich mit Informationstechnologien umgehen, haben Nutzungsschwierigkeiten. Insgesamt widerspricht dies insofern dem eigenen Anspruch der Bundesagentur für Arbeit, als sie gerade für solche Personengruppen ein Angebot bereitstellen wollte, die von kommerziellen Job-Börsen vernachlässigt werden.

Die Erfahrungen der befragten Vermittler/innen weisen insgesamt darauf hin, dass das bloße Angebot der Job-Börse alleine noch nicht ausreicht, um das Nutzungspotenzial zu erschließen. Es sind offenbar erhebliche Informations- und Unterstützungsleistungen zu erbringen.

### **Zwischenfazit**

Der Virtuelle Arbeitsmarkt soll mit einer einheitlichen Datenbasis die Vermittlungsprozesse unter stärkerer Einbeziehung der Kundinnen und Kunden optimieren. Im Einzelnen sollen die Markttransparenz verbessert und Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt beschleunigt werden, Fachkräfte von Routinefällen entlastet und den selbsttätigen Marktausgleich von Kundinnen und Kunden aktiviert werden. Insgesamt sind die Einschätzungen zur Funktionalität der Computersysteme unter knapp 2.000 befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 20 ausgewählten Agenturen von Ambivalenz geprägt. Aus anderen Analysen ergibt sich, dass der Job-Roboter von den Fachkräften nur wenig genutzt wird, hingegen stößt VerBIS insgesamt bei den Nutzerinnen und Nutzern auf eine positive Resonanz. Die knapp 2.000 befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konnte jedoch weder die Anliegenbearbeitung für die Kundinnen und Kunden noch die Entlastungsfunktion des Zugangs über das Internet für die Agenturen vollständig überzeugen.

Das Online-Portal „www.arbeitsagentur.de“ der Bundesagentur für Arbeit stellt einen der drei Zugangswege für Kundinnen und Kunden zu den Agenturen dar. Sowohl Kenntnis als auch Nutzung dieses Angebots durch die Bevölkerung, SGB III-Arbeitslose und Stellenwechsler/innen haben in den vergangenen beiden Jahre z.T. deutlich zugenommen. Die Kenntnis und Nutzung der Arbeitsstellenangebote der Job-Börse unter den SGB III-Arbeitslosen war im Frühjahr 2006 leicht höher als die Kenntnis und Nutzung des Vorläufersystems SIS zwei Jahre zuvor. Dabei kannten und nutzten 2006 Frauen das Angebot eher als Männer. Wenig unterschieden sich dagegen über 50-Jährige und Arbeitsuchende ohne Ausbildungsabschluss von anderen Alters- und Bildungsgruppen. Die virtuellen Dienstleistungsangebote (Online-Portal insgesamt, Arbeitsstellenangebote und Ausbildungsstellenangebote der Job-Börse) wurden von den Stellenwechslerinnen und Stellenwechslern, von den SGB III-Arbeitslosen und von der Bevölkerung im Frühjahr 2006 z.T. deutlich schlechter beurteilt als die entsprechenden Vorläufersysteme zwei Jahr zuvor.

Arbeitgeber/innen nutzten die Angebote der Job-Börse (Stellenangebote und Bewerberangebote) im Frühjahr 2006 deutlich seltener als die entsprechenden Vorläufersysteme SIS und AIS zwei Jahre zuvor. Insgesamt messen die Nutzer/innen dem Einstellen offener Stellen und von Bewerberprofilen im Internet dagegen eine eher hohe und im Zeitverlauf gestiegene Bedeutung bei. Das Angebot der Bundesagentur für Arbeit für Bewerberangebote in der Job-Börse wurde seit dem Frühjahr 2004 vor allem in Westdeutschland deutlich besser bewertet. Hingegen wird die Personalrekrutierung über die Stellenangebote der Job-Börse von den Nutzerinnen und Nutzern nun deutlich schlechter beurteilt, und zwar vor allem in Ostdeutschland. Dies signalisiert Handlungsbedarf, um die angestrebte Qualität und Nutzung zu erreichen.

Die schmale Basis der bisherigen Anwendungspraxis des Virtuellen Arbeitsmarktes lässt noch keine abschließende Bewertung zu. Die mit dem Virtuellen Arbeitsmarkt verbundenen Ziele konnten bislang nicht in vollem Umfang erreicht werden. Die Ausweitung von Selbstbedienungs-

aktivitäten und mithin auch die stärkere Verlagerung von Marktausgleichsprozessen von der personalen hin zur virtuellen Dienstleistung hat bislang nicht zu den erwarteten Entlastungseffekten für die Fachkräfte geführt. Ursächlich liegt dies darin begründet, dass Kundinnen und Kunden die externen Funktionseinheiten des Virtuellen Arbeitsmarkts derzeit nicht in dem angestrebten Maße in Anspruch genommen haben. Die Entlastungseffekte liegen eher in der Funktionalität der neuen Systeme und der damit verbundenen Erleichterung im Arbeitsprozess der Fachkräfte.

## 2.5 Die Module der Personalentwicklung

Ende März 2006 hatte die Bundesagentur für Arbeit 93.000 Mitarbeiter/innen auf 79.000 Planstellen. Davon waren etwa 20.000 Planstellen bzw. knapp ein Viertel in den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II angesiedelt. Seit Anfang 2006 sind im Leistungsbereich weniger Mitarbeiter/innen als in der Vermittlung beschäftigt. Gut zwei Drittel der Beschäftigten sind Frauen, lediglich ein knappes Drittel sind Männer. Deutlich überrepräsentiert sind Frauen im Empfang und in der Eingangszone des Kundenzentrums, hier arbeiten circa sieben Achtel Frauen und nur etwa ein Achtel Männer. Im höheren Dienst sind Frauen jedoch deutlich weniger vertreten als im gehobenen und mittleren Dienst.

Aufgrund des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit waren nahezu alle Mitarbeiter/innen von einem Wechsel der Organisationseinheit oder einer Veränderung ihres Tätigkeitsprofils betroffen. Bei laufendem Betrieb mussten erhebliche Personalmigrationen organisiert und vollzogen werden; diese sind mit der Umstellung der Agenturen auf das Kundenzentrum inzwischen weitgehend abgeschlossen.

Das aktuelle Personalentwicklungssystem knüpft an jenes des „Arbeitsamtes 2000“ an, das auch bereits den Anspruch hatte, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung zu integrieren. Die Personalentwicklung ist damit eines der wenigen Reformfelder, in denen explizit an Vorerfahrungen und bestehende Konzepte angeschlossen wurde. Das aktuelle Konzept der Personalentwicklung besteht aus fünf miteinander vernetzten sog. „Modulen“:

- Die Grundanforderungen für die Laufbahngruppen sind zu Tätigkeits- und Kompetenzprofilen für jeden einzelnen Dienstposten weiterentwickelt worden. Darin sind die Kernaufgaben und die notwendigen Voraussetzungen an Qualifikationen und Kompetenzen definiert. Diese Profile sind die Grundlage für die Neubewertung und Tarifierung der Tätigkeiten und für die Qualifizierung und Rekrutierung der Beschäftigten.
- Das Mitarbeitergespräch und die Mitarbeiterbeurteilung - letztere ist vormals alle vier Jahre als Regelbeurteilung durchgeführt worden - sollen in einen jährlich mit allen Beschäftigten durchzuführenden Leistungs- und Entwicklungsdialo g überführt werden. Darin soll eine Beurteilung nach den dienstpostenspezifischen Kriterien vorgenommen werden, die in den Tätigkeits- und Kompetenzprofilen definiert sind; die Führungskräfte sollen zusätzlich an der Zielerreichung und an einer Beurteilung durch ihre Mitarbeiter/innen gemessen werden.

- Des Weiteren soll ein Modell an Entwicklungspfaden angeboten werden, in denen eine horizontale berufliche Entwicklung wie auch eine vertikale Karriere durchlaufen werden kann. Grundlage dafür sind die individuellen Erfahrungen, Qualifikationen und Kompetenzen. Damit will sich die Bundesagentur für Arbeit von langen formalen Qualifikationswegen und dem strengen Prinzip der Laufbahngruppen lösen und die Durchlässigkeit zwischen den Funktionsebenen erhöhen.
- Zusätzlich ist beabsichtigt, eine Reihe von Personalentwicklungsinstrumenten zu schaffen, die eine berufsbegleitende Förderung und Qualifizierung der Beschäftigten unterstützen. Dazu gehören z.B. Beauftragungen mit zeitlich befristeten anspruchsvolleren Tätigkeiten, Führung auf Probe oder der zeitlich befristete Einsatz in spezialisierten Projekten. Diese Instrumente können in den Leistungs- und Entwicklungsdialog als mögliche Fördermaßnahmen aufgenommen werden.
- Unter dem Schlagwort Leistungsmanagement sollen monetäre und nicht-monetäre Anreize gesetzt und ein transparentes System von Leistungsanforderungen und Gegenleistungen der Bundesagentur für Arbeit formuliert werden. Ziel ist dabei u.a., den Aufbau von Fachkompetenz zu honorieren und damit die horizontalen Fachkarrieren gegenüber den hierarchischen Führungslaufbahnen symbolisch und materiell als gleichwertig anzuerkennen.

Auf konzeptioneller Ebene sind Tendenzen in Richtung einer Öffnung der beruflichen Entwicklungspfade, stärker modularisierter und kleinteiliger Qualifizierungsangebote und besserer Einbindung der Beschäftigten in Mitarbeitergespräche und Leistungsbeurteilungen zu beobachten.

Die einzelnen Module sind bis Frühjahr 2006 in sehr unterschiedlichem Maß umgesetzt worden. Beauftragungen werden bereits seit langem praktiziert; sie gelten als ein klassisches „on the job“ einzusetzendes Instrument der Potenzialerkennung. Führungspositionen des höheren Dienstes in den Geschäftsführungen der Agenturen sowie Führungspositionen in den Regionaldirektionen und der Zentrale wurden teilweise auf Probe besetzt. Ab dem dritten Quartal 2006 sollen Personalentwicklungs- und Beurteilungsrichtlinien als Vorstufe zu den erst in der Pilotierung befindlichen Leistungs- und Entwicklungsdialogen eingeführt werden. Letztere sollen 2007 eingeführt werden.

Im März 2006 hat die Bundesagentur für Arbeit einen neuen Tarifvertrag für ihre Arbeitnehmer/innen abgeschlossen. Dabei wurde ein gewisser Bestandsschutz für das individuelle Entgelt vereinbart. Mit dem Tarifwerk werden die grundlegenden Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten harmonisiert. Damit wurde nun die Einstufung auch für jene Beschäftigten geklärt, die bereits in den umgestellten Agenturen neue Tätigkeiten übernommen hatten. Mit dem Tarifvertrag wurden die Tätigkeiten zu acht Tätigkeitsebenen zusammengefasst, denen gleichbewertete Tätigkeiten und eine entsprechende Vergütungsgruppe zugewiesen werden. Vorrangig für die Bewertung der Tätigkeiten waren die geforderten Kompetenzen und weniger die traditionelle Bewertung von Arbeitsvorgängen.

Im Zentrum des Tarifvertrages steht ein neues Entgeltsystem mit leistungsbezogenen Elementen. Das Entgelt besteht aus einem Festgehalt, einer reversiblen Zulage für die Funktionsstufe sowie ab dem Jahr 2007 einer Leistungszulage von bis zu 10% des Festgehaltes, die an die individuelle Leistung des einzelnen Beschäftigten gebunden ist. Bis zum 30. April 2007 soll ein Konzept für die

Umsetzung der Leistungszulage, insbesondere für die individuelle Leistungsbewertung, erarbeitet werden.

Im Vorgriff hierauf hat die Bundesagentur für Arbeit versuchsweise eine leistungsorientierte Zulage in Höhe von max. 3.000 EUR je Beschäftigten und Jahr für 2005 eingeführt. Die Zulage bekamen die unmittelbar mit dem Vermittlungsgeschäft befassten Mitarbeiter/innen in den 25 „erfolgreichsten“ Agenturen. Die Agenturen wurden nach einem Index für die Erreichung der geschäftspolitischen Ziele ausgewählt. Aus Kostengründen verzichtete die Bundesagentur für Arbeit auf eine Erweiterung des Personenkreises. Die Zulage stieß bei befragten Fach- und Führungskräften in den Agenturen durchgehend auf Kritik. Kritisiert wurde die Begrenzung der Zulage auf den Vermittlungsbereich, weil damit der Beitrag von Eingangszone, Service-Center und Leistungsgewährung zum Gesamtergebnis nicht gewürdigt wird. Die Kritik bezog sich überdies auf die Auswahlkriterien der „erfolgreichen“ Agenturen, weil die Erreichung des Integrationszieles und der Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit nur sehr bedingt unmittelbar auf die Leistung der Beschäftigten bezogen werden könnten. Insgesamt wurde durch diese Form der leistungsorientierten Vergütung die Motivation beeinträchtigt anstatt sie zu fördern. Überdies sind nunmehr die Mitarbeiter/innen gegenüber einer leistungsorientierten Vergütung grundsätzlich kritischer eingestellt als zuvor.

Mitte 2004 hat die Bundesagentur für Arbeit ein Bildungsinstitut gegründet, das Schulungen entwickelt und teilweise auch selbst durchführt. Die Bildungsangebote sind verkürzt und modularisiert worden und sollen stärker arbeitsplatznah durchführbar sein. Damit soll zum einen auf den erheblichen Umfang und die große Heterogenität der Qualifizierungsbedarfe im Umbauprozess reagiert und andererseits in den Agenturen der Entzug von Personalressourcen für Qualifizierung klein gehalten werden. Im Jahr 2005 hat das Bildungsinstitut mehr als 2.800 Maßnahmen mit rund 40.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt. Dabei lag der Schwerpunkt auf Qualifizierungen für die Eingangszone und die Service-Center. Im Jahr 2006 liegt der Fokus auf Schulungen für die in der Flächeneinführung befindlichen Handlungsprogramme und für die IT, insbesondere VerBIS.

Überdies hat die Bundesagentur für Arbeit eine Fachhochschule für Arbeitsmarktmanagement gegründet, die ab Herbst 2006 hochqualifizierte Fach- und Führungskräfte aus- und weiterbilden soll. Ein Drittel des Fachkräftebedarfs der Bundesagentur soll aus den etwa 300 Absolventinnen und Absolventen jährlich gedeckt werden.

Nach den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung von 2.202 Beschäftigten in 20 Agenturen im Februar 2006, die bereits ein Kundenzentrum hatten, fühlten sich die Mitarbeiter/innen trotz der ohnehin hohen und noch gestiegenen Arbeitsbelastung weiterhin motiviert, wenngleich die Motivation zurückgegangen ist. Bereits in einer schriftlichen Befragung 2000/2001 der damaligen Bundesanstalt für Arbeit kritisierten die etwa 37.000 befragten Mitarbeiter/innen in 125 Arbeitsämtern die hohe Arbeitsbelastung, fehlende Mitgestaltungsmöglichkeiten und berufliche Fortbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Nach den Umstrukturierungserfahrungen der vergangenen drei Jahre haben sich diese negativen Einschätzungen im Jahr 2006 deutlich verschärft: Die Beschäftigten sehen sich wesentlich stärker belastet und weniger gut auf die Anforderungen ihrer Tätigkeit vorbereitet als fünf Jahre zuvor; gleichermaßen verschlechtert schätzen sie ihre Fortbildungs- und Entwicklungschancen ein. Trotz des Anspruchs einer hohen Mitarbeiterbeteiligung im Reform-

prozess Arbeitsamt 2000 fielen bereits in den Jahren 2000/2001 die Beurteilungen zu den Mitwirkungsmöglichkeiten eher kritisch aus. Der Mangel an Reformbeteiligung ist in der aktuellen Befragung nochmals und wesentlich deutlicher kritisiert worden. Insgesamt äußerten sich die Frauen etwas positiver als die Männer im Hinblick auf Faktoren wie Arbeitsbelastung, die Belastung durch die Einführung der Reformelemente, die Motivation und hinsichtlich der Zufriedenheit.

Insgesamt hat im gegenwärtigen Reformverständnis der Bundesagentur für Arbeit die Ressource „Personal“ kaum strategischen Stellenwert. Entsprechend werden die Beschäftigten nur wenig in die Reformprozesse einbezogen, was zu einer Entfremdung zwischen Organisation und Beschäftigten geführt hat. Dies stellt mittelfristig ein Risiko für die Arbeitsmotivation und die Qualität der Dienstleistungsproduktion dar. Eine Änderung der Organisationskultur bzw. der Personalführung erscheint daher dringend geboten, um das geschäftspolitische Ziel der Mitarbeiterzufriedenheit erreichen zu können. Überdies fehlt es noch an einem Konzept für die Messung der Mitarbeiterzufriedenheit, obwohl sie bereits Ziel der Reform „Arbeitsamt 2000“ war.

## **2.6 Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse**

Bis zur Reorganisation der Einkaufsprozesse wurden Arbeitsmarktdienstleistungen und sonstige Güter von den einzelnen Arbeitsämtern eingekauft. Inzwischen wurde der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen sukzessive reformiert. Seit 2004 sollen durch die sieben neuen Regionalen Einkaufszentren (REZ), die bei jeweils einer Regionaldirektion angesiedelt sind, folgende Aspekte sichergestellt werden:

- Trennung von Bedarfsträger (vormals und jetzt: Arbeitsamt bzw. Arbeitsagentur) und Vergabestelle (vormals Arbeitsamt, jetzt REZ),
- Rechtssicherheit der Bundesagentur für Arbeit beim Einkauf gemäß dem aktuellen Vergaberecht und
- Einsparungen durch bundesweite Ausschreibungen und Wettbewerb zwischen Bieterinnen und Bietern.

Seit 2005 werden der Einkauf von Gütern (z.B. Bürobedarf) ausschließlich von der zentralen Einkaufsorganisation in Nürnberg und der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen (z.B. Trainingsmaßnahmen) ausschließlich von den Regionalen Einkaufszentren durchgeführt. Zwischen den Regionalen Einkaufszentren gibt es eine klare Aufteilung von fachlichen Zuständigkeiten; je ein REZ ist Kompetenzzentrum für eine bestimmte Arbeitsmarktdienstleistung (z.B. Personal-Service-Agenturen) und als solches für die Erstellung der Verdingungsunterlagen verantwortlich. Durchgeführt werden dann die Vergaben vom Regionalen Einkaufszentrum im Einzugsbereich der jeweiligen Regionaldirektion.

Die Vergaben erfolgen in einem mehrstufigen Verfahren:

- Erstellung einer Leistungsbeschreibung durch Mitarbeiter/innen der nachfragenden Agenturen, des Zentralbereichs Produkte und Programme sowie des zuständigen REZ;
- formale Prüfung der Angebote im Regionalen Einkaufszentrum;
- fachliche Bewertung der Angebote durch Fachkräfte der Agenturen (in der Regel ehemalige Arbeitsberater/innen);
- Bewertung nach den vergaberechtlichen Grundsätzen durch das Regionale Einkaufszentrum;

- Preisprüfung, ggf. Prüfung bei „Niedrigpreisangeboten“, ob ein Missverhältnis von Preis und Leistung vorliegen könnte;
- Ermittlung des Preis-Leistungs-Verhältnisses (Zusammenführung der fachlichen Bewertung und der Preisprüfung);
- Vergabe eines Auftrags.

Die fachliche Bewertung erfolgt anhand einer Bewertungsmatrix, die im Regelfall 14 gewichtete Kriterien umfasst. Dabei sind drei Kriterien Ausschlusskriterien, eine Bewertung mit null Punkten führt hier unabhängig vom Preis zum Ausschluss vom weiteren Verfahren.

Die Ausrichtung auf Kostensenkung in der ersten Phase ist inzwischen weniger dominant und durch die Standardisierung der Ausschreibungen werden Qualitätsanforderungen vereinheitlicht. Die Bewertung der Angebote in einem Verfahren, das zunächst die Qualität und danach den Preis beurteilt, hat dazu geführt, dass im Haushaltsjahr 2005 je nach Maßnahme in 30% bis 70% der Fälle das billigste Angebot den Zuschlag erhalten hat.

Die Zentralisierung der Ausschreibung durch die REZ ging zunächst einher mit einer erheblichen Vergrößerung der Lose. So wurden kleinere Bieter/innen benachteiligt, aber auch die Bildung von Bietergemeinschaften gefördert. Die Losgrößen hatten erheblichen Einfluss auf den Einkaufs- und Umsetzungsprozess, vor allem, wenn Lose über mehrere Agenturbezirke ausgeschrieben waren. So verspäteten sich einerseits Zuschläge und andererseits waren mangelnde lokale Marktkenntnisse der ausgewählten Anbieter/innen die Folge. Nach den ersten Erfahrungen wurden die Lose für das Vergabeverfahren 2005 verkleinert.

Im Rahmen der Evaluation von Untersuchungsgegenständen; zusammengefasst im Modul 1a (WZB/infas) wurden die Umsetzung der Verträge und deren Veränderung im Zeitablauf bei Personal-Service-Agenturen, der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) sowie der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) untersucht. Die Vergütung dieser Maßnahmen hängt jeweils auch von den Vermittlungserfolgen ab, wobei sich die Ausgestaltung zwischen diesen Instrumenten deutlich unterscheidet. Dabei haben sich folgende relevante Themen herausgestellt:

- Kenntnis der Agenturen über Maßnahmeinhalte: Falls zwischen Vergabe und Maßnahmebeginn nur wenig Zeit verbleibt, liegen den Agenturen teilweise Informationen über die Details der geplanten Maßnahmen aus den REZ nicht rechtzeitig vor. Dies behindert Absprachen mit den Trägerinnen und Trägern über die genaue Umsetzung von Maßnahmen.
- Zuweisungspraxis: Bei der Zuweisung besteht auch nach Festlegung von Zielgruppen ein erheblicher Spielraum für die Agenturen, dessen Nutzung einen maßgeblichen Einfluss auf den Integrationserfolg einer Beauftragung hat. Die Träger/innen haben ein Interesse an Personen, die sich leicht vermitteln lassen bzw. als überhaupt vermittelbar eingeschätzt werden. Die Agenturen für Arbeit hingegen haben ein sachliches Interesse daran, Personen an Dritte zu überweisen, deren Vermittlung schwieriger und mit hauseigenen Ressourcen kaum möglich ist. Zugleich liegt der Gesamterfolg einer Maßnahme jedoch auch im Interesse der Agentur.

- Datenaustausch: Der Austausch von Daten zwischen den Agenturen und den Dritten über die Teilnehmer/innen können - in Abhängigkeit von den geforderten Details und den technischen Lösungen - hohe Kosten verursachen.
- Anerkennung von Vermittlungen: Nach anfänglichen Problemen zwischen Agenturen und Dritten bezüglich der Anerkennung von Vermittlungen in der Praxis, sind diese nun durch Verfahrensänderungen weitgehend ausgeräumt.

Die Qualitätssicherung erfolgt je nach Instrument unterschiedlich. Seit 2006 planen die REZ verstärkt stichprobenartige Kontrollen vor Ort bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) und bei der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III). Dabei konzentrieren sich die REZ auf solche, die sich mit niedrigen Preisen am Markt durchgesetzt haben und auf neue Anbieter/innen.

Im Konfliktfall mit Dritten versuchen zunächst die Agenturen eine Lösung herbeizuführen, bevor die REZ mit den Dritten verhandeln und diese ggf. auch sanktionieren (Vertragsstrafen, vorzeitige Kündigung).

Insgesamt haben die höhere Regelungsdichte für das Ausschreibungsverfahren und dessen stärkere Formalisierung dazu geführt, dass der Aufwand für die Angebotserstellung ebenso zugenommen hat wie der Umfang der Ausschreibungsunterlagen. In Reaktion auf die diesbezügliche Kritik ihrer Zulieferer/innen hat die Bundesagentur den Umfang der geforderten Unterlagen reduziert. Sie hat sich allerdings vorbehalten, diese Vereinfachung wieder zurückzunehmen, falls rechtliche Unsicherheiten auftreten sollten.

Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist die Neustrukturierung des Einkaufs nach Einschätzung der Bundesagentur erfolgreich, es hätten sich Einsparungen in Höhe von 33 Mio. EUR bei den internen Verwaltungskosten ergeben. Beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen und infrastrukturellen Gütern seien in den Jahren 2004 und 2005 zusammen 495 Mio. EUR eingespart worden. Im Zuge der Zentralisierung des Einkaufs wurden etwa 500 Stellen eingespart, hauptsächlich in den Agenturen. Begründet wurde dies damit, dass die entsprechenden Aufgaben nun von den Regionalen Einkaufszentren wahrgenommen werden. Inzwischen ist allerdings die Belastung dadurch gestiegen, dass sie dem REZ eine präzise Leistungsbeschreibung liefern müssen und auch für die fachliche Prüfung der Angebote zuständig sind, ohne dass Personal zurückdelegiert worden wäre.

Insgesamt hat die Zentralisierung des Einkaufs unterschiedliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Dritten. Diejenigen, die auf eine gute Zusammenarbeit mit „ihren Trägerinnen und Trägern“ zurückblicken können, werden in ihrer Kooperationsfähigkeit eingeschränkt, wohingegen Agenturen, die zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten, von den zentralisierten Verfahren profitieren.

## **2.7 Zusammenfassung und Bewertung**

Mit der von der Bundesregierung im Frühjahr 2002 eingeleiteten Reform soll eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und strikter Erfolgskontrolle geschaffen werden. Dies bedeutet einen umfassenden Umbau der früheren Bundesanstalt für Arbeit. Im

Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Akzeptanz zusammengefasst und anschließend bewertet.

### **Zusammenfassung**

Entsprechend der Zielsetzung der angestoßenen Reform will die Bundesagentur über Ziele steuern, die zwischen verschiedenen Organisationsebenen verbindlich vereinbart werden. In ihnen werden insbesondere (1) Ziele und das zu ihrer Erreichung bereitgestellte (2) Budget festgeschrieben. Dabei erfolgt allerdings die Steuerung nicht ausschließlich über Zielvereinbarungen, sondern auch über die Produkteinsatzregeln der Handlungsprogramme. Darüber hinaus gibt es zentrale Vorgaben zur (3) Aufbauorganisation, dem Kundenzentrum, und zur (4) Ablauforganisation, insbesondere dem Vermittlungsprozess mit der Kundendifferenzierung und dem Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen. Soweit nicht der Gesetzgeber oder die Zentrale der Bundesagentur Vorgaben zu den einzusetzenden (5) Mitteln (Fördern und Fordern) machen, haben die Agenturen Handlungsspielräume; diese und ihre Wirkungen sind Gegenstand von Kapitel 3. Gesteuert wird mit den neuen Instrumentarien nicht nur die Organisation, sondern erstmals systematisch auch der Kundenstrom. Wichtigste Ressource für ein erfolgreiches Wirken der Bundesagentur für Arbeit ist ihr Personal.

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

Die Reform der Bundesagentur für Arbeit setzte sowohl auf der neu gestalteten Aufbau- und Ablauforganisation des „Arbeitsamts 2000“ als auch auf der ursprünglichen Spartenorganisation auf, die es noch in etlichen Ämtern gab. Das Kundenzentrum, die neue zentral vorgegebene Aufbauorganisation, wurde nach Erprobungen in einigen Agenturen bis Ende 2005 flächendeckend eingeführt. Mit dem Kundenzentrum wurden die Aufgabenbereiche Beratung und Vermittlung einerseits und Leistung andererseits wie in der ursprünglichen Spartenorganisation, jedoch anders als im „Arbeitsamt 2000“ getrennt. Den Fachkräften in diesen Arbeitsbereichen vorgelagert sind der Empfang und die Eingangszone. Außerdem stehen mit dem Online-Portal und den Service-Centern, über die die Telefonie abgewickelt wird, zwei weitere Zugangswege für Kundinnen und Kunden zur Verfügung. Mit dem Kundenzentrum wurde darüber hinaus die Ablauforganisation verändert. So wird nun erstmals systematisch der Kundenstrom gesteuert, um so den Fachkräften Zeit für qualitativ hochwertige Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu verschaffen. Die spezialisierten Fachkräfte sind grundsätzlich nur noch mit einem zuvor vereinbarten Termin erreichbar und werden durch vorgelagerte Einheiten, nämlich den Empfang und die Eingangszone, entlastet. Eingehende Anrufe, die zuvor vielfach Arbeitsabläufe störten, werden nunmehr von den Service-Centern übernommen.

Der Virtuelle Arbeitsmarkt (VAM) soll mit seinen aufeinander abgestimmten Softwaresystemen die Arbeitsvermittlungsprozesse optimieren und die Vermittlungserfolge mit einer einheitlichen Datenbasis erhöhen. Im Einzelnen sollen die Markttransparenz verbessert und Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt beschleunigt werden, Fachkräfte von Routinefällen entlastet und ein selbsttätiger Marktausgleich von Kundinnen und Kunden aktiviert werden. Hierzu sollen vier Funktionseinheiten dienen. Für die Kundinnen und Kunden steht auf dem Online-Portal u.a. die Job-Börse mit einer Reihe von Selbstbedienungsfunktionen für die Stellen- bzw. Bewerbersuche zur Verfügung. Die Beschäftigten sollen durch den „Job-Roboter“, eine interne IT-Unterstützung, und durch das „Vermittlungs-, Beratungs- und Informations-System“ (VerBIS) entlastet werden. Die einzelnen Funktionseinheiten wurden sukzessive bis Mitte 2006 eingeführt. Allerdings werden die Systeme von den Kundinnen und Kunden noch nicht in dem erwarteten Umfang genutzt, so dass auch die erhofften Entlastungseffekte für die Mitarbeiter/innen bisher nicht eingetreten sind.

Die Ablauforganisation wurde darüber hinaus vor allem hinsichtlich des Vermittlungsprozesses verändert. Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme (Produkteinsatzregeln), die nach einer Erprobung in einzelnen Agenturen zwischen Herbst 2005 und Anfang 2007 flächendeckend eingeführt werden, sollen eine zielgerichtete und passgenaue Vermittlung und einen adäquaten Instrumenteneinsatz ermöglichen:

- Auf Arbeitnehmerseite gibt es vier Kundengruppen, denen jeweils ein oder zwei Handlungsprogramme zugeordnet sind. Marktkundinnen und -kunden können grundsätzlich selbst eine Stelle finden und benötigen dabei keine kostenintensive Hilfestellung; entsprechend ist für sie grundsätzlich kein Instrumenteneinsatz vorgesehen. Bei Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren bzw. Fördern gibt es einen Handlungsbedarf; Aktivierung bzw. Förderung erscheint hier kurz- bis mittelfristig erfolgversprechend, dazu soll ein adäquates Instrumentarium eingesetzt werden. Bei Betreuungskundinnen und -kunden wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt. Gleichwohl soll hier grundsätzlich kaum Förderung erfolgen. Dahinter steht die Annahme, dass ein entsprechender Erfolg erst nach Übertritt in Leistungen nach dem SGB II erfolgen würde und sich daher eine Förderung für die Bundesagentur für Arbeit aus der Perspektive des Versicherungsbereichs nicht rentiert.
- Auf Arbeitgeberseite gibt es zwei Kundengruppen mit insgesamt vier Matchingstrategien. Dabei erhalten sog. Zielkundinnen und -kunden, die in der Vergangenheit zahlreiche Neueinstellungen vorgenommen haben und bei denen daher ein hohes Einstellungspotenzial vermutet wird, etwas bessere Vermittlungsdienstleistungen als Standardkundinnen und -kunden.

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

Zur Aufbau- und Ablauforganisation gehört auch der Einkauf. Ursprünglich wurden Arbeitsmarktdienstleistungen von den einzelnen Arbeitsämtern eingekauft. Inzwischen wurde der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen bei den neu gegründeten sieben Regionalen Einkaufszentren (REZ)

angesiedelt. Damit sollen Bedarfsträger und Vergabestelle getrennt werden, Rechtssicherheit für die Bundesagentur für Arbeit geschaffen werden und Einsparungen durch Wettbewerb realisiert werden. Die Ausrichtung auf Kostensenkung in der ersten Phase der Neuausrichtung ist inzwischen weniger dominant; im Haushaltsjahr 2005 wurde je nach Maßnahme in 30% bis 70% der Fälle das billigste Angebot ausgewählt. Die Zentralisierung war zunächst verbunden mit einer Vergrößerung der Lose, die mit einer Benachteiligung kleiner Bieter/innen einherging; für das Jahr 2005 wurden die Losgrößen wieder verkleinert. Während Agenturen mit zuvor guten Kooperationsbeziehungen zu Dritten eingeschränkt worden sind, profitieren jene Agenturen, die zuvor Probleme mit der Qualitätssicherung hatten, von den zentralisierten Verfahren.

Die wichtigste Ressource, das Personal, hat im gegenwärtigen Reformverständnis der Bundesagentur für Arbeit kaum strategischen Stellenwert. Fast alle Mitarbeiter/innen waren von einem Wechsel der Organisationseinheit oder einer Veränderung ihres Tätigkeitsprofils betroffen. Entsprechend gab es umfangreiche Schulungsmaßnahmen. Mit dem Umbauprozess ging eine Weiterentwicklung des Personalentwicklungskonzepts einher. Die fünf Module dieses Konzepts haben unterschiedliche Umsetzungsstände. So bestehen bereits mit den Beauftragungen und der Vergabe von Führungspositionen auf Probe zwei wichtige Personalentwicklungsinstrumente. Im Zuge des Umbaus wurden außerdem neue Tätigkeits- und Kompetenzprofile entwickelt. Zudem wurden mit der vorgesehenen Leistungszulage, die an die individuelle Leistung geknüpft ist, bereits erste Erfahrungen gesammelt.

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

### **Bewertung**

Insgesamt ist der Umbau der Bundesagentur für Arbeit erheblich vorangeschritten. Dabei wird die Bundesagentur von ihren Kundinnen und Kunden, also jenen, die direkt mit ihr Kontakt haben, besser beurteilt als von der Bevölkerung insgesamt. Hier wird der Einfluss der Berichterstattung in den Medien deutlich. Die neue Aufbauorganisation der Bundesagentur für Arbeit, das Kundenzentrum, wurde bis Ende 2005 flächendeckend eingeführt, die damit verbundenen neuen Arbeitsprozesse und Abläufe wurden inzwischen weitgehend implementiert. Die geschäftspolitischen Ziele werden über Zielvereinbarungen in alle Organisationsebenen getragen. Angesichts des noch laufenden Umbauprozesses muss die Beurteilung noch vorläufig bleiben. Derzeit sieht sich die Bundesagentur für Arbeit noch verschiedenen Herausforderungen gegenüber, die einer Bewältigung bedürfen.

Neben der neuen Steuerung über vereinbarte Wirkungsziele gibt es parallele Steuerungsmechanismen. So haben die Agenturen kaum Gestaltungsmöglichkeiten bei ihrer Aufbau- und Ablauforganisation. Mithin haben die Agenturen nur geringe Freiheitsgrade, um die vereinbarten Wirkungsziele mit eigener Akzentsetzung zu erreichen. Hier scheint es der Zentrale noch an Vertrauen in

die dezentralen Kompetenzen zu mangeln, die vereinbarten Ziele besser zu erreichen, als sie es mit einer zentralen Detailsteuerung bewirken kann. Überdies mangelt es noch an dem notwendigen gemeinsamen Verständnis über die kausalen Wirkungszusammenhänge. Grundsätzlich bedarf es für eine Steuerung durch Ziele einer eindeutigen Klärung, welche Wirkungen und damit Ergebnisse der Bundesagentur für Arbeit bzw. deren Aktivitäten zugerechnet werden können. Nur hinsichtlich dieser Ergebnisse sollten dann auch Ziele vereinbart werden. Auch wurden noch nicht für alle Ziele adäquate Zielindikatoren definiert. In der Praxis sind Zielvereinbarungen bislang teilweise noch nicht das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, sie haben hier vielmehr eher den Charakter einer Vorgabe der jeweils übergeordneten Ebene. Die derzeit in kurzen Abständen erfolgende Nachhaltung zahlreicher Zielindikatoren bei fehlender Toleranz gegenüber kleinen Abweichungen bindet Ressourcen und verhindert die Konzentration auf strategisch relevante Aspekte. Gleichwohl erlaubt das mit der Zielsteuerung verbundene neue Controlling Einblicke in Abläufe und Resultate der Agenturen. Organisationslernen, das durch Controlling und Benchmarking befördert werden sollte, findet auf diese Weise in einem engen Korridor statt, dessen Grenzen durch die eingeführten Strukturen, Prozesse, Programme und Leistungsarten gesetzt sind. Abweichungen hiervon, die Ansatz einer Innovation und bedarfsgerechten Anpassung sein könnten, werden durch das Organisations- und Prozesscontrolling implizit oder explizit unterdrückt. Insgesamt bedarf es eines Kulturwandels in der Organisation, um die Vorzüge einer Zielsteuerung konsequent ausschöpfen zu können. Dazu sind mehr Entscheidungskompetenzen auf örtlicher Ebene unverzichtbar.

Mit der Systematisierung des arbeitnehmerorientierten Vermittlungsprozesses erhält die zentrale Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung der Bundesagentur für Arbeit erstmals eine klare und verbindliche Struktur. Dies betrifft den Gesprächsablauf, eine standardisierte Kundendifferenzierung sowie auf ihr aufbauend die sog. sechs Handlungsprogramme, mit denen festgelegt wird, welche Instrumente und Maßnahme für welche der vier Kundengruppen in Betracht kommen. Die Mitarbeiter/innen bewerten die Handlungsprogramme nach einer Flexibilisierung des ursprünglich starren Konzepts nun überwiegend positiv. Einige Vermittler/innen sehen sich jedoch durch die Handlungsprogramme eingeengt. Den teilweisen Ausschluss der Betreuungskundinnen und -kunden von vielen Leistungen und Maßnahmen unterstützen die meisten Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen; allerdings wird hieran vereinzelt auch vehemente Kritik vorgebracht.

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

Es sollte also über ein geeignetes Verfahren nachgedacht werden, das die Verfolgung der gesetzlichen Ziele des SGB III bei der Bundesagentur für Arbeit in Zukunft besser gewährleistet. Als Herausforderung verbleibt darüber hinaus eine Individualisierung der Handlungsprogramme durch adäquate Prognosen im Einzelfall über die Wirksamkeit von Maßnahmen, die eine zielgenaue und

vor allem präventive Zuweisung unterstützen sollen. Damit wird die inzwischen erreichte Orientierung der Bundesagentur an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in keiner Weise in Frage gestellt. Die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz ist nur nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen. Effektiv und effizient lassen sich auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele umsetzen und erfüllen. Eine rationale Steuerung der Bundesagentur muss also keineswegs in einem Gegensatz zu diesen Zielen stehen.

Das Personal als zentrale Ressource der Bundesagentur für Arbeit hat bislang nur geringen strategischen Stellenwert im Reformkonzept. So kritisieren die Mitarbeiter/innen, sie würden in den Reformprozess nur wenig einbezogen. Letztlich scheinen die Mitarbeiter/innen eher Objekt denn Subjekt der Veränderungen zu sein. Die Mitarbeiter/innen sahen sich Anfang 2006 wesentlich stärker belastet und trotz umfangreicher Schulungsmaßnahmen weniger gut auf ihre Tätigkeiten vorbereitet als noch fünf Jahre zuvor. Gleichwohl sehen sich die Mitarbeiter/innen weiterhin als motiviert an, wenngleich die Motivation zurückgegangen ist. Die mangelnde Einbeziehung der Beschäftigten in den Reformprozess stellt mittelfristig ein Risiko für die Arbeitsmotivation und die Qualität der Arbeit dar.

Die erhofften Entlastungswirkungen durch den Virtuellen Arbeitsmarkt (VAM) sind bislang nicht eingetreten, da er nicht in dem erwarteten Umfang von den Kundinnen und Kunden genutzt wird. Die Mitarbeiter/innen nutzen die im VAM enthaltene Suchmaschine für Stellenangebote im Internet, den sog. Job-Roboter, weniger als ursprünglich unterstellt. Hier gilt es, die Nutzung durch geeignete Maßnahmen zu steigern.

Die zunächst erfolgte einseitige Ausrichtung auf Kostensenkungen durch die Zentralisierung des Einkaufs arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen wurde inzwischen durch Mindestanforderungen an die Qualität ergänzt. Die Qualität dieser Dienstleistungen hat entscheidenden Einfluss auf ihre arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit. Daher gilt es, einen preisbewussten Einkauf mit einer systematischen Erschließung der Innovationspotenziale durch einen Qualitätswettbewerb zu verbinden.

Das Kundenzentrum mit der fachlichen Spezialisierung auf Beratung und Vermittlung bzw. Leistung sowie der systematischen Steuerung des Kundenstroms ist eine geeignete Organisationsstruktur für die Erbringung der Dienstleistungen. Insgesamt wird das Kundenzentrum sowohl von den Beschäftigten als auch von den Kundinnen und Kunden angenommen. Alles in allem ist das Konzept jedoch sehr rigide und nicht offen für Varianzen. Kleinere Innovationen vor Ort sollten unterstützt und gute Beispiele an andere Agenturen weitergegeben oder in das Konzept aufgenommen werden. Nach der zentralen und konsequent strukturierten Implementation neuer Organisationsstrukturen wird es nunmehr möglich, eine Optimierung durch den Ausbau dezentraler Kompetenzen einzuleiten.

### **3 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und neue Akzente in der Beschäftigungspolitik**

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung orientiert sich am Grundsatz Fördern und Fordern. Dies erfordert ein Eingehen auf die individuellen Potenziale und Probleme der Arbeitssuchenden und die konkreten Bedürfnisse der Unternehmen. Diese Zielsetzung erfordert nicht nur einen Umbau der Bundesagentur für Arbeit, der unterstützt durch gesetzgeberische Maßnahmen in eigener Verantwortung der Bundesagentur erfolgt. Die Strukturreformen am Arbeitsmarkt beinhalten auch eine Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Nach den dort getroffenen Maßnahmen soll verstärkt mit Dritten im Bereich der Vermittlung kooperiert werden, soll es mehr Wettbewerb in der Vermittlung geben und die Qualität und Kundenorientierung der Bundesagentur für Arbeit verbessert werden. Überdies wurden die Förderinstrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Reformen ausgebaut und neu ausgerichtet.

Nachdem im vorangegangenen Kapitel auf Umbau und Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit eingegangen wurde, befasst sich dieses Kapitel mit der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Agenturen für Arbeit zugunsten der SGB III-Arbeitslosen und mit der Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Die verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wurden sowohl im Hinblick auf ihre Umsetzung als auch auf ihre Arbeitsmarktwirkungen untersucht.

Die Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik umfasst jene Instrumente, die durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt neu geschaffen oder reformiert wurden. Zudem wurde auch der Vermittlungsgutschein, der mit der Umsetzung der ersten Stufe des Zweistufenplans der Bundesregierung eingeführt wurde, sowie das mit den Reformen im Zusammenhang stehende Überbrückungsgeld und die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung untersucht.

Die Umsetzung wurde zwischen Herbst 2004 und Frühjahr 2006 insbesondere in den Agenturen für Arbeit, bei den Kundinnen und Kunden sowie den Betrieben evaluiert. Arbeitsmarktwirkungen können auf mehreren Ebenen eintreten und wurden bei der Evaluation entsprechend berücksichtigt:

- Im individuellen Fall können Arbeitslose durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente überhaupt oder früher in Erwerbstätigkeit integriert werden. Auch die Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen hat Konsequenzen für die Arbeitsmarktintegration der einzelnen arbeitslosen Personen. Derartige Wirkungen wurden mit Mikro- und Zeitreihenanalysen evaluiert (näheres hierzu in den Kästen in Unterabschnitt 3.1.3).
- Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkungen können sich von den (direkten) Wirkungen im Einzelfall unterscheiden, weil auch indirekte Effekte auftreten können. Zu diesen indirekten Effekten gehört beispielsweise die nachteilige inner- und überbetriebliche Verdrängung ungeförderter durch geförderte Arbeitskräfte (Verdrängungseffekte). Dazu gehören jedoch auch erwünschte gesamtwirtschaftliche Kreislaufwirkungen durch zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Derartige Wirkungen werden im Rahmen einer Benchmarking- und einer Makroanalyse untersucht (näheres hierzu in den Kästen in Unterabschnitt 3.1.3).

**Gegenstand der Evaluation****Reform der Arbeitsmarktpolitik**

- Neuausrichtung der Bewerberaktivierung (ab Anfang bzw. Mitte 2003)
- Einführung neuer Instrumente
  - Vermittlungsgutschein (bereits ab dem 27. März 2002)
  - Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (bereits ab Anfang 2002)
  - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (ab Anfang 2003)
  - Personal-Service-Agenturen (ab Anfang 2003)
  - Beitragsbonus (ab Anfang 2003)
  - Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (ab Anfang 2003)
  - Ich-AG (ab Anfang 2003), evaluiert im Zusammenhang mit dem Überbrückungsgeld
- Reform bestehender Instrumente
  - Förderung beruflicher Weiterbildung (Anfang 2003 reformiert und Bildungsgutschein eingeführt)
  - Ersatz der Sozialplanmaßnahmen durch Transfermaßnahmen und Ersatz des Struktur-Kurzarbeitergeldes durch das Transferkurzarbeitergeld (beide reformiert Anfang 2004)
  - ABM (reformiert Anfang 2004 und mit Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengelegt)
  - Eingliederungszuschüsse (reformiert Anfang 2004)

**Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen**

- Arbeitnehmerüberlassung (In-Kraft-Treten Anfang 2003, Übergangsregelung bis Anfang 2004)
- Mini-Jobs (reformiert im April 2003)
- Midi-Jobs (eingeführt im April 2003)
- Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen (ab Anfang 2003)

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist noch nicht abgeschlossen (vgl. Kapitel 2). Daher sind gegenwärtig keine validen Aussagen über die nach Abschluss des Umbaus zu erwartende Umsetzung der Instrumente und ihre Arbeitsmarktwirkungen möglich. Das heißt, dass möglicherweise bei verbesserter Organisation und Steuerung die künftige Integrationswirkung der Instrumente anders sein könnte als in der Vergangenheit, d.h. im Verlauf dieser Evaluation beobachtet.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die neuen Arbeitsgemeinschaften bzw. sog. Optionskommunen, die seit Anfang 2005 für die

Empfänger/innen des ebenfalls neuen Arbeitslosengeldes II zuständig sind. Die Organisation der Arbeitsgemeinschaften im Vergleich zu den Optionskommunen wird in einem eigenständigen Evaluationsprojekt unter Beteiligung der Länder nach § 6c SGB II untersucht. Hierüber wird die Bundesregierung bis Ende 2008 den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes entsprechend dem gesetzlichen Auftrag einen Bericht vorlegen. Daneben fordert § 55 SGB II eine umfassende zeitnahe und regelmäßige Wirkungsforschung ein, die in erster Linie vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung umgesetzt wird.

Im folgenden Abschnitt 3.1 wird auf die zentralen Ergebnisse der Evaluation der Umsetzung und der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen eingegangen. Der anschließende Abschnitt 3.2 befasst sich mit der Wirksamkeit im Einzelnen.

### **3.1 Zentrale Ergebnisse**

Wesentlich für die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist ihre Steuerung, die Gegenstand des folgenden Unterabschnitts 3.1.1 ist. Unterabschnitt 3.1.2 befasst sich mit Niveau und Struktur der Inanspruchnahme der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und bestimmten Formen von Beschäftigungsverhältnissen. Die Integrationswirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der beschäftigungspolitischen Reformen werden in Unterabschnitt 3.1.3 thematisiert. In Unterabschnitt 3.1.4 wird schließlich auf Ergebnisse für spezifische Personengruppen, beispielsweise Frauen und Männer, West- und Ostdeutsche, Jüngere und Ältere sowie Personen mit unterschiedlicher Arbeitslosigkeitsdauer, eingegangen.

#### **3.1.1 Neue Steuerung der Arbeitsmarktpolitik**

Die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer Neuausrichtung hängt wesentlich von deren Steuerung bzw. der Steuerungslogik ab. Die neue Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.2) orientiert sich insgesamt vor allem an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik entscheidet, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat, welche Förderstrukturen sich ergeben (vgl. Unterabschnitt 3.1.2) sowie über Art und Ausmaß des Wettbewerbs zwischen den Maßnahmeträgerinnen und -trägern. Sie ist damit zugleich Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ und bestimmt maßgeblich, wer in welchem Ausmaß gefördert und gefordert wird. Diese Aspekte werden im Folgenden näher erläutert.

Die Orientierung an **Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit** schlägt sich in zentralen Vorgaben zum Ressourceneinsatz nieder (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.4). Ressourcen sollen so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird und die Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug eintritt. Dies wird durch die neuen Handlungsprogramme konkretisiert. Auch ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen und Anbietern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen soll Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit verbessern. Bei dem quantitativ bedeutenden Instrument der Förderung beruflicher Weiterbildung ist nach der Einschätzung von Führungskräften eine stärkere Ausrichtung des Maßnahmeeinsatzes an Effektivität und Effizienz bereits realisiert. Dies ist sowohl auf die gesetzlichen Änderungen als auch auf die neue Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen.

Je nach arbeitsmarktpolitischer Dienstleistung ist es sehr unterschiedlich, inwieweit und wie die Agenturen steuern können, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu den Maßnahmen hat (**Zugangslogik**). Wenn für Arbeitslose ein Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen besteht, können die Agenturen für Arbeit den Instrumenteneinsatz in der Regel nur begrenzt steuern. Ein Rechtsanspruch besteht auf die beiden Leistungen zur Existenzgründungsförderung (Überbrückungsgeld und Ich-AG), den Beitragsbonus, die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, auf die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit sowie auf einen Vermittlungsgutschein. Bei den ersten vier Pflichtleistungen, die mit der Aufnahme einer spezifischen Erwerbstätigkeit verbunden sind, können die Agenturen die Inanspruchnahme jedoch vor allem durch ihre Informationspolitik beeinflussen. Die Agenturen werben aber weder für den Beitragsbonus noch für die Entgeltsicherung aktiv, gleichwohl sind die Agenturen eine wichtige Informationsquelle für die Anspruchsberechtigten.

Bei den beiden vermittlungsnahen Pflichtleistungen hingegen gibt es für die Agenturen Ansatzpunkte für eine Steuerung, die teilweise - insbesondere bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung - auch genutzt werden. Zunächst muss jede Agentur mindestens eine Beauftragung vorhalten, um Rechtsansprüche einlösen zu können. Darüber hinaus nutzen einige Agenturen die Möglichkeit, auch gezielt Arbeitslose zuzuweisen. Auch bei der nach Ermessen der Agenturen eingesetzten Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen werden die Teilnehmer/innen in der Regel direkt zugewiesen. In Ausnahmefällen wird den Trägerinnen und Trägern jedoch - anders als vertraglich vereinbart - die Auswahl der Teilnehmer/innen gestattet. Hingegen berichtete die überwiegende Mehrheit der Empfänger/innen von Vermittlungsgutscheinen, sie hätten den Gutschein selbst verlangt. Zudem können sich die Leistungserbringer/innen (Träger/innen) beim Vermittlungsgutschein ihre Kundinnen und Kunden selbst aussuchen.

Zwischen dem Vermittlungsgutschein als Pflichtleistung und dem Bildungsgutschein als Ermessensleistung, mit dem seit Anfang 2003 der Zugang zu geförderter Weiterbildung erfolgt, gibt es hinsichtlich der Steuerung Parallelen. Die Agenturen geben zwar sowohl Vermittlungs- als auch Bildungsgutscheine aus, jedoch sind für den Zugang weitere Aktivitäten erforderlich, die die Agentur nicht steuern kann. Die Arbeitslosen müssen geeignete Träger/innen suchen und finden, die zur Einlösung des Gutscheins bereit und in der Lage sind. Dabei dürfen die Agenturen wegen des Wettbewerbs zwischen den Privaten keine Empfehlungen aussprechen. Auch über die Einführung des Bildungsgutscheins hinaus wurde die Steuerung der Förderung beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren neu ausgestaltet. Eine Förderung sollen nur noch Arbeitslose erhalten, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Integration in Erwerbstätigkeit nach der Maßnahme gelingt. Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert, bei denen erwartet werden kann, dass binnen sechs Monaten nach Maßnahmeende mindestens 70% der Absolventinnen und Absolventen ihre Arbeitslosigkeit beenden. Überdies müssen inzwischen Träger/innen und Maßnahmen von Zertifizierungsagenturen geprüft und anerkannt werden. Bis Ende 2005 nahm die Bundesagentur für Arbeit diese Aufgabe wahr, soweit noch keine entsprechende Zertifizierungsstelle eingerichtet wurde. Eine diesbezügliche Verordnung ist Mitte 2004 in Kraft getreten, erst seither ist die Einrichtung dieser Stellen möglich. Insgesamt sehen die Agenturen die Zertifizierungsstellen vor allem in Bezug auf die Qualitätssicherung kritisch.

Eingliederungszuschüsse, Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind Ermessensleistungen. Mit diesen drei Leistungen werden - in unter-

schiedlicher Ausgestaltung - Beschäftigungsverhältnisse des ersten bzw. zweiten Arbeitsmarktes gefördert. Die Steuerung erfolgt sehr unterschiedlich, neben den Agenturen für Arbeit sind jeweils weitere Akteurinnen und Akteure involviert.

Bei den Eingliederungszuschüssen hat bereits vor deren Reform in den Agenturen eine stärkere Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eingesetzt. Zwar geht die Initiative für die Inanspruchnahme nach wie vor und sogar zunehmend von den Betrieben aus, jedoch werden die Bewilligungen von Eingliederungszuschüssen über ermessenslenkende Weisungen der Geschäftsführungen gesteuert. Gewährung, Dauer und Höhe der Zuschüsse werden meist in Verhandlungen mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bestimmt, wobei die Förderung oft hinter den ursprünglichen Erwartungen der Arbeitgeber/innen zurückbleibt. Verdacht auf Missbrauch wird in der Regel nicht direkt mit Rückforderungen geahndet, sondern fließt in zukünftige Förderentscheidungen ein.

Die Träger/innen von PSA erhalten neben einer monatlichen Aufwandspauschale eine Vermittlungsprämie, deren Höhe wettbewerblich bestimmt wird. Zunächst war nach der Einführung von PSA vorgesehen, dass die Agenturen Teilnehmer/innen zuweisen, wobei die PSA-Träger/innen zugewiesene Teilnehmer/innen ablehnen konnten. Anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch die Agenturen können diese seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Träger/innen Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien - anders als bei anderen Instrumenten - vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmer/innen durch die Agenturen bzw. Träger/innen.

Mit der Einführung der Kundendifferenzierung und der Handlungsprogramme sollen die Agenturen für Arbeit grundsätzlich nur noch Betreuungskundinnen und -kunden in ABM zuweisen. Dementsprechend sind die ABM-Beschäftigten überwiegend besonders förderungsbedürftige Personen; hierzu gehören Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungshemmnissen, gering Qualifizierte und Berufsrückkehrer/innen (nur insoweit sie Vermittlungshemmnisse aufweisen).

Damit gibt es unterschiedliche **Formen und Intensitäten des Wettbewerbs** der Träger/innen von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Der schärfste Wettbewerb dürfte bei den beiden Beauftragungen und den PSA bestehen, denn die Vergütung hat zumindest eine erfolgsabhängige Komponente, deren Höhe zudem wettbewerblich bestimmt wird. Etwas weniger intensiv dürfte der Wettbewerb beim Vermittlungsgutschein und bei der Förderung beruflicher Weiterbildung mit dem Bildungsgutschein sein. Den geringsten Wettbewerb gibt es vermutlich bei den ABM-Trägerinnen und -Trägern: Zwar erwartet die Bundesagentur für Arbeit inzwischen eine zehnpromtente Vermittlungsquote, jedoch gibt es weder eine erfolgsabhängige Vergütung noch einen Preiswettbewerb. Zudem sind ABM aufgrund der Reformen der letzten Jahre, die zu einer Senkung der Lohnkostenzuschüsse und einer Verringerung der Maßnahmedauer geführt haben, aus Trägersicht immer unattraktiver geworden, so dass einige Agenturen inzwischen sogar Probleme haben, noch genug geeignete Anbieter/innen zu finden.

Die unterschiedlichen Formen und Intensitäten des Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern haben auch Konsequenzen für den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Bei einer erfolgsabhängigen Vergütung haben die Träger/innen ebenso wie bei beruflichen Weiterbildungen aufgrund der 70%-Quote ein Interesse an möglichst leicht vermittelbaren Arbeitslosen. Die Agenturen hingegen haben einerseits ein sachliches Interesse daran, schwierigere Fälle zu-

zuweisen, und andererseits daran, ihre Finanzmittel entsprechend den Zielvorgaben einzusetzen. Insgesamt führt dies bei Maßnahmen mit einem relevanten Trägerwettbewerb tendenziell dazu, dass Selektionsprozesse zugunsten der leichter vermittelbaren Arbeitslosen unter den grundsätzlich Förderfähigen auftreten (*Creaming*). Die Eingliederungszuschüsse werden vielfach auf Initiative der Arbeitgeber/innen gewährt. Aufgrund der Interessenlage der Arbeitgeber/innen sind auch hier *Creaming*-Effekte zu vermuten.

Die Steuerung ist auch Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „**Fördern und Fordern**“. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden und werden überwiegend zum Fördern eingesetzt, gleichwohl gibt es einige Instrumente, die auch oder eher zum Fordern geeignet sind. Zum Fordern dienen vor allem Trainingsmaßnahmen, teilweise auch PSA und ABM. Durch sie testen die Agenturen die Motivation von Arbeitslosen, bei denen in dieser Hinsicht Zweifel bestehen. So wurden im Jahr 2005 etwa 900.000 Trainingsmaßnahmen begonnen (vgl. Tabelle 6 in Unterabschnitt 3.1.2). Hingegen dürfen Vermittlungsvorschläge - unter Androhung einer Sperrzeit - nach dem Konzept des Kundenzentrums nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Ohnehin sind Sperrzeiten aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen generell sehr aufwändig und daher nur bedingt als Instrument des Forderns geeignet. Zwar kam es 2003 zeitweise zu einer Verdoppelung der Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots, aber bis Ende 2005 sank die Zahl wieder auf das Niveau von 2002. In Betracht kommen eher Überprüfungen der Einhaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

### 3.1.2 Niveau und Struktur der Inanspruchnahme

#### Hinweise zur Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Seit der Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 basiert die Arbeitsmarktstatistik in Deutschland nicht mehr allein auf den Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit. Seit diesem Zeitpunkt sind die Agenturen für die Betreuung der Arbeitslosen im SGB III, die Arbeitsgemeinschaften und die zugelassenen kommunalen Träger für die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II zuständig. Dabei sind die Daten nach wie vor unvollständig, teilweise erfolgt eine Korrektur durch die Bundesagentur für Arbeit.

Grundlage der *Daten zur Arbeitslosigkeit* sind seit Januar 2005 Daten der Agenturen für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaften, Datenlieferungen zugelassener kommunaler Träger und - sofern keine verwertbaren bzw. plausiblen Daten geliefert wurden - teilweise ergänzende Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit. Insgesamt stehen für unterschiedliche Zwecke drei Verfahren zur Verfügung.

Von Januar bis August 2005 basierten die Auswertungen ausschließlich auf dem IT-Vermittlungssystem der Bundesagentur für Arbeit und - da die Daten der zugelassenen kommunalen Träger noch nicht einbezogen wurden - auf ergänzenden Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit. Ab September 2005 wurden darüber hinaus auch als plausibel bewertete Datenlieferungen von zugelassenen kommunalen Trägern herangezogen. Damit können die vollständige Arbeitslosenzahl sowie Differenzierungen nach Alter, Geschlecht und Nationalität bis auf Kreis- und Agenturebene ausgewiesen werden. Weitere Differenzierungen sowie der Ausweis der vollständigen Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit sind bisher jedoch nicht möglich, da hierzu nur wenige verwertbare Meldungen von zugelassenen kommunalen Trägern vorliegen.

Daher legt die Bundesagentur für Arbeit ergänzend zwei weitere Auswertungen zu Bestand und Bewegung der Arbeitslosigkeit vor. Hier werden entweder nur die Daten aus dem IT-Vermittlungssystem der Bundesagentur für Arbeit ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger einbezogen oder aber nur die Kreise, für die vollständige Daten vorliegen. Bei letzteren Auswertungen sind Arbeitslose aus den 69 Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern - unabhängig vom Rechtskreis (SGB II oder SGB III) - nicht enthalten. Vorteil dieses Verfahrens ist, dass damit unverzerrte Angaben zu Strukturen und Veränderungen möglich sind.

In den Angaben zur *Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Leistungen* ab 2005 sind keine Daten von zugelassenen kommunalen Trägern enthalten, da verwertbare Meldungen hierzu nicht in ausreichendem Maße vorliegen.

In den letzten Jahren wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt reduziert. Allerdings ist die Entwicklung der Fallzahlen bei den einzelnen Instrumenten sehr unterschiedlich (vgl. Tabellen 5 und 6). Dabei hat die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen Anfang 2005 zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) Förderstrukturen teilweise deutlich verändert.<sup>11</sup> Damit sind die deskriptiven Aussagen insbesondere zu den Teilnehmer/innen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - im Vergleich zu den Vorjahren - schlecht interpretierbar. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) war insbesondere im Jahr 2005 mit dem Aufbau neuer Strukturen von einer bruchartigen Entwicklung gekennzeichnet. Daneben gibt es bis heute Probleme mit der Datenverfügbarkeit.

<sup>11</sup> Dabei fehlen für das SGB II weitgehend noch Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Fast alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III können auch Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach dem SGB II gewährt werden; dies gilt jedoch nicht für die Existenzgründungsförderung (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss) bzw. den neuen Gründungszuschuss, die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer sowie das Transferkurzarbeitergeld. Auch Sperrzeiten gibt es nur nach dem SGB III.

**Tabelle 5: Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2000**

	Bestand			Zugang		
	Insg.	Frauen	Ostddl.	Insg.	Frauen	Ostddl.
Erwerbstätige <sup>a</sup>	36,6 Mio.	44% 	18% 	k.A.	k.A.	k.A.
sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte <sup>b</sup>	27,8 Mio.	44% 	21% 	8,9 Mio.	41% 	20% 
Arbeitslose	3,9 Mio.	47% 	39% 	6,8 Mio.	43% 	36% 
Langzeitarbeitslose	1,5 Mio.	51% 	36% 	1,0 Mio.	50% 	45% 
Sperrzeiten	k.A.	k.A.	k.A.	307.701	k.A.	23% 
Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnah- men	53.928	50% 	43% 	485.339	47% 	41% 
Teilnehmer/innen an geförderter beruf- licher Weiterbildung	357.809	52% 	42% 	522.939	49% 	41% 
Struktur- Kurzarbeitergeld	22.219	k.A.	23% 	k.A.	k.A.	k.A.
ABM-Beschäftigte	216.090	51% 	75% 	263.777	47% 	74% 
Eingliederungs- zuschüsse <sup>e</sup>	110.109	42% 	51% 	159.868	42% 	49% 
Überbrückungsgeld	44.991	29% 	36% 	92.953	29% 	36% 

	Bestand			Zugang		
	Insg.	Frauen	Ostdtl.	Insg.	Frauen	Ostdtl.
Zeitarbeitnehmer/innen	328.011	23% 	k.A.	646.539	28% 	k.A.
Mini-Jobber/innen <sup>c</sup> (Haupterwerbstätige)	4.052.441	71% 	13% 	k.A.	k.A.	k.A.
befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren <sup>a</sup>	311.000	44% 	43% <sup>d</sup> 	k.A.	k.A.	k.A.
<sup>a</sup> Mikrozensus, Berichtswoche Mai 2000; Ostdeutschland: nur neue Bundesländer und Berlin-Ost. <sup>b</sup> Bestand: Ende Juni 2000; Zugänge: neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. <sup>c</sup> Ende Juni 2000; Haupterwerbstätige: Mini-Jobber/innen ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. <sup>d</sup> 2002. <sup>e</sup> Ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nach § 219 SGB III.						

Anmerkung: Ostdeutschland: neue Bundesländer einschließlich Berlin; Erfassung nach dem Inländerkonzept (Wohnortprinzip): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Teilnehmer/innen an Maßnahmen, Erwerbstätige, befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren; Erfassung nach dem Inlandskonzept (Arbeitsplatzprinzip): sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mini-Jobber/innen. Die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Jahresdurchschnitte für das Jahr 2000 sind laut ihrer eigenen Angabe fehlerhaft; in dieser Tabelle sind korrigierte Werte ausgewiesen. k.A. = keine Angabe.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Mikrozensus, eigene Berechnungen.

**Tabelle 6: Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2005**

	Bestand				Zugang			
	Insg.	Frauen	Ost	SGB II	Insg.	Frauen	Ost	SGB II
Erwerbstätige <sup>a</sup>	36,6 Mio.	45% 	20% 	x	k.A.	k.A.	k.A.	x
sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte <sup>b</sup>	26,2 Mio.	45% 	19% 	x	6,3 Mio.	40% 	22% 	x
Arbeitslose <sup>c</sup>	4,9 Mio.	46% 	33% 	57% 	7,8 Mio.	44% 	31% 	37% 
Langzeitarbeitslose <sup>d</sup>	1,6 Mio.	47% 	38% 	k.A.	1,1 Mio.	46% 	33% 	57% 
Sperrzeiten <sup>e</sup>	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	150.887	k.A.	19% 	0%
eingelöste Vermittlungs- gutscheine	x	x	x	x	50.302	28% 	61% 	27% 
Teilnehmer/innen an Eignungsfeststel- lungs- und Trai- ningsmaßnahmen	69.000	44% 	30% 	49% 	894.476	42% 	32% 	46% 
Beauftragungen Dritter <sup>f</sup>	103.296	43% 	46% 	73% 	425.541	45% 	37% 	64% 
Teilnehmer/innen an Eingliederungsmaß- nahmen durch Träger	13.258	45% 	21% 	47% 	35.944	46% 	23% 	53% 
PSA-Beschäftigte	16.738	29% 	33% 	5% 	28.265	29% 	29% 	11% 
Teilnehmer/innen an geförderter beruf- licher Weiterbildung	114.350	52% 	33% 	16% 	131.521	41% 	31% 	50% 

	Bestand				Zugang			
	Insg.	Frauen	Ost	SGB II	Insg.	Frauen	Ost	SGB II
Transferkurzarbeiter- geld	19.450	k.A.	14%	0%	k.A.	k.A.	k.A.	0%
ABM-Beschäftigte	47.782	41%	75%	45%	78.086	38%	79%	79%
Eingliederungs- zuschüsse <sup>g</sup>	60.263	37%	53%	31%	133.956	35%	43%	45%
Beitragsbonus <sup>h</sup> (2004)	k.A.	k.A.	k.A.	x	3.592	30%	53%	x
Entgeltsicherung für ältere Arbeitneh- mer/innen	4.357	27%	30%	0%	5.307	k.A.	32%	0%
Existenzgründungs- zuschuss (Ich-AG)	233.601	45%	36%	0%	91.020	48%	37%	0%
Überbrückungsgeld	82.993	27%	24%	0%	156.888	27%	24%	0%
Zeitarbeit- nehmer/innen	443.949	25%	k.A.	x	738.211	28%	k.A.	x
Mini-Jobber/innen <sup>i</sup> (Haupterwerbstätige)	4,7 Mio.	67%	14%	x	k.A.	k.A.	k.A.	x
Mini-Jobber/innen <sup>i</sup> (Nebenerwerbstätige)	1,7 Mio.	57%	11%	x	k.A.	k.A.	k.A.	x
Midi-Jobber/innen <sup>j</sup> (2003)	669.000	75%	19%	x	k.A.	k.A.	k.A.	x
befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren <sup>a</sup>	335.000	44%	39%	x	k.A.	k.A.	k.A.	x

- <sup>a</sup> Mikrozensus, Jahresdurchschnitt 2005 (neues Berechnungsverfahren)
- <sup>b</sup> Vorläufige Ergebnisse; Bestand: Ende Juni 2005; Zugänge: neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.
- <sup>c</sup> Bestand: IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit sowie als plausibel bewertete Datenlieferungen zugelassener kommunaler Träger und - sofern keine plausiblen Daten geliefert wurden - ergänzende Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit. Zugang: Ohne Daten zugelassener kommunaler Träger.
- <sup>d</sup> Ohne Daten zugelassener kommunaler Träger.
- <sup>e</sup> Für Januar bis April 2005 liegen keine Daten vor. Der entsprechende Vergleichswert für 2004 ohne die Monate Januar bis April und ohne die Sperrzeiten für Arbeitslosenhilfe-Empfänger/innen beträgt 168.293 (mit Januar bis April und Arbeitslosenhilfe-Empfänger/innen: 367.578).
- <sup>f</sup> Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung und mit der gesamten Vermittlung.
- <sup>g</sup> Ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nach § 219 SGB III.
- <sup>h</sup> Vorläufige Ergebnisse für 2004; Auswertungsergebnisse aus dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d.
- <sup>i</sup> Ende Juni 2005; vorläufige Ergebnisse; Haupterwerbstätige: Mini-Jobber/innen ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; Nebenerwerbstätige: Mini-Jobber/innen, die zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben.
- <sup>j</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Jahresende 2003, die zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt haben.

Anmerkung: Daten zu den Rechtskreisen SGB III und SGB II. Ostdeutschland: neue Länder einschließlich Berlin; Erfassung nach dem Inländerkonzept (Wohnortprinzip): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Teilnehmer/innen an Maßnahmen, Erwerbstätige, befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren; Erfassung nach dem Inlandskonzept (Arbeitsplatzprinzip): sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mini- und Midi-Jobber/innen. Daten über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ohne Förderinformationen zugelassener kommunaler Träger nach dem SGB II; bei PSA Berechnung des Anteils Ostdeutschlands ohne Daten aus dem Rechtskreis SGB II. x = Aussage nicht sinnvoll, k.A. = keine Angabe.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Mikrozensus, eigene Berechnungen.

Überdies ist die Zahl der Arbeitslosen zum Jahresbeginn 2005 sprunghaft angestiegen, weil ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen seither in stärkerem Maße als Arbeitslose erfasst werden. Dies gilt in besonderem Maße für Westdeutschland, so dass der Anteil der ostdeutschen Arbeitslosen an allen Arbeitslosen sank. Dies gilt entsprechend auch für den Anteil der Ostdeutschen an den Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern bei den meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Vergleich zwischen 2004 und 2005.

Deutlich zugenommen haben die Trainingsmaßnahmen. Während im Jahr 2000 knapp eine halbe Million Personen eine Trainingsmaßnahme begannen, waren es fünf Jahre später fast doppelt so viele. Hinter diesem deutlichen Anstieg dürfte sich auch der vermehrte Einsatz dieses Instruments für Motivationstests verbergen. Trotz der Einführung des Existenzgründungszuschusses Anfang 2003, der sog. Ich-AG, wurden mit dem Überbrückungsgeld kontinuierlich mehr Gründer/innen gefördert. 2005 gab es jedoch im Vergleich zum Vorjahr einen Rückgang der Förderzugänge bei beiden Existenzgründungsförderinstrumenten, da diese Zuschüsse nach dem SGB II nicht gewährt werden. Im Jahr 2004 wurden durch beide Instrumente zusammen 355.000 neue Gründer/innen unterstützt, 2005 waren es noch 267.000. Dagegen wurden im Jahr 2004 mit Eingliederungszuschüssen genauso viele neue Arbeitsverhältnisse gefördert wie vier Jahre zuvor, 2005 gab es jedoch einen deutlichen Rückgang. Sehr deutlich und kontinuierlich zurückgegangen ist die Förderung beruflicher Weiterbildung: Während es im Jahr 2000 noch über eine halbe Million Fördereintritte gab, waren es fünf Jahre später nur noch 132.000. Auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurden deutlich von 264.000 Eintritten im Jahr 2000 auf 153.000 Eintritte vier Jahre später reduziert, 2005 waren es nur noch 78.000.

Bei allen seit 2002 eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten hat die Zahl der Förderfälle im Zeitablauf zunächst bis 2004 zugenommen, 2005 hatten lediglich die Eingliederungsmaßnahmen durch Träger sowie der Förderbestand bei den Existenzgründungszuschüssen noch Zuwachs. Im Übrigen stagnierte die Inanspruchnahme der neuen Instrumente bzw. war rückläufig. So halbierten sich die Zugänge in Personal-Service-Agenturen (PSA) 2005 im Vergleich zum Vorjahr, einen fast so starken Einbruch gab es auch bei den Förderbeständen. Dies geht einher mit einem sehr geringen Anteil von Förderungen nach dem SGB II bei diesem Instrument. Neben dem Existenzgründungszuschuss sind die Beauftragungen Dritter mit der Vermittlung und die Vermittlungsgutscheine bislang von größerer quantitativer Bedeutung. Allerdings wurde bisher aus unterschiedlichen Gründen im Jahr 2004 nur etwa ein Zehntel der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine auch eingelöst; für 2005 liegen keine Angaben zu den ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen vor.

Der Anteil der Förderzugänge nach dem SGB II an allen Förderzugängen im Jahr 2005 betrug bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in der Regel zwischen 45% und 64% und entsprach damit ungefähr dem Anteil der SGB II-Leistungsbezieher/innen an allen Arbeitslosen. Bei den PSA mit 11% und den eingelösten Vermittlungsgutscheinen mit 27% waren die Anteile deutlich geringer, bei den ABM mit 79% deutlich höher.

Die Zahl der Mini-Jobber/innen hat seit der Reform deutlich zugenommen. Mitte 2005 gab es 6,5 Mio. und Mitte 2006<sup>12</sup> 6,8 Mio. Mini-Jobber/innen. Dies waren zuletzt 2,6 Mio. mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von 740.000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen sowie von 340.000 Beschäftigten mit einem Entgelt zwischen 326 EUR und 400 EUR monatlich, deren Status durch die Reform verändert wurde, beträgt der Zuwachs 1,56 Mio. Beschäftigte. Von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben nach ersten Schätzungen 69.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres 2003 (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt. Neuere Daten zu Midi-Jobs sind bislang nicht verfügbar.

Der Umfang der Zeitarbeit ist seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen, wenngleich unstetig. Von 2003 bis 2005 ist die Zahl der Zeitarbeitnehmer/innen im Jahresdurchschnitt jeweils um knapp 60.000 auf zuletzt 444.000 deutlich gestiegen. Gleichzeitig gab es im Jahresverlauf zuletzt 738.000 Neueinstellungen. Damit ist die Zeitarbeit ein dynamisches Marktsegment.

Mit allen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden 2005 wie auch in den Vorjahren mehr Männer als Frauen gefördert (vgl. Tabellen 5 und 6). Allerdings betrug im selben Jahr der Frauenanteil an den Erwerbstätigen lediglich 45% und an den Arbeitslosen nur 46%. Je nach Instrument waren in der Regel zwischen 35% und 46% der Förderzugänge Frauen, dies entsprach maximal ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand. Bei den Zugängen zu den PSA und dem Überbrückungsgeld sowie den eingelösten Vermittlungsgutscheinen waren es jedoch nur zwischen 27% und 29%. Dies spiegelt auch den geringeren Frauenanteil in der Zeitarbeit generell und unter den Gründerinnen und Gründern wider. Hingegen sind Frauen bei der Ich-AG gemessen am Anteil an den Gründerinnen und Gründern überdurchschnittlich repräsentiert. Beim Beitragsbonus betrug der Frauenanteil an den Förderzugängen 2004 lediglich 30%.

---

<sup>12</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.

In Ostdeutschland lebt zwar nur etwa ein Sechstel der Bevölkerung Deutschlands, mit einem Anteil von 33% waren im Jahr 2005 jedoch ein Drittel aller Arbeitslosen Ostdeutsche. Gemessen am Arbeitslosenbestand war der Osten Deutschlands 2005 vor allem beim Einsatz von ABM, den eingelösten Vermittlungsgutscheinen, dem Beitragsbonus und den Eingliederungszuschüssen deutlich überrepräsentiert, hingegen betrug der Anteil an den Zugängen in Überbrückungsgeld und Eingliederungsmaßnahmen durch Träger jeweils lediglich etwa ein Viertel (vgl. Tabelle 6).

Von den Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern war 2005 lediglich ein Viertel Frauen. Frauen sind hingegen sowohl unter den Mini- als auch unter den Midi-Jobberinnen und -Jobbern stark vertreten. Mitte 2005 waren zwei Drittel der Beschäftigten, die ausschließlich einen Mini-Job ausübten, und gut die Hälfte derjenigen, die einen Mini-Job neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausübten, Frauen. Bei den Midi-Jobs betrug der Frauenanteil 2003 sogar drei Viertel. Während etwa ein Fünftel der Midi-Jobber/innen Ostdeutsche waren, waren es nur etwa ein Achtel der Mini-Jobber/innen.

Berufsrückkehrer/innen hatten 2005 einen Anteil von jeweils 3% an den Zugängen in und dem Bestand an Arbeitslosen (vgl. Tabelle 7). Ihr Anteil an den Zugängen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrug jeweils zwischen 3% und 5%, lediglich beim Überbrückungsgeld betrug der Anteil 1%. Bei der Förderung beruflicher Weiterbildung hatten sie mit 9% einen deutlich größeren Anteil am Bestand als an den Zugängen mit 5%; dies deutet darauf hin, dass die entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen für Berufsrückkehrer/innen überdurchschnittlich lange dauerten.

**Tabelle 7: Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse von verschiedenen Personengruppen 2005**

	Bestand				Zugang			
	Berufsrückkehrer/innen	Persone n ab 50 Jahren	Persone n unter 25 Jahren	ausländische Persone n	Berufsrückkehrer/innen	Persone n ab 50 Jahren	Persone n unter 25 Jahren	ausländische Persone n
Arbeitslose <sup>a</sup>	3% 	25% 	13% 	14% 	3% 	17% 	25% 	13% 
Teilnehmer/innen an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	5% 	10% 	28% 	11% 	4% 	10% 	28% 	10% 
Beauftragungen Dritter <sup>b</sup>	4% 	17% 	19% 	16% 	3% 	16% 	21% 	16% 
Teilnehmer/innen an Eingliederungsmaßnahmen durch Träger	5% 	14% 	29% 	17% 	5% 	14% 	32% 	16% 
PSA-Beschäftigte	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	7% 	55% 	k.A.
Teilnehmer/innen an geförderter beruflicher Weiterbildung	9% 	4% 	16% 	9% 	5% 	7% 	23% 	9% 
ABM-Beschäftigte	3% 	33% 	20% 	5% 	3% 	31% 	23% 	5% 
Eingliederungszuschüsse <sup>c</sup>	3% 	40% 	16% 	5% 	3% 	21% 	22% 	7% 
Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)	4% 	15% 	8% 	9% 	5% 	15% 	11% 	9% 
Überbrückungsgeld	1% 	15% 	5% 	7% 	1% 	15% 	5% 	7% 

<sup>a</sup> Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen im Bestand auf Basis von Daten aus dem IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit sowie auf plausiblen Daten zugelassener kommunaler Träger und - sofern keine plausiblen Daten geliefert wurden - auf ergänzenden Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit. Berechnung der Anteile für Berufsrückkehrer/innen im Bestand sowie für sämtliche Zugänge beruhen allein auf dem IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit und beschränken sich auf die Kreise mit vollständigen Daten; die 69 Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern wurden in die Auswertung nicht einbezogen.

<sup>b</sup> Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung und mit der gesamten Vermittlung.

<sup>c</sup> ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nach § 219 SGB III.

Anmerkung: Daten zu den Rechtskreisen SGB III und SGB II, außer PSA (nur SGB III). Daten über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ohne Förderinformationen zugelassener kommunaler Träger nach dem SGB II; Berechnung der Anteile auf Basis vorläufiger Daten (Ausnahme PSA). k.A. = keine Angabe.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a (PSA), eigene Berechnungen.

Ein Sechstel aller Personen, die 2005 arbeitslos wurden, waren über 50 Jahre alt, im Arbeitslosenbestand waren es sogar ein Viertel. Gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand waren Ältere bei den Zugängen in die meisten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich unterrepräsentiert. In besonderem Ausmaß galt dies mit jeweils 7% für PSA und die Förderung beruflicher Weiterbildung. Bei ABM hingegen waren sie mit 31% überrepräsentiert. Im Übrigen betrugen die Anteile meist zwischen 14% und 17%. Bei den Eingliederungszuschüssen betrug der Anteil Älterer an den Zugängen 21%, im Bestand hingegen 40%. Dies dürfte wesentlich mit überdurchschnittlich langen Förderdauern zusammenhängen.

Die Arbeitslosenquote Jugendlicher unter 25 Jahren stieg 2005 im Vergleich zum Vorjahr deutlich von 9,9% auf 12,5%. Ein Viertel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit waren 2005 Jugendliche. Ihr Anteil am Arbeitslosenbestand stieg um über einen Prozentpunkt auf 13%. Gemessen an diesem Anteil Jugendlicher am Arbeitslosenbestand waren sie in wichtigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich überrepräsentiert; lediglich bei der Existenzgründungsförderung waren sie unterrepräsentiert. Besonders stark waren sie mit einem Anteil von 55% an den Zugängen in PSA vertreten, darüber hinaus auch bei den Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (32%) und den Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (28%).

Ausländische Personen hatten 2005 einen Anteil von einem Siebtel an den Zugängen in und am Bestand an Arbeitslosen. Gemessen daran waren sie lediglich bei den Zugängen in die beiden vermittlungsnahen Dienstleistungen Beauftragung Dritter und Eingliederungsmaßnahmen durch Träger mit jeweils 16% überrepräsentiert. Besonders deutlich unterrepräsentiert waren sie mit lediglich 5% bei den ABM und mit jeweils 7% bei den Eingliederungszuschüssen und beim Überbrückungsgeld.

### 3.1.3 Integrationswirkungen

Die Integrationswirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Beschäftigungswirkungen der Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurden mit unterschiedlichen quantitativen Analysen untersucht. Zentrale Ergebnisse basieren auf den zunächst vorgestellten Ergebnissen der Mikro- und Zeitreihenanalysen, die anschließend durch Ergebnisse weiterer Analysen (Makroanalyse und Benchmarking) ergänzt werden.

### Mikro- und Zeitreihenanalysen

Anhand der durchgeführten Mikroanalysen (vgl. Kasten) können Aussagen zur Integrationswirkung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Geförderten getroffen werden. Hinsichtlich der Reform beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wurde mit Zeitreihenanalysen (vgl. Kasten) untersucht, wie die Reformen die Zahl der jeweils unmittelbar betroffenen Beschäftigungsverhältnisse beeinflusst haben.

#### Mikroanalysen

Ziel der Mikroanalysen ist es, die Wirkungen des Einsatzes eines arbeitsmarktpolitischen Instruments auf die Integration in Erwerbstätigkeit der einzelnen, (vormals) arbeitslosen Geförderten zu untersuchen. Dabei kann entweder die Integration in Erwerbstätigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet werden oder der Übergang aus Arbeitslosigkeit (einschließlich Förderung) in Erwerbstätigkeit im Zeitablauf. Die genaue Definition einer Integration in Erwerbstätigkeit variiert dabei zwischen den Instrumenten und Methoden vor allem aufgrund der Datenverfügbarkeit.

Bei diesen Analysen sind die Wirkungen vor und nach den eingeleiteten Reformen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von Interesse. Beim Eingliederungszuschuss wurde darüber hinaus die Wirkung einer spezifischen Reform untersucht, indem die *Veränderungen* der Integration zweier Gruppen von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit im Zeitablauf miteinander verglichen wurden. Während die eine von der Reform unmittelbar betroffen war, galt dies für die andere nicht (Vergleichsgruppe). Anhand von Einzeldaten wird die Integration von Geförderten in Erwerbstätigkeit mit einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen, die sich idealerweise nur durch die Förderung unterscheiden, verglichen. Dadurch kann näherungsweise die Frage beantwortet werden, wie sich eine Maßnahme auf die Integrationschancen der Geförderten auswirkt. Das Ergebnis beschreibt dann die (*Netto-*)*Integrationswirkung* der Maßnahme. Die bisher in den Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Verbleibs- und Eingliederungsquoten sind dagegen *Bruttogrößen*, die über den kausalen Einfluss der Instrumente nichts aussagen, da sie keine Informationen darüber enthalten, welche Verbleibs- oder Eingliederungsquote in der Gruppe der Teilnehmer/innen aufgetreten wäre, wenn sie *nicht* gefördert worden wäre.

Teilweise wurden über die Integrationswirkungen hinaus die Konsequenzen des Instrumenteneinsatzes auf die *nachhaltige* Integration untersucht. Vorliegend gilt als nachhaltige Integration eine ununterbrochene Integration mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten.

Zentral für die Qualität der Analysen ist die Auswahl einer geeigneten Vergleichsgruppe anhand von Einzeldaten der Bundesagentur für Arbeit. Um möglichst zeitnah Arbeitsmarktwirkungen beobachten zu können, sind meist ergänzende Befragungen von Geförderten und der Vergleichsgruppe erforderlich. Die Mikroanalysen sind dennoch stets nur mit einem gewissen Zeitverzug möglich, da zunächst der Einsatz der Maßnahme und der Eintritt der Wirkungen abgewartet werden muss und zudem Befragungen durchgeführt werden müssen. Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Einsatzdauer der verschiedenen Instrumente unterscheiden sich die Evaluationszeiträume. Berücksichtigt werden konnten je nach Instrument Förderungen, die spätestens zwischen Mitte 2002 und September 2005 begannen. Teilweise wurden aus Vergleichsgründen - wie beispielsweise bei der Förderung beruflicher Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) - auch bereits länger zurückliegende Zeiträume berücksichtigt.

**Zeitreihenanalysen**

Mit Zeitreihenanalysen wurden die Wirkungen der Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen evaluiert. Untersucht wurde, wie sich - unter Berücksichtigung zahlreicher Einflussgrößen - die Zahl der jeweils unmittelbar betroffenen Beschäftigungsverhältnisse ohne Reform entwickelt hätte. Diese hypothetische Entwicklung wird mit der tatsächlichen Entwicklung verglichen. Durch diesen Ansatz wird anders als bei den Mikroanalysen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bereits berücksichtigt, dass beispielsweise durch die Reform entstandene Mini-Jobs andere Mini-Jobs verdrängt haben können. Nicht berücksichtigt hingegen wird bei diesen Analysen eine mögliche Verdrängung anderer, beispielsweise sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich je nach reformierter Rahmenbedingung in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit geeigneter Daten auf einen Zeitraum, der vor der Reform begann und Ende 2004 endete.

Einen Überblick über die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Reformen bei beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen gibt Tabelle 8. Hinsichtlich der Förderung von Arbeitslosen haben sich wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente wie die berufliche Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse, die Existenzgründungsförderung durch Überbrückungsgeld und Ich-AG als erfolgreich erwiesen. Für das Jahr 2005 konnten außerdem Erfolge der Einbeziehung von privaten Vermittlerinnen und Vermittlern über die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen ermittelt werden. Und auch eine verstärkte Sanktionierung mittels Sperrzeiten zeigt positive Wirkungen. Die Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen haben in den Bereichen Mini- und Midi-Jobs sowie Zeitarbeit eine Zunahme oder zumindest eine Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse im jeweiligen Segment bewirkt.

**Tabelle 8: Integrationswirkungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente und Maßnahmen**

Instrument / Maßnahme	Wk. <sup>a</sup>	Bemerkungen
Geförderte berufliche Weiterbildung	+	Beschleunigung der Integration in Erwerbstätigkeit und Erhöhung der Erwerbchancen durch geförderte berufliche Weiterbildung
Eingliederungszuschüsse <sup>b</sup>	+	mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigungen erhöhen die Chance auf eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich (nach der Förderung und der Nachbeschäftigungszeit)
Überbrückungsgeld und Ich-AG	+	mit Überbrückungsgeld und Ich-AG geförderte Existenzgründungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit deutlich (im Zeitverlauf nachlassend)
Sperrzeiten	+	verstärkte Verhängung von Sperrzeiten bewirkt aufgrund der Steigerung der Erwartung, dass mögliche Sanktionen auch erfolgen, eine Zunahme der Abgänge aus Arbeitslosigkeit und der Integrationen in Erwerbstätigkeit bzw. in nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Mini-Jobs	+	Zuwachs von 1,56 Mio. Mini-Jobberinnen und Mini-Jobbern (davon 1,17 Mio. im Nebenerwerb) bis Juni 2006 <sup>c</sup> dürfte auf die Reform zum 1. April 2003 zurückzuführen sein
Midi-Jobs	+	bis Ende 2004 knapp 30.000 Beschäftigungsverhältnisse der jetzigen Midi-Jobber/innen aufgrund der Reform gesichert bzw. geschaffen (Untersuchungsmethode unterschätzt Effekt vermutlich deutlich)
ABM	-	Verzögerung der Integration in Erwerbstätigkeit durch ABM Verzögerung der <i>nachhaltigen</i> Integration in Erwerbstätigkeit durch ABM
Beitragsbonus	o	kein Effekt auf Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachweisbar
Entgeltsicherung	o	kein Effekt auf Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachweisbar
Erleichterte Befristung Älterer	o	kein Effekt auf die Einstellungen älterer Arbeitnehmer/innen nachweisbar
Zeitarbeitsreform	+	bis Ende 2004 etwa 29.000 zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche aufgrund der Reform
PSA	-	PSA verzögern die Integration in Erwerbstätigkeit
Vermittlungsgutschein	+	positiver Effekt auf die Beschleunigung der Integration in Erwerbstätigkeit bei im Jahr 2005 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen
Beauftragung Dritter (§ 37 SGB III)	o	kein Effekt der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die Integration in Erwerbstätigkeit nachweisbar

Instrument / Maßnahme	Wk. <sup>a</sup>	Bemerkungen
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)	o	kein Effekt auf die Integration in die Erwerbstätigkeit nachweisbar
Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld	o	kein Effekt auf die Integration in Erwerbstätigkeit nachweisbar Ergebnis vorläufig und noch nicht belastbar
<sup>a</sup> Arbeitsmarktwirkungen: + positiv, o keine, - negativ. <sup>b</sup> Angaben beziehen sich auf die Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erschwerter Vermittlung und für Ältere. <sup>c</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.		

Anmerkung: Wk. = Wirkung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Evaluationsberichte 2006 der Module 1a, 1b, 1d, 1e und 1f sowie der Evaluationsberichte 2005 und 2006 des Moduls 1c.

Bei der geförderten **beruflichen Weiterbildung** führten bereits vor der Reform insbesondere die eher kürzeren berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildungen sowie die längeren Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf dazu, dass die Geförderten in den ersten vier Jahren nach Maßnahmebeginn *früher* aus Arbeitslosigkeit bzw. der geförderten beruflichen Weiterbildung in Erwerbstätigkeit abgingen. Bei den beiden längeren Maßnahmetypen Einzel- bzw. Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf ist darüber hinaus vor der Reform ein weiterer positiver Effekt festzustellen. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen führte im Allgemeinen dazu, dass die so Geförderten in den ersten vier Jahren nach Maßnahmebeginn nach der Maßnahmeteilnahme *häufiger* erwerbstätig waren als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen.

Bei allen sechs untersuchten Typen von Weiterbildungsmaßnahmen behindert die Teilnahme zunächst einen Übergang in Erwerbstätigkeit, da die Vermittlungs- und Eigensuchaktivitäten während der Maßnahme herabgesetzt sind. Durch die Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung wurde dieser sog. Lock-In-Effekt jedoch bei allen Maßnahmetypen ab 2003 deutlich reduziert. Darüber hinaus kann nach der Reform bei insgesamt vier der sechs Maßnahmetypen eine positive Wirkung sowohl im Hinblick auf eine frühere Integration der Geförderten in Erwerbstätigkeit als auch auf die Häufigkeit einer Erwerbstätigkeit der Geförderten im Anschluss an die Maßnahmeteilnahme festgestellt werden. Bei den beiden übrigen Maßnahmetypen (Einzel- bzw. Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf) ist der Beobachtungszeitraum nach der Reform zu kurz, um eine eventuelle Verbesserung der Maßnahmewirkung festzustellen.

Diese verbesserten Wirkungen der Weiterbildungsmaßnahmen nach der Reform sind nach vorliegenden Ergebnissen nur teilweise auf eine stärkere Bestenauswahl der Teilnehmer/innen zurückzuführen. Bei sechs von acht untersuchten geschlechtsspezifischen Maßnahmeeffekten ist eine veränderte Teilnehmerauswahl durch die Agenturen für die verbesserte Maßnahmewirkung unerheblich, sie ist vielmehr auf eine Steigerung der Qualität der Maßnahmen (einschließlich einer Verkürzung der Maßnahmendauer) zurückzuführen.

Auf Basis des noch kurzen Zeithorizonts von 18 Monaten ab Maßnahmebeginn zeigt sich, dass durch die Verringerung der Maßnahmedauern und die damit einhergehende Verkürzung des Lock-In-Effekts die gesamtfiskalische Bilanz der Förderung beruflicher Weiterbildung für alle Maßnahmetypen verbessert wurde.

Bei den **Eingliederungszuschüssen** wurde sowohl die Wirkung neuer potenzieller Fördermöglichkeiten auf die unmittelbare, ggf. geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung untersucht als auch die Chance, nach Auslaufen einer Förderung eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben.

Anfang 2002 wurde die Möglichkeit einer Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere auf die ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Für ältere Frauen in Ostdeutschland erhöhte sich *aufgrund* dieser Änderung die Wahrscheinlichkeit, während der ersten sechs Monate nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit ein neues Beschäftigungsverhältnis einzugehen, um etwa vier Prozentpunkte. Für Frauen in Westdeutschland und Männer konnte dagegen kein quantitativ bedeutender Effekt ermittelt werden. Aber auch für Frauen im Osten ist der Effekt des Eingliederungszuschusses für Ältere auf die Wiederbeschäftigungschancen zu gering, um einen positiven fiskalischen Ertrag zu erreichen.

Bereits vor der Reform hatten eine mit einem Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung, bei erschwerter Vermittlung oder für Ältere geförderte Beschäftigung positive Wirkungen auf die Chance, nach Auslaufen der Förderdauer bzw. der Nachbeschäftigungsfrist eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben. Je nach Art des Eingliederungszuschusses, der Förderdauer und der Personengruppe ist drei Jahre nach Förderbeginn der Anteil von Personen in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unter den Geförderten um 19 bis 42 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe. Allerdings gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte. Ein Vergleich des „alten“ Eingliederungszuschusses bei Einarbeitung vor der Reform mit dem „neuen“ Eingliederungszuschusses bei Vermittlungshemmnissen nach der Reform ergibt keine eindeutigen Hinweise auf eine weitere Verbesserung der Wirkungen im Zuge der Reform. Da sich durch die Reform die Steuerung dieses Instruments durch die Agenturen nach Aussagen der Mitarbeiter/innen nicht verändert hat, war dies auch nicht zu erwarten.

Neben dem Einfluss der geförderten beruflichen Weiterbildung und der mit Eingliederungszuschüssen geförderten Beschäftigungen auf die Erwerbs- bzw. Beschäftigungschancen der Geförderten wurden auch deren Wirkungen auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit nach dem Ende der Förderung untersucht. Für beide Instrumente fällt die Wirkung hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit deutlich geringer aus, teilweise ist keine Wirkung feststellbar. Das weist darauf hin, dass Personen aus der Vergleichsgruppe häufiger in die stille Reserve oder in den Ruhestand wechseln als geförderte Personen. Geförderte Weiterbildung bzw. Beschäftigung führt also offenbar dazu, dass Personen aktiviert werden, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten.

Mit **Überbrückungsgeld und Ich-AG** geförderte Gründer/innen sind deutlich *häufiger* selbstständig oder sozialversicherungspflichtig beschäftigt als eine ungeforderte Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Der Unterschied nimmt mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Förderbeginn ab, doch auch 28 Monate nach Förderbeginn beträgt er je nach Geschlecht und Region beim Über

brückungsgeld noch zwischen 28 und 39 Prozentpunkten und beim Existenzgründungszuschuss sogar zwischen 36 und 49 Prozentpunkten. Dabei ist zu beachten, dass die Gründer/innen einer Ich-AG zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch gefördert wurden, wenn auch auf einem niedrigen Niveau von 240 EUR monatlich. Das Ergebnis ist für beide Förderinstrumente insbesondere auf den hohen Verbleib der Geförderten in Selbstständigkeit zurückzuführen. Beim Überbrückungsgeld deuten empirische Analysen darauf hin, dass es bei langen Restanspruchsdauern auf Arbeitslosengeld gesamtökonomisch erfolgreich ist. Beim Existenzgründungszuschuss sind die Programmkosten relativ zu den Arbeitslosengeldansprüchen und den Restanspruchsdauern der Geförderten hoch, daher kommen die Untersuchungen hinsichtlich der monetären Effizienz hier zu einem negativen Ergebnis.

Bei insgesamt positiven Effekten der Existenzgründungsförderung gibt es Hinweise auf Mitnahme und Missbrauch. 35% von rund 700 befragten Gründerinnen und Gründern in 10 ausgewählten Agenturbezirken hätten sich auch ohne die Förderung der Bundesagentur für Arbeit selbstständig gemacht bzw. die Förderung stellte für sie keine entscheidende Hilfe bei der Gründung dar. Allerdings ist dies eine Selbsteinschätzung in der Phase selbstständiger Berufstätigkeit. Trotzdem kann die Förderung die Stabilität und den Erfolg der Gründung auch in diesen Fällen positiv beeinflusst haben, da diese ihre Wirkung hier auch während des Maßnahmeverlaufs entfalten hätten können.

In Agenturbezirken, in denen im Zuge der Reformen durch die der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Verhängung von **Sperrzeiten** zugenommen hat, haben insbesondere im Jahr 2004 *aufgrund* der damit verbundenen Verstärkung der Erwartung, dass mögliche Sanktionen auch erfolgen, die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, aber auch die Übergänge in Erwerbstätigkeit bzw. nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zugenommen. Sperrzeiten sind ein wichtiges Ordnungsinstrument mit doppelter Funktion: Sie zielen auf die Verhinderung des Missbrauchs von Leistungen und auf die Erhöhung der Integrationen von Arbeitslosen in zumutbare Erwerbstätigkeiten.

Die Reform der **Mini-Jobs** und die Einführung der **Midi-Jobs** jeweils zum 1. April 2003 sind im Hinblick auf eine höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt erfolgreich. Aus der Evaluation ergibt sich, dass sich ohne die Reform der Mini-Jobs der Anteil der Mini-Jobber/innen an allen abhängig Beschäftigten bis Ende Dezember 2004 nicht nennenswert verändert hätte und damit der Zuwachs von 1,45 Mio. Mini-Jobberinnen und Mini-Jobbern bis zu diesem Zeitpunkt auf die Reform zurückzuführen ist. Damit dürfte auch der Zuwachs von 1,56 Mio. Mini-Jobber/innen (davon 1,17 Mio im Nebenerwerb) bis Juni 2006<sup>13</sup> auf die Reform zurückzuführen sein. Die Einführung der Midi-Jobs hat bis Ende 2004 etwa 30.000 Beschäftigungsverhältnisse mit einem Entgelt von mehr als 400 EUR bis zu 800 EUR monatlich gesichert bzw. geschaffen. Allerdings ist mit den Mini-Jobs für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden. Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass insbesondere Mini-Jobs andere Beschäftigungsverhältnisse innerbetrieblich verdrängt haben. Diese gründen allerdings nur auf Betriebsbefragungen.

---

<sup>13</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.

Mit **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** werden drei Wirkungsziele verfolgt, die in unterschiedlichem Maß erreicht wurden:

- **Arbeitsmarktintegration:** Der Einsatz von ABM soll stark marktbenachteiligten Arbeitslosen ohne absehbare Integrationsaussichten vorbehalten bleiben. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme der Zielgruppenschärfe könnte entscheidend dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Nach quantitativen Wirkungsanalysen beenden ABM-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit jedoch später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit. ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmer/innen. Dieses Ergebnis wird durch andere Evaluationsstudien bestätigt. Die negative Integrationswirkung von ABM hat während des Untersuchungszeitraums allerdings abgenommen. Zudem wurde nach quantitativen Wirkungsanalysen die nachhaltige Integration in eine Erwerbstätigkeit durch eine ABM, die jeweils im April der Jahre 2000 bis 2005 begonnen wurde, beeinträchtigt. Für die Jahre 2000 bis 2004 trifft dies vor allem in Westdeutschland zu, in Ostdeutschland zeigte sich hingegen in der Regel keine Wirkung. Dabei wird unter einer nachhaltigen Integration eine Integration in Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer verstanden.
- **Beschäftigungsfähigkeit:** Beschäftigungsfähigkeit, deren Erhalt bzw. Wiedererlangung seit 2004 gesetzliches Ziel von ABM, hat zumindest eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension. Im Ergebnis beurteilen ehemalige ABM-Beschäftigte ihre Situation in allen drei Dimensionen während der ABM positiver, danach jedoch leicht negativer als vor der ABM-Teilnahme. Für einen relevanten Anteil der Teilnehmer/innen folgten aus der ABM insgesamt durchaus positive Konsequenzen wie neue berufliche Kenntnisse oder ein Steigerung des Wohlbefindens.
- **Strukturwirksamkeit:** Für die Strukturwirksamkeit von ABM gibt es verschiedene exemplarische Hinweise. So wurde mit ABM beispielsweise verschiedentlich die regionale Infrastruktur verbessert.

ABM haben in Folge der Einführung des SGB II für die Agenturen für Arbeit allerdings nur noch marginale Bedeutung und dienen als Restinstrument für eine kleine Gruppe der durch die Agenturen betreuten Arbeitslosen.

Unterschiedliche Maßnahmen zielen auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmer/innen ab. Dies betrifft den **Beitragsbonus** (ab 55 Jahren) und die **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer** (ab 50 Jahren) sowie die **erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen** (ab 52 Jahren). Es konnte jedoch weder ein Einfluss des Beitragsbonus noch der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden. Auch konnte kein Effekt der erleichterten Befristung auf die Zahl der Einstellungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 52 Jahren ermittelt werden.

Die Einführung der **Personal-Service-Agenturen (PSA)** Anfang 2003 war nach einer Übergangsregelung mit einer Reform der **Zeitarbeit** Anfang 2004 verbunden. Bis Ende 2004 gab es *aufgrund* der Zeitarbeitsreform etwa 29.000 zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA). Allerdings beenden PSA-Beschäftigte *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare

Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit. Wesentlich hierfür ist der sog. Lock-In-Effekt, d.h. dass mit dem Übergang in eine PSA die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität in Bezug auf reguläre Beschäftigung zum Erliegen kommen. PSA verschlechtern also die Eingliederungschancen der Teilnehmer/innen.

Die vermittlungsnahen Dienstleistungen **Vermittlungsgutschein**, **Beauftragung Dritter mit der Vermittlung** sowie die **Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen** wurden sukzessive seit Anfang 2002 eingeführt bzw. reformiert. Diese neuen Instrumente, bei denen Private im Wettbewerb zu den öffentlichen Vermittlungsdienstleistungen der Agenturen stehen oder diese ergänzen, sollen die Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt verbessern. Für Arbeitslose, die im Jahr 2005 einen Vermittlungsgutschein erhielten, ist eine positive Wirkung des Gutscheins auf die Eingliederung in Erwerbstätigkeit feststellbar. Diese Arbeitslosen beenden ihre Arbeitslosigkeit *früher* als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein. Quantitative Wirkungsanalysen zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung und zur Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen konnten dagegen keinen Einfluss dieser beiden Instrumente auf die Integrationschancen von Arbeitslosen nachweisen. Damit werden die im Bericht 2005 (Drs. 16/505) dargelegten ersten Hinweise auf positive Integrationswirkungen der Eingliederungsmaßnahmen nicht bestätigt.

Das Struktur-Kurzarbeitergeld und die Sozialplanmaßnahmen wurden ab 2004 zu **Transferkurzarbeitergeld** und **Transfermaßnahmen** umgestaltet und unter dem Begriff Transferleistungen im SGB III zusammengefasst. Ziel dieser Instrumente ist die Vermeidung von drohender Arbeitslosigkeit aufgrund von Betriebsänderungen. In quantitativen Wirkungsanalysen konnte jedoch kein Effekt der Förderung durch Transferkurzarbeitergeld bzw. Transfermaßnahmen auf die Erwerbschancen der Geförderten nach dem Ende der Förderung ermittelt werden. Allerdings hatte vor der Reform das Struktur-Kurzarbeitergeld eine negative Wirkung auf die Erwerbschancen der Geförderten; dieser negative Effekt ist im Zuge der Reform verschwunden. Die Ergebnisse sind hier als vorläufig und noch nicht belastbar zu betrachten.

### **Makroanalysen und Benchmarking zur aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Die Mikroanalysen wurden im Rahmen der Evaluation durch eine Makroanalyse und ein Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzt (vgl. Kästen). Beide erlauben den unmittelbaren Vergleich der Wirkungen verschiedener Maßnahmen relativ zueinander und deren Änderung im Zeitablauf. Während mit der Makroanalyse die Wirkungen auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit (Differenz aus Eintritten und Austritten) in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt untersucht werden, liegt dem Benchmarking ein Verbundindikator aus mehreren Zielgrößen zugrunde.

**Makroanalyse**

Ziel der Makroanalyse ist es, die Auswirkungen des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf relevante makroökonomische Indikatoren zu untersuchen. Dabei sind speziell die makroökonomischen Wirkungen der Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von Interesse. Während Mikroanalysen den Erfolg von Maßnahmen hinsichtlich eines Individuums beurteilen, sind Makroanalysen geeignet, auch indirekte Effekte zu erfassen. Zu diesen indirekten Effekten gehört beispielsweise die nachteilige inner- und überbetriebliche Verdrängung ungeförderter durch geförderte Arbeitskräfte (Verdrängungseffekte). Dazu gehören jedoch auch erwünschte gesamtwirtschaftliche Kreislaufwirkungen durch zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

Bei der Evaluation wurde für die Jahre 2001 bis 2005 die regionale Wirkung aller Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ermittelt. Nettoaustritte sind dabei die Differenz zwischen den Austritten aus Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt und den Eintritten aus einer solchen Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit. Außerdem wurde berücksichtigt, dass die 2003 eingeleiteten Reformen sowohl selbst eine unmittelbare Wirkung auf die Nettoaustritte haben können (z.B. durch eine bessere Aktivierung der Arbeitslosen) als auch die Wirkungen der einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik verändern können. Schließlich fand darüber hinaus Berücksichtigung, dass auch die Charakteristika der Arbeitsmarktregionen (z.B. Umfang der offenen Stellen, Umfang der Kurzarbeit, Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben) die Nettoaustritte beeinflussen können.

## Benchmarking

Benchmarking wurde als betriebswirtschaftliches Instrument für den Vergleich und das Abschneiden von Organisationseinheiten gegenüber einem Standard entwickelt. Dabei sollen auch Ursachen identifiziert werden. Während Maßnahmen, deren Erfolg ermittelt werden soll, Ausgangspunkt von Mikro- und Makroanalysen sind, werden beim Benchmarking zunächst erfolgreiche Organisationseinheiten (Agenturen für Arbeit) betrachtet, bei denen mögliche Ursachen des Erfolgs (insbesondere der Einsatz spezifischer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) ermittelt werden.

Bei der Evaluation wurde im Rahmen eines Benchmarking die Performance von Agenturen für Arbeit für die Jahre 2000 bis 2005 miteinander verglichen. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anfang 2005 hat dazu geführt, dass die Agenturen seither nicht mehr für langzeitarbeitslose Leistungsbezieher/innen zuständig sind. Daher ist es ab 2005 nicht mehr sinnvoll, Indikatoren für die Messung der Performance der Agenturen heranzuziehen, die sich auf langzeitarbeitslose Leistungsbezieher/innen beziehen. Für die Jahre 2000 bis 2004 einerseits und das Jahr 2005 andererseits wurden daher unterschiedliche Indikatoren zu jeweils einem Verbundindikator zusammengefasst.

Durchgehend gehen in den Verbundindikator die Unterbeschäftigungsquote (Anzahl der Arbeitslosen und Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen, geförderter beruflicher Weiterbildung, Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds sowie Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld im Verhältnis zur Anzahl der Erwerbspersonen), die Eintritte in Arbeitslosigkeit aus einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt und die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit (Austritte aus Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt abzüglich Eintritte in Arbeitslosigkeit aus einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt) ein. Dabei wurden 2005 diese Indikatoren begrenzt auf Arbeitslose nach dem SGB III (Empfänger/innen von Arbeitslosengeld und Nicht-Leistungsbezieher/innen). Darüber hinaus wurden bis 2004 die Nettoaustritte aus Langzeitarbeitslosigkeit (Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt abzüglich aller Eintritte in Langzeitarbeitslosigkeit), die Langzeitarbeitslosenquote sowie der Langzeitarbeitslosenanteil (Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen) berücksichtigt. Für 2005 hingegen wurde der Anteil der arbeitslosen Bezieher/innen von Arbeitslosengeld an den Erwerbspersonen ergänzend in den Verbundindikator aufgenommen. Dieser Indikator ist in den Vorjahren hoch korreliert mit der Langzeitarbeitslosenquote und den Nettoaustritten aus Langzeitarbeitslosigkeit und wurde daher zuvor nicht für die Konstruktion des Verbundindikators verwendet.

Bei der Benchmarking-Analyse wird der Verbundindikator als Resultat verschiedener Rahmenbedingungen (z.B. regionale Lage, Umfang der Kurzarbeit, Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben) sowie des Ressourceneinsatzes insgesamt und für die unterschiedlichen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet. Dadurch sind auch - hier vor allem interessierende - Aussagen über die Wirkung des Ressourceneinsatzes auf den Verbundindikator möglich. Darüber hinaus lässt sich ein Ranking der Agenturen für Arbeit hinsichtlich ihrer Effizienz abseits des Ressourceneinsatzes bestimmen. Dabei erfolgt das Benchmarking auch nach Personengruppen differenziert (u.a. geschlechtsdifferenziert).

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2005 haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wirkt. Dies gilt *unabhängig* vom Umfang durchgeführter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür könnte eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sein. Nach den Ergebnissen des Benchmarking hat Ostdeutschland

seinen Performance-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert, allerdings nahm der Abstand 2005 im Vergleich zu den beiden Vorjahren wieder zu.

Mit den Makroanalysen ist es nicht gelungen, für Gesamtdeutschland in den Jahren 2001 bis 2005 einen positiven Effekt des *Niveaus* (Ausgaben in EUR) der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Am ehesten kann noch für Ostdeutschland von positiven Effekten ausgegangen werden. Mit den Reformen hat die Wirkung des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab 2003 in Westdeutschland deutlich nachgelassen und dürfte nun dort sogar negativ sein. Allerdings spielen hier auch konjunkturelle Einflüsse eine Rolle, die methodisch nicht scharf vom Reformeffekt getrennt werden können. Für Gesamtdeutschland gibt es erste Hinweise darauf, dass sich die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2005 insgesamt verbessert hat. Diese Ergebnisse gelten jedoch nur für den jeweiligen Mix der Arbeitsmarktpolitik aus möglicherweise erfolgreichen und kontraproduktiven Maßnahmen und sind keinesfalls ein Beleg für die mangelnde Wirkung der Reformen insgesamt. Hinweise auf erfolgreiche einzelne Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben im Folgenden sowohl das Benchmarking als auch die Makroanalyse.

Danach lässt sich erschließen, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung und Lohnsubventionen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich günstig entwickelt haben. Übereinstimmend kommen Benchmarking und Makroanalyse auch zu dem Ergebnis, dass die Existenzgründungsförderung weiterhin der Förderung beruflicher Weiterbildung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist, jedoch der Abstand abgenommen hat.

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

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

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

Aus den Ergebnissen des Benchmarking und der Makroanalyse ergeben sich kaum Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkungen und ihrer

Entwicklung. Jedoch dürften aus ABM bei Frauen im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2003/2004 in West- wie in Ostdeutschland bessere Arbeitsmarktwirkungen resultiert haben als bei Männern. Gleichzeitig gibt das Benchmarking Hinweise darauf, dass im gleichen Zeitraum in West- wie in Ostdeutschland Lohnsubventionen im Vergleich zu anderen Instrumenten bei Männern erfolgreicher als bei Frauen waren.

Aus dem Benchmarking liegen - anders als aus der Makroanalyse - auch Ergebnisse speziell für Jugendliche unter 25 Jahren zu den Wirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zueinander vor. Während sich in den Jahren 2000 bis 2002 kaum Unterschiede zu insgesamt ergeben, ist von 2003 bis 2005 die Relation der Wirkungen deutlich anders als bei allen betrachteten Arbeitsuchenden. Danach schneiden Lohnsubventionen bei Jugendlichen besser und die Förderung beruflicher Weiterbildung bei ihnen schlechter im Verhältnis zu anderen Instrumenten ab. Überdies war danach die Existenzgründungsförderung bei Jugendlichen in den Jahren 2003/2004 im Verhältnis zu anderen Instrumenten deutlich weniger erfolgreich.

### **3.1.4 Ergebnisse zu spezifischen Personengruppen**

Die Förderung bestimmter Personengruppen war in früheren Jahren zentraler Bestandteil der geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit. Für die Jahre 2004 und 2005 wurde im Rahmen der Zielvereinbarungen bundesweit standardisiert vereinbart, dass die Förderung auf dem Niveau des Jahres 2003 fortgesetzt werden soll. Im Jahr 2006 gibt es in den Zielvereinbarungen für die Markterschließung für Nicht-Leistungsbezieher/innen zwei eigene Zielindikatoren. Aus einigen Agenturen wurde im Rahmen der Implementationsanalysen berichtet, dass Nicht-Leistungsempfänger/innen und damit vielfach auch Berufsrückkehrer/innen grundsätzlich nicht mehr gefördert würden. Seit 2006 steht dies nicht mehr im Einklang mit den Zielvereinbarungen (vgl. Abschnitt 2.7, Tabelle **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Aus den quantitativen Wirkungsanalysen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen ergeben sich bezogen auf spezifische Personengruppen sehr heterogene Ergebnisse (vgl. Tabelle 9).

**Tabelle 9: Integrationswirkungen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente und Maßnahmen für spezifische Personengruppen**

Instrument / Maßnahme	Wk. <sup>a</sup>	Bemerkungen
Geförderte berufliche Weiterbildung	+	<p>Beschleunigung der Integration in Erwerbstätigkeit vor der Reform durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fast alle untersuchten Maßnahmetypen insbesondere bei zuvor Langzeitarbeitslosen,</li> <li>• berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung insbesondere bei Männern,</li> <li>• Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf insbesondere bei Frauen.</li> </ul> <p>Erhöhung der Erwerbschancen vor der Reform durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf insbesondere bei Personen mit einer vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer ab 3 Monaten,</li> <li>• Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf insbesondere bei zuvor Langzeitarbeitslosen,</li> <li>• berufspraktische Weiterbildungen insbesondere bei Männern, nur vorübergehend bei Frauen (bei den anderen Maßnahmen keine geschlechtsspezifischen Unterschiede).</li> </ul> <p>Verbesserung der Wirkung aller Maßnahmetypen nach der Reform ist vor allem auf Qualitätsverbesserungen (beinhaltet auch die Verkürzung der Maßnahmendauer) und nur eingeschränkt auf geänderte Teilnehmerstruktur zurückzuführen</p>
Eingliederungszuschüsse <sup>b</sup>	+	<p>mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigungen erhöhen die Chance auf eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich (nach der Förderung und der Nachbeschäftigungszeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gilt stärker für Frauen in Ostdeutschland</li> </ul>

Instrument / Maßnahme	Wk. <sup>a</sup>	Bemerkungen
Überbrückungsgeld und Ich-AG	+	<p>mit Überbrückungsgeld und Ich-AG geförderte Existenzgründungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit deutlich (im Zeitverlauf nachlassend)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gilt insgesamt stärker bei Gründer/innen aus Ostdeutschland</li> <li>• In Westdeutschland schneiden überdurchschnittlich ab:</li> <li>• Frauen und Männer mit geringer beruflicher Qualifikation</li> <li>• verheiratete oder in häuslicher Gemeinschaft lebende Frauen</li> <li>• Frauen mit mittlerem Bildungsabschluss (Überbrückungsgeld)</li> <li>• Männer ab 50 Jahren</li> <li>• Männer mit vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer von 6 bis 12 Monaten</li> <li>• allein lebende Männer (Ich-AG)</li> <li>• ausländische Männer (Ich-AG)</li> </ul>
Sperrzeiten	+	<p>verstärkte Verhängung von Sperrzeiten bewirkt aufgrund der Steigerung der Erwartung, dass mögliche Sanktionen auch erfolgen, eine Zunahme der Abgänge aus Arbeitslosigkeit und der Integrationen in Erwerbstätigkeit bzw. in nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gilt insbesondere für Ostdeutschland; Ergebnisse hier eher für Männer als für Frauen gesichert</li> </ul>
Mini-Jobs	+	<p>Zuwachs von 1,56 Mio. Mini-Jobberinnen und Mini-Jobbern (davon 1,17 Mio. im Nebenerwerb) bis Juni 2006<sup>c</sup> dürfte auf die Reform zum 1. April 2003 zurückzuführen sein</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Männeranteil an den zusätzlich Beschäftigten vor allem im Nebenerwerb mit etwa 50% gemessen am Männeranteil im Bestand überdurchschnittlich</li> </ul>
Midi-Jobs	+	<p>bis Ende 2004 knapp 30.000 Beschäftigungsverhältnisse der jetzigen Midi-Jobber/innen aufgrund der Reform gesichert bzw. geschaffen (Untersuchungsmethode unterschätzt Effekt vermutlich deutlich)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Männeranteil an den zusätzlich Beschäftigten mit 45% gemessen am Männeranteil im Bestand überdurchschnittlich</li> </ul>

Instrument / Maßnahme	Wk. <sup>a</sup>	Bemerkungen
ABM	-	Verzögerung der Integration in Erwerbstätigkeit durch ABM <ul style="list-style-type: none"> <li>• gilt tendenziell stärker für Frauen.</li> </ul> Verzögerung der nachhaltigen Integration in Erwerbstätigkeit durch ABM bei Frauen und Männern in Westdeutschland; in Ostdeutschland tendenziell bessere Effekte für Frauen.
Zeitarbeitsreform	+	bis Ende 2004 etwa 29.000 zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche aufgrund der Reform <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauenanteil an den zusätzlich Beschäftigten mit 43% gemessen am Frauenanteil im Bestand überdurchschnittlich</li> </ul>
PSA	-	PSA verzögern die Integration in Erwerbstätigkeit gilt stärker für <ul style="list-style-type: none"> <li>• Männer</li> <li>• Personen aus Ostdeutschland</li> </ul>
Vermittlungsgutschein	+	positiver Effekt auf die Beschleunigung der Integration in Erwerbstätigkeit bei im Jahr 2005 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen gilt stärker für <ul style="list-style-type: none"> <li>• Männer</li> <li>• Personen im Alter von 24 bis 34 Jahren und ab 55 Jahren</li> <li>• Personen mit vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer von 6 bis 12 Monaten und ab 24 Monaten</li> </ul>
<p><sup>a</sup> Arbeitsmarktwirkungen: + positiv, - negativ.</p> <p><sup>b</sup> Angaben beziehen sich auf die Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung und für Ältere.</p> <p><sup>c</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.</p>		

Anmerkung: Wk. = Wirkung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Evaluationsberichte 2006 der Module 1a, 1b, 1d, 1e und 1f sowie der Evaluationsberichte 2005 und 2006 des Moduls 1c.

Vor der Reform der geförderten **beruflichen Weiterbildung** bewirkten zwei der sechs untersuchten Maßnahmetypen eine Beschleunigung der Integration der Geförderten in Erwerbstätigkeit. Eine geschlechterdifferenzierte Auswertung zeigt, dass diese Wirkung bei den berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildungen insbesondere auf den positiven Teilnahmeeffekt bei Männern zurückzuführen war, während von einer Teilnahme an Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf in stärkerem Maße Frauen profitierten. Außerdem waren männliche Teilnehmer an berufspraktischer Weiterbildung nach der Maßnahmeteilnahme dauerhaft häufiger erwerbstätig als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Maßnahme. Bei Frauen bewirkte dieser Maßnahmetyp dagegen nur eine vorübergehende Verbesserung der Erwerbschancen.

Ansonsten ergaben sich für die sechs untersuchten Maßnahmetypen keine ausgeprägten geschlechtsspezifischen Unterschiede.

Die geförderte berufliche Weiterbildung bewirkte außerdem insbesondere bei zuvor Langzeitarbeitslosen eine schnellere Integration in Erwerbstätigkeit, das gilt für fast alle der sechs untersuchten Maßnahmetypen. Auch die Wirkung der Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf auf die anschließenden Erwerbschancen der Teilnehmer/innen war abhängig von deren vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer. Bei den Gruppenmaßnahmen zeigten sich erst ab einer vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens drei Monaten positive Teilnehmereffekte. Einzelmaßnahmen mit Abschluss bewirkten insbesondere bei zuvor Langzeitarbeitslosen ausgeprägte positive und dauerhafte Verbesserungen der Erwerbschancen.

Seit der Reform der geförderten beruflichen Weiterbildung im Jahr 2003 müssen Maßnahmen eine prognostizierte Verbleibsquote<sup>14</sup> von mindestens 70% und Teilnehmer/innen eine hohe individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit nach dem Abschluss der Maßnahmen aufweisen. Gleichzeitig soll der Bildungsgutschein zu einer größeren Wahlfreiheit und einer stärkeren Eigenverantwortung der Geförderten führen, womit jedoch nicht alle Personengruppen gleichermaßen umgehen können. Nach den Erfahrungen der Vermittler/innen in den Agenturen für Arbeit haben nach der Reform insbesondere gering Qualifizierte, Ältere, allein Erziehende, behinderte und wenig mobile Personen sowie Personen mit Sprachschwierigkeiten schlechtere Zugangschancen und Probleme mit der Eigenverantwortung.

Durch die Reform hat sich die Wirkung der geförderten beruflichen Weiterbildung auf die Integration der Geförderten verbessert. Die häufig vorgebrachte These, diese verbesserten Maßnahmewirkungen seien auf eine verstärkte Bestenauswahl der Teilnehmer/innen zurückzuführen, trifft nach den vorliegenden Ergebnissen jedoch nur eingeschränkt zu. Untersucht wurden vier der sechs Maßnahmetypen jeweils für Männer und Frauen getrennt.<sup>15</sup> Danach ist ein Teil der besseren Wirkung der Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf bei Männern sowie der berufspraktischen Weiterbildungen bei Frauen tatsächlich auf eine geänderte Teilnehmerstruktur zurückzuführen. Während bei den berufspraktischen Weiterbildungen eine zunehmende Bestenauswahl zu beobachten ist, findet bei den Gruppenmaßnahmen mit Berufsabschluss allerdings eine verstärkte Auswahl von Personen mit Vermittlungshemmnissen statt. Bei den übrigen sechs untersuchten geschlechtsspezifischen Maßnahmeeffekten ist die geänderte Teilnehmerauswahl für die besseren Wirkungen weitgehend unerheblich, sie sind vielmehr durch eine Verbesserung der Maßnahmequalität (oder auch Verkürzung der Maßnahmedauer) bedingt. Außerdem sind nach den verwendeten Daten die Änderungen in der Teilnehmerstruktur geringer, als die Aussagen der Mitarbeiter/innen in den Arbeitsagenturen hätten vermuten lassen.

In den letzten Jahren hat es deutliche Verschiebungen in der Struktur der Förderung mit **Eingliederungszuschüssen** gegeben. Abgenommen haben insbesondere die Anteile von Frauen, Ostdeutschen und Älteren ab 50 Jahren. Gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand waren Frauen und Ältere im Jahr 2005 bei den Förderzugängen unterrepräsentiert, ostdeutsche Perso-

---

<sup>14</sup> Anteil der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines 6-Monatszeitraums im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

<sup>15</sup> Bei den beiden übrigen Maßnahmetypen war eine Untersuchung aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht möglich.

nen waren dagegen weiterhin überproportional vertreten. Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass durch eine Ausweitung des förderfähigen Personenkreises beim Eingliederungszuschuss für Ältere im Jahr 2002 die Wiederbeschäftigungschancen von ostdeutschen Frauen verbessert wurden. Für Frauen in Westdeutschland und Männer war kein solcher Effekt feststellbar. Insbesondere Frauen in Ostdeutschland sind im Anschluss an eine mittels Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung deutlich häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Förderung. Ergänzende Untersuchungen weisen außerdem darauf hin, dass durch die Förderung mit Eingliederungszuschüssen Personen aktiviert werden, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten. Dies ist insbesondere bei westdeutschen Frauen und bei älteren Personen ab 50 Jahren in den alten Bundesländern festzustellen.

Bis Mitte 2006 konnten sich durch die Bundesagentur für Arbeit geförderte Existenzgründer/innen alternativ für das **Überbrückungsgeld** oder den **Eingliederungszuschuss (Ich-AG)** entscheiden. Bei den Förderzugängen waren unter den Gründerinnen und Gründern einer Ich-AG insbesondere Frauen und Ostdeutsche deutlich häufiger vertreten als beim Überbrückungsgeld. Gemessen am Frauenanteil an den Gründerinnen und Gründern im Jahr 2004 (lt. Mikrozensus) waren Frauen bei den Förderzugängen in den Existenzgründungszuschuss überproportional, beim Überbrückungsgeld dagegen unterproportional vertreten. Auch der Anteil ausländischer Gründer/innen an den Förderzugängen lag im Jahr 2005 beim Existenzgründungszuschuss leicht höher als beim Überbrückungsgeld, in beiden Instrumente ist der Zugang ausländischer Personen gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand jedoch unterproportional. Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass die geförderten Selbstständigen bis 28 Monate nach Förderbeginn - hier endete der Beobachtungszeitraum - häufiger erwerbstätig waren als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Förderung. Der Unterschied liegt bei Gründerinnen und Gründern in Ostdeutschland noch höher als in Westdeutschland. Eine differenziertere Untersuchung für Westdeutschland ergibt, dass in beiden Förderinstrumenten Gründer/innen mit geringer beruflicher Qualifikation überdurchschnittlich gut abschneiden. Unabhängig vom Förderinstrument sind außerdem bei den Männern Gründer ab 50 Jahren bzw. mit einer vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von sechs bis zwölf Monaten sowie bei den Frauen verheiratete bzw. in einer häuslichen Gemeinschaft lebende Gründerinnen besonders erfolgreich. Unter den Gründern einer Ich-AG erzielen auch allein lebende und ausländische Männer überdurchschnittliche Ergebnisse. Bei den mit dem Überbrückungsgeld geförderten Frauen schneiden Gründerinnen mit mittlerem Bildungsabschluss ebenfalls besonders gut ab. Wegen der geringen Unterschiede und der häufig zu geringen Beobachtungsanzahl wurden die Ergebnisse für die geförderten Gründer/innen in Ostdeutschland nicht ausgewertet.

Eine positive Wirkung der verstärkten Verhängung von **Sperrzeiten** im Zuge der Reformen durch die der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit und die Übergänge in Erwerbstätigkeit bzw. nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zeigt sich eher in Ostdeutschland als in Westdeutschland. Dabei sind die Ergebnisse eher bei Männern als bei Frauen in den neuen Bundesländern gesichert.

Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten in **Mini-Jobs** und auch in den zum 1. April 2003 eingeführten **Midi-Jobs** ist weiblich. Mitte 2005 waren zwei Drittel der Beschäftigten, die ausschließlich einen Mini-Job ausübten, und gut die Hälfte derjenigen, die einen Mini-Job neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausübten, Frauen. Bei den Midi-Jobs betrug der

Frauenanteil 2003 sogar drei Viertel. Nach einer Befragung von Midi-Jobber/innen, waren für westdeutsche Frauen mittlerer Altersjahrgänge Midi-Jobs besonders attraktiv, weil sich Familie und Beruf so besser miteinander kombinieren ließen und oftmals der Lebenspartner voll erwerbstätig war. Die Reform der Mini-Jobs und die Einführung der Midi-Jobs haben eine Zunahme oder zumindest eine Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse im jeweiligen Beschäftigungssegment bewirkt. Dabei ist in beiden Fällen der Anteil von Männern bei den zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen gemessen an ihrem Anteil im Bestand überdurchschnittlich. Dies dürfte bei den Mini-Jobs wesentlich auf die wieder eröffnete Möglichkeit einer abgabenfreien Nebenerwerbstätigkeit neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung zurückzuführen sein.

Bei der Förderung durch **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** hat die Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen nach einem Einbruch 2003 im Jahr 2004 wieder zugenommen und blieb 2005 stabil. Dabei wurden als besonders förderungsbedürftige Personen Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Personen, Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen und ab 2003 gering Qualifizierte berücksichtigt. Insgesamt sind ABM-Förderungen trotz steigender Arbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum jedoch stark rückläufig. Nach quantitativen Wirkungsanalysen verzögerten in den Jahren 2000 bis 2003 aufgenommene ABM-Beschäftigungen bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Integration in Erwerbstätigkeit. Dabei gibt es kaum relevante Unterschiede zwischen den Geschlechtern, allerdings sind tendenziell die langfristigen Wirkungen bei Teilnehmerinnen noch schlechter als bei Teilnehmern. Auch bei einer regionalen Differenzierung nach der Arbeitsmarktlage (sog. Strategietypen der Agenturbezirke) zeigten sich zuletzt kaum relevante Unterschiede. Eine weitere Analyse für die Jahre 2000 bis 2004 ergab, dass für Frauen und Männer in Westdeutschland eine ABM-Beschäftigung auch die *nachhaltige* Integration in Erwerbstätigkeit behindert. In Ostdeutschland und hier insbesondere bei Frauen ist dies dagegen nicht der Fall. Unter einer nachhaltigen Integration wird dabei eine Integration in Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer verstanden.

Frauen sind gemessen an ihrem Anteil in der Gesamtwirtschaft in der **Zeitarbeit** unterrepräsentiert, allerdings ist ihr Anteil im Bestand in den letzten Jahren leicht gestiegen. Den geringen Frauenanteil in der Zeitarbeit erklären die befragten Zeitarbeitsfirmen durch die Anforderungen an die zeitliche und räumliche Flexibilität sowie die begrenzte Nachfrage von Entleihbetrieben nach Zeitarbeit am Vormittag. Auch die Zeitarbeitsreform habe keinen Einfluss auf den Beschäftigtenanteil von Frauen gehabt. Allerdings bewerben sich nach Aussage der befragten Zeitarbeitsfirmen als Folge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nun vermehrt Fürsorgeempfängerinnen. Die quantitativen Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass der Anteil von Frauen bei den aufgrund der Zeitarbeitsreform neu entstanden Beschäftigungsverhältnissen höher liegt, als im Bestand der Zeitarbeitsbeschäftigten.

Auch unter den Arbeitslosen, die seit der Einführung der **Personal-Service-Agenturen (PSA)** eine PSA-Beschäftigung aufgenommen haben, waren Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand unterproportional vertreten. Gleichzeitig ergaben quantitative Wirkungsanalysen, dass eine PSA-Beschäftigung bei Männern die Integration in Erwerbstätigkeit deutlicher verzögert als bei Frauen. Auch ist der negative Einfluss bei ostdeutschen PSA-Beschäftigten größer als bei westdeutschen. Angesichts der negativen Wirkung einer PSA-Beschäftigung auf die Integration in Erwerbstätigkeit ist es besonders bedenklich, dass im Jahr 2005 mehr als die Hälfte der Zugänge im Rechtskreis SGB III auf Jugendliche unter 25 Jahren entfiel.

Die positive Wirkung auf die Integration in Erwerbstätigkeit, die für im Jahr 2005 ausgegebene **Vermittlungsgutscheine** festzustellen ist, ist auf die Beschleunigung der Integration von Männern zurückzuführen. Bezüglich der Integration von Frauen ist dagegen keine Wirkung feststellbar. Weiterhin ergeben die nach Personengruppen differenzierten Analysen, dass einerseits bei eher „leichteren“ Fällen wie jüngeren Arbeitslosen im Alter zwischen 24 und 34 Jahren und Personen mit mittlerer vorheriger Arbeitslosigkeit (6 bis 12 Monate) durch einen Vermittlungsgutschein eine frühere Integration in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Andererseits zeigt sich eine positive Wirkung des Vermittlungsgutscheins aber auch bei Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen, wie Älteren ab 55 Jahren und Personen mit einer vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von zwei Jahren und mehr.

### **3.2 Die Wirksamkeit im Einzelnen**

Durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind eine Reihe von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik neu geschaffen oder reformiert worden. Diese Reformen stehen in engem Zusammenhang mit der veränderten Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit, die sich insgesamt an mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren soll.

Durch die Reformen soll das Dienstleistungsangebot der Agenturen für Arbeit neu strukturiert und kundenfreundlicher gestaltet werden. Die Zusammenarbeit mit Dritten wurde durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen und die Möglichkeit zur Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen verstärkt. In diesem Zusammenhang stehen auch die Einführung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und des Vermittlungsgutscheins, die bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz bzw. der ersten Stufe des Zweistufenplans 2002 erfolgte. Mit der Einführung eines Bildungsgutscheins bei der geförderten Weiterbildung sollen Wahlfreiheit und Eigenverantwortung der Weiterbildungswilligen gestärkt werden, gleichzeitig soll mehr Wettbewerb zwischen den Bildungsträgerinnen und -trägern erreicht werden. Aber auch Verwaltungsvereinfachungen bei Eingliederungszuschüssen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zielen auf eine Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung; dadurch soll Vermittlerinnen und Vermittlern mehr Zeit für Vermittlung und Beratung verbleiben.

Ziel der Reformen war außerdem die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Neben dem bereits bestehenden Überbrückungsgeld sollte dazu die Förderung einer Existenzgründung mit dem neuen Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) beitragen. Gleichzeitig wiesen auch Neuregelungen bei beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen, wie bei Mini- und Midi-Jobs und der gewerblichen Zeitarbeit, die die Reformen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums begleiteten, in diese Richtung.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Evaluation zur Umsetzung und Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Neuregelung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen im Einzelnen dargestellt.

#### **3.2.1 Neuausrichtung der Aktivierung**

Seit Anfang 2003 ist Arbeitslosen ohne familiäre Bindung auch ein Umzug zumutbar, wenn dies zur Integration in Erwerbstätigkeit führt; in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit gilt dies nur, sofern in dieser Zeit eine Arbeitsaufnahme im Tagespendelbereich nicht zu erwarten ist

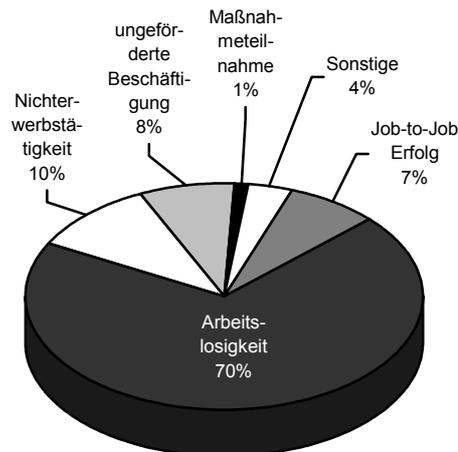
(§ 121 Abs. 1 SGB III). Bei Sperrzeiten tragen seither die Arbeitslosen das Beweisrisiko für jene Tatsachen, die sich aus ihrer Sphäre oder ihrem Verantwortungsbereich ergeben. Die frühere starre zwölfwöchige Sperrzeit wurde ab Anfang 2003 zugunsten differenzierter, nach verschiedenen Tatbeständen geordneter Sperrzeiten aufgehoben (§ 144 SGB III).

Seit Mitte 2003 mussten sich Beschäftigte zur Vermeidung von leistungsrechtlichen Konsequenzen bei einer bevorstehenden Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses unverzüglich persönlich arbeitsuchend melden, ansonsten drohte eine Minderung des Arbeitslosengeldes (§ 37b, § 140 a.F., § 144 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 SGB III). Seit Ende 2005 muss die Arbeitsuchendmeldung unabhängig von der individuellen Kündigungsfrist spätestens drei Monate vor Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses erfolgen bzw. bei einer Kündigung zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis der Kündigung. Mit der Einführung der frühzeitigen Meldepflicht ist die Erwartung verbunden, durch frühzeitige Vermittlungsbemühungen Arbeitslosigkeit und Entgeltersatzleistungen zu vermeiden (Job-to-Job-Vermittlung). Seit Anfang 2005 werden Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung auch in dieser frühen Phase der Vermittlungsbemühungen verhängt; seit Ende 2005 kann auch bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung eine Sperrzeit ausgesprochen werden.

Die Ergebnisse der Evaluation der Neuausrichtung der Aktivierung von Modul 1a (WZB / infas) werden im Folgenden skizziert.

### **Umsetzung**

Die Intention der frühzeitigen Meldepflicht und auch die Neuregelungen ab Ende 2005 werden von der Praxis begrüßt, jedoch wurde das Ziel einer frühzeitigen Vermittlung bislang nicht erreicht. Die anvisierte umfassende Betreuung erfolgt nicht. Vermittlungsbemühungen scheitern vielfach an der unzureichenden Kooperation der Arbeitsuchenden, der mangelnden Freistellung von der bisherigen Beschäftigung für eine Maßnahmeteilnahme sowie der schlechten Arbeitsmarktlage. Außerdem fehlt den Vermittlerinnen und Vermittlern häufig die Zeit, sich neben der Betreuung der Arbeitslosen um die (noch) nicht arbeitslosen Arbeitsuchenden zu kümmern. Entsprechend gering ist der Anteil der frühzeitig arbeitsuchend gemeldeten Personen, die ohne Unterbrechung in eine neue Erwerbstätigkeit (abhängige Beschäftigung oder Selbstständigkeit) wechseln (vgl. Abbildung 15). Nur bei 7,5% der frühzeitig gemeldeten Personen gelang im Jahr 2005 ein direkter Übergang in eine neue Erwerbstätigkeit, die Mehrheit dieser Personen ging nach Beendigung des alten Beschäftigungsverhältnisses in Arbeitslosigkeit über (69,8%). Dabei gelingt in Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage häufiger ein Job-to-Job-Übergang.

**Abbildung 15: Übergänge von frühzeitig arbeitsuchend gemeldeten Personen (2005)**

Anmerkung: Job-to-Job Erfolg ist definiert als Übergang von Arbeitsuchenden aus einem gekündigten Beschäftigungsverhältnis (inkl. betrieblicher Ausbildung) in eine geförderte oder ungeförderte Beschäftigung oder Selbstständigkeit länger als sieben Tage (ohne Wiedereinstellung/Rückrufe). Übergänge in ungeförderte Beschäftigung sind überwiegend Wiedereinstellungen bzw. Rückrufe. Sonstige Übergänge umfassen Übergänge in ungeförderte Beschäftigung unter sieben Tagen, in Wehr- oder Zivildienst, in Ausbildung oder in unbekannt.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

Insgesamt zeigt sich in der Praxis im Hinblick auf die frühzeitige Meldepflicht nach anfänglichen Hoffnungen inzwischen überwiegend eine deutliche Desillusionierung.

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

Die Einforderung von Eigenbemühungen beeinträchtigt die Arbeitgeberorientierung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.4), denn Arbeitgeber/innen werden durch rein formale und wenig passgenaue Initiativbewerbungen belastet. Nach dem Konzept des Kundenzentrums dürfen Vermittlungsvorschläge nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden. Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes auf dem ersten Arbeitsmarkt zukünftig eher als ein Indikator für mangelhafte Umsetzung der Standards der neuen Vermittlungspraxis gelten. Arbeitslose, bei denen die Agenturen Zweifel an der Motivationsbereitschaft haben, sollen über Trainingsmaßnahmen, zum Teil auch über Personal-Service-Agenturen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „getestet“ werden. Dabei stehen eindeutig Trainingsmaßnahmen im Vordergrund. In Betracht kommt darüber hinaus die Überprüfung der Einhaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

Aufgrund der Reformen und vor allem wegen geänderter zentraler Vorgaben zur Bewerberaktivierung haben sich 2003 die Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots zeitweise mehr als verdoppelt. Bis Ende 2004 waren diese Sperrzeiten jedoch wieder deutlich rückläufig und lagen Ende 2005 - in diesem Jahr wurde die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) eingeführt und führte zu Veränderungen beim Personenkreis, der den Vorschriften des SGB III unterliegt - etwa auf dem Niveau von 2002. Dabei ist die Sperrzeitenpolitik regional heterogener geworden. So gab

etwa die Hälfte von 154 im 1. Quartal 2006 befragten Agenturen an, dass die Androhung und Verhängung von Sperrzeiten (eher) konsequenter gehandhabt wird, die andere Hälfte berichtet dagegen, dass dies (eher) nicht der Fall sei.

### **Wirkungen**

Das Verhängen von Sperrzeiten ist aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen sehr aufwändig. Im Zuge der Reformen wurde zumindest gegen Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots zunächst seltener Widerspruch eingelegt, die Widerspruchsquote erhöhte sich 2005 jedoch wieder auf den Stand von 2002. Die Umkehr der Beweislast hat also hier nicht zu einer langfristigen Eindämmung der Widersprüche geführt.

In einer quantitativen Wirkungsanalyse konnte keine empirische Evidenz dafür gefunden werden, dass bestandskräftige Sperrzeiten nach Ablehnung eines Arbeits- oder Maßnahmeangebots und der Abgang der davon betroffenen Personen aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit<sup>16</sup> in einem zeitlichen Zusammenhang stehen.

In einer weiteren Analyse wurde untersucht, ob der Übergang in Erwerbstätigkeit in solchen Agenturbezirken häufiger erfolgt, in denen die *Wahrscheinlichkeit*, dass Sperrzeiten nach Ablehnung eines Arbeitsangebots ausgesprochen werden, höher ist (Potenzial von Sperrzeiten, Verhaltensänderungen zu bewirken). Ein solcher Einfluss findet sich - nach Berücksichtigung anderer Einflussfaktoren auf den Übergang in Erwerbstätigkeit - insbesondere für die Jahre 2003 und 2004, im Jahr 2004 ist er jedoch nicht gesichert. Weitergehend wurde untersucht, ob eine Verschärfung der Verhängung von Sperrzeiten nach Ablehnung eines Arbeitsangebot im Zuge der Reformen durch die der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 zu vermehrten Abgängen aus Arbeitslosigkeit bzw. zu mehr Übergängen in Erwerbstätigkeit oder in nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führte. Ein solcher Einfluss ergibt sich insbesondere für Männer in Ostdeutschland im Jahr 2004 sowohl beim Abgang aus Arbeitslosigkeit als auch bei den Übergängen in Erwerbstätigkeit bzw. nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für alle betrachteten Quartale. Ähnliches gilt für Frauen in Ostdeutschland, die positiven Effekte sind jedoch nicht in allen Quartalen gesichert. Für Westdeutschland lässt sich in einzelnen Quartalen ein positiver Einfluss des Potenzials, Veränderungen zu bewirken, von Sperrzeiten auf den Übergang in eine nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Männer und Frauen) bzw. den Abgang aus Arbeitslosigkeit (nur Männer) nachweisen. Für das Jahr 2003 können dagegen lediglich in Ostdeutschland und nur in einzelnen Quartalen positive Effekte festgestellt werden. Diese beschränken sich bei den ostdeutschen Frauen auf den Übergang in eine nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; bei ostdeutschen Männern kommt es teilweise auch zu vermehrten Abgängen aus Arbeitslosigkeit oder häufigeren Übergängen in Erwerbstätigkeit. Dabei wird unter einer *nachhaltigen* sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne PSA, ABM, SAM, BSI) von mindestens sechs Monaten Dauer verstanden. Insgesamt ist hier aber zu beachten, dass vorrangiges Ziel der Sperrzeiten die Verhinderung des Missbrauchs von Leistungen und nicht die Erhöhung der Integration von Arbeitslosen ist.

---

<sup>16</sup> Als Erwerbstätigkeit wird hier Selbstständigkeit sowie geringfügige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, soweit daneben keine Arbeitslosigkeit besteht, aber nicht die Beschäftigung in Personal-Service-Agenturen (PSA), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) oder Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI) aufgefasst.

### 3.2.2 Vermittlungsgutschein

Empfänger/innen von Lohnersatzleistungen nach dem SGB III haben seit dem 27. März 2002 nach drei Monaten, seit Anfang 2005 nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Nach dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II gibt es dagegen keinen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Inhaber/innen eines Vermittlungsgutscheins können sich an eine/n private/n Arbeitsvermittler/in ihrer Wahl wenden, wobei es für die privaten Vermittler/innen keinen Kontrahierungszwang gibt. Der Vermittlungsgutschein hat jeweils eine Gültigkeit von drei Monaten. Bis Ende 2004 betrug die Vermittlungsprämie je nach Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen 1.500 EUR und 2.500 EUR, seit Anfang 2005 beträgt sie einheitlich 2.000 EUR. Eine erste Rate von 1.000 EUR wird bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. seit Anfang 2005 sechs Wochen danach gezahlt. Der übrige Betrag wird nur gewährt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Monate Bestand hat. Zum Nachweis der Vermittlung ist der Arbeitsvertrag bzw. eine Bestätigung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers und eine Einverständniserklärung der/des Vermittelten notwendig, die belegen, dass die/der private Vermittler/in aktiv am Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses beteiligt war.

Seit Anfang 2005 ist außerdem für die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins eine Gewerbeanmeldung als Arbeitsvermittler/in erforderlich. Mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins im Jahr 2002 wurde zugleich die Erlaubnispflicht für die private Arbeitsvermittlung abgeschafft.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1a (WZB / infas).

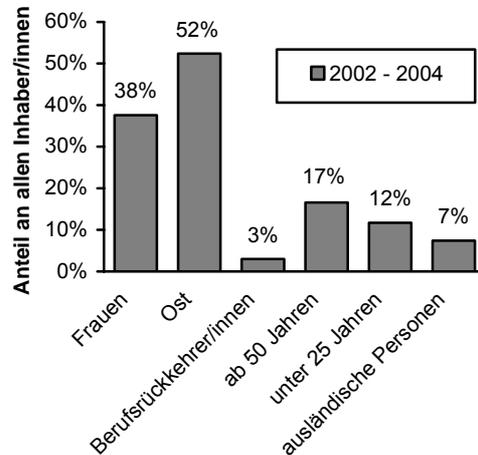
#### Förderstrukturen

Die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine ist im Zeitverlauf angestiegen. Im Jahr 2004 wurden 714.000 Gutscheine ausgegeben, jedoch lediglich 54.000 eingelöst. Für 2005 liegen keine Daten zu ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen vor, eingelöst wurden rund 50.000 Gutscheine (Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II). Zwischen 90% und 95% der bis Ende 2004 eingelösten Vermittlungsgutscheine nach alter Rechtsform bezogen sich auf unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Allerdings wurde jeweils bei weniger als der Hälfte der zwischen Mitte 2002 und Mitte 2004 eingelösten Vermittlungsgutscheine die zweite Rate der Vermittlungsprämie nach sechsmonatiger Beschäftigung fällig. Im Jahr 2005 betrafen noch rund 86% der eingelösten Gutscheine nach neuer Rechtsform unbefristete Beschäftigungsverhältnisse (SGB III: 92%, Arbeitsgemeinschaften nach SGB II: 77%). Die zweite Rate der Vermittlungsprämie - nun einheitlich 1.000 EUR - wurde bis Ende 2005 nur in 17% (SGB III: 21%, Arbeitsgemeinschaften nach SGB II: 9%) der eingelösten Gutscheine gezahlt, allerdings war bis zu diesem Zeitpunkt die sechsmonatige Beschäftigungsfrist bei vielen eingelösten Gutscheinen noch nicht abgelaufen. Insgesamt deuten die Zahlen darauf hin, dass mit dem Vermittlungsgutschein eher der Zugang in instabile Beschäftigungsverhältnisse eröffnet wird.

Gemessen am Bestand der Arbeitslosen wurden in den Jahren 2002 bis 2004 sowohl an Männer als auch an Ostdeutsche überproportional häufig Vermittlungsgutscheine ausgegeben; diese Gruppen lösen die erhaltenen Vermittlungsgutscheine auch überproportional häufig ein. Überproportional häufig erhielten darüber hinaus Berufsrückkehrer/innen den Vermittlungsgutschein. Unterrepräsentiert waren dagegen ausländische Personen sowie Personen ab 50 Jahren. Der Anteil

der unter 25-Jährigen, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, entspricht in etwa ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand.

**Abbildung 16: Struktur der Inhaber/innen der von 2002 bis 2004 insgesamt ausgegebenen Vermittlungsgutscheine**



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

### Umsetzung

Ein zentrales Ziel bei der Einführung des Vermittlungsgutscheins war die Stärkung des Wettbewerbs in der Arbeitsvermittlung. Die Neuregelungen ab Anfang 2005 sollen Missbrauch und Mitnahmeeffekte eindämmen und durch eine Vereinheitlichung des Honorars bürokratischen Aufwand reduzieren. Durch die Verkürzung der Anspruchsfrist kann der Gutschein nun früher eingesetzt werden.

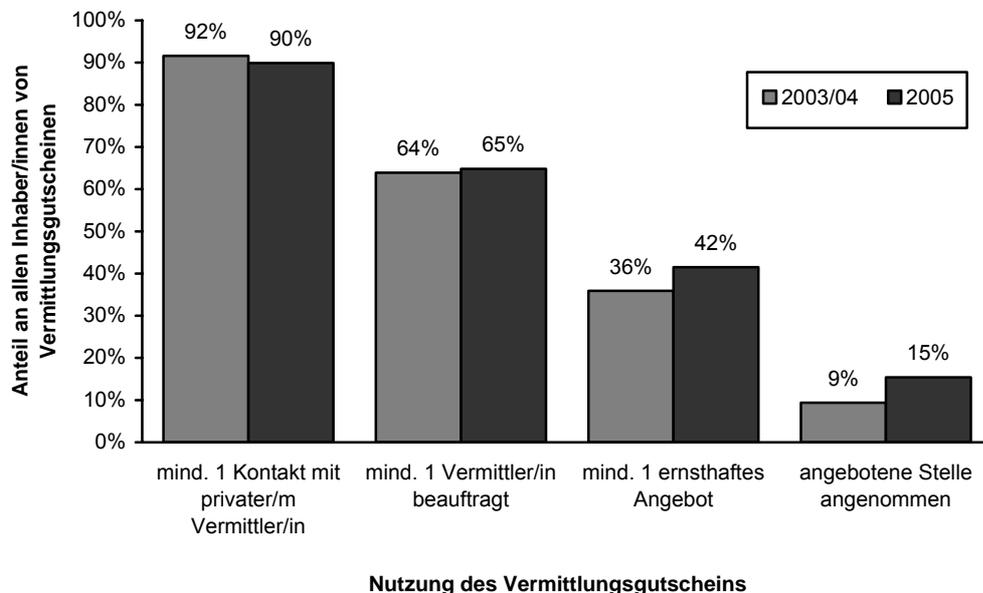
Der Vermittlungsgutschein ist ein Instrument für aktiv Arbeitssuchende und setzt die Kompetenz voraus, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern zu nutzen. Dabei mangelt es den Arbeitssuchenden an Informationen über Kompetenzen und Qualität der privaten Vermittler/innen; die Agenturen dürfen wegen des Wettbewerbs zwischen den Privaten keine Empfehlungen aussprechen.

Im Zusammenhang mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins entfiel außerdem die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler/innen. Der Wegfall der Erlaubnispflicht erfordert neue Formen der Qualitätssicherung. Infolge von Gesprächen der Bundesregierung mit den Verbänden wurden Mindeststandards für Fachlichkeit, Zuverlässigkeit und Kompetenz der Vermittler/innen entwickelt. Die Verbände konnten sich jedoch bislang nicht über die Umsetzung von verbindlichen Mindeststandards einigen. Die Verbände, die Qualitätsstandards beschlossen haben, setzen diese im Rahmen ihre Verbandstatuten um. Nicht nur die Expertinnen und Experten in den Agenturen, sondern auch private Vermittler/innen fordern angesichts der ungelösten Qualitätskontrolle und der aufgetretenen Missbrauchsfälle ein besseres Qualitätsmanagement. Die fehlende Qualitätskontrolle führt dazu, dass gerade die am stärksten benachteiligten Kundinnen und Kunden an eher schlechte Vermittler/innen geraten (können).

Da ein Anspruch auf den Vermittlungsgutschein besteht, lässt sich seine Ausgabe durch die Agenturen kaum steuern. So berichteten 75% von 1.117 befragten Arbeitslosen, die zwischen Januar 2003 und Oktober 2005 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, dass sie selbst nach dem Gutschein verlangt haben. Ihr Anteil lag in Ostdeutschland (82%) höher als in Westdeutschland (68%), Unterschiede nach Geschlecht gibt es dagegen nicht. Auf Seiten der Agenturen stimmten auch nur in 16% der 154 im 1. Quartal 2006 befragten Agenturen für Arbeit die Führungskräfte der Aussage voll und ganz zu, dass in ihren Agenturen der Vermittlungsgutschein allen anspruchsberechtigten Bewerberinnen und Bewerbern unaufgefordert angeboten wird.

Wie bereits ausgeführt, wurde - zumindest bis Ende 2004 - nur ein sehr geringer Anteil der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine eingelöst. Die Ursachen hierfür sind vielfältig, wie zwei repräsentative Befragungen von Personen, die in den Jahren 2003/2004 bzw. zwischen Januar und September 2005 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, im Frühjahr 2005 bzw. im Frühjahr 2006 zeigen (vgl. Abbildung 17).

**Abbildung 17: Stationen bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen**



Anmerkung: Befragung von 424 Personen, die 2003 oder 2004 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, im Frühjahr 2005 sowie von 693 Personen, die zwischen Januar und September 2005 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, im Frühjahr 2006.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

In beiden Befragungswellen hatten rund 90% der Inhaber/innen von Vermittlungsgutscheinen Kontakt zu mindestens einer privaten Arbeitsvermittlung. Bei knapp zwei Dritteln kam ein Vertrag zustande, allerdings erhielten lediglich etwa zwei Fünftel aller Inhaber/innen von Vermittlungsgutscheinen ein ernsthaftes Stellenangebot. Insgesamt traten letztendlich lediglich 9% aller in 2005 und 15% aller in 2006 befragten Inhaber/innen eines Vermittlungsgutscheins eine von einer privaten Arbeitsvermittlung angebotene Stelle an.

In beiden Befragungswellen zusammen genommen nannten 34% der Inhaber/innen von Vermittlungsgutscheinen ohne Kontakt zu einer Arbeitsvermittlung als Grund hierfür, dass ihrer Meinung nach die Agentur für Arbeit für ihre Vermittlung zuständig sei; 37% meinten, dass private Vermitt-

ler/innen nicht besser seien als die Agenturen. Von den Personen, die eine/n private/n Vermittler/in beauftragt haben, aber kein Stellenangebot erhielten, gaben 31% fehlendes Vermittlungsinteresse der privaten Arbeitsvermittler/innen an. Dagegen hätten die Vermittler/innen 62% dieser Personen trotz Bemühungen keine Stelle anbieten können. Gut zwei Drittel der Personen, die von der privaten Arbeitsvermittlung Stellenangebote erhielten, traten keine dieser Stellen an. Dieser Anteil lag in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland und bei den Frauen etwas höher als bei Männern. Die Gründe für die Nichtannahme sind vielfältig. Sie betreffen teilweise die Inhaber/innen der Vermittlungsgutscheine selbst (fehlende Mobilität, gesundheitliche Einschränkung, Kinderbetreuung, Alter), teilweise wurde aber auch über Selbstsuche der Arbeitslosen oder Vermittlung der Agentur auf anderem Wege eine Stelle gefunden.

Interviews mit privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern weisen auf zwei Nutzergruppen unter den Arbeitslosen hin. Einerseits hoch motivierte, marktnahe, gut qualifizierte Kundinnen und Kunden und andererseits Langzeitarbeitslose, denen der Gutschein als letzte Chance gilt, eine Arbeit zu finden. Die privaten Vermittler/innen konzentrieren sich auf die marktgängigen Bewerber/innen, wobei durchaus Unterschiede in den Zielgruppen auszumachen sind. Während die einen qualifiziertes Fachpersonal vermitteln, haben sich andere Arbeitsvermittler/innen auf Helferbereiche spezialisiert.

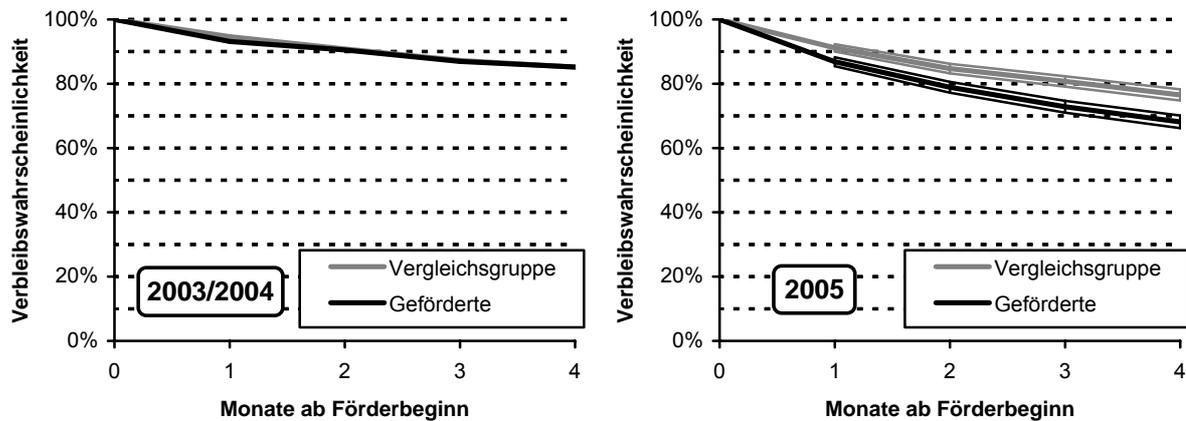
Insgesamt gilt, dass die Agenturen Inhaber/innen von Vermittlungsgutscheinen nicht grundsätzlich aus ihren Vermittlungsbemühungen ausschließen. Dies erhöht den Gesamtaufwand für eine Vermittlung, führt zu Konkurrenz zwischen Agentur und privaten Vermittlerinnen und Vermittlern und im Erfolgsfall zu Abrechnungsproblemen.

### **Wirkungen**

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass Arbeitslose, die zwischen Januar und September 2005, d.h. nach der Reform des Instruments, einen Vermittlungsgutschein erhielten, binnen vier Monaten durch eine Integration in Erwerbstätigkeit *früher* aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein (vgl. Abbildung 18). Es ist für Arbeitslose, die in diesem Zeitraum einen Vermittlungsgutschein erhielten, also eine positive Wirkung des Gutscheins auf die Eingliederung in Erwerbstätigkeit feststellbar. Bei Arbeitslosen, die in den Jahren 2003 und 2004 einen Vermittlungsgutschein erhielten, ließ sich dagegen kein Unterschied zur Integration vergleichbarer Arbeitsloser ohne einen solchen Gutschein feststellen (vgl. Abbildung 18).

In den Jahren 2004 und 2005 wurde in Tiefeninterviews mit Fach- und Führungskräften aus 10 ausgewählten Agenturen für Arbeit häufig von Missbrauchs- oder Mitnahmeeffekten berichtet. Im Jahr 2006 spielte die Diskussion um Missbrauchsfälle dagegen eine untergeordnete Rolle, auch weil der Gutschein in einigen der besuchten Agenturen zwar noch ausgegeben, aber kaum noch eingelöst wurde.

**Abbildung 18: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung des Vermittlungsgutscheins)**



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose mit einem Vermittlungsgutschein als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Vermittlungsgutschein ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Für die Inhaber/innen eines Vermittlungsgutscheins aus dem Jahr 2005 wurde daher durch den Bereich der senkrechten Linien um die stärkere Linie herum ein sogenanntes Konfidenzband angegeben. Die tatsächliche Wirkung liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich dieses Konfidenzbandes. Die Wirkung des Vermittlungsgutscheins kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn die Kurve der Arbeitslosen mit Vermittlungsgutschein unter derjenigen der Arbeitslosen ohne Vermittlungsgutschein liegt. Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn das Konfidenzband der Geförderten unter demjenigen der Vergleichsgruppe liegt, wie es vorliegend für das Jahr 2005 der Fall ist. Für die Inhaber/innen eines Vermittlungsgutscheins auf den Jahren 2003 und 2004 kann schon aufgrund des Vergleichs der beiden Verbleibswahrscheinlichkeiten kein (großer) Unterschied in der Wirkung auf die Integration in Erwerbstätigkeit der Geförderten und der Vergleichsgruppe festgestellt werden. Auf eine Darstellung des Konfidenzbandes wurde hier daher verzichtet.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003/2004 bzw. zwischen Januar und September 2005 einen Vermittlungsgutschein erhielten, *aufgrund* des Vermittlungsgutscheins früher als vergleichbare Arbeitslose ohne Gutschein ihre Arbeitslosigkeit durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

Nach Personengruppen differenzierte Untersuchungen ergeben positive Wirkungen von im Jahr 2005 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen auf die Integration von Männern sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland, von Personen im Alter von 25 bis 34 Jahren sowie ab 55 Jahren und von Personen mit einer vorangegangenen Arbeitslosigkeitsdauer von einem halben bis zu unter einem Jahr sowie von zwei Jahren und mehr.

Eine Gesamtbetrachtung der Arbeitslosen, die zwischen Januar 2003 und September 2005 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, kommt zu dem Ergebnis, dass die positive Wirkung hinsichtlich der früheren Integration etwa für das erste halbe Jahr nach Ausgabe des Vermittlungsgutscheins festzustellen ist (vgl. Anhang 1). Im Fall einer Integration unterscheidet sich deren Dauer-

haftigkeit nicht zwischen vormals Arbeitslosen mit und ohne Vermittlungsgutschein; darauf weisen weitere quantitative Wirkungsanalysen hin.

Für eingelöste Vermittlungsgutscheine wendete die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2003 und 2004 durchschnittlich 1.550 EUR auf, 2005 sank dieser Betrag auf 1.474 EUR. Die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer durch im Jahr 2005 ausgegebene Vermittlungsgutscheine ist jedoch so gering, dass Vermittlungsgutscheine auch im Jahr 2005 für die Bundesagentur im Bereich der Arbeitslosenversicherung fiskalisch nicht erfolgreich gewesen sein dürften.

### **3.2.3 Beauftragung Dritter mit der Vermittlung**

Die Agenturen für Arbeit können Dritte mit der Vermittlung insgesamt, mit Teilaufgaben der Vermittlung oder mit einer Stellenakquisition beauftragen (§ 37 SGB III, vormals § 37a SGB III). Seit Anfang 2002 haben Arbeitslose nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines Dritten mit ihrer Vermittlung. Dies gilt seit Anfang 2005 für Arbeitslose sowohl aus dem Rechtskreis SGB III als auch aus dem Rechtskreis SGB II. Seit Mitte 2005 hat die Ablehnung einer Betreuung durch Dritte für die Arbeitslosen leistungsrechtliche Konsequenzen.

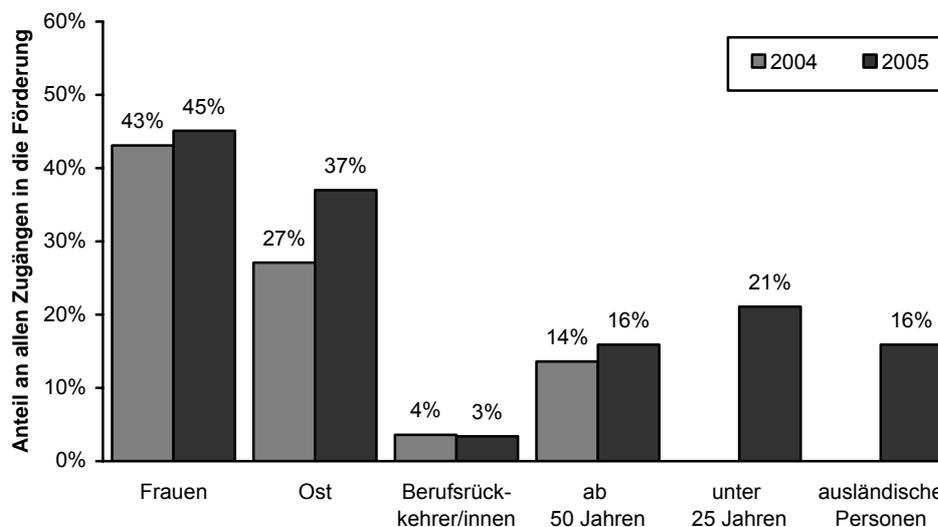
Bei der Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung wird eine Aufwandspauschale gezahlt. Bei der Stellenakquisition und bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wird ein Erfolgshonorar je akquirierter Stelle bzw. je vermitteltem Arbeitslosen gewährt. Bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wird seit Juni 2005 die erste Rate der Erfolgsprämie nicht mehr bei Beschäftigungsaufnahme gezahlt, sondern - wie beim Vermittlungsgutschein bereits seit Anfang 2005 - erst nach sechs Wochen Beschäftigung. Die zweite Hälfte des Erfolgshonorars wird nach sechsmonatigem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses fällig. Außerdem wird hier ggf. ergänzend eine Aufwandspauschale gezahlt. Beauftragte Dritte müssen seit April 2004 eine Vermittlung durch eine Bestätigung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers nachweisen. Seit Mitte 2005 ist zusätzlich die Einverständniserklärung der Vermittelten erforderlich.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a (WZB / infas).

#### **Förderstrukturen**

Im Verlauf des Jahres 2005 wurde für etwa 426.000 Arbeitslose ein/e Dritte/r mit der gesamten Vermittlung oder mit Teilaufgaben der Vermittlung beauftragt. Die Geförderten verteilten sich etwa hälftig auf diese beiden Formen der Beauftragung. Nur rund 36% der Beauftragungen entfielen auf das SGB III. Frauen und Berufsrückkehrer/innen waren bei den Förderzugängen in die Beauftragung mit der gesamten und mit Teilaufgaben der Vermittlung sowohl 2004 als auch 2005 etwa proportional zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand vertreten (vgl. Abbildung 19). Deutlich unterrepräsentiert waren ältere Arbeitslose ab 50 Jahren. Im Jahr 2004 waren Ostdeutsche ebenfalls unterproportional vertreten, im Jahr 2005 lag ihr Anteil an den Zugängen in eine Beauftragung jedoch leicht über ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand. Jugendliche unter 25 Jahren waren 2005 gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen deutlich überproportional vertreten und auch ausländische Personen waren in diesem Jahr leicht überrepräsentiert.

Neben der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung oder mit Teilaufgaben können die Agenturen Dritte mit der Stellenakquisition beauftragen.

**Abbildung 19: Förderzugänge in die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung**

Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger, Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### Umsetzung

Die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III ist ein sehr heterogenes Instrument mit unterschiedlicher Rollenteilung zwischen Agentur für Arbeit und Dritten. So ist die Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben (Unterstützung und Aktivierung der Eigenbemühungen, Profiling sowie Fallmanagement) und mit der Stellenakquisition eine ergänzende Serviceleistung zur Entlastung der Agenturen für Arbeit. Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung dagegen ist nach ihrem Grundcharakter keine ergänzende, sondern eine alternative Dienstleistung. Inhaltlich unterscheiden sich diese Beauftragungen nicht vom Vermittlungsgutschein, wohl aber hinsichtlich der Steuerungsmechanismen.

Die Vergabeverfahren haben seit August 2003 mehrfach gewechselt. Zunächst konnten die Agenturen ohne zentrale Vorgaben über das Verfahren entscheiden. Sukzessive wurde jedoch den Agenturen das Verfahren entzogen. Seit Juni 2005 erfolgt die Vergabe nur noch durch öffentliche Ausschreibungen der Regionalen Einkaufszentren (vgl. Abschnitt 2.7). Im Ausschreibungsverfahren können die Agenturen seit April 2004 zwischen verschiedenen standardisierten Beauftragungstypen wählen (April 2004 - Mai 2005: 9 Typen, ab Juni 2005: 10 Typen). Damit sollte die unübersichtliche Vielfalt der lokalen Ausgestaltung transparent gestaltet werden. Bis 2004 gab es jährlich einen Ausschreibungstermin. 2005 gab es im Hinblick auf die beginnende Umsetzung des SGB II zwei Termine; dadurch entstanden bei Agenturen und beauftragten Dritten erhebliche Zusatzkosten. Im Jahr 2006 wurde das Ausschreibungsverfahren erneut modifiziert; alle Varianten der Beauftragung mit Teilaufgaben wurden in den Bereich der Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III verlagert.

Bei der Auswahl eines Angebots werden lediglich bei der Beauftragung mit Teilaufgaben fachliche Kriterien berücksichtigt (Beurteilung des Inhalts und der eingesetzten Methoden), bei der Beauftra-

gung mit der gesamten Vermittlung und der Stellenakquisition entschied bis Ende 2005 ausschließlich der Angebotspreis, sofern die Mindestbedingungen erfüllt waren. In das Ausschreibungsverfahren 2006 wurden auch qualitative Aspekte aufgenommen, was mit steigenden Angebotspreisen einherging, die sich in manchen Agenturbezirken für schwierige Kundengruppen dem Wert des Vermittlungsgutscheins näherten.

Die Beauftragung mit der Stellenakquisition wird von den Agenturen insbesondere dann als sinnvoll erachtet, wenn sich viele kleine Arbeitgeber/innen, oder viele Arbeitgeber/innen, zu denen die Agentur aus verschiedensten Gründen keinen oder keinen ausreichenden eigenen Zugang hat, am Markt bewegen.

Bei den Beauftragungen von Dritten handelt es sich um Einzelmaßnahmen, d.h. die Auswahl der Teilnehmer/innen für zuvor kontrahierte Beauftragungen erfolgt laufend und individuell durch die Agenturen. Eine Auswahlmöglichkeit durch den Dritten besteht nicht. Da die eingekauften Kontingente auch bei verändertem Arbeitslosenbestand ausgeschöpft werden müssen bzw. den beauftragten Dritten ggf. die Aufwandspauschale auch ohne Gegenleistung zu zahlen ist, empfinden die Vermittler/innen in den Agenturen den Einsatz dieses Instruments allerdings nicht immer als Entlastung. Wegen des Rechtsanspruchs auf die Beauftragung eines Dritten besteht für die Agenturen jedoch die Notwendigkeit, mindestens eine Beauftragung nach § 37 SGB III vorzuhalten. Einige Arbeitsagenturen nutzen die Beauftragung Dritter aber auch zur Entlastung, wenn ihnen eigene Vermittler/innen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Diese setzten das Instrument auch im Übergangszeitraum der Einführung des SGB II stark ein. Da seit Mitte 2005 die Ablehnung einer Beauftragung durch Dritte für Arbeitslose leistungsrechtliche Konsequenzen hat, nutzen die Agenturen das Instrument seitdem außerdem stärker zur Aktivierung von Arbeitslosen.

Nach Aussagen der beauftragten Dritten liegt der Schwerpunkt ihrer Dienstleistung auf (mehr oder weniger intensiver) individueller Betreuung und weniger auf Gruppenaktivitäten. Eine Gruppe von 636 repräsentativ befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmern, für die zwischen Januar 2004 und Oktober 2005 ein/e Dritte/r mit der Vermittlung beauftragt wurde, nannte im Frühjahr 2005 und im Frühjahr 2006 aus einer Reihe möglicher Inhalte der Maßnahmen besonders häufig Informationen über Wege der Stellensuche (73%), Aktivierung überregionaler Mobilität (68%) sowie die Erarbeitung eines Stärken-Schwächen-Profiles (64%). Unter den befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmern haben 45% mindestens ein Stellenangebot erhalten. Im Durchschnitt erhielten die befragten Teilnehmer/innen 3,3 intensive Einzel- und 1,8 Gruppengespräche während der Dauer der Beauftragung. Damit liegt die Betreuungsintensität hier deutlich niedriger als bei den Eingliederungsmaßnahmen (vgl. Unterabschnitt 3.2.4).

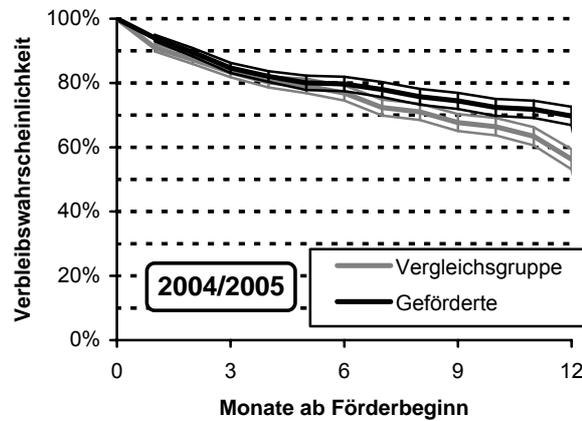
Im Falle der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung besteht vielfach ein konkurrenzorientiertes Rollenverständnis zwischen der Agentur und den Privaten. So verfügt die Agentur mit der Zuweisungsentscheidung über einen zentralen Hebel zur Beeinflussung des Erfolgs der Dritten. Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung von den Agenturen zunehmend ausschließlich auf Erfolgsbasis vergütet werden. Dies führt zur Risikoverlagerung auf die beauftragten Dritten. Bei reiner Erfolgsvergütung ohne freie Teilnehmerauswahl ist es für die Beauftragten nach wirtschaftlichem Kalkül naheliegend, sich auf die aussichtsreichsten Bewerber/innen zu konzentrieren und möglichst wenig ressourcenintensiv mit den Bewerberinnen und Bewerbern zu arbeiten.

Führungskräfte aus 151 Agenturen für Arbeit waren im 1. Quartal 2005 überwiegend nicht der Meinung, dass die beauftragten Dritten mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern intensiver arbeiteten als die Agenturen. In nur 45% der befragten Agenturen sahen die Führungskräfte die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung als Entlastung für die Vermittler/innen der Agenturen an.

### **Wirkungen**

Quantitative Wirkungsanalysen konnten *nicht* nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte im Zeitraum Januar 2004 bis September 2005 mit der *gesamten Vermittlung* beauftragt wurden, *aufgrund* der Beauftragung schneller ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung (vgl. Abbildung 20). Es konnte also keine Wirkung des Instruments auf die Eingliederungschancen der Arbeitslosen ermittelt werden. Etwa ab dem neunten Monat nach Förderbeginn beenden Geförderte ihre Arbeitslosigkeit sogar später als vergleichbare Arbeitslose ohne diese Förderung. Da nach deskriptiven Analysen gut 90% der Beauftragungen eine Dauer von unter sechs Monaten aufweisen, dürfte zu diesem Zeitpunkt die Beauftragung von Dritten in den meisten Fällen jedoch bereits beendet gewesen sein. Auch in nach Eintrittsjahr, Geschlecht bzw. Region differenzierten Analysen ergeben sich in den ersten vier Monaten nach Förderbeginn keine relevanten Unterschiede zwischen Geförderten und vergleichbaren Arbeitslosen (vgl. Anhang 2). Allerdings gibt es bei diesem Instrument Hinweise darauf, dass die Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit Wirkungspotenziale ungenutzt lässt.

**Abbildung 20: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung)**



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeit (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose, für die ein Dritter mit der gesamten Vermittlung beauftragt wurde, als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine derartige Beauftragung ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn die Kurve der geförderten Arbeitslosen unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch zunächst kein relevanter Unterschied und damit keine Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die Integration in Erwerbstätigkeit festzustellen. Etwa 10 Monate nach Förderbeginn sinkt die Kurve der Vergleichsgruppe sogar unter die der Geförderten, d.h. die Integration in Erwerbstätigkeit erfolgt bei den Geförderten später als in der Vergleichsgruppe. Zu diesem Zeitpunkt dürfte die Beauftragung von Dritten in den meisten Fällen jedoch bereits beendet gewesen sein.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, für die ein/e Dritte/r mit der gesamten Vermittlung zwischen Januar 2004 und September 2005 beauftragt wurde, *aufgrund* dieser Beauftragung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Beauftragung ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

In 53% der 154 im 1. Quartal 2006 befragten Agenturen waren die Führungskräfte der Meinung, dass die Kosten-Nutzen-Relation bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung eher oder sogar sehr schlecht sei. Bezüglich der Beauftragung mit Teilaufgaben waren 45% dieser Meinung.

Für Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung wendete die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2003 und 2004 pro Teilnehmer/in im Durchschnitt 604 EUR auf, 2005 stieg dieser Betrag auf 755 EUR. Entsprechend müsste durch die Beauftragung Dritter die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer bis zu einer Integration in Erwerbstätigkeit deutlich verkürzt werden, damit sie fiskalisch für die Bundesagentur im Bereich der Arbeitslosenversicherung erfolgreich ist. In den

quantitativen Wirkungsanalysen konnte jedoch kein Einfluss der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit der Geförderten festgestellt werden.

### **3.2.4 Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen**

Seit Anfang 2003 können die Agenturen für Arbeit Träger/innen mit Eingliederungsmaßnahmen beauftragen (§ 421i SGB III). Anders als bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die konkreten Inhalte und die Art der Durchführung nicht durch die Agenturen vorgegeben. Vielmehr sollen die Eingliederungserfolge im Vordergrund stehen. In einem Wettbewerb der Ideen zwischen den Trägerinnen und Trägern soll das beste Integrationskonzept für eine bestimmte, vorab festgelegte Zielgruppe identifiziert werden. Eingliederungsmaßnahmen können daher grundsätzlich alle Aktivitäten im Sinne des Integrationsziels sein, sofern sie nicht durch andere Instrumente des SGB III abgedeckt sind.

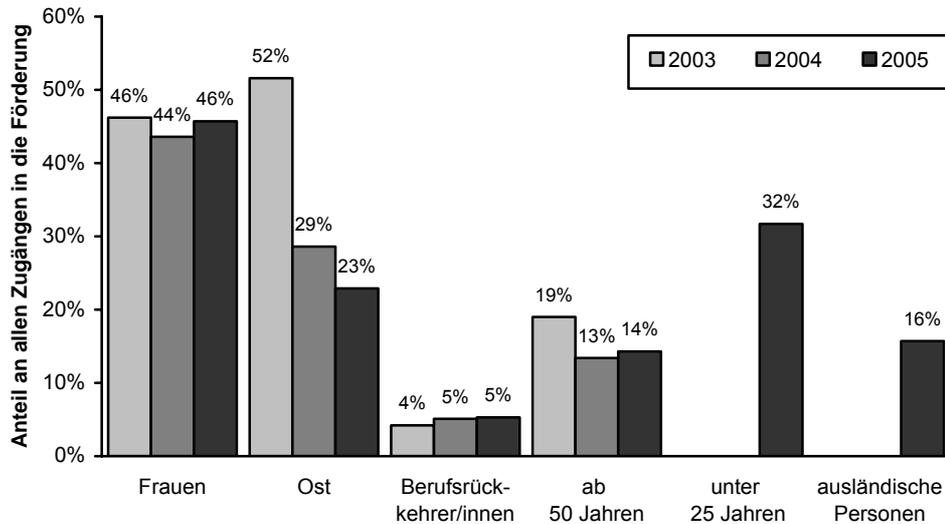
Die Vergütung besteht generell aus einer Aufwandspauschale und einem Eingliederungshonorar für jede erfolgreiche Eingliederung. Das Eingliederungshonorar wird jeweils hälftig nach drei und neun Monaten des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt. Falls die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht erreicht wird, wird für jede fehlende Eingliederung ein fester Betrag (Malus-Komponente) zurückverlangt. Für Arbeitslose hat die Ablehnung einer Eingliederungsmaßnahme seit 2005 leistungsrechtliche Konsequenzen.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a (WZB / infas).

#### **Förderstrukturen**

Eingliederungsmaßnahmen weisen unter den vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen Vermittlungsgutschein, Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter und Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen die geringsten Teilnehmerzahlen auf. Allerdings lag die Zahl der im Jahr 2005 neu begonnenen Förderungen mit knapp 36.000 deutlich über den rund 20.000 Förderzugängen im Jahr 2004. Auf das SGB III entfielen 2005 rund 47% der Zugänge in Eingliederungsmaßnahmen.

Gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand waren beim Zugang in Eingliederungsmaßnahmen in den Jahren 2003 bis 2005 insbesondere ältere Personen ab 50 Jahren deutlich unterrepräsentiert (vgl. Abbildung 21). Der Anteil von Personen unter 25 Jahren lag dagegen zumindest 2005 deutlich über dem Anteil am Bestand der Arbeitslosen. Auch Ostdeutsche waren im Einführungsjahr der Eingliederungsmaßnahmen (2003) mit 52% der Zugänge deutlich überrepräsentiert, in den beiden folgenden Jahren sank ihr Anteil an den Zugängen jedoch unter ihren Anteil am Arbeitslosenbestand. Berufsrückkehrer/innen waren leicht überrepräsentiert und auch der Anteil ausländischer Personen lag im Jahr 2005 leicht über dem entsprechenden Anteil am Arbeitslosenbestand. Der Anteil von Frauen an den Zugängen entspricht über die drei Jahre hinweg etwa ihrem Anteil an den Arbeitslosen.

**Abbildung 21: Förderzugänge in Eingliederungsmaßnahmen**

Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger, Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### Umsetzung

Während die Agenturen die Eingliederungsmaßnahmen zunächst einmal jährlich freihändig nach einem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb vergaben, erfolgt die Vergabe seit 2005 zentralisiert durch die Regionalen Einkaufszentren.

Im Rahmen der Handlungsprogramme (vgl. Unterabschnitt 2.4) ist der Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen bei Beratungskundinnen und -kunden Fördern bzw. Aktivieren vorgesehen. Nachdem in einem Modellprojekt eine positive Wirkung des Instruments auf die Integration von Betreuungskundinnen und -kunden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermittelt werden konnte, entschied die Bundesagentur für Arbeit, Mitte 2006 eine zusätzliche zentrale Ausschreibung für Eingliederungsmaßnahmen für diese Kundengruppe durchzuführen, um das Instrument für diese Gruppe in größerem Umfang zu testen.

Die Eingliederungsmaßnahmen stehen mit ihrer Orientierung auf Eingliederungsergebnisse zwar in Konkurrenz zur Vermittlungsdienstleistung der Arbeitsagenturen, da dieses Instrument jedoch eher zur Aktivierung besonders problematischer Kundengruppen genutzt wird, für die die Vermittler/innen in den Agenturen selbst nicht genug Ressourcen einsetzen können, ist das Verhältnis weniger konkurrierend als bei Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung (vgl. Unterabschnitt 3.2.3). Anders als beim Vermittlungsgutschein (vgl. Unterabschnitt 3.2.2), den Personal-Service-Agenturen (vgl. Unterabschnitt 3.2.5) und der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung ist von den Trägerinnen und Trägern auch kein Nachweis erforderlich, dass das Beschäftigungsverhältnis auf ihre Aktivitäten zurückzuführen ist.

Bei den Eingliederungsmaßnahmen handelt es sich um Gruppenmaßnahmen. Entsprechend werden die Teilnehmer/innen nicht laufend, sondern einmalig zu Beginn zugewiesen. Anders als ver-

traglich vereinbart, gestatten die Agenturen in Ausnahmefällen eine Auswahl durch die Träger/innen. Bei Abbruch in den ersten vier Wochen können die Agenturen kostenneutral Ersatzpersonen benennen.

Von beauftragten Trägerinnen und Trägern wird teilweise von Konflikten um die Passgenauigkeit der zugewiesenen Teilnehmer/innen berichtet. Da Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Regel als nicht arbeitslos gelten, beginnt nach Abschluss einer Maßnahme jeweils eine neue Arbeitslosigkeitsphase. Die statistische Arbeitslosigkeitsdauer kann daher sehr viel kürzer sein als die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit (arbeitslos oder Maßnahmeteilnahme). So waren Teilnehmer/innen an Maßnahmen, die für Arbeitslose mit einer sechs- bis zwölfmonatigen Arbeitslosigkeit ausgeschrieben waren, teilweise faktisch seit mehr als zehn Jahren arbeitslos. Die Träger/innen waren in ihrer Kalkulation jedoch davon ausgegangen, dass die Teilnehmer/innen noch relativ marktnah und damit relativ gut vermittelbar sind.

Die Intention bei Eingliederungsmaßnahmen, inhaltlich offene Leistungen für die Integration von Arbeitslosen einzusetzen, kollidiert mit dem Vergaberecht, das Leistungsbeschreibungen verlangt, die den Leistungsinhalt eines Auftrags hinreichend genau definieren. Daher mussten Qualitätskriterien entwickelt werden, die auch unterschiedlich konzipierte Angebote vergleichbar machen. In der ersten öffentlichen Ausschreibung 2006 wurde daher in den Verdingungsunterlagen ein struktureller Rahmen vorgegeben, nach dem die innovativen Konzepte dargestellt werden sollten. Statt mit der Standardisierung der Leistung wird mit der Strukturierung der Leistungsbeschreibung versucht, den Vorgaben des Vergaberechts zu genügen.

Durch die Malus-Regelung sind die Eingliederungsmaßnahmen deutlich weniger anfällig für Mitnahmen als andere Instrumente. Allerdings hat diese Regelung in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass beauftragte Träger/innen teilweise erhebliche Summen zurückerstatten mussten. Eine markt- und auftragsgerechte Kombination aus Bonus, Malus, Aufwandspauschale und Eingliederungserwartungen wurde bisher nicht gefunden. Die Bundesagentur für Arbeit experimentiert mit verschiedenen Modellen und lernt aus Erfahrungen. So enthalten die Verdingungsunterlagen des Jahres 2006 erstmals ein fest definiertes Verhältnis der Bestandteile der im Wettbewerb festgelegten Gesamtvergütung; zuvor konnten die Agenturen für Arbeit die Höhe von Bonus- und Malus-Komponente frei bestimmen.

Beauftragte Träger/innen beschrieben ihre Aktivitäten in den Eingliederungsmaßnahmen als Kombination aus personalberaterischen Aktivitäten, Bewerbertraining und Fallmanagement. Von 691 repräsentativ befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die zwischen Oktober 2003 und September 2005 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, wurden im Frühjahr 2005 und im Frühjahr 2006 aus einer Reihe möglicher Inhalte der Maßnahmen besonders häufig Informationen über Wege der Stellensuche (83%), Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen (76%), Aktivierung überregionaler Mobilität (73%), Erarbeitung eines Stärken-Schwächen-Profiles (67%) sowie Selbstvermarktungsstrategien in Bewerbungsgesprächen (66%) genannt. Gut die Hälfte der befragten Teilnehmer/innen hat mindestens ein Stellenangebot erhalten. Im Durchschnitt erhielten die befragten Teilnehmer/innen 5,3 intensive Einzel- und 5,5 Gruppengespräche während der Eingliederungsmaßnahme. Somit ist die Betreuungsintensität deutlich höher als bei den Beauftragungen nach § 37 SGB III (vgl. Unterabschnitt 3.2.3).

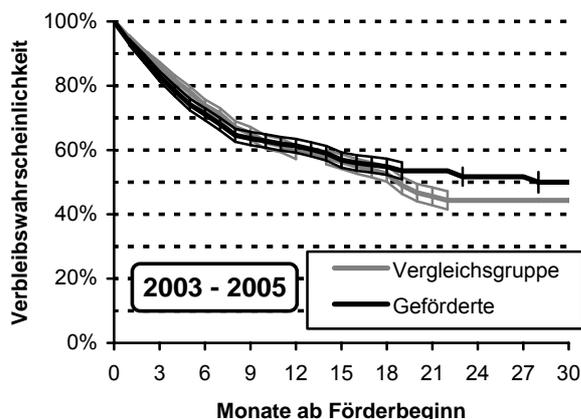
Auffällig ist, dass bei Eingliederungsmaßnahmen häufiger als bei anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen ein großer Teil der Teilnehmer/innen direkt im Anschluss an die Eingliederungsmaßnahme in eine weitere Maßnahme übergeht. Das könnte darauf hindeuten, dass diese Maßnahmen von den Agenturen auch als Aktivierungsinstrument anderen Maßnahmen vorgeschaltet werden.

In einer Befragung von Führungskräften in 154 Agenturen im 1. Quartal 2006 waren rund 44% der Agenturen der Meinung, dass die Träger/innen die experimentellen Gestaltungsmöglichkeiten der Eingliederungsmaßnahmen noch nicht genutzt haben. Dagegen stimmten 21% dieser Aussage gar nicht / eher nicht zu, rund 12% konnten dies nicht beurteilen.

### **Wirkungen**

Mit quantitativen Wirkungsanalysen konnte *nicht* nachgewiesen werden, dass Arbeitslose, die zwischen Oktober 2003 und September 2005 eine Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III begannen, *aufgrund* dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten (vgl. Abbildung 22). Es ist also für alle betrachteten Zugänge zusammengenommen keine Wirkung der Eingliederungsmaßnahmen auf die Integration von Arbeitslosen feststellbar. Die im Bericht 2005 (Drs. 16/505) berichteten ersten Hinweise auf positive Integrationswirkungen des Instruments haben sich damit nicht bestätigt. Zwar wurden Arbeitslose, die von Oktober bis Dezember 2003 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, *aufgrund* dieser Maßnahme *früher* in Erwerbstätigkeit integriert als vergleichbare Arbeitslose ohne diese Förderung (vgl. Anhang 3). Aber weder für die anderen betrachteten Eintrittskohorten (2004, 2005) noch in nach Geschlecht bzw. Regionen differenzierten Analysen konnte eine Wirkung der Maßnahmeteilnahme auf die Integration der jeweiligen Personengruppe in Erwerbstätigkeit ermittelt werden (vgl. Anhang 3). Allerdings gibt es bei diesem Instrument Hinweise darauf, dass die Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit Wirkungspotenziale ungenutzt lässt.

**Abbildung 22: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit**



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose, die in eine Eingliederungsmaßnahme eintraten, als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Eingliederungsmaßnahme ausgewiesen. Die Wirkung der Eingliederungsmaßnahme kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung der Eingliederungsmaßnahme auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn die Kurve der geförderten Arbeitslosen unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist jedoch zunächst kein (großer) Unterschied und damit keine Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung auf die Integration in Erwerbstätigkeit festzustellen. Etwa 18 Monate nach Förderbeginn sinkt die Kurve der Vergleichsgruppe sogar unter die der Geförderten, d.h. die Integration in Erwerbstätigkeit erfolgt bei den Geförderten später als in der Vergleichsgruppe.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die zwischen Oktober 2003 und September 2005 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, *aufgrund* dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Eingliederungsmaßnahme ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

Für die untersuchten Eingliederungsmaßnahmen wendete die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2003 und 2004 im Durchschnitt etwa 675 EUR je Teilnehmer/in auf, 2005 sank der Betrag auf 613 EUR. Da in den quantitativen Wirkungsanalysen kein Einfluss der Eingliederungsmaßnahmen auf die Verkürzung der Arbeitslosigkeit ermittelt werden konnte, dürften sie im Durchschnitt fiskalisch für die Bundesagentur im Bereich der Arbeitslosenversicherung nicht erfolgreich gewesen sein.

### 3.2.5 Personal-Service-Agenturen

Ab Anfang 2003 sollte in jedem Agenturbezirk mindestens eine Personal-Service-Agentur (PSA) gegründet werden (§ 37c SGB III). Die PSA stellen Arbeitslose befristet ein und verleihen sie vorrangig an andere Betriebe. Ziel ist eine Dauereinstellung in einem anderen Betrieb. In verleihfreien Zeiten sollen die PSA ihre Beschäftigten dabei unterstützen, eine Beschäftigung außerhalb der PSA zu finden, sich zu qualifizieren und weiterzubilden. Zum 1. Januar 2004 wurden außerdem auch die gesetzlichen Regelungen für die Zeitarbeit verändert (vgl. Unterabschnitt 3.2.14). Falls sich in einem Agenturbezirk kein/e private/r Anbieter/in für eine PSA findet oder sich an einer sol-

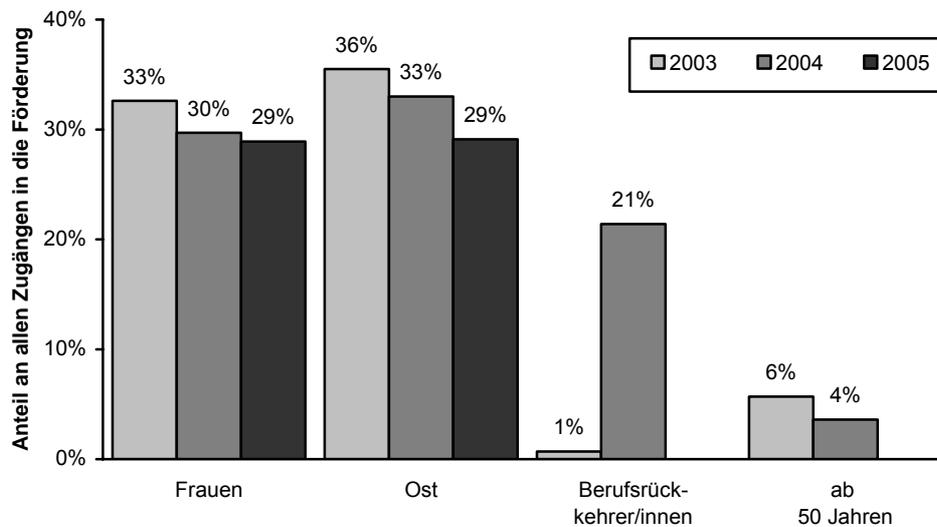
chen beteiligen möchte, hatte die jeweilige Agentur eine PSA zu gründen. Seit Ende 2005 besteht diese Verpflichtung nicht mehr.

Die Zuweisungsdauer betrug zunächst jeweils neun Monate. Die Vergütungsstruktur der PSA verbindet aufwands- und erfolgsabhängige Anteile. Verträge aus den Jahren 2003 und 2004 sahen neben einer degressiv gestaffelten monatlichen Aufwandspauschale auch eine ebenfalls degressiv gestaffelte Vermittlungsprämie vor. Seit 2005 werden die Arbeitsverträge in der Regel auf mindestens sechs Monate befristet. Die Aufwandspauschale beträgt seither einheitlich 500 EUR monatlich für die ersten sechs Monate Beschäftigung in der PSA, die Vermittlungsprämie wird im Wettbewerb ermittelt, darf aber 3.500 EUR nicht überschreiten. Seitdem wird auch die erste Rate der Vermittlungsprämie nicht mehr ab dem ersten Arbeitstag gezahlt, sondern erst nach einer ununterbrochenen Beschäftigung von sechs Wochen. Die zweite Rate der Vermittlungsprämie wird weiterhin erst nach sechsmonatigem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses ausgezahlt. Nach Problemen mit Mitnahmen wurde außerdem bereits im März 2004 die Aufwandspauschale von monatlicher auf taggenaue Auszahlung umgestellt. Die Vermittlungsprämie wird nur gezahlt, wenn eine nahtlose Vermittlung aus der PSA zu einer/einem rechtlich eigenständigen Arbeitgeber/in erfolgt ist. Dabei muss die/der PSA-Betreiber/in mit beiden Vertragsparteien (Arbeitnehmer/in und Arbeitgeber/in) in Kontakt gestanden haben.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1a (WZB / infas).

### **Förderstrukturen**

Die Planung der Bundesagentur für Arbeit, bis Mai 2003 flächendeckend in jedem Agenturbezirk mindestens eine PSA einzurichten, wurde umgesetzt. In der bisherigen Entwicklung wurde die bereits für 2003 geplante Zahl von 50.000 PSA-Beschäftigten nicht erreicht. Der höchste Förderbestand lag im Februar 2004 bei 33.000. Im Jahresdurchschnitt 2005 gab es rund 17.000 PSA-Beschäftigte; davon 95% im Bereich des SGB III. Im Verlauf des Jahres 2004 nahmen etwa 58.000 Personen eine PSA-Beschäftigung auf, im Jahr 2005 waren es nur noch 28.000 (SGB III-Anteil: 89%). Dabei waren Frauen mit 29% gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen unterrepräsentiert (vgl. Abbildung 23); dies entspricht jedoch dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit (vgl. auch Unterabschnitt 3.2.14). Berufsrückkehrer/innen waren 2004 mit einem Anteil von 21% der Zugänge sehr deutlich überrepräsentiert, der Anteil von Älteren ab 50 Jahren lag dagegen 2003 und 2004 unter dem entsprechenden Anteil am Arbeitslosenbestand. Gut zwei Drittel der neu aufgenommen PSA-Beschäftigungen entfielen 2005 auf Westdeutschland.

**Abbildung 23: Förderzugänge in Personal-Service-Agenturen**

Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger, Berechnung des Anteils Ostdeutschlands ohne Daten aus dem Rechtskreis SGB II.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### Umsetzung

Zielgruppe der PSA sind kurzfristig nicht vermittelbare, aber abgesehen von individuellen Vermittlungshemmnissen beschäftigungsfähige und für Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich qualifizierte Arbeitslose. Im Rahmen der Handlungsprogramme (vgl. Unterabschnitt 2.4) ist der Einsatz von PSA bei Beratungskundinnen und -kunden Fördern bzw. Aktivieren vorgesehen.

Im Jahr 2003 wurden die PSA mit einer Laufzeit von zunächst 24 Monaten von den einzelnen Agenturen an geeignete Anbieter/innen vergeben. Enthalten war eine Option für eine einmalige Verlängerung um 24 Monate, die verschiedene Agenturen bei erfolgreichen PSA nutzen wollten. Die Zentrale wies die Agenturen Ende 2004 jedoch an, von Verlängerungen über die Option Abstand zu nehmen, da zu diesem Zeitpunkt bereits die 2005 durch die Regionalen Einkaufszentren erfolgten neuen Ausschreibungen mit veränderten Vertragsbedingungen abzusehen waren. Bereits im Sommer 2004 erfolgten außerdem von einigen Agenturen für Arbeit erneute Ausschreibungen mit teilweise bereits veränderten Bedingungen, um Personal-Service-Agenturen des insolventen Betreibers Maatwerk zu ersetzen.

Durch die degressive Ausgestaltung von Aufwandspauschale und Vermittlungsprämie in den Verträgen der Jahre 2003 und 2004 sollten die Betreiber/innen der PSA zu einer möglichst frühzeitigen Vermittlung motiviert werden. Es war jedoch für Anbieter/innen durchaus profitabel, produktive PSA-Beschäftigte nicht zu vermitteln, sondern über die Dauer der neun Monate zu beschäftigen.

Nach der überwiegenden Ansicht von im Frühjahr 2005 befragten Führungskräften aus 161 Agenturen für Arbeit blieben die Verleihzeiten hinter den Erwartungen zurück. Dies deutet darauf hin, dass die PSA für die Betreiber/innen weniger lukrativ als erwartet waren. Umgekehrt sahen diese Führungskräfte die PSA im Vergleich zu anderen Integrationsinstrumenten als zu teuer an. Dem-

entsprechend hat die Bundesagentur ab 2005 die Konditionen für PSA mit dem Ziel einer deutlichen Kostensenkung modifiziert, um der PSA eine Perspektive aus Sicht der Agentur zu geben.

Zwischen Agenturen und Trägerinnen und Trägern besteht grundsätzlich ein Interessenkonflikt. Aufgrund der erfolgsabhängigen Vergütung haben die Träger/innen ein Interesse daran, möglichst leicht vermittelbare Arbeitslose zu beschäftigen. Hingegen liegt den Agenturen daran, auch schwer vermittelbare Arbeitslose von den PSA beschäftigen zu lassen. Allerdings ist auch der Gesamterfolg im Interesse der Agenturen, denn sie werden unter anderem an diesem Erfolg gemessen. Eine ausgewogene Ausgestaltung des Zugangs in PSA hat daher strategische Bedeutung. Zunächst war nach der Einführung von PSA vorgesehen, dass die Agenturen Teilnehmer/innen zuweisen, wobei die PSA-Träger/innen zugewiesene Teilnehmer/innen ablehnen konnten. Seit 2005 können die Agenturen bei den PSA-Ausschreibungen wählen, ob sie weiter an der Zuweisungsmöglichkeit festhalten wollen, oder ob sie Bewerberpools mit einer vierfachen Anzahl der vorgesehenen Teilnehmer/innen einrichten, aus denen die PSA-Träger/innen Einstellungen vornehmen können. Dabei ist eine stellenorientierte Einstellungspraxis durch die PSA-Träger/innen ein Grund für die Kündigung der gesamten Vertragsbeziehung durch die Agentur. In der Befragung im 1. Quartal 2006 gaben 18% der 154 befragten Agenturen an, dass die Zuweisung in PSA ausschließlich über einen solchen Bewerberpool abgewickelt wird, 55% weisen dagegen ausschließlich individuell zu und 21% nutzen beide Verfahren in Abhängigkeit von der Zielgruppe.

Auch die Zielgruppendefinition wurde nach den Erfahrungen mit ständigen Konflikten über die Zuweisungspraxis in den neuen Verträgen ab 2005 genauer geregelt. Es gibt jedoch weiterhin Konflikte um die Interpretation der Zielgruppendefinition und die Qualität der zugewiesenen Teilnehmer/innen.

Im Wettbewerb um die neuen PSA-Aufträge im Jahre 2005 setzten sich auch Anbieter/innen durch, die weniger als einen Euro Vermittlungshonorar verlangten. Es ist davon auszugehen, dass diese Bieter/innen nicht an vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung interessiert sind, sondern die Fallpauschalen über den sechsmonatigen Förderzeitraum als eine Form von Lohnkostenzuschuss mitnehmen. Diese Strategie wurde in Interviews von PSA-Betreiberinnen und -Betreibern bestätigt. Dass sich solche Angebote durchsetzen konnten, weist darauf hin, dass bei der Gestaltung der Verdingungsunterlagen wenig Wert auf die Vermittlungsorientierung der PSA gelegt wurde. Die interviewten Mitarbeiter/innen der Regionalen Einkaufszentren betonten, auch solche Angebote seien nicht aus dem Wettbewerb auszuschließen, wenn die Anbieter/innen ihre Kalkulationen plausibel machen könnten. Sie gehen davon aus, dass die vertraglichen Regelungen zu Zielvorgaben und Vertragsstrafen solche unseriösen Anbieter/innen vom Markt verdrängen.

Es sind zwei Typen erfolgreicher PSA-Betreiber/innen erkennbar: erstens solche, die bereits vorher Erfahrung in der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesammelt haben und damit sowohl mit den Besonderheiten der Zielgruppen vertraut sind als auch auf ein Kundennetzwerk zurückgreifen können, und zweitens Anbieter/innen der gewerblichen Zeitarbeit, die ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung der PSA einbringen können. Einige PSA-Betreiber/innen aus dem Bereich der Bildungsträger haben das Potenzial vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung im Laufe des Betriebes einer PSA erkannt und nutzen die mögliche Brückenfunktion des Verleihs heute auch außerhalb der PSA. Andere Anbieter/innen, gewerbliche

wie Bildungsträger/innen, haben dagegen die Aufgabe der PSA oder das Potenzial des jeweiligen Arbeitsmarktes falsch eingeschätzt und sind nicht zuletzt deshalb gescheitert.

Umsetzungsmängel werden auch von PSA-Beschäftigten berichtet. Entgegen der Verpflichtung, in verleihfreien Zeiten Weiterbildung anzubieten, gaben nur 30% derjenigen Teilnehmer/innen, die im Jahr 2003 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, und 23% derjenigen des Jahres 2004 an, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl nur 3% bzw. 9% keine verleihfreie Zeit hatten.

Hinsichtlich der Qualität von Zeitarbeitskräften aus PSA und aus kommerziellen Zeitarbeitsbetrieben sahen rund 58% von 303 Entleihbetrieben, die Erfahrung mit beiden Formen der Zeitarbeit hatten, im Frühjahr 2006 keinen Unterschied zwischen den Zeitarbeitskräften, ein gutes Drittel war dagegen der Meinung, dass PSA-Leiharbeitskräfte schlechter seien.<sup>17</sup> Im Vergleich zum Jahr 2005 hatte sich damit das Meinungsbild zuungunsten der PSA-Beschäftigten verschoben; damals sahen noch 71% von 217 Einleihbetrieben keinen Unterschied und 25% hielten PSA-Beschäftigte für schlechter.

Nach der Freigabe im Jahr 2006 wollen 39% der 154 im 1. Quartal 2006 befragten Agenturen für Arbeit voraussichtlich weiterhin mindestens eine PSA betreiben, 45% werden dies voraussichtlich nicht tun. In 16% der Agenturen war darüber noch nicht entschieden.

### **Wirkungen**

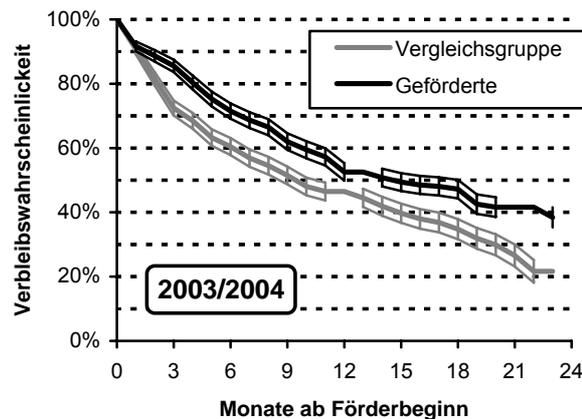
Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäftigung aufgenommen haben, *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten (vgl. Abbildung 24). Die Eingliederungschancen der Teilnehmer/innen verschlechtern sich also. Nach separaten quantitativen Wirkungsanalysen gilt dies in besonderem Maße sowohl für Ostdeutschland als auch für teilnehmende Männer sowie für Personen, die im Jahr 2004 eine PSA-Beschäftigung aufgenommen haben (vgl. Anhang 4). Auch Führungskräfte aus 154 Agenturen für Arbeit stimmten im 1. Quartal 2006 überwiegend der Aussage *nicht* zu, dass die Vermittlung in reguläre Beschäftigung über PSA gut funktioniere.

Es gibt keine empirischen Hinweise darauf, dass die Integration von PSA-Beschäftigten in Erwerbstätigkeit stabiler ist als die einer Vergleichsgruppe.

---

<sup>17</sup> Ergebnis basiert auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f (RWI / ISG / IWH / GISA / Prof. Burda).

**Abbildung 24: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit**



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für PSA-Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne PSA-Beschäftigung ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzband). Die Wirkung einer PSA-Beschäftigung kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung einer PSA-Beschäftigung auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn das Konfidenzband der PSA-Geförderten unter demjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch umgekehrt: Eine PSA-Beschäftigung hat eine (statistisch gesicherte) negative Wirkung auf die Integration in Erwerbstätigkeit.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser PSA-Beschäftigung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne PSA-Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

Für die untersuchten PSA-Beschäftigungen in den Jahren 2003 und 2004 wendete die Bundesagentur im Durchschnitt je Teilnehmer/in etwa 6.939 EUR auf. Die Arbeitslosigkeitsdauer der Geförderten müsste aufgrund der PSA-Beschäftigung daher deutlich verkürzt werden, wenn dieses Instrument fiskalisch für die Bundesagentur im Bereich der Arbeitslosenversicherung erfolgreich sein sollte. Es tritt jedoch der umgekehrte Effekt ein; durch eine PSA-Beschäftigung verlängert sich die Arbeitslosigkeit der Geförderten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass PSA nicht selten zur Überprüfung der Verfügbarkeit eingesetzt wird und damit unter Umständen auch Einsparungen beim Arbeitslosengeld bewirken könnte.

In fast drei Fünfteln der im 1. Quartal 2006 befragten 154 Agenturen beurteilten die Führungskräfte die nach den geänderten Konditionen ab 2005 vergebenen PSA zwar als wirtschaftlicher als die vor den Änderungen eingerichteten. Allerdings gaben in einer deutlichen Mehrheit der Agenturen die Führungskräfte an, dass auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis der PSA nach den neuen

Konditionen (sehr) schlecht sei. In rund 60% der Agenturen hielten es die Führungskräfte für sinnvoller, Zeitarbeitsfirmen einen regulären Eingliederungszuschuss zu zahlen, als Personal-Service-Agenturen zu unterhalten.

### 3.2.6 Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein

Seit Anfang 2003 werden Arbeitslose nicht mehr Bildungsmaßnahmen zugewiesen, sondern jede/r Arbeitslose, der bzw. dem eine Weiterbildung bewilligt wurde, erhält einen Bildungsgutschein (§ 77 Abs. 3 SGB III). Im Rahmen der darauf bescheinigten Möglichkeiten (Bildungsziel, Dauer, regionale Eingrenzung) kann dann die Weiterbildungsmaßnahme frei gewählt werden. Die ausgewählten Träger/innen müssen der Agentur für Arbeit diesen Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorlegen.

Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen mit einer prognostizierten Verbleibsquote<sup>18</sup> von mindestens 70% zugelassen. Grundlage für die Verbleibsprognose sind Verbleibsquoten vorangegangener Weiterbildungen, die regionale arbeitsmarktliche Entwicklung und der erwartete Arbeitsmarktbedarf. Für potenzielle Teilnehmer/innen muss außerdem eine im Beratungsgespräch mit der bzw. dem Vermittler/in erstellte individuelle Eingliederungsprognose ergeben, dass nach der Weiterbildung eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Teilnehmer/innen einen adäquaten Arbeitsplatz finden.

Seit Anfang 2003 müssen Träger/innen und Maßnahmen von Zertifizierungsagenturen (fachkundigen Stellen) geprüft und anerkannt werden (§§ 84-87 SGB III). Durch die Mitte 2004 in Kraft getretene Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung (AZWV) wurden die Verfahren für die Anerkennung von Zertifizierungsstellen als fachkundige Stelle durch die Bundesagentur für Arbeit und für die Zulassung von Trägerinnen und Trägern sowie Maßnahmen geregelt. Bei bis Ende 2005 beginnenden Maßnahmen nahm die Bundesagentur für Arbeit übergangsweise noch die Aufgaben der fachkundigen Stellen wahr, soweit noch keine entsprechende Zertifizierungsstelle eingerichtet wurde.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1b (IZA / DIW / infas).

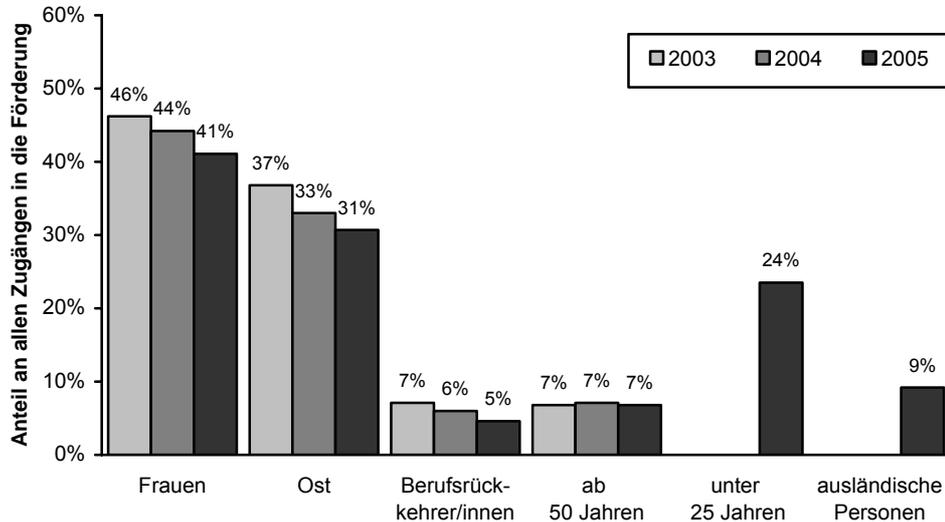
#### Förderstrukturen

Die Zahl der jährlich neu begonnen Weiterbildungsmaßnahmen ist von 523.000 im Jahr 2000 um gut 75% auf nur noch 132.000 im Jahr 2005 zurückgegangen. Dabei entfiel 2005 die Hälfte der Zugänge auf das SGB III. Und auch der jahresdurchschnittliche Teilnehmerbestand sank zwischen 2000 und 2005 um 68% auf 114.000. Der Anteil von Frauen an den Zugängen in geförderte berufliche Weiterbildung hat von 2003 auf 2005 abgenommen (vgl. Abbildung 25). Während sie 2003 und 2004 bei den Förderzugängen etwa entsprechend ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand vertreten waren, waren sie 2005 mit 41% an den Zugängen unterrepräsentiert. Deutlich unterrepräsentiert sind Ältere ab 50 Jahren und zumindest im Jahr 2005 auch ausländische Personen. Deutlich überrepräsentiert waren mit 24% an den Zugängen im Jahr 2005 Jugendliche unter 25 Jahren und auch Berufsrückkehrer/innen waren leicht überproportional vertreten. Ostdeutsche sind unter den

<sup>18</sup> Anteil der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines 6-Monatszeitraums im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

Zugängen in den drei Jahren etwa proportional zu ihrem Anteil am Bestand der Arbeitslosen vertreten.

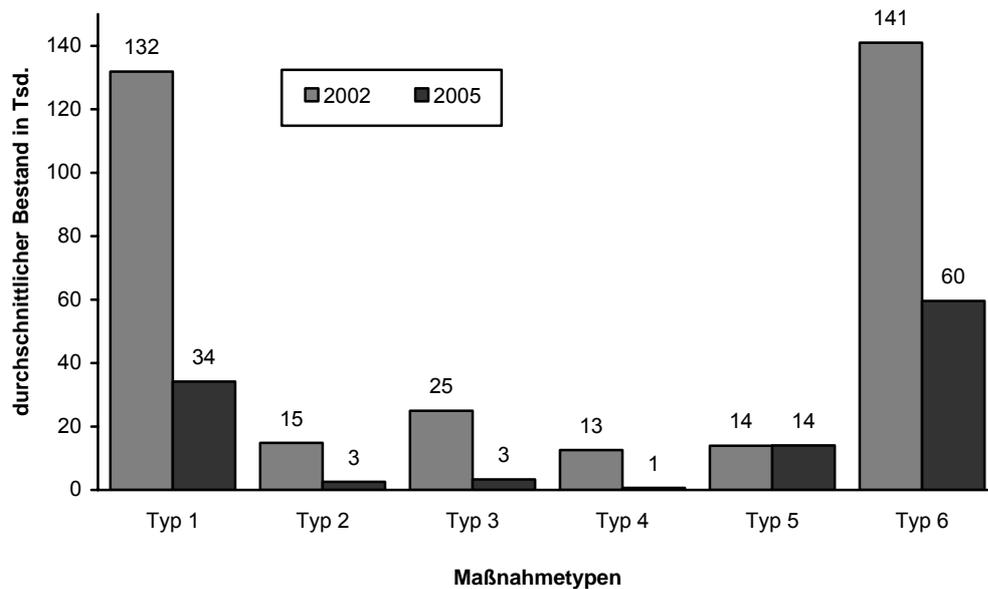
**Abbildung 25: Förderzugänge in die geförderte berufliche Weiterbildung**



Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger; Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Mit der deutlichen Reduktion geförderter beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen hat sich zwischen 2002 und 2005 auch die Maßnahmestruktur deutlich verändert (vgl. Abbildung 26). Nach wie vor sind die eher kürzeren berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildungen (Maßnahmentyp 1) und die längeren Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmentyp 6) die beiden wichtigsten Maßnahmearten im Förderbestand. Dabei waren erstere vom allgemeinen Rückgang der Förderung beruflicher Weiterbildung stärker betroffen als letztere. Es ist aber zu berücksichtigen, dass Veränderungen der Bewilligungspolitik bei längeren Maßnahmen in den Beständen erst später sichtbar werden als bei kürzeren Maßnahmen. Entsprechend könnte sich der Anteil längerer Maßnahmen im weiteren Verlauf verringern.

**Abbildung 26: Teilnehmerbestand der Förderung beruflicher Weiterbildung nach Maßnahmetypen**

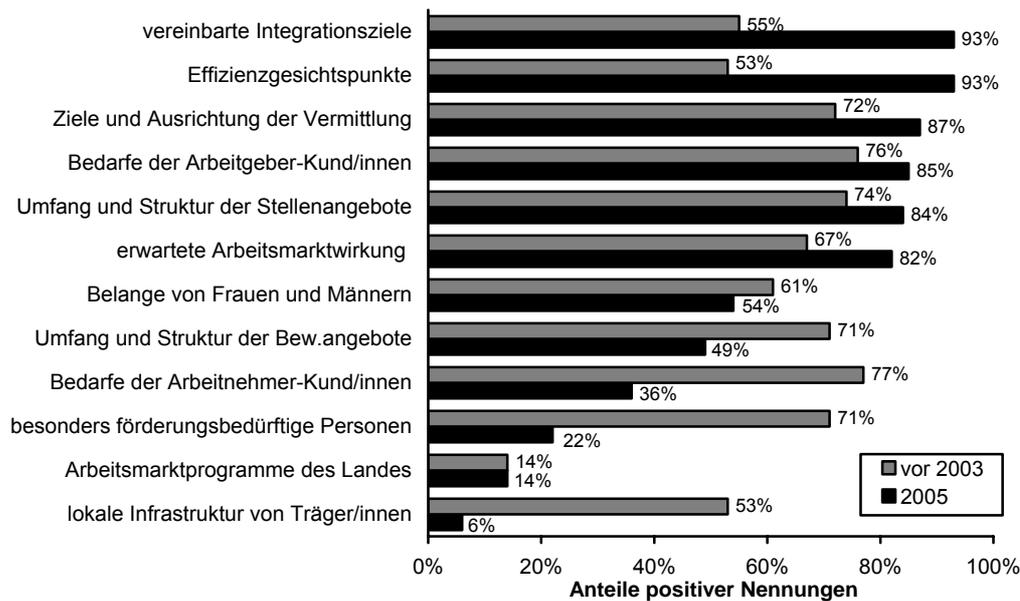
Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Typ 1: berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung; Typ 2: berufspraktische Weiterbildung; Typ 3: Übungseinrichtungen; Typ 4: sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss; Typ 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf; Typ 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

### Umsetzung

Im Zuge der Reformen hat die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung in den Agenturen für Arbeit im Vergleich zur Situation vor 2003 einen deutlichen Wandel erfahren. Nach den Angaben von Führungskräften in 163 Agenturen im 1. Quartal 2005 steht nach der Reform die effiziente Integration der geförderten Personen in den Arbeitsmarkt stärker im Fokus. Der Einsatz geförderter beruflicher Weiterbildung orientiert sich in erster Linie an den mit den Regionaldirektionen vereinbarten Integrationszielen sowie an Effizienzgesichtspunkten (vgl. Abbildung 27). Die aus Mitteln des SGB III geförderte Weiterbildung wird enger mit der Arbeitsvermittlung verknüpft. Dadurch erhalten auch verfügbare Stellenangebote und der Bedarf der Arbeitgeberkundinnen und -kunden ein höheres Gewicht bei der Ausrichtung der Weiterbildung. Deutlich an Bedeutung verloren haben dagegen die Ausrichtung der Politik an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen und die Orientierung am Bedarf von Arbeitnehmerkundinnen und -kunden. Auch von der örtlichen Infrastruktur der Bildungsträger/innen machten sich die Agenturen nach eigenem Bekunden stärker frei.

**Abbildung 27: Bedeutung verschiedener Aspekte für die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung**



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer Skala von 1 (keine Bedeutung) bis 4 (sehr große Bedeutung) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

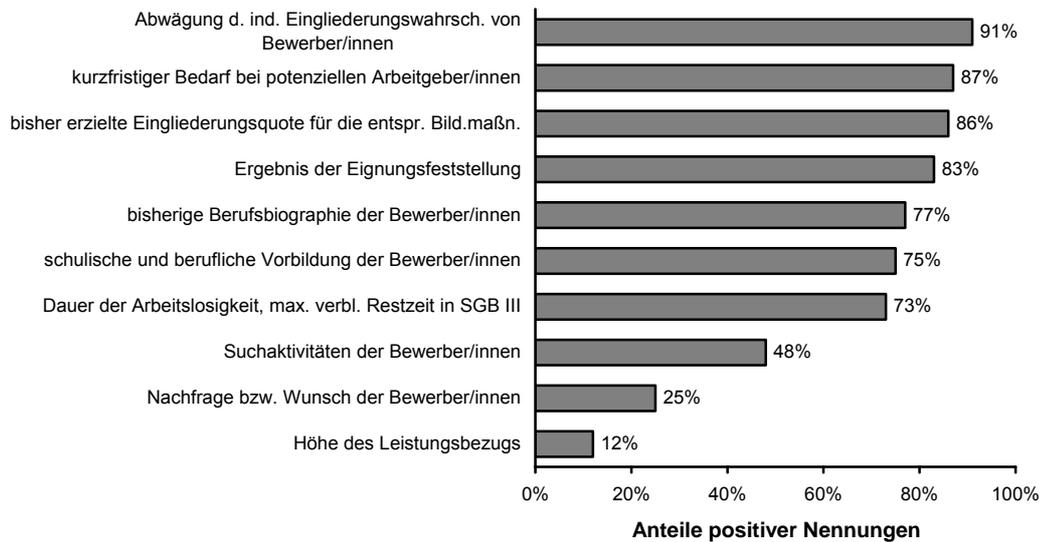
Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Als zentrales Steuerungselement bei der Förderung beruflicher Weiterbildung wird von den Führungskräften in den Agenturen die im Zuge des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit eingeführte Bildungszielplanung gesehen. In der Bildungszielplanung dokumentiert die jeweilige Agentur, welches Angebot im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erforderlich ist und mit welchen Schwerpunkten (insbesondere die Anzahl der Bildungsgutscheine je Bildungsziel) sie ihr Mittelbudget umsetzen will. Die Bildungszielplanung hat vorläufigen Charakter und kann jederzeit entsprechend der aktuellen Haushaltslage angepasst werden. Bei der Erstellung ihrer Bildungszielplanung orientieren sich die Agenturen nach eigenen Angaben vor allem an der Verfügbarkeit von Mitteln sowie kurzfristigen Bedarfen von einzelnen Branchen oder Betrieben bzw. des lokalen Arbeitsmarktes. Mittelfristige Tendenzen des lokalen Arbeitsmarktes und insbesondere langfristige Tendenzen bei beruflichen Qualifikationsstrukturen spielen dagegen in der Planung eine untergeordnete Rolle.

Der Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70% bei der Zulassung von Maßnahmen kommt in den Agenturen für Arbeit ein hoher Stellenwert zu. Ihre Umsetzung gestaltet sich nach Aussagen der Mitarbeiter/innen im Frühjahr 2005 aus verschiedenen Gründen jedoch häufig schwierig. Die 70%-Verbleibsquote sei lediglich ein Hilfskonstrukt, zu dem hinreichende Maßgaben und exakte Datengrundlagen für die Umsetzung fehlten. Außerdem sei sie bei einer schlechten regionalen Marktlage nur schwer einzuhalten und ihre konsequente Umsetzung würde mittel- bis langfristig zu einer erheblichen Ausdünnung des Bildungsangebots führen. Wiederholt wird in diesem Zusammenhang betont, dass die Regel zu einer konsequenten Vorauslese bei Kundinnen und Kunden führe.

Die Agenturen für Arbeit orientieren sich bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen, d.h. bei der Auswahl potenzieller Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung, insbesondere an der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit der Bewerber/innen nach der Weiterbildung und auch relativ stark am Ergebnis der Eignungsfeststellung und an der bisherigen Berufsbiographie (vgl. Abbildung 28).

**Abbildung 28: Kriterien für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen**



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer Skala von 1 (gar nicht wichtig) bis 4 (sehr wichtig) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Sowohl Führungskräfte als auch Vermittler/innen in den Agenturen für Arbeit sehen beim Bildungsgutschein Vorteile in der neuen Wahlfreiheit der Kundinnen und Kunden, verbunden mit einer motivationserhöhenden Stärkung von Selbstorganisation und Eigeninitiative. Eine höhere Motivation von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie eine Verringerung der Abbruchquoten werden hervorgehoben. Nach den Erfahrungen der Vermittler/innen aus den Arbeitsagenturen können aber nicht marktfähige Kundinnen und Kunden nicht gut mit dem Bildungsgutschein umgehen und sind überfordert. Schlechtere Zugangschancen und Probleme mit der Eigenverantwortung werden für geringer qualifizierte Personen, Ältere, allein Erziehende, behinderte und wenig mobile Personen sowie nicht zuletzt für Personen mit Sprachschwierigkeiten (und dabei auch Immigrantinnen und Immigranten) betont. Die sozialelektive Auswahl unter den potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern wird durch den Bildungsgutschein und die individuelle Eingliederungsprognose also offenbar noch verstärkt. Im gleichen Zusammenhang wird in den Agenturen deutlich hervorgehoben, dass positive Entwicklungen wie eine Verringerung von Problemfällen in Maßnahmen und ein Sinken von Abbruchquoten nur durch eine gesteuerte Auswahl im Kundenbereich erreicht werden.

Problematisch wird von den Vermittlerinnen und Vermittlern auch der mit dem Bildungsgutschein verbundene Verwaltungsaufwand empfunden. Dieser entstehe dadurch, dass man sich an die Bildungszielplanung zu halten habe, die jedoch für die operative Ebene der Vermittlungstätigkeit häu-

fig zu vage sei. Darüber hinaus beanspruche die konkrete Produktion des Bildungsgutscheins viel Zeit. Dies gehe zu Lasten der Beratungszeit für teilweise verunsicherte und überforderte Kundinnen und Kunden. Auch erweist sich der Nachsteuerungsbedarf als hoch. So hat man bis zum 1. Quartal 2005 in über 90% der 163 befragten Agenturen Erfahrungen mit dem Nicht-Zustandekommen von Bildungsmaßnahmen gemacht, weil die Bildungsträger/innen oft nicht genügend Bewerber/innen finden, um ihre Veranstaltungen zu besetzen. Auch gibt es für spezifische Qualifizierungen nicht immer genügend Anbieter/innen, worauf immerhin noch von 56% der Agenturen hingewiesen wird. Dass Bildungsgutscheine nicht eingelöst werden, weil die Bewerber/innen nicht in der Lage seien, geeignete Träger/innen zu finden, wird von den Agenturen mit 41% erst an dritter Stelle genannt. Dem Nicht-Zustandekommen von Maßnahmen wegen zu geringer Teilnehmerzahl könnte dadurch begegnet werden, dass die Agenturen anhand von Erfahrungswerten mehr Bildungsgutscheine ausgeben als gemäß Bildungszielplanung benötigt werden. Nach Aussagen von acht in Tiefeninterviews befragten Agenturleitungen war dies im Frühjahr 2006 jedoch nicht die übliche Praxis der Agenturen.

Um die Schwierigkeiten beim Zustandekommen von Weiterbildungsmaßnahmen zumindest partiell abzubauen, geben die Agenturen den Kundinnen und Kunden vielfältige Hilfestellungen zur Bildungsträgersuche, wie allgemeine Informationen, Verweise auf die Datenbank für Aus- und Weiterbildung KURS, die Ausgabe von Trägerlisten bis hin zu konkreten Empfehlungen auf Ebene von Bildungszielen und unzulässigerweise sogar auf einzelne Träger/innen. Hinsichtlich der Datenbank KURS wird von den Vermittlerinnen und Vermittlern vielfach jedoch bezweifelt, dass sie im Suchprozess der Kundinnen und Kunden tatsächlich hilfreich ist. Sie überfordert aus Sicht der Agenturmitarbeiter/innen die Kundinnen und Kunden grundsätzlich, ist im Einzelnen kaum benutzerfreundlich und schwer zu bedienen. Gerade angesichts der neuen Zuweisungspraxis müssten Kundinnen und Kunden Informationen zu beruflicher Weiterbildung aber systematisch und benutzerfreundlich erlangen können. Mit KURS sei dies kaum möglich.

Das Verhältnis zwischen Agenturen und Maßnahmeträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der Reformen grundlegend verändert. Die Kommunikationsbeziehungen sind einseitiger geworden. Die Agenturen veröffentlichen ihre Bildungszielplanungen nunmehr im Internet, Informationsveranstaltungen mit Bildungsträgerinnen und -trägern finden nicht mehr flächendeckend statt. Zuvor bestehende Netzwerke lösten sich offenbar auf. Diese Entwicklung wird von den Trägerinnen und Trägern ausdrücklich kritisiert. Nach der Reform seien die Informationen durch die Agenturen mangelhaft. Entsprechend schlecht fällt auch die Gesamtbewertung der Reform durch diese Gruppe aus. Nur 6% von 409 befragten Bildungsträgerinnen und -trägern bewerteten im Frühjahr 2005 die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung auf einer fünfstufigen Skala mit einem der beiden besten Werte.

Mit der Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen waren 1.065 im Frühjahr 2005 befragte Teilnehmer/innen überwiegend zufrieden. Insbesondere beurteilten fast drei Viertel sowohl der männlichen als auch der weiblichen Teilnehmer die Vereinbarkeit der zeitlichen Lage der Weiterbildung mit der persönlichen Situation als (sehr) gut. Mit den Inhalten der Weiterbildung waren knapp drei Fünftel der Befragten (sehr) zufrieden. Frauen waren mit 56% positiver Nennungen hier allerdings etwas skeptischer als Männer (60%). Insbesondere die Zusammensetzung von Teilnehmergruppen wird eher schlecht bewertet; hiermit waren nur 47% der Teilnehmer/innen (sehr) zufrieden. In

Tiefeninterviews werden von Teilnehmerinnen und Teilnehmern wenig homogene und auch überbelegte Gruppen als Probleme benannt. Dies habe teilweise zur eigenen Unterforderung während der Weiterbildungsmaßnahmen geführt.

Die Umsetzung eines weiteren Reformbausteins, der Akkreditierung von fachkundigen Stellen für die Zulassung von Maßnahmeträgerinnen und -trägern sowie von Weiterbildungsmaßnahmen, erfolgte nach Einrichtung der Anerkennungsstellen bei der Bundesagentur für Arbeit ab April 2005. Bis zum April 2006 wurden durch die zuständige Stelle der Bundesagentur für Arbeit insgesamt 23 solcher Zertifizierungsstellen zugelassen. Anfang 2006 hatten die 10 befragten fachkundigen Stellen zwischen drei und sechzig feste Mitarbeiter/innen; darüber hinaus werden freie Mitarbeiter/innen eingesetzt.

Ende 2005 hatten rund 500 Bildungsträger/innen ihre Zulassung bei einer der 10 befragten fachkundigen Stellen beantragt. Dabei handelte es sich vor allem um größere Träger/innen, kleinere und mittelgroße Bildungsträger/innen hatten nach Auskunft der Befragten zu diesem Zeitpunkt vielfach noch keinen Antrag auf Zertifizierung eingereicht. Anfang 2006 waren rund 70% dieser Anträge bewilligt worden, die übrigen befanden sich weitgehend noch in Bearbeitung. Das weist darauf hin, dass in der ersten Phase der Tätigkeit der fachkundigen Stellen keine unbearbeiteten oder gar unbearbeitbaren Antragsberge entstanden sind. Die Dauer des Antragsverfahrens hängt vor allem von der Größe der Träger/innen ab und liegt nach Angaben der befragten Stellen zwischen mindestens drei Wochen und maximal drei Monaten.

Zentrale Kriterien der fachkundigen Stellen bei der Zertifizierung der Träger/innen sind gemäß der AZWV der Nachweis eines wirksamen Qualitätsmanagementsystems, die Arbeitsmarktrelevanz der Maßnahmeangebote, die fachliche und pädagogische Eignung des Personals, die räumliche und technische Ausstattung sowie die Leistungsfähigkeit der Träger/innen. Insbesondere bei kleinen und mittleren Trägerinnen und Trägern treten bezüglich des Qualitätsmanagementsystems Dokumentationsprobleme auf; einige haben auch noch nie von solchen Systemen gehört. Auch sind die vereinzelt Ablehnungen von Trägerinnen und Trägern vor allem auf mangelnde Qualitätsmanagementsysteme zurückzuführen. Angaben der Träger/innen werden von den Zertifizierungsstellen nicht nur anhand der eingereichten Unterlagen sondern auch durch Vor-Ort-Kontrollen überprüft. So wird von allen befragten fachkundigen Stellen vor der Entscheidung über die Zertifizierung mindestens eine Begehung vor Ort durchgeführt.

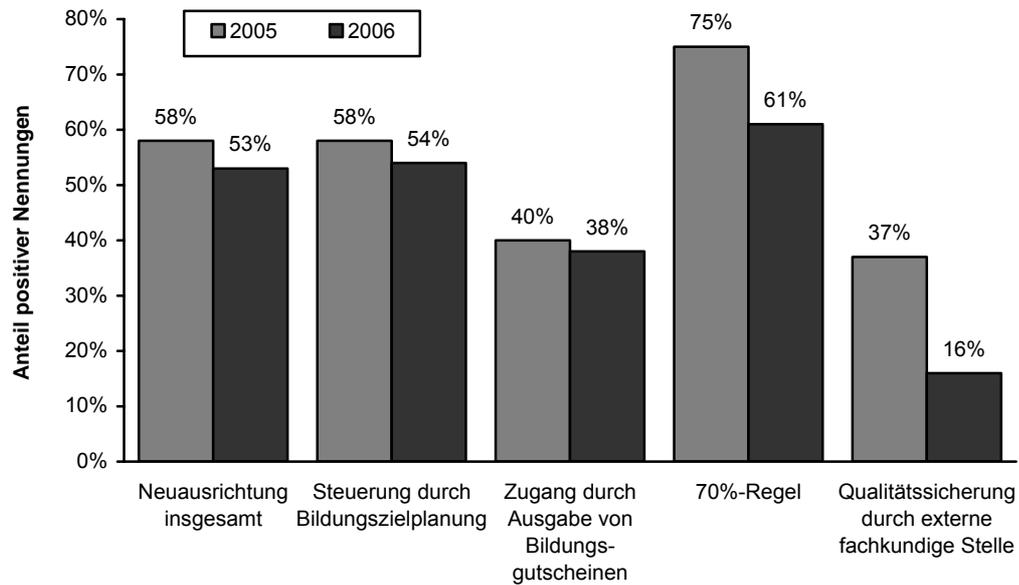
Aufgrund der ersten Erfahrungen mit Zertifizierungen wiesen die Befragten auf folgende Probleme hin:

- Die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung (AZWV) ist vielen Bildungsträgerinnen und -trägern noch nicht bekannt. Insbesondere gibt es bei den Trägerinnen und Trägern teilweise große Unsicherheit über den Modus und die Inhalte der Antragsstellung.
- Die AZWV gibt zwar Regeln zur Systemprüfung vor. Es fehlt jedoch noch an hinreichend konkreten Kriterien, die ein einheitliches Vorgehen der fachkundigen Stellen bei der Prüfungsdurchführung sicherstellen.

- Bei der Prüfung der Weiterbildungsmaßnahmen sind Durchschnittskostensätze der Bundesagentur für Arbeit zugrunde zu legen. Die Zertifizierungsagenturen stellen jedoch häufig fest, dass solche Durchschnittskostensätze nicht deckungsfähig sind. Aus ihrer Sicht ist es schwierig, sich aufgrund von scheinbar feststehenden Verwaltungsparametern das Ergebnis der eigenen Prüfung gewissermaßen vorschreiben zu lassen.
- Es fehlt eine zentrale Datenbasis der Prüfergebnisse der fachkundigen Stellen. Da Bildungsträger/innen die freie Auswahl unter den fachkundigen Stellen haben und auch ihre Zertifizierung bei mehreren Stellen beantragen können, bewerben sich möglicherweise von einer Stelle bereits abgelehnte Träger/innen auch bei anderen Stellen.

Für die Qualitätssicherung *nach* erfolgter Zertifizierung der Weiterbildungsträger/innen sind nach der AZWV einerseits die fachkundigen Stellen im Rahmen einer jährlichen Überprüfung der wirksamen Anwendung der Qualitätssicherungssysteme zuständig. Andererseits haben nach § 86 SGB III die Agenturen für Arbeit die Durchführung der Maßnahmen zu überwachen und den Erfolg zu beobachten. Die gewonnenen Erkenntnisse sind den fachkundigen Stellen mitzuteilen. Die Verfahrensweisen der Agenturen bei Qualitätsprüfungen sind den fachkundigen Stellen nur teilweise oder auch gar nicht bekannt. Auch gab es bis zum Befragungszeitpunkt erst in einer der befragten fachkundigen Stellen erste Erfahrungen mit den im SGB III vorgesehenen Mitteilungen der Agenturen. Bei den übrigen Befragten gibt es bislang keine Kooperation mit den Agenturen. Die fachkundigen Stellen verweisen diesbezüglich auf Akzeptanzprobleme und vertreten auch die Ansicht, ein Informationsaustausch sei von den Agenturen gar nicht gewollt. Auch äußerten sich die Befragten kritisch zum Informationsstand der Arbeitsagenturen über die neuen Zertifizierungsverfahren und die konkreten Tätigkeiten der Zertifizierungsstellen.

Auch auf Seiten der Agenturen für Arbeit wird Skepsis gegenüber den Zertifizierungsagenturen deutlich. Sie bewerten die Qualitätssicherung durch externe fachkundige Stellen im Jahr 2006 noch kritischer als dies im Jahr 2005 bereits der Fall war (vgl. Abbildung 29). Während im Frühjahr 2005 noch 37% der befragten Agenturen diesen Reformaspekt positiv bewerteten - ohnehin der schlechteste Wert unter den abgefragten Reformkomponenten - war dieser Anteil unter den 154 im 1. Quartal 2006 befragten Agenturen weniger als halb so groß. Insgesamt wird die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung von den Agenturen in 2006 aber ähnlich positiv bewertet wie 2005. Eine größere Verschiebung gab es nur bei der Beurteilung der prognostizierten Verbleibsquote, deren positive Bewertung von 75% auf 61% abgenommen hat. Dennoch erhält sie unter den abgefragten Reformaspekten weiterhin die größte Zustimmung.

**Abbildung 29: Bewertung der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch Agenturen für Arbeit (2005 und 2006)**

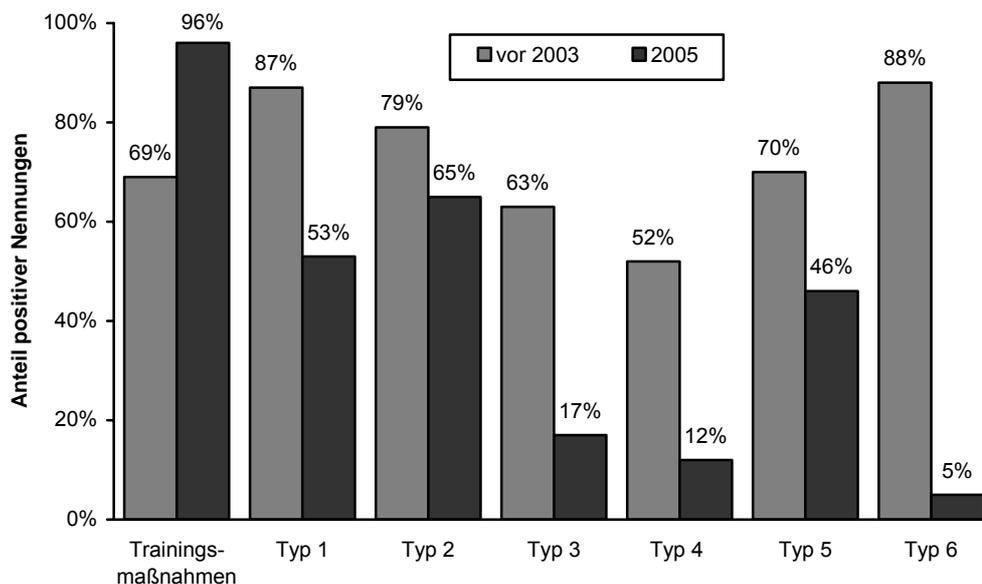
Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005 und in 154 Agenturen für Arbeit im 1. Quartal 2006. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer fünfstufigen Ordinalskala von negativ bis positiv eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

### Wirkungen

Der Stellenwert der geförderten Weiterbildung für die Agenturen für Arbeit hat sich im Zuge der Reformen deutlich verändert (vgl. Abbildung 30). Nach Angaben der Agenturen haben im Vergleich zur Förderpolitik vor den Reformen alle Typen geförderter Weiterbildung mehr oder weniger stark an Bedeutung verloren. Im Gegensatz dazu haben die relativ kurzen und deutlich kostengünstigeren Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen (§§ 48-52 SGB III) deutlich an Bedeutung für die Geschäftspolitik der Agenturen gewonnen.

**Abbildung 30: Stellenwert von Maßnahmentypen beruflicher Weiterbildung und von Trainingsmaßnahmen**



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Typ 1: berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung; Typ 2: berufspraktische Weiterbildung; Typ 3: Übungseinrichtungen; Typ 4: sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss; Typ 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf; Typ 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer Skala von 1 (keine Bedeutung) bis 4 (sehr große Bedeutung) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Der Bedeutungsverlust der geförderten Weiterbildung wird durch die Befragung von 409 Bildungsträgerinnen und -trägern im Frühjahr 2005 bestätigt. Im Angebotsspektrum von 71% dieser Träger/innen hatten im Jahr 2002 geförderte berufliche Weiterbildung, Umschulungen und berufliche Aufstiegsqualifizierungen einen hohen bis sehr hohen Stellenwert; im Jahr 2004 war dies dagegen nur noch bei 53% der Befragten der Fall. Dieser Rückgang war bei ostdeutschen Trägerinnen und Trägern mit 22 Prozentpunkten noch deutlicher als in den alten Bundesländern (minus 17 Prozentpunkte).

Die wirtschaftliche Lage der Bildungsträger/innen hat sich im Zuge der Reformen eher verschlechtert. Von den befragten Bildungsträgerinnen und -trägern berichten 44% von im Jahr 2004 im Vergleich zum Jahr 2002 gesunkenen Umsätzen; steigende Umsatzzahlen weisen dagegen lediglich 20% der Träger/innen auf. Dabei waren in Ostdeutschland gut die Hälfte und in Westdeutschland zwei Fünftel der Träger/innen von gesunkenen Umsatzzahlen betroffen. Zusätzlich ist der Umsatzanteil von geförderten Maßnahmen nach dem SGB III bei gut zwei Fünfteln der befragten Träger/innen zurückgegangen; ostdeutsche Träger/innen geben dies etwas häufiger an als westdeutsche (45% vs. 40%). Die Zahl der fest angestellten Lehrkräfte und Ausbilder/innen ist bei 37% der Bildungsträger/innen gesunken, von steigenden Beschäftigtenzahlen berichten dagegen lediglich knapp 12%. Dies wird zumindest im Westen Deutschlands offenbar teilweise durch freie Mitarbeiter/innen und Honorarkräfte kompensiert. So sind zwar bei 29% der westdeutschen Träger/innen

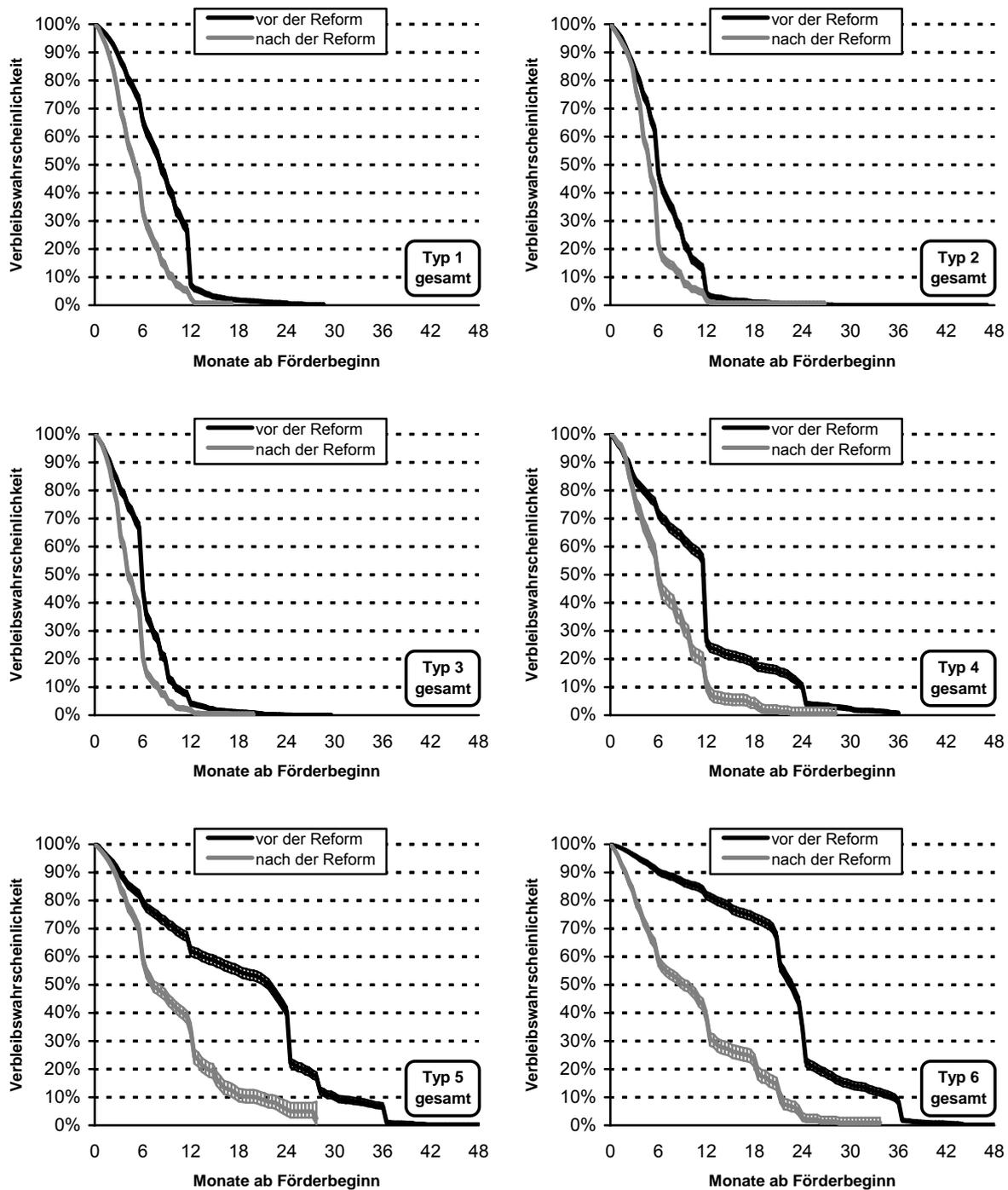
auch in diesem Bereich sinkende Zahlen zu verzeichnen, bei immerhin 23% ist die Zahl der freien Mitarbeiter/innen und Honorarkräfte allerdings gestiegen. In Ostdeutschland sind dagegen auch in diesem Bereich bei 43% der Träger/innen sinkende und nur bei 11% steigende Mitarbeiterzahlen zu beobachten. Unter den Trägerinnen und Trägern, die nicht Teil einer Unternehmensgruppe sind, planen in Ostdeutschland im Frühjahr 2005 ca. 12% in den nächsten zwei Jahren eine Fusion mit anderen Bildungsträgerinnen und -trägern, im Westen sind es knapp 6%.

Für quantitative Wirkungsanalysen wurden die verschiedenen Weiterbildungsangebote zu den folgenden sechs Maßnahmentypen zusammengefasst:

- Typ 1: berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung;
- Typ 2: berufspraktische Weiterbildung;
- Typ 3: Übungseinrichtungen;
- Typ 4: sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss;
- Typ 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf;
- Typ 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf.

Unter diesen sechs unterschiedlichen Maßnahmentypen gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede, was die Dauer der Maßnahme angeht. In Abbildung 31 ist die Verbleibswahrscheinlichkeit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern vor (schwarze Linie) bzw. nach (graue Linie) der Reform in den Maßnahmen der verschiedenen Typen dargestellt. Für alle sechs Maßnahmentypen lässt sich nach der Neuausrichtung der geförderten Weiterbildung aber eine Verkürzung des Verbleibs in den Maßnahmen feststellen. Besonders deutlich ist sie bei den Einzel- und den Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmentypen 5 und 6). Während vor der Reform erst nach knapp zwei Jahren die Hälfte der Teilnehmer/innen die Maßnahmen beendetet hatten, war dies nach der Reform bereits nach etwa sieben (Maßnahmentyp 5) bzw. neun (Maßnahmentyp 6) Monaten der Fall.

**Abbildung 31: Verbleibsdauer der Teilnehmer/innen in den Maßnahmen vor und nach der Reform der geförderten beruflichen Weiterbildung**



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) den Ausgangszustand Maßnahmeteilnahme noch nicht beendet zu haben. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird für Teilnehmer/innen vor (schwarze Linie) und nach (graue Linie) der Reform ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Analyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Verbleibswahrscheinlichkeit liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzband).

Anmerkung: Untersuchung der Verbleibswahrscheinlichkeit in der jeweiligen Maßnahme von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die in den Jahren 2000 bis 2002 (vor der Reform) bzw. 2003 und 2004 (nach der Reform) mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Die quantitativen Wirkungsanalysen untersuchen den Einfluss von geförderten Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten. Dabei wurde die Maßnahmewirkung jeweils für Geförderte vor der Reform (Förderbeginn in den Jahren 2000 bis 2002) und nach der Reform (Förderbeginn in den Jahren 2003 und 2004) betrachtet, um auch Aussagen zu den Reformwirkungen zu gewinnen.

In quantitativen Wirkungsanalysen wurde untersucht, inwieweit Geförderte während und nach Abschluss einer Maßnahme *aufgrund* der Maßnahmeteilnahme häufiger erwerbstätig bzw. seltener arbeitslos sind als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen (*Erwerbschancen* bzw. *Arbeitslosigkeitsrisiko*). Zunächst wird auf die Wirkung geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen der Geförderten eingegangen. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird der Übergang in eine ungeforderte oder geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder eine durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigkeit aufgefasst. In den Abbildungen im Anhang 5 zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter Weiterbildung zeigen die schwarzen Linien die veränderten Erwerbschancen aufgrund der Weiterbildung für den Zeitraum *vor* den Reformen, die grauen Linien stellen die Ergebnisse für den Zeitraum *nach* den Reformen dar. Bei allen Maßnahmetypen behindert die Teilnahme zunächst die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dieser sog. Lock-In-Effekt ergibt sich dadurch, dass die Teilnehmer/innen während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen bzw. die Vermittlungsaktivität ruht, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Bezüglich der Maßnahmewirkung ist im Zeitraum *vor* der Reform (schwarze Linien) berufsbezogene oder übergreifende Weiterbildung (Maßnahmetyp 1) lediglich als wenig erfolgreich einzustufen. Insbesondere sind die Ergebnisse nicht über den gesamten Beobachtungszeitraum gesichert. Die Erwerbschancen der Teilnehmer/innen an diesem Typ von Weiterbildungsmaßnahmen liegen aufgrund der Teilnahme im Durchschnitt um 5 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe. Ähnliches gilt für den verwandten Typ der berufspraktischen Weiterbildung (Maßnahmetyp 2). Geförderte Weiterbildung in Übungseinrichtungen (Maßnahmentyp 3) entfaltet nur vorübergehend eine positive Wirkung, die nach spätestens zweieinhalb Jahren verpufft. Maßnahmen der Sammelkategorie „sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss“ haben sogar einen negativen Effekt, d.h. die Erwerbschancen der Teilnehmer/innen werden im Vergleich zu denen von vergleichbaren Arbeitslosen durch die Maßnahmeteilnahme verschlechtert. Als klar erfolgreich sind dagegen die in der Regel mit einer zweijährigen Laufzeit angelegten Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf anzusehen (Maßnahmetyp 5 und 6). Der Erfolg wird allerdings um den Preis eines starken Lock-In-Effekts erkaufte.

Ein Vergleich zwischen Männern und Frauen zeigt nur im Hinblick auf die berufspraktische Weiterbildung (Maßnahmetyp 2) einen leichten Unterschied. Während dieser Maßnahmetyp für Männer dauerhaft mit einer deutlichen Verbesserung der Erwerbschancen einhergeht, macht sich bei Frauen nur vorübergehend ein positiver Effekt bemerkbar. Er tritt relativ kurz nach Ende der Maßnahme auf und hält für ungefähr ein knappes Jahr an. Danach verliert sich die positive Wirkung

völlig. Einen deutlichen Einfluss auf die Wirkung der Einzel- und der Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf hat die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit. Während sich für kurze Arbeitslosigkeitsdauern bis unter drei Monaten keine gesicherten positiven Effekte ergeben, führen die Gruppenmaßnahmen (Maßnahmentyp 6) bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von drei Monaten und länger zu einer dauerhaften Verbesserung der Erwerbschancen der Geförderten. Die Einzelmaßnahmen (Maßnahmentyp 5) zeigen insbesondere bei zuvor Langzeitarbeitslosen ausgeprägte positive und dauerhafte Verbesserungen der Erwerbschancen bis zu etwa 38 Prozentpunkten vier Jahre nach Förderbeginn. Soweit zu den Wirkungen *vor* der Reform.

Die Reform hat bei fast allen Maßnahmentypen zu einer deutlichen Verbesserung der Effektivität geführt. Selbst die sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss (Maßnahmentyp 4) weist nun einen positiven Effekt auf. Bei diesem Maßnahmentyp ist der Reformeffekt besonders ausgeprägt und entspricht einer Verbesserung der Erwerbschancen der Geförderten um 20 Prozentpunkte gegenüber der Vorreformphase. Da dieser Maßnahmentyp vor der Reform allerdings negative Wirkungen aufwies, wird der größte Teil des Reformeffekts von der Kompensation der negativen Wirkung absorbiert. Für die Langfristmaßnahmen (Maßnahmentyp 5 und 6) äußert sich die Verbesserung bislang in einer Abschwächung des Lock-In-Effekts.<sup>19</sup> Inwiefern sich auch die Maßnahmewirkung nach Abschluss einer solchen Maßnahme verbessert, kann im Rahmen des verfügbaren Beobachtungszeitraums von 18 Monaten noch nicht beurteilt werden.

Zusätzlich wurde auch die Wirkung geförderter Weiterbildung auf die Integration der Teilnehmer/innen in eine *nachhaltige* Erwerbstätigkeit, d.h. eine Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer, untersucht (ohne Abbildung). Für die untersuchten Teilnehmer/innen insgesamt zeigen sich im Vergleich zur vorherigen Betrachtung so gut wie keine Unterschiede in der Wirkung auf die Erwerbschancen. Daher wurden keine differenzierteren Analysen für verschiedene Personengruppen durchgeführt.

Analog zu den Erwerbschancen wurde das Arbeitslosigkeitsrisiko der Teilnehmer/innen untersucht (vgl. Anhang 5). Als arbeitslos gilt dabei, wer bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet ist oder sich in einer Trainingsmaßnahme, einem Deutschsprachlehrgang oder einer vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (ESF-BA-Programm) befindet. Bei in den Abbildungen im Anhang 5 dargestellten Differenzen des Arbeitslosigkeitsrisikos von Geförderten und Nicht-Geförderten spricht ein Verlauf im negativen Bereich für den Erfolg einer Maßnahme, da das Arbeitslosigkeitsrisiko der Teilnehmer/innen dann geringer ist als das der Nicht-Teilnehmer/innen. Die untersuchten Weiterbildungsmaßnahmen schneiden bei der Betrachtung des Arbeitslosigkeitsrisikos schlechter ab als bei der Untersuchung der Erwerbschancen. Lediglich für Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmentyp 6) sinkt das Arbeitslosigkeitsrisiko in der Gesamtbetrachtung gesichert unter die Null-Linie, und das auch erst etwa 42 Monate nach dem Maßnahmeeintritt. Für die übrigen Maßnahmentypen kann vor der Reform praktisch kein Typ als erfolgreich angesehen werden. Durch die Reform hat sich die Situation zwar durchweg verbessert, aber bei keinem der sechs Maßnahmentypen führt dies innerhalb der Beobachtungsperiode zu einem gesicherten positiven Effekt. Eine Erklärung für das Phänomen der Erhöhung der Erwerbschancen ohne entsprechende Senkung des Arbeitslosigkeitsrisikos kann nur darin bestehen, dass die entsprechenden Maßnahmen in einem gewissen

<sup>19</sup> Das *Ausmaß* des Lock-In-Effekts schwächt sich auf jeden Fall ab, seine *Dauer* verkürzt sich mutmaßlich.

Umfang dazu führen, dass Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Stille Reserve ausgewichen wären, durch die Maßnahme wieder in Erwerbstätigkeit gebracht werden konnten. Damit verringert sich das Arbeitslosigkeitsrisiko in der Vergleichsgruppe durch Abgänge in die Nicht-Erwerbstätigkeit, was sich gleichzeitig jedoch nicht positiv auf die Erwerbschancen in der Vergleichsgruppe auswirkt.

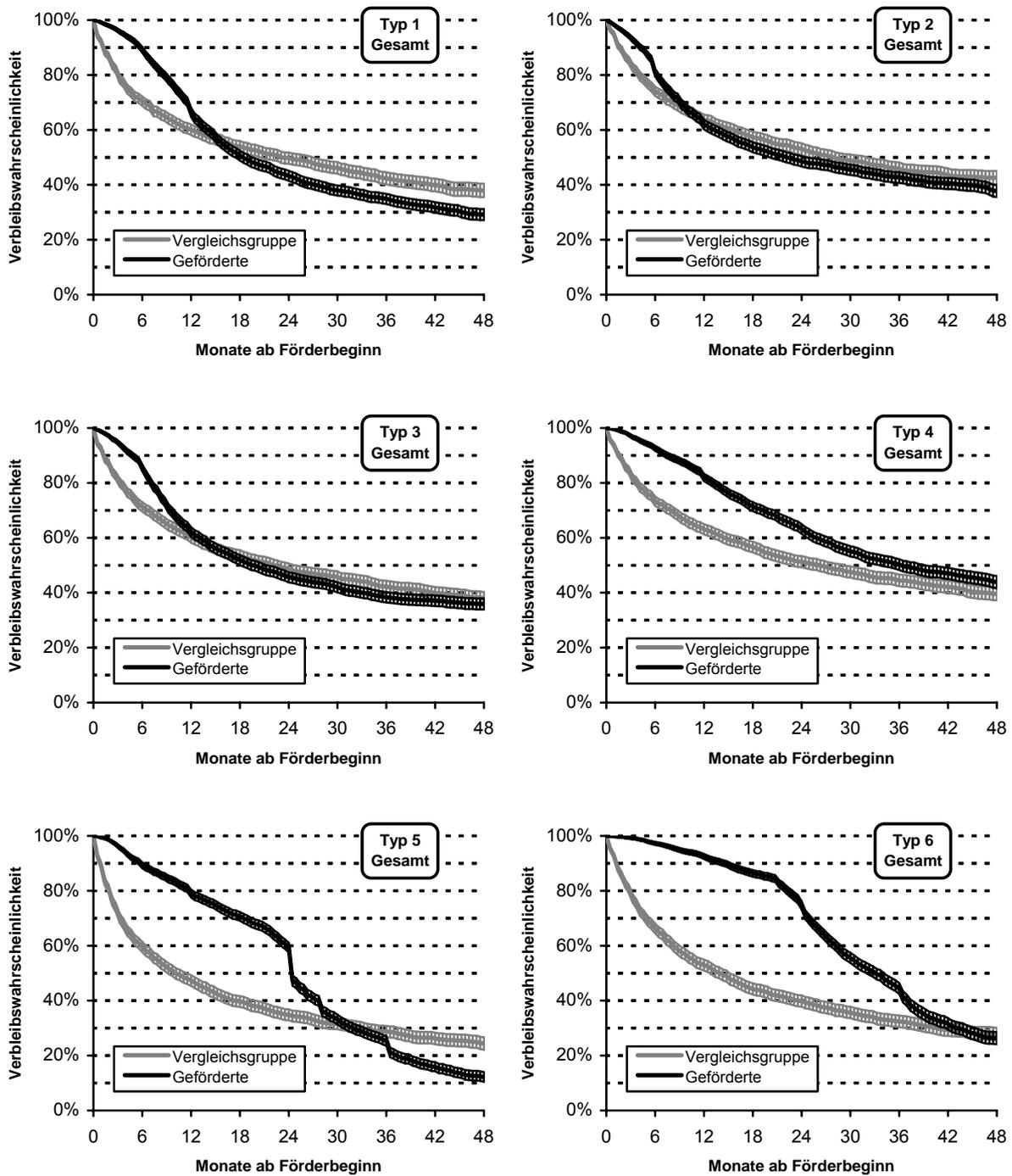
In einer weiteren Analyse wurde untersucht, ob aufgrund einer Maßnahmeteilnahme der Übergang der Geförderten in Erwerbstätigkeit früher erfolgt als in der Vergleichsgruppe bzw. im Umkehrschluss, ob die arbeitslosen Vergleichspersonen aufgrund fehlenden Übergangs in Erwerbstätigkeit länger in Arbeitslosigkeit verbleiben als die Gruppe der Teilnehmer/innen (*Verbleibswahrscheinlichkeit*). Während die Analyse der Erwerbschancen bzw. des Arbeitslosigkeitsrisikos den Erwerbsstatus zu unterschiedlichen Zeitpunkten betrachtet, wird bei der Untersuchung der Verbleibswahrscheinlichkeit nur der Zeitraum bis zum ersten Abgang aus Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Kommt es im weiteren Verlauf wieder zu einem Verlust des Arbeitsplatzes, so bleibt dies bei der Untersuchung der Verbleibswahrscheinlichkeit - im Gegensatz zu der der Erwerbschancen bzw. des Arbeitslosigkeitsrisikos - unberücksichtigt.

Hinsichtlich dieser Verbleibswahrscheinlichkeit ist für den Zeitraum *vor* der Reform eine gesicherte Verringerung des Verbleibsrisikos der Teilnehmer/innen in Arbeitslosigkeit für die berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung (Maßnahmetyp 1) nach gut zwölf Monaten und für Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmetyp 5) nach etwa 36 Monaten festzustellen (vgl. Abbildung 32). Beim Maßnahmetyp 1 sind hierfür die positiven Teilnahmeeffekte bei Männern ausschlaggebend, während bei Programmtyp 5 Frauen in stärkerem Maße von der Programmteilnahme profitieren (vgl. Anhang 5).

Besonders lange Lock-In-Effekte zeigen sich auch hier bei den Einzel- sowie den Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmetyp 5 und 6). Bei den Einzelmaßnahmen scheint es sich vorwiegend um Programme mit einer Laufzeit von zwei Jahren gehandelt zu haben. Im weiteren Verlauf sinkt die Verbleibswahrscheinlichkeit für Teilnehmer/innen an diesen Maßnahmen dann gesichert unter das Niveau der Nicht-Teilnehmer/innen.

Ähnlich wie bei der Betrachtung der Erwerbschancen zeigt sich auch hier ein Einfluss der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit auf die Maßnahmewirkung (vgl. Anhang 5). So ergibt sich für Teilnehmer/innen mit einer vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von unter drei Monaten im Verhältnis zu vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen keine gesicherte geringere Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit. Vor der Maßnahme langzeitarbeitslose Teilnehmer/innen werden aufgrund der Maßnahmeteilnahme dagegen deutlich früher in Erwerbstätigkeit integriert als Langzeitarbeitslose ohne geförderte Weiterbildung.

**Abbildung 32: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung**



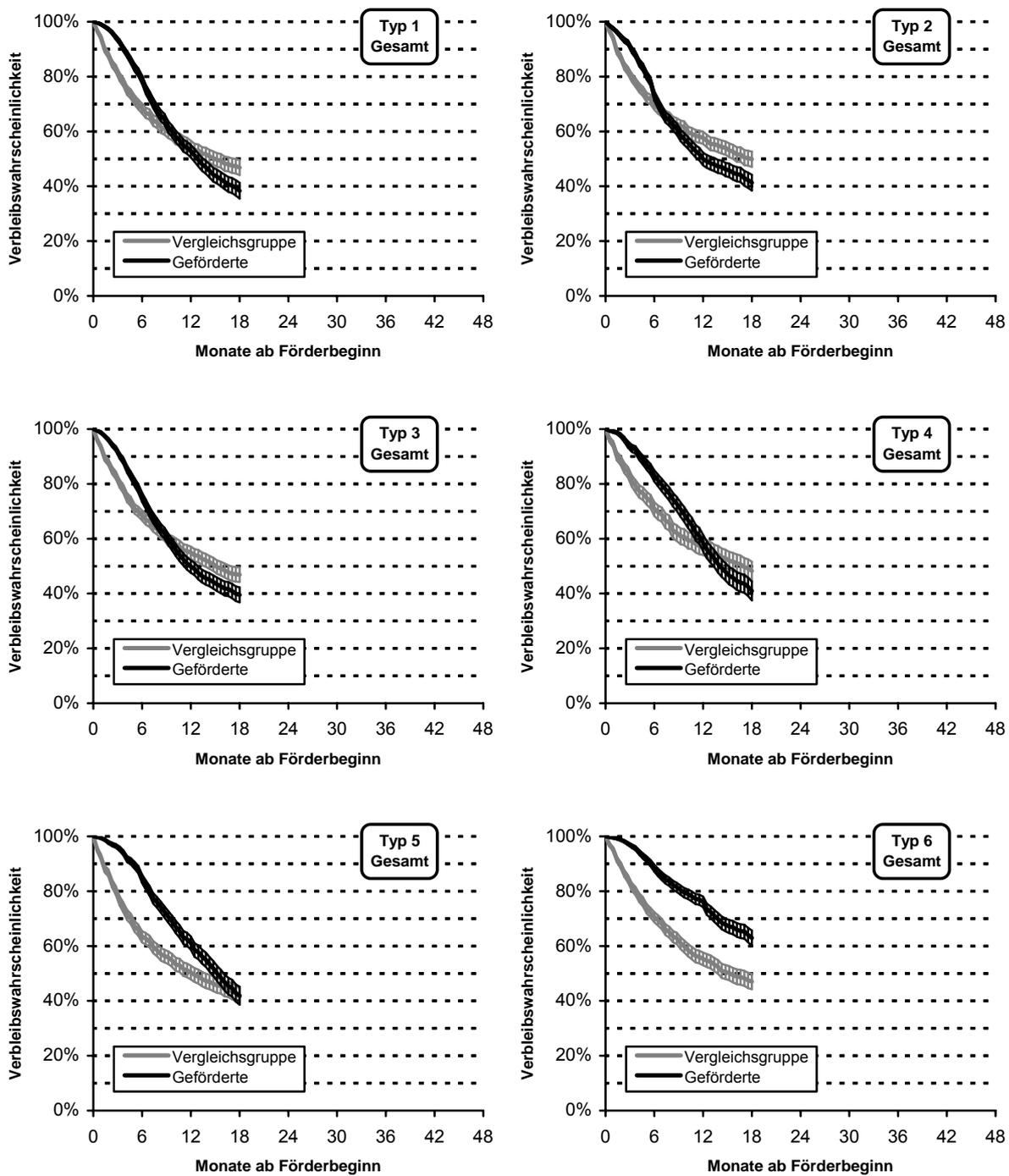
Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit - einschließlich Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen und vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ESF-BA-Programm) - bzw. beruflicher Weiterbildung noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für mit beruflicher Weiterbildung Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderte berufliche Weiterbildung ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung einer geförderten beruflichen Weiterbildung kann aus dem Vergleich der beiden Konfidenzbänder abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung einer solchen Weiterbildung auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn das Konfidenzbänder der mit beruflicher Weiterbildung Geförderten vollständig unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Dies ist bei den Maßnahmetypen 1 und 5 nach dem Überlappungsbereich der beiden Konfidenzbänder nach dem anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekt der Fall. Überlappen sich die beiden Konfidenzbänder, so gibt es keine statistisch gesicherte Wirkung geförderter beruflicher Weiterbildung.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderte Weiterbildung ihre Arbeitslosigkeit - einschließlich Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen und vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ESF-BA-Programm) - bzw. ihre berufliche Weiterbildung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer ungeforderten oder geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder einer durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigkeit aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Der Reformeffekt zeigt sich im Vergleich der Ergebnisse der Verbleibsanalysen für den Zeitraum vor und nach der Neuregelung durch eine deutliche Verkürzung des anfänglichen Lock-In-Effekts (vgl. Abbildungen 32 und 33). Außerdem lassen sich nach der Reform häufig deutlich stärkere Integrationswirkungen feststellen (vgl. Abbildung 33 und Anhang 5). Für die Maßnahmetypen 1 bis 4 liegt die Verbleibswahrscheinlichkeit der Teilnehmer/innen bereits nach sechs bis zwölf Monaten gesichert unter derjenigen der Nicht-Teilnehmer/innen. Für die länger laufenden Maßnahmen (Maßnahmentyp 5 und 6) lässt sich hingegen aufgrund des kurzen Zeitraums bis zum Ende der Beobachtungsperiode eine solche Wirkung nicht attestieren. Jedoch sind auch hier Ausmaß (sicher) und Dauer (vermutlich) des Lock-In-Effekts verringert.

**Abbildung 33: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit *nach* der Reform der Weiterbildungsförderung**



Lesehilfe: vgl. Abbildung 32.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderte Weiterbildung ihre Arbeitslosigkeit - einschließlich Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen und vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ESF-BA-Programm) - bzw. ihre berufliche Weiterbildung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration wird die Aufnahme einer ungeforderten oder geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder einer durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigkeit aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Reform zu relativen Verbesserungen der Wirkung von durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten beruflichen Weiterbildungen geführt hat. Die Maßnahmen sind insgesamt kürzer geworden, was die Wirkung des Lock-In-Effekts abgeschwächt hat, und die Maßnahmeteilnahme führt nach der Neuausrichtung zu einer höheren Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit als vor der Reform.

Die Reform der geförderten Weiterbildung beinhaltet mehrere Reformkomponenten. Diese zielen einerseits etwa über die Stärkung des Wettbewerbs unter Bildungsträgerinnen und -trägern oder die Einführung der Bildungszielplanung auf eine Verbesserung der Maßnahmequalität (*Qualitätseffekt*). Andererseits hat die Orientierung der Vergabe von Bildungsgutscheinen an der individuellen Eingliederungsprognose der Bewerber/innen möglicherweise eine geänderte Auswahl der Teilnehmer/innen zur Folge (*Selektionseffekt*). Die bisher dargestellten Ergebnisse geben Hinweise auf die Gesamteffekte der Reform, die sich für die einzelnen Programmtypen jeweils aus einem Selektionseffekt und einem Qualitätseffekt zusammensetzen.<sup>20</sup>

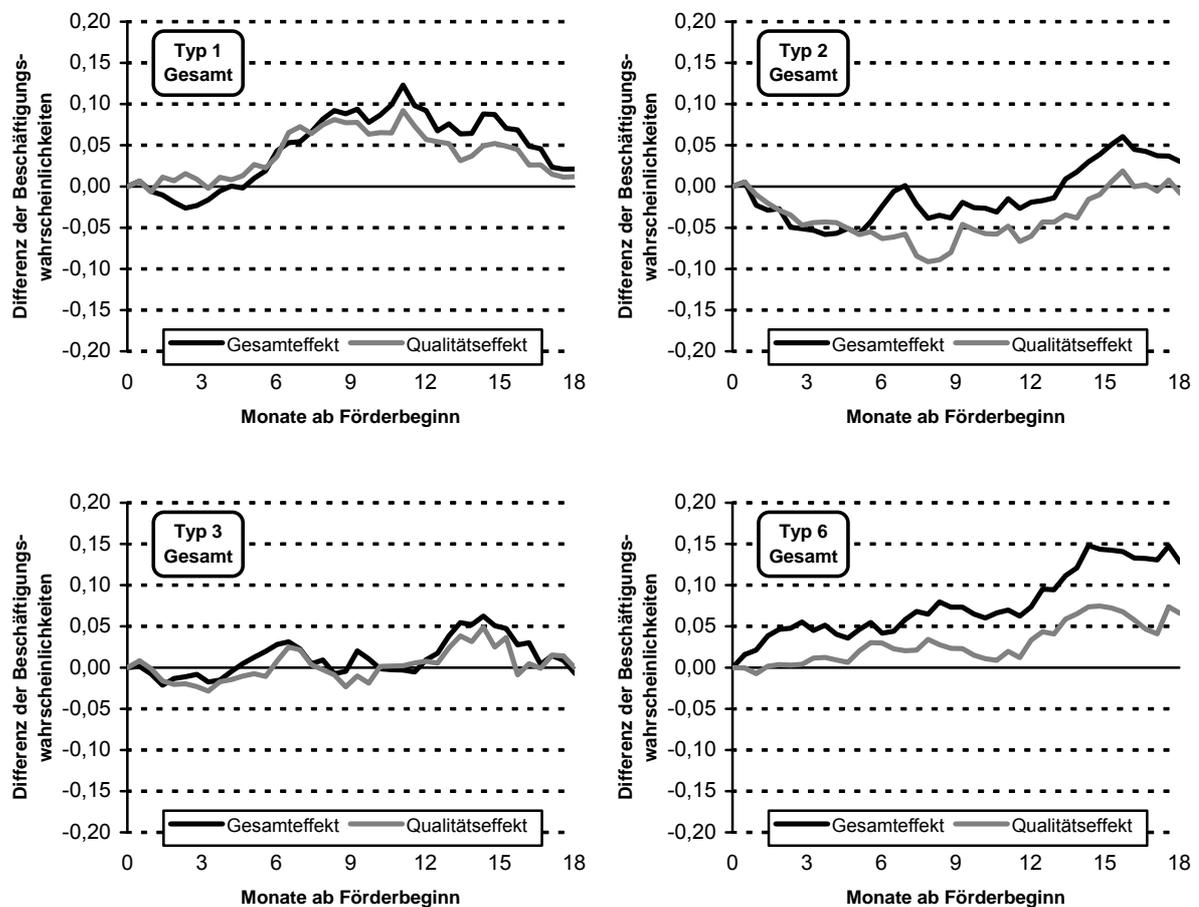
Zur Ermittlung dieser Effekte wird die Wirkung der Weiterbildung auf die Erwerbschancen von Teilnehmer/innen *nach* der Reform mit der für eine Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern *vor* der Reform verglichen, die *dieselbe* Merkmalsstruktur wie die Teilnehmer/innen nach der Reform aufwiesen. So lässt sich der *Qualitätseffekt* der Reform ermitteln. Der *Selektionseffekt* ergibt sich als Differenz aus dem Gesamt- und dem Qualitätseffekt.

Eine konsequente Orientierung der Ausgabe von Bildungsgutscheinen an den individuellen Eingliederungsaussichten potenzieller Teilnehmer/innen führt auf der Basis der bisher unzureichenden Prognosemethodik zu einer deutlich zu niedrigen Beteiligung von Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen, also vor allem von Personen aus Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie gering Qualifizierten und Älteren, und somit zu einer unzureichenden Nutzung der Wirkungspotenziale von FbW. Mit dieser Vorgabe geht offenbar die Erwartung einher, dass sich die Teilnahme an geförderter Weiterbildung für Personen mit guten Arbeitsmarktchancen besser auswirkt als für Personen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen. Es ist jedoch möglich, dass die Maßnahmen gerade bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Vermittlungshemmnissen *im Vergleich* zur Nichtteilnahme *dieser* Personen eine Verbesserung der Erwerbschancen bewirken. Daher birgt die bisher schwach fundierte, ohne ein belastbares Wirkungsmodell vorgenommene Orientierung an der individuellen Eingliederungschance die Gefahr des Ausschlusses von Problemgruppen von auch für sie wirksamen, oder sogar besonders wirksamen Maßnahmen.

<sup>20</sup> Im Zeitverlauf kann ein zusätzlicher Effekt aufgrund einer Änderung der gesamtwirtschaftlichen Situation auftreten. Für diese möglichen konjunkturellen Effekte wird aber hier kontrolliert, da Teilnehmer/innen und Nicht-Teilnehmer/innen jeweils der gleichen konjunkturellen Situation ausgesetzt sind.

Die Untersuchung ergibt für die berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildungen (Maßnahmetyp 1) und Weiterbildungen in Übungseinrichtungen (Maßnahmetyp 3) unabhängig vom Geschlecht sehr ähnliche Verläufe der Gesamt- und der Qualitätseffekte; hier tritt also kein Selektionseffekt auf (vgl. Abbildung 34). Für berufspraktische Weiterbildungen (Maßnahmetyp 2) und Gruppenmaßnahmen mit Berufsabschluss (Maßnahmetyp 6) ist der Selektionseffekt dagegen relevant. Betrachtet man Männer und Frauen getrennt, so hat bei Maßnahmetyp 6 für Männer und bei Maßnahmetyp 2 für Frauen der Selektionseffekt einen relevanten Anteil am Gesamteffekt (vgl. Anhang 5). Ein Teil des Reformeffektes ist für diese Maßnahmetypen also auf eine geänderte Teilnehmerstruktur zurückzuführen. Bemerkenswert ist, dass bei berufspraktischen Weiterbildungen (Maßnahmetyp 2) eine zunehmende Bestenauswahl in die Maßnahme zu beobachten ist, während bei Gruppenmaßnahmen mit Berufsabschluss (Maßnahmetyp 6) eine verstärkte Auswahl von Personen mit Vermittlungshemmnissen stattfindet. Diesen dürften geringe Eingliederungschancen zugeschrieben werden, trotzdem scheint diese Gruppe relativ stark von der Maßnahmeteilnahme zu profitieren. Für die sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss und Einzelmaßnahmen mit Berufsabschluss (Maßnahmetyp 4 und 5) konnte aufgrund zu geringer Fallzahlen eine Trennung von Qualitäts- und Selektionseffekt nicht vorgenommen werden.

**Abbildung 34: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt)**



Anmerkung: Der Gesamteffekt der Reform ergibt sich für jeden Maßnahmetyp als Differenz des Maßnahmeeffekts für Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten in den Jahren 2003 und 2004 (nach der Reform) und des Maßnahmeeffekts für Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten in den Jahren 2000 bis 2002 (vor der Reform). Der Qualitätseffekt der Reform ergibt sich für jeden Maßnahmetyp als Differenz des Maßnahmeeffekts für die Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten nach der Reform und mit dem Maßnahmeeffekt einer Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Maßnahmeeintritten vor der Reform, die *dieselbe* Merkmalsstruktur aufweisen wie die betrachteten Teilnehmer/innen nach der Reform. Der Abstand zwischen den beiden Linien stellt den Selektionseffekt dar.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Die häufig vorgebrachte These, die verbesserte Maßnahmewirkung nach der Reform gründe sich auf eine verstärkte Bestenauswahl der Teilnehmer/innen, trifft nach diesen Ergebnissen nur eingeschränkt zu. Bei sechs der in den vier Typen betrachteten acht geschlechtsspezifischen Maßnahmeeffekte ist die von den Agenturen vorgenommene Teilnehmerauswahl für den Reformeffekt in Bezug auf die Erwerbschancen offenbar unerheblich. Sie erscheint hier also nicht gerechtfertigt, weil sie tendenziell dazu führt, dass Personen von Maßnahmen ausgeschlossen werden, obwohl die Maßnahmen für sie den gleichen Nutzen hätten wie für die Teilnehmer/innen. Allerdings ist festzuhalten, dass die Änderung der Auswahlprozesse nach den verwendeten Daten relativ gering ausfällt, die faktische Änderung der Teilnehmerauswahl also nicht so ausgeprägt ist, wie die Aussagen der Mitarbeiter/innen in den Agenturen für Arbeit hätten erwarten lassen.

Auf Basis eines noch kurzen Zeithorizonts von 18 Monaten ab Maßnahmebeginn zeigt sich, dass durch die Verringerung der Maßnahmedauern und die damit einhergehende Verkürzung des Lock-In-Effekts die fiskalische Bilanz - aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Arbeitslosenversicherung - der Förderung beruflicher Weiterbildung für alle Maßnahmetypen verbessert wurde. Die größten Verbesserungen ergeben sich bei den Weiterbildungen ohne beruflichen Abschluss (Maßnahmetyp 4) und den Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Maßnahmetyp 5).

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse geben Hinweise darauf, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung - ähnlich wie Lohnsubventionen, die im Wesentlichen aus Eingliederungszuschüssen bestehen - fast allen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist. Einzig die Existenzgründungsförderung schneidet in diesem Vergleich besser ab. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich günstig entwickelt haben. Jedoch sind die Arbeitsmarktwirkungen 2005 im Vergleich zu Lohnsubventionen etwas schlechter. Zudem schneidet nach Ergebnissen des Benchmarking speziell für Jugendliche unter 25 Jahren die Förderung beruflicher Weiterbildung in den Jahren 2003 bis 2005 schlechter als andere Instrumente ab.

### **3.2.7 Transfermaßnahmen und -kurzarbeitergeld**

Seit dem 1. Januar 2004 ersetzt die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen (§ 216a SGB III) die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen (§§ 254-259 SGB III a.F.) und das Transferkurzarbeitergeld (§ 216b SGB III) wurde anstelle des Struktur-Kurzarbeitergeldes (§ 175 SGB III a.F.) eingeführt. Im SGB III wurden diese beiden neuen Instrumente unter dem Begriff Transferleistungen zusammengefasst.

Tabelle 10 stellt die Unterschiede in den Regelungen zu Sozialplanmaßnahmen und Transfermaßnahmen dar. Das Ziel beider Instrumente ist die Vermeidung drohender Arbeitslosigkeit aufgrund einer Betriebsänderung. Anders als die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen ist die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen eine *Pflichtleistung* der Bundesagentur für Arbeit. Während der maximale Zuschuss zu Sozialplanmaßnahmen durch die durchschnittliche Höhe des Arbeitslosengeldes bestimmt war, ist seit Anfang 2004 der Zuschuss zu Transfermaßnahmen auf 50% der aufzuwendenden Maßnahmekosten, maximal jedoch 2.500 EUR je Geförderter bzw. Gefördertem festgelegt. Die Arbeitgeber/innen müssen sich an den Maßnahmekosten maßgeblich beteiligen. Die Förderung ist unabhängig von der Größe des Betriebes. Förderfähig sind alle Maßnahmen, die die Eingliederungsaussichten der Arbeitnehmer/innen verbessern. Während der Maßnahme sind die Teilnehmer/innen von sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung mit gleichartiger Zielsetzung ausgeschlossen, d.h. insbesondere war/ist ein gleichzeitiger Bezug von Struktur- bzw. Transferkurzarbeitergeld nicht möglich.

**Tabelle 10: Unterschiede zwischen Sozialplanmaßnahmen bis 2003 und Transfermaßnahmen ab 2004**

	Sozialplanmaßnahmen	Transfermaßnahmen
vertragliche Grundlage für Maßnahmen	Betriebsvereinbarung in Form eines Sozialplanes	Einzelvertrag Betriebsvereinbarung Tarifvertrag
Vertragsparteien	Arbeitgeber/in - Betriebsrat	Arbeitgeber/in - Arbeitnehmer/in Arbeitgeber/in - Betriebsrat Tarifvertragsparteien
Träger/in	alte/r Arbeitgeber/in oder Dritte	nur Dritte (z.B. Transferagentur)
Qualitätssicherung	nicht vorgeschrieben	gesetzlich vorgeschrieben
Zuschusshöhe	maximal: durchschnittliche Aufwendungen an Arbeitslosengeld je Arbeitslosengeldempfänger/in	50% der Maßnahmekosten, max. 2.500 EUR pro Arbeitnehmer/in
Rechtsanspruch	Ermessensleistung	Pflichtleistung

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b; § 216a SGB III, §§ 254-259 SGB III a.F.

Die Unterschiede in den Regelungen zum Struktur- und zum Transferkurzarbeitergeld stellt Tabelle 11 dar. Während beim Struktur-Kurzarbeitergeld ein erheblicher und dauerhafter Arbeitsausfall Anspruchsvoraussetzung war, muss beim Transferkurzarbeitergeld nur noch ein dauerhafter Arbeitsausfall vorliegen. Die betroffenen Arbeitnehmer/innen müssen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (z.B. Transfergesellschaft) zusammengefasst werden. Seit der Einführung des Transferkurzarbeitergeldes müssen Arbeitnehmer/innen vor einem solchen Transfer ein Profiling zur Feststellung der Eingliederungsaussichten durchlaufen. Neu ist auch die Verpflichtung der Transfergesellschaft zur Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen. Außerdem können Qualifizierungsmaßnahmen seit 2004 unmittelbar nach Beginn des Bezugs von Transferkurzarbeitergeld und nicht erst nach sechs Monaten durchgeführt werden. Das Struktur-Kurzarbeitergeld wurde maximal 24 Monate gewährt, das Transferkurzarbeitergeld wird längstens für 12 Monate gezahlt. Ziel dieser Verkürzung war u.a., die Nutzung des Instruments zur Frühverrentung zu bekämpfen. Unverändert beträgt die Höhe der Leistung 60% (Arbeitnehmer/innen ohne Kinder) bzw. 67% (mit Kindern) der Differenz des pauschalierten Nettoentgelts aus dem Bruttoarbeitsentgelt ohne Arbeitsausfall (Sollentgelt) und dem tatsächlich erzielten Bruttoarbeitsentgelt (Istentgelt).

**Tabelle 11: Unterschiede zwischen Struktur-Kurzarbeitergeld bis 2003 und Transferkurzarbeitergeld ab 2004**

	Struktur-Kurzarbeitergeld	Transferkurzarbeitergeld
Voraussetzung	Mindestumfang des Arbeitsausfalls	kein Mindestumfang des Arbeitsausfalls vorheriges Profiling
Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen	keine Pflicht	Pflicht der Transfergesellschaft
Qualifizierung	nach 6 Monaten	sofort
Leistungsdauer	max. 24 Monate	max. 12 Monate

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b; § 216b SGB III, § 175 SGB III a.F.

### Förderstrukturen

Im Durchschnitt wurden 2005 rund 19.500 Personen mit dem Transferkurzarbeitergeld gefördert, etwa ein Siebtel dieser Förderungen entfiel auf Ostdeutsche. Im Vergleich zum Struktur-Kurzarbeitergeld lag der jahresdurchschnittliche Förderbestand damit etwa auf dem Niveau des Jahres 2000 mit 22.000 geförderten Personen und deutlich unterhalb des Wertes aus dem Jahr 2003 mit durchschnittlich 33.000 Förderfällen. Dieser Rückgang des Förderbestandes dürfte unter anderem auf die kürzere maximale Förderdauer beim Transferkurzarbeitergeld zurückzuführen sein. Angaben zu Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen sind in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht verfügbar.

### Umsetzung

Im Hinblick auf ganz grundsätzliche Erwartungen an eine Transferpolitik betonten vier im Frühjahr 2005 in Tiefeninterviews befragte Personalverantwortliche aus Betrieben, die das Transferkurzarbeitergeld genutzt haben, vornehmlich den Gesichtspunkt einer effektiven Vermittlung für die betroffenen Mitarbeiter/innen. Die fünf zum selben Zeitpunkt interviewten Betriebsratsvertreter/innen stellten hingegen stärker auf eine soziale Abfederung und Vermittlung durch Qualifizierung ab. Die Agenturen für Arbeit stehen den Transferleistungen grundsätzlich positiv gegenüber. Zwei Drittel der Geschäftsführer/innen aus 124 Agenturen, die Erfahrungen mit Transferleistungen hatten, bewerteten sie im Frühjahr 2005 als wirksame Instrumente, um Arbeitslosigkeit im Vorfeld zu vermeiden, und neue Wege der Vermittlung und Integration zu beschreiten, die den Agenturen sonst nicht offen stehen.

Aus Sicht von 60% dieser Agenturen werden sie aber häufig zu spät einbezogen, wenn in Betrieben Personalanpassungsmaßnahmen geplant sind, so dass es oft unmöglich ist, Betrieb und Betriebsrat noch für Transferleistungen zu gewinnen. Aber auch wenn sich die Betriebe für die Durchführung entscheiden, bemängeln Transferanbieter/innen und Agenturen ihre zu späte oder nicht ausreichende Einbindung. Andererseits betonen Vertreter/innen beider Betriebsparteien in Tiefeninterviews die wichtige Rolle der Agenturen und den Stellenwert einer frühen Einbindung in betriebliche Anbahnungsprozesse bei der Nutzung des Transferkurzarbeitergeldes. Insbesondere haben sie gute Erfahrungen mit den Beratungsleistungen der Agenturen gemacht. Transfer-

anbieter/innen sehen als häufigen Grund für ihre zu späte Einbeziehung langwierige Sozialplanverhandlungen der Betriebsparteien des abgebenden Betriebs. Uneinigkeit bestünde dabei vor allem bezüglich des Starttermins und der Laufzeit.

In den Gesprächen mit Personalverantwortlichen und Vertreterinnen und Vertretern der Betriebsräte aus Betrieben, die das Transferkurzarbeitergeld genutzt haben, wurde zumeist deutlich gemacht, dass es bei der Auswahl der von der Betriebsänderung betroffenen Mitarbeiter/innen keine Selektion nach bestimmten Kriterien gegeben habe. Alle hätten das Angebot zum Übergang in die betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit erhalten. Übereinstimmend wird von Transferanbieter/innen darauf verwiesen, dass ein expliziter Missbrauch des Transferkurzarbeitergeldes für eine etwaige Parkfunktion - d.h. eine ausdrückliche „Brückenbildung“ für ältere Arbeitnehmer/innen - durch die Gesetzesänderung schwieriger geworden sei.

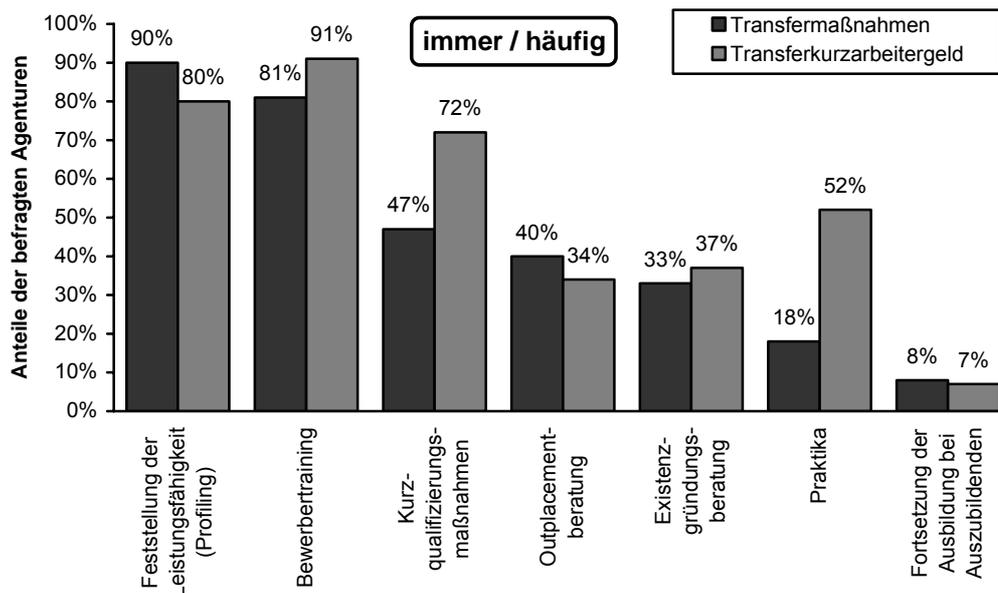
Bei der Durchführung von Transfermaßnahmen haben die Agenturen ein starkes Interesse an ihrer Mitwirkung bei der Maßnahmeentscheidung. Geschäftsführer/innen betonten in Tiefeninterviews, dass die von Dritten durchgeführten Maßnahmen auf ihre Arbeitsmarktrelevanz hin geprüft werden sollten und die Agenturen prinzipiell die Möglichkeit hätten, Maßnahmen abzulehnen. Zumindest bei der Auswahl der Träger/innen von Transfermaßnahmen wurden allerdings fast vier Fünftel von 104 im Frühjahr 2005 befragten Agenturen, die bereits Transfermaßnahmen gefördert hatten, selten oder nie in die Auswahl einbezogen. Auch die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Empfänger/innen des Transferkurzarbeitergeldes beschreiben die Transferanbieter/innen als ihr autonomes Handlungsfeld. Die Arbeitsagenturen seien zur hinreichend intensiven Betreuung bei Transferoperationen auch gar nicht in der Lage. Nach übereinstimmender Darstellung der befragten Vertreter/innen aus Transfergesellschaften und betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten gelten Marktfähigkeit und der nach Qualifikationsprofilen individuelle Zuschnitt als Leitkriterien für die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen. Der Einsatz von Maßnahmen werde vor allem von Ergebnissen des verpflichtenden Profilings abhängig gemacht.

Nach Angaben der Vertreter/innen von Transferanbieterinnen und -anbietern wird das im Rahmen des Transferkurzarbeitergeldes verpflichtende Profiling entweder durch freie Berater/innen, durch gewerkschaftliche Bildungsträger/innen oder durch eigene Mitarbeiter/innen durchgeführt. Die Angaben zu den Durchführungsdauern des Profilings schwankten meist zwischen zwei und fünf Tagen. Bei der operativen Praxis halte man sich eng an die Vorgaben, die in der Interpretationshilfe der Bundesagentur für Arbeit gegeben seien. Ferner erhielten die Agenturen alle Profiling-Ergebnisse in Form ausgefüllter Profilingbögen für jede/n betroffene/n Mitarbeiter/in. Auch habe man kaum Erfahrungen damit, dass Arbeitsagenturen einzelne Fälle auf Basis der Profiling-Ergebnisse zurückweisen würden. Ergebnisse der Tiefeninterviews mit Transferanbieter/innen und in Agenturen bezüglich der Verfahrensweisen beim Profiling lassen auf eine gute Kooperation zumindest auf dieser Stufe des Transferprozesses schließen. Auch zeigten sich 65% der 111 im Frühjahr 2005 befragten Agenturen mit der Verfahrenspraxis beim Profiling sehr oder eher zufrieden.

Obwohl die Durchführung des Profilings beim Transferkurzarbeitergeldbezug verpflichtend ist, gaben im Frühjahr 2005 lediglich 80 % der befragten Agenturen an, dass im Rahmen der Gewährung von Transferkurzarbeitergeld immer oder häufig ein Profiling durchgeführt wurde. Dies lässt sich damit erklären, dass Profilings auch als Transfermaßnahmen (z.B. vor Eintritt in die Transfer-

gesellschaft) durchgeführt werden können. Die Abgaben zur gleichen Frage lagen bei den Transfermaßnahmen bei 90% (vgl. Abbildung 35). Besonders häufig wurden - ähnlich wie bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (vgl. Unterabschnitt 3.2.3) und den Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (vgl. Unterabschnitt 3.2.4) - in beiden Instrumenten auch Bewerbertrainings durchgeführt. Diese beiden Maßnahmentearten verzeichnen nach Angaben der Agenturen im Vergleich zu den Sozialplanmaßnahmen und den Maßnahmen im Zusammenhang mit Strukturkurzarbeitergeld neben bzw. gefolgt von der Existenzgründungsberatung auch die größten Zuwächse.

**Abbildung 35: Inhalte von Transfermaßnahmen und von Maßnahmen im Zusammenhang mit Transferkurzarbeitergeld aus Sicht der Agenturen**



Anmerkung: Befragung von 111 Agenturen für Arbeit, die Erfahrungen mit dem Transferkurzarbeitergeld hatten, und von 104 Agenturen für Arbeit, die Erfahrungen mit Transfermaßnahmen hatten, jeweils im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die aus vier möglichen Antworten („immer/häufig“, „selten/nie“, „weiß nicht“ und „keine Angabe“) die Antwort „immer/häufig“ wählten.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Insgesamt vertritt jeweils nur eine Minderheit von 29% bzw. 23% der befragten Agenturen die Meinung, dass Transfermaßnahmen bzw. Maßnahmen beim Transferkurzarbeitergeld den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht die Qualifikation vermitteln, die sie eigentlich bräuchten. In den Tiefeninterviews mit Personalverantwortlichen und Vertreterinnen und Vertretern von Betriebsräten aus Betrieben, die das Transferkurzarbeitergeld genutzt hatten, zeigt sich Unkenntnis über die Durchführungsprozesse. Die Betriebsräte bestimmen als betriebliche Interessenvertretung zwar Ziele von Qualifizierungsmaßnahmen durchaus mit, bei den Maßnahmedurchführungen selbst wird dagegen kaum mehr Einfluss genommen.

Von Transferanbieter/innen ohne Weiterbildungsträger/innen im Konzernverbund wird explizit der Vorwurf erhoben, dass Anbieter/innen mit Weiterbildungsträgerinnen und -trägern spezifische Maßnahmen vornehmlich deshalb durchführen, um damit eigene Bildungseinrichtungen auszu-

lasten. Vertreter/innen der anderen Seite weisen dagegen darauf hin, dass es eine stete Kontrolle durchgeführter Maßnahmen durch die Arbeitsagenturen gebe und zudem zumindest partiell auch Projektbeiräte bei der Transferdurchführung geschaffen würden.

Die Qualitätssicherung wird von der Mehrheit der Agenturen mit Erfahrungen im Einsatz des jeweiligen Instruments sowohl bei Transfermaßnahmen (72%) wie auch bei den Qualifizierungsmaßnahmen für Empfänger/innen von Transferkurzarbeitergeld (70%) durch die zeitnahe Verarbeitung der gesetzlich geforderten Berichte gewährleistet. Daneben erfolgen insbesondere Gespräche und Arbeitstreffen mit Dritten und Verbleibsbefragungen der Maßnahmeteilnehmer/innen. Allerdings gaben 52% bzw. 47% der Agenturen an, dass sich die Durchführung von Transfermaßnahmen bzw. von Beschäftigungen, die durch das Transferkurzarbeitergeld gefördert würden, vollständig der Prüfmöglichkeit der Agenturen entziehe.

### **Wirkungen**

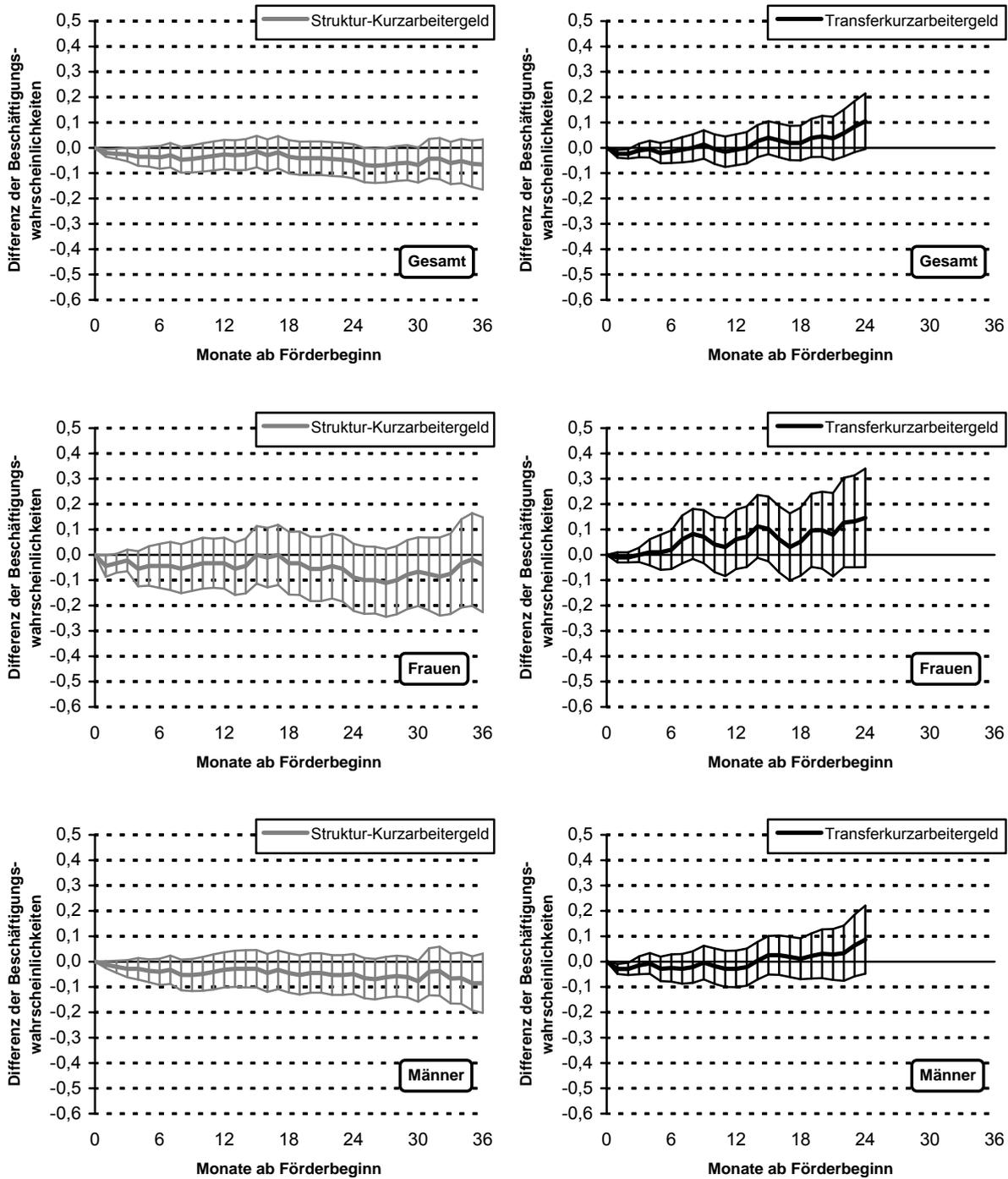
In quantitativen Wirkungsanalysen wurde der Einfluss von Transferkurzarbeitergeld bzw. von Transferleistungen auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten untersucht und diese mit den Wirkungen des Struktur-Kurzarbeitergeldes bzw. der Sozialplanmaßnahmen - also vor der Reform - verglichen. Dazu wurde untersucht, inwieweit Geförderte häufiger erwerbstätig, d.h. selbstständig oder abhängig beschäftigt sind als eine Vergleichsgruppe von Personen, deren Arbeitsverhältnisse zum Zeitpunkt des Förderbeginns durch die Arbeitgeber/innen bereits gekündigt waren, die aber noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und sich bei einer Agentur arbeitsuchend gemeldet hatten. Der Gesamteffekt der Reform setzt sich prinzipiell aus drei Effekten zusammen. Erstens können sich die Maßnahmen selbst geändert haben (Qualitätseffekt), zweitens kann sich auch die Zusammensetzung der Geförderten (Selektionseffekt) sowie drittens die gesamtwirtschaftliche Situation (Konjunkturreffekt) geändert haben. Für mögliche konjunkturelle Effekte wird kontrolliert, da Geförderte und Vergleichsgruppe der gleichen konjunkturellen Situation ausgesetzt sind.

Bei der Untersuchung der Wirkungen des Transferkurzarbeitergeldes wurden Transferkurzarbeitergeld-Empfänger/innen nach der Reform mit einer Auswahl von Empfängerinnen und Empfängern des Struktur-Kurzarbeitergeldes vor der Reform verglichen, die dieselbe Merkmalsstruktur wie die Teilnehmergruppe aufwiesen. Hieraus ergibt sich der *Qualitätseffekt* der Reform. Für dieses Vorgehen ist eine hinreichend große Anzahl an Geförderten vor der Reform notwendig. Dies ist im vorliegenden Fall nur für das Transferkurzarbeitergeld gegeben. Für Transfermaßnahmen kann daher lediglich der *Gesamteffekt* der Reform und nicht der isolierte Qualitätseffekt ermittelt werden.

Bei der Ermittlung des *Qualitätseffekts* beim Transferkurzarbeitergeld werden weder die bereits gekündigten, noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse in der Vergleichsgruppe noch die Beschäftigung der Transferkurzarbeitergeld-Empfänger/innen in der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit als Erfolg gewertet. Abbildung 36 zeigt, dass beim Transferkurzarbeitergeld im Hinblick auf eine neue aufgenommene Erwerbstätigkeit ein positiver, wenn auch noch nicht gesicherter Effekt konstatiert werden kann. Beim Strukturkurzarbeitergeld liegt hingegen innerhalb der ersten 36 Monate die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit der Geförderten zu jedem Zeitpunkt unter der der Vergleichsgruppe, wenn auch dieser Unterschied ebenfalls nur zu wenigen Zeitpunkten gesichert ist. Dies deutet darauf hin, dass die Förderung vor der Reform die Chancen auf eine Erwerbstätigkeit eher verringert hat und dieser negative Effekt im Zuge der Reform verschwunden ist. Insofern kann die Reform als Erfolg angesehen werden. Bei den nach Geschlecht

getrennten Ergebnissen deuten sich im Allgemeinen bessere Ergebnisse für Frauen an. Für einen aussagekräftigeren Vergleich der Effekte ist die hier betrachtete Fallzahl jedoch zu gering.

**Abbildung 36: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer Förderung (Struktur-Kurzarbeitergeld bzw. Transferkurzarbeitergeld)**



Lesehilfe: Die stärkere Linie (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellt jeweils die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) von mit Struktur- bzw. Transferkurzarbeitergeld Geförderten und einer Vergleichsgruppe von bereits gekündigten, aber noch beschäftigten Personen ohne eine Förderung durch Struktur- bzw. Transferkurzarbeitergeld dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Diese Differenz der sog. Erwerbswahrscheinlichkeiten wird sowohl für Empfänger/innen des Transferkurzarbeitergeldes (grau) als auch für *strukturengleiche* Empfänger/innen des Struktur-Kurzarbeitergeldes (schwarz) ermittelt. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzband). Liegt das gesamte Konfidenzband unterhalb der Nulllinie, so hat die Förderung einen (statistisch gesicherten) negativen Effekt auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dies ist hier bei der Förderung mit Struktur-Kurzarbeitergeld (gesamt) etwa ab 24 Monaten nach Förderbeginn vorübergehend der Fall. Liegt - wie hier beim Transferkurzarbeitergeld - lediglich die stärkere Linie, nicht jedoch das gesamte Konfidenzband oberhalb der Nulllinie, so kann dies als erster, statistisch nicht gesicherter Hinweis auf einen positiven Effekt der Förderung interpretiert werden. Da die Empfänger/innen des Struktur-Kurzarbeitergeldes dieselbe Merkmalsstruktur aufweisen wie die Empfänger/innen des Transferkurzarbeitergeldes, gibt der Unterschied in den Wirkungen die Veränderungen in der Qualität der Förderung wider (Qualitätseffekt), nicht aber mögliche Veränderungen in der Teilnehmerstruktur (Selektionseffekt).

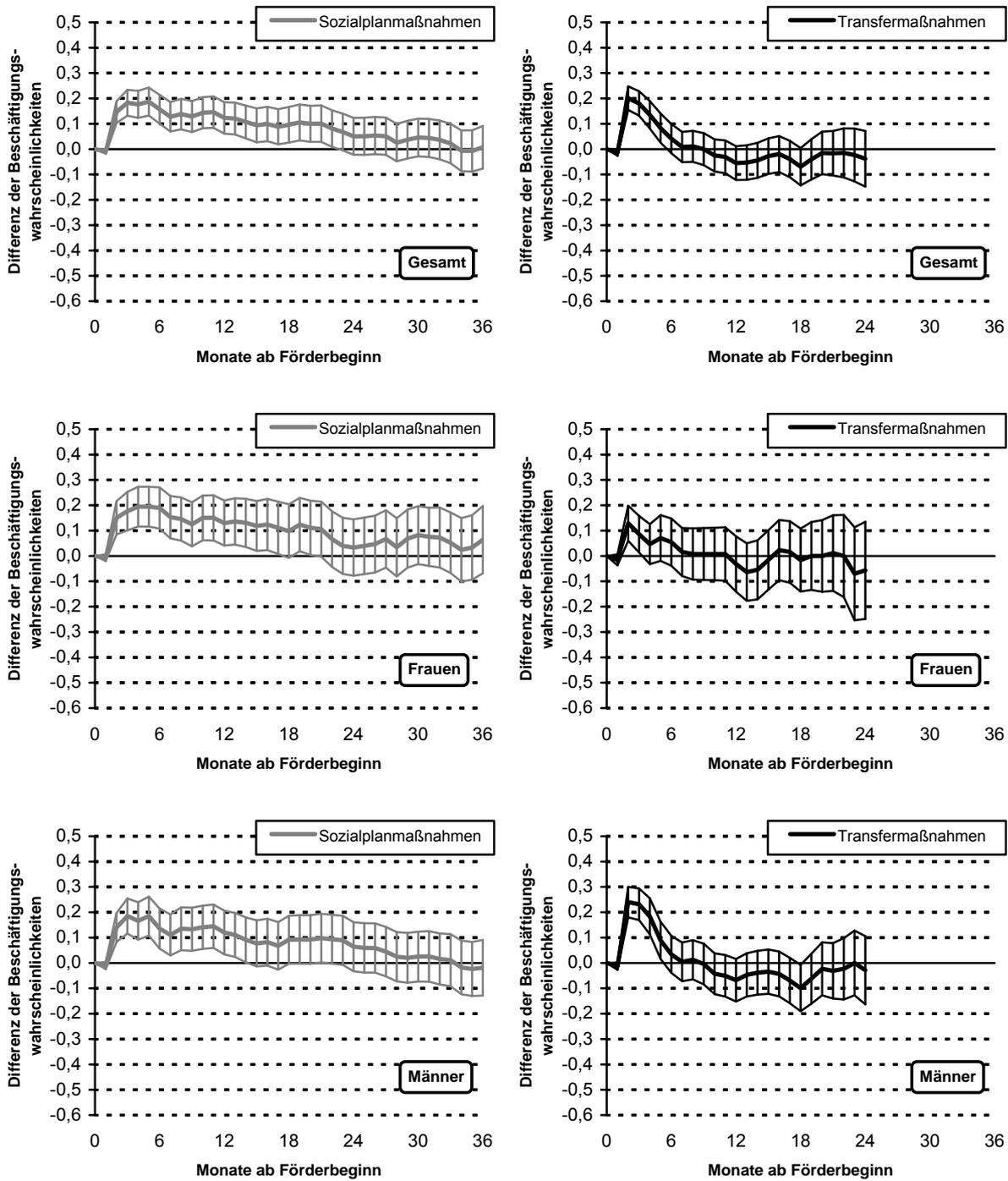
Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalyse zur Untersuchung der Frage, inwieweit Beschäftigte, die ab dem Jahr 2003 Struktur-Kurzarbeitergeld bzw. ab dem Jahr 2004 Transferkurzarbeitergeld erhielten, *aufgrund* dieser Förderung häufiger als eine Vergleichsgruppe von bereits gekündigten, aber noch beschäftigten Personen ohne eine Förderung durch Struktur- bzw. Transferkurzarbeitergeld erwerbstätig waren. Als Erwerbstätigkeit gilt eine ungeforderte oder geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne PSA, ABM, Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II) sowie eine geförderte oder ungeforderte Selbstständigkeit. Weder die Beschäftigung in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit während des Bezugs von Struktur- oder Transferkurzarbeitergeld noch die bereits gekündigten, aber noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse in der Vergleichsgruppe werden als Erwerbstätigkeit betrachtet. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

Die Wirkungen von Transfermaßnahmen und Sozialplanmaßnahmen auf die Chancen einer Erwerbstätigkeit der Geförderten zur Ermittlung des *Gesamteffekts*, d.h. der Summe aus Qualitäts- und Selektionseffekt, sind in Abbildung 37 dargestellt. Bei der Untersuchung wurden weder die während einer Transfer-/Sozialplanmaßnahme noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse der Geförderten noch die bereits gekündigten, aber noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse in der Vergleichsgruppe als Erfolg gewertet. Allerdings werden die Geförderten nach dem Ende der Maßnahme teilweise kurzzeitig von ihrem bisherigen Betrieb weiterbeschäftigt. Hieraus lässt sich der zunächst positive Effekt der Maßnahmen erklären, der im Zeitablauf aber verschwindet.<sup>21</sup> Unterschiedliche Ergebnisse nach Geschlecht sind nicht festzustellen. Die Reform scheint lediglich zu einer früheren Anpassung der Erwerbsverläufe der Geförderten an diejenigen der Vergleichsgruppe geführt zu haben. Die könnte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Vermittlung bzw. die Stellensuche sowohl als Inhalt der Maßnahmen nach der Reform an Bedeutung gewinnen als auch qualifikatorische Elemente an Gewicht verlieren.

<sup>21</sup> Hierbei handelt es sich um sehr kurze Transfermaßnahmen (z.B. Profiling), die vor dem Austritt aus dem gekündigten Beschäftigungsverhältnis enden.

**Abbildung 37: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund der Teilnahme an Sozialplanmaßnahmen bzw. Transfermaßnahmen**



Lesehilfe: Die stärkere Linie (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellt jeweils die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen und einer Vergleichsgruppe von bereits gekündigten, aber noch beschäftigten Personen ohne Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Diese Differenz der sog. Erwerbswahrscheinlichkeiten wird sowohl für Teilnehmer/innen an Transfermaßnahmen (grau) als auch für Teilnehmer/innen an Sozialplanmaßnahmen (schwarz) ermittelt. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzband). Liegt das gesamte Konfidenzband oberhalb der Nulllinie, so hat die Förderung einen (statistisch gesicherten) positiven Effekt auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dies ist hier zum Beginn der Förderung der Fall. Dieser Effekt tritt jedoch nur auf, weil die Teilnehmer/innen an Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen nach dem Maßnahmeende teilweise kurzzeitig von ihrem bisherigen Betrieb weiterbeschäftigt werden. Dieser positive Effekt verschwindet im Zeitablauf, da die Geförderten sukzessive diese Beschäftigung beenden. Gegen Ende der Beobachtungsperiode zeigen sich sowohl bei den Sozialplanmaßnahmen als auch bei den Transfermaßnahmen keine Unterschiede in den Erwerbschancen von Geförderten und Vergleichsgruppe.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalyse zur Untersuchung der Frage, inwieweit Beschäftigte, die im Jahr 2003 eine Sozialplanmaßnahme bzw. im Jahr 2004 eine Transfermaßnahme begonnen haben, *aufgrund* dieser Förderung häufiger als eine Vergleichsgruppe von bereits gekündigten, aber noch beschäftigten Personen ohne eine Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen erwerbstätig waren. Als Erwerbstätigkeit gilt eine ungeforderte oder geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne PSA, ABM, Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II) sowie eine geförderte oder ungeforderte Selbstständigkeit. Auch die noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse der Teilnehmer/innen an Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen werden als Erwerbstätigkeit betrachtet, nicht aber die gekündigten, aber noch bestehenden Beschäftigungsverhältnisse der Personen aus der Vergleichsgruppe. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

### 3.2.8 ABM

Mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) fördert die Bundesagentur für Arbeit durch pauschalierte Lohnkostenzuschüsse die befristete Einstellung von förderungsbedürftigen Arbeitslosen, sofern die Beschäftigung zusätzlich und im öffentlichen Interesse ist (§§ 260-271 SGB III). Zwar kommen auch gewinnorientierte Unternehmen als Träger/innen in Betracht, jedoch darf das Ergebnis der ABM nicht überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen dienen. Ab Januar 2004 wurden die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) mit den ABM zusammengelegt. Gleichzeitig wurden die Förderkonditionen für ABM auf unterschiedliche Weise verändert. So muss beispielsweise seither mit ABM nicht mehr notwendigerweise die Eingliederungsaussicht, sondern die Beschäftigungsfähigkeit der zugewiesenen Arbeitnehmer/innen verbessert werden. Außerdem werden anstelle der früheren anteiligen Zuschüsse Festbeträge je nach erforderlicher Qualifikation für die Tätigkeit gezahlt.

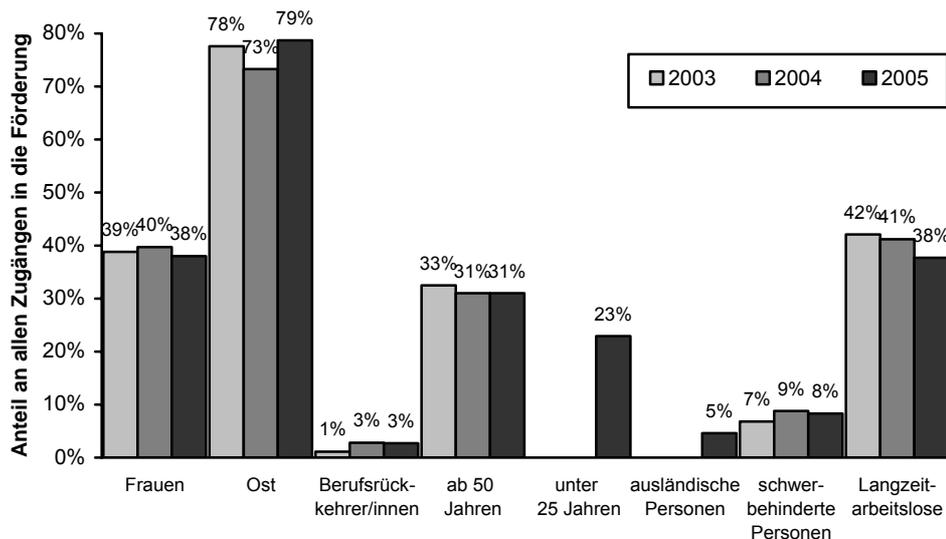
Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1c (SÖSTRA / IMU-Institut / PIW / COMPASS).

#### Förderstrukturen

Seit 2000 sind die ABM-Förderungen trotz steigender Arbeitslosigkeit während des Untersuchungszeitraums stark rückläufig. Von 2000 bis 2005 sank die Zahl der neu begonnenen ABM-Beschäftigungsverhältnisse deutlich um 70% auf nur noch 78.000; davon entfielen im Jahr 2005 lediglich 21% auf das SGB III. Noch deutlicher war der Rückgang im Bestand: Der jahresdurchschnittliche Bestand sank von 2000 bis 2005 um gut drei Viertel auf 48.000. Gleichzeitig war auch die durchschnittliche Förderdauer rückläufig. Agenturbezirke mit höherer Arbeitslosenquote hatten von 1999 bis 2004 erwartungsgemäß tendenziell auch eine höhere Relation von ABM-

Beschäftigten zu Arbeitslosen. Entsprechend konzentrieren sich die ABM-Zugänge im Jahr 2005 mit etwa 79% auf Ostdeutschland (vgl. Abbildung 38). Der Anteil Jugendlicher unter 25 Jahren an den ABM-Eintritten stieg in den letzten Jahren deutlich, im Verlauf des Jahres 2005 betrug er 23%.<sup>22</sup> Seit 2000 ist auch der Anteil der schwerbehinderten Personen und der Berufsrückkehrer/innen an den ABM-Zugängen weitgehend kontinuierlich auf 8,3% bzw. 2,7% im Jahresverlauf 2005 gestiegen. Hingegen sank der Frauenanteil in den letzten Jahren von etwa der Hälfte bis 2005 auf etwa 38%. Sowohl der Anteil der Langzeitarbeitslosen als auch der Älteren ab 50 Jahren erreichte nach zwischenzeitlichen Schwankungen im Jahr 2005 mit 38% bzw. 31% wieder das Niveau des Jahres 2000. Ausländische Personen waren im Jahr 2005 mit einem Anteil von 5% an den ABM-Zugängen vertreten. In Westdeutschland hatten Jugendliche unter 25 Jahren und schwerbehinderte Personen zuletzt einen doppelt so hohen Anteil an den ABM-Zugängen wie in Ostdeutschland, dort hingegen hatten Langzeitarbeitslose und Ältere ab 50 Jahren einen etwa doppelt so hohen Anteil wie im Westen. Gemessen am Bestand an allen Arbeitslosen waren ausländische Personen und Frauen an den ABM-Zugängen deutlich unterrepräsentiert. Zugänge von Ostdeutschen sowie Personen ab 50 Jahren und unter 25 Jahren in ABM waren jedoch gemessen am jeweiligen Bestand an allen Arbeitslosen deutlich überrepräsentiert.

**Abbildung 38: Förderzugänge in ABM**



Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger, Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren, ausländische Personen, schwerbehinderte Personen und Langzeitarbeitslose auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

## Umsetzung

Gesetzgeber sowie Akteurinnen und Akteure vor Ort verfolgen mit dem Einsatz von ABM im Wesentlichen fünf Zielbereiche (vgl. Tabelle 12). Während Marktersatz und Zielgruppeninklusion den Umfang und die Struktur des Einsatzes von ABM vorgeben, beziehen sich die drei anderen Ziele

<sup>22</sup> Eine durchgehend konsistente Zeitreihe steht nicht zur Verfügung.

auf Wirkungen. Nach Auffassung der regionalen Akteurinnen und Akteure hat dabei die Beschäftigungsfähigkeit im letzten Jahr an Bedeutung gewonnen. Allerdings erwartet die Bundesagentur für Arbeit inzwischen bei ABM eine zehnprozentige Vermittlungsquote, die nach Ansicht von befragten Akteurinnen und Akteuren jedoch nicht erreichbar sei.

**Tabelle 12: Fünf Zielbereiche der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort für ABM**

Zielbereich	Inhalt
Marktersatz	unmittelbar Arbeitsmarkt entlastende Schaffung temporärer Beschäftigung und Einkommen
Zielgruppeninklusion	Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen in ABM
Strukturwirksamkeit	Erzielung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen mittels öffentlich geförderter Beschäftigung
Beschäftigungsfähigkeit	Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen
Arbeitsmarktintegration	Integration der Teilnehmer/innen in Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Eingliederungsfähigkeit

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

Wie bereits ausgeführt, werden ABM vor allem in Agenturbezirken mit hoher Arbeitslosenquote eingesetzt; dies korrespondiert mit dem Ziel des Marktersatzes. Allerdings ist im Zeitverlauf seit 1999 der Einsatz von ABM rückläufig. Ein verstärkter Marktersatz ist aufgrund der generellen Orientierung der Bundesagentur für Arbeit beim Instrumenteneinsatz am Ziel einer wahrscheinlichen Integration in Erwerbstätigkeit vor dem Übergang in Leistungen nach dem SGB II (vgl. Abschnitt 2.2) nicht zu erwarten.

Mit der flächendeckenden Einführung der Kundendifferenzierung (vgl. Abschnitt 2.4) kommen ABM fast nur noch für die Betreuungskundinnen und -kunden in Betracht. Dabei sollen ABM für jährlich wechselnde Untergruppen eingesetzt werden; 2005 waren es die Langzeitarbeitslosen, 2006 sind es schwerbehinderte Personen. Betreuungskundinnen und -kunden sind jedoch nicht deckungsgleich mit den Zielgruppen, die es in ABM einzubeziehen gilt. Die Zielgruppeninklusion (Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen) hat nach einem Einbruch 2003 im Jahr 2004 wieder zugenommen und blieb 2005 stabil. Dabei wurden als besonders förderungsbedürftige Personen Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Personen, Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen und ab 2003 gering Qualifizierte berücksichtigt.

Aus Sicht der Praxis haben ABM inzwischen im Bereich der Arbeitsförderung nach dem SGB III nur noch marginale Bedeutung und dienen als Instrument für eine kleine Gruppe von Arbeitslosen. Für diesen Bedeutungsverlust von ABM werden folgende Gründe genannt:

- Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anfang 2005 führte dazu, dass ein Großteil der potenziellen ABM-Teilnehmer/innen nicht mehr von den Agenturen, sondern von einem SGB II-Träger betreut wird.

- Die Orientierung auf schwerbehinderte Personen im Jahr 2006 schränkt ABM auf eine sehr kleine Gruppe ein. Damit dürfte zudem eine stärkere sozialpolitische Ausrichtung des Instruments verbunden sein.
- Die Reformen der letzten Jahre haben die Attraktivität von ABM sukzessive reduziert. So haben einige Agenturen inzwischen sogar Probleme, für ihre ABM noch ausreichend geeignete Träger/innen zu finden.
- ABM passen nicht zur neuen Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. oben).

Regionale arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure haben diese Entwicklung mehrheitlich bedauert. Sie verwiesen darauf, dass die Klientel, für die ABM ein sinnvolles Instrument sei, keineswegs vollständig in den Zuständigkeitsbereich der SGB II-Träger übergegangen sei. Während in Ostdeutschland ein flächendeckender Marktersatz als genuines Ziel von ABM gesehen wird, wird in Westdeutschland betont, ein Marktersatz sei bestenfalls zur Überbrückung konjunktureller Schwächephase geeignet. Schließlich wird auch darauf hingewiesen, dass die inzwischen quantitativ bedeutsamen neuen Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II nicht geeignet seien, die bisher mit ABM verfolgten Ziele zu erreichen.

Aus Sicht der ABM-Beschäftigten haben zuletzt Qualifizierungselemente und Praktika deutlich und insbesondere in Ostdeutschland abgenommen. Von 1.610 befragten ABM-Beschäftigten berichteten Anfang 2006 gut drei Viertel, eine reine Arbeitstätigkeit ausgeübt zu haben. Die Arbeitsinhalte waren nach diesen Befragungsergebnissen maßgeblich vom Umweltbereich bestimmt, aber auch Betreuungstätigkeiten und Büroarbeiten wurden in erheblichem Umfang durchgeführt. Vermehrt waren auch handwerkliche Tätigkeiten von Relevanz.

### **Wirkungen**

Die Strukturwirksamkeit von ABM lässt sich exemplarisch (ohne vergleichende Kostenbetrachtung) belegen. Verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor. In verschiedenen Agenturbezirken wurden ABM einerseits gezielt zur Bewältigung kommunaler Aufgaben eingesetzt und andererseits mit ihnen eine nachhaltig wirkende Verbesserung der regionalen Infrastruktur geschaffen. Damit verbindet sich jedoch zugleich das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeitskräfte. Insbesondere in Ostdeutschland wiesen arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure auf die Wohlstandsmehrung, die Stärkung regionaler Kaufkraft sowie den Beitrag zu sozialem Ausgleich und der Erhaltung des sozialen Friedens durch ABM hin.

Die Messung des seit 2004 in § 260 SGB III genannten Ziels der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch ABM ist komplex. In der Evaluation wurde das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit durch eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension operationalisiert. Im Frühjahr 2006 wurden zu diesen drei Dimensionen 1.610 ehemalige ABM-Beschäftigte retrospektiv befragt. Die drei Dimensionen wurden jeweils anhand mehrerer Indikatoren gemessen. Ein Teil der Indikatoren wurde aus retrospektiven Fragen zur *Situation* vor, während und nach der ABM konstruiert. Ein anderer Teil der Indikatoren wurde aus Fragen generiert, die sich explizit auf die *Konsequenzen* der ABM beziehen (vgl. Tabelle 13).

Die Indikatoren, die auf Fragen zur Situation basieren, weisen ausnahmslos darauf hin, dass die Situation während der ABM positiver als vorher, jedoch nach deren Abschluss leicht negativer als vor der ABM eingeschätzt wird. Insbesondere die Zuversicht sinkt nach der ABM deutlich: Fast ein

Fünftel der ehemaligen Teilnehmer/innen sind anders als vor der ABM nicht mehr zuversichtlich. Fragen nach den Konsequenzen der ABM hingegen werden jeweils von einem relevanten Teil (30% bis 55%) der ABM-Beschäftigten positiv beantwortet. Damit ist das Ergebnis weder zu den Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit insgesamt noch auf deren einzelne Dimensionen eindeutig. Dabei muss insbesondere offen bleiben, inwieweit die unterschiedlichen Ergebnisse für die einzelnen Indikatoren auf die Erhebungsmethode (Situation zu unterschiedlichen Zeitpunkten vs. Konsequenzen von ABM) zurückzuführen sind. Eine retrospektive Befragung stößt hier an methodische Grenzen.

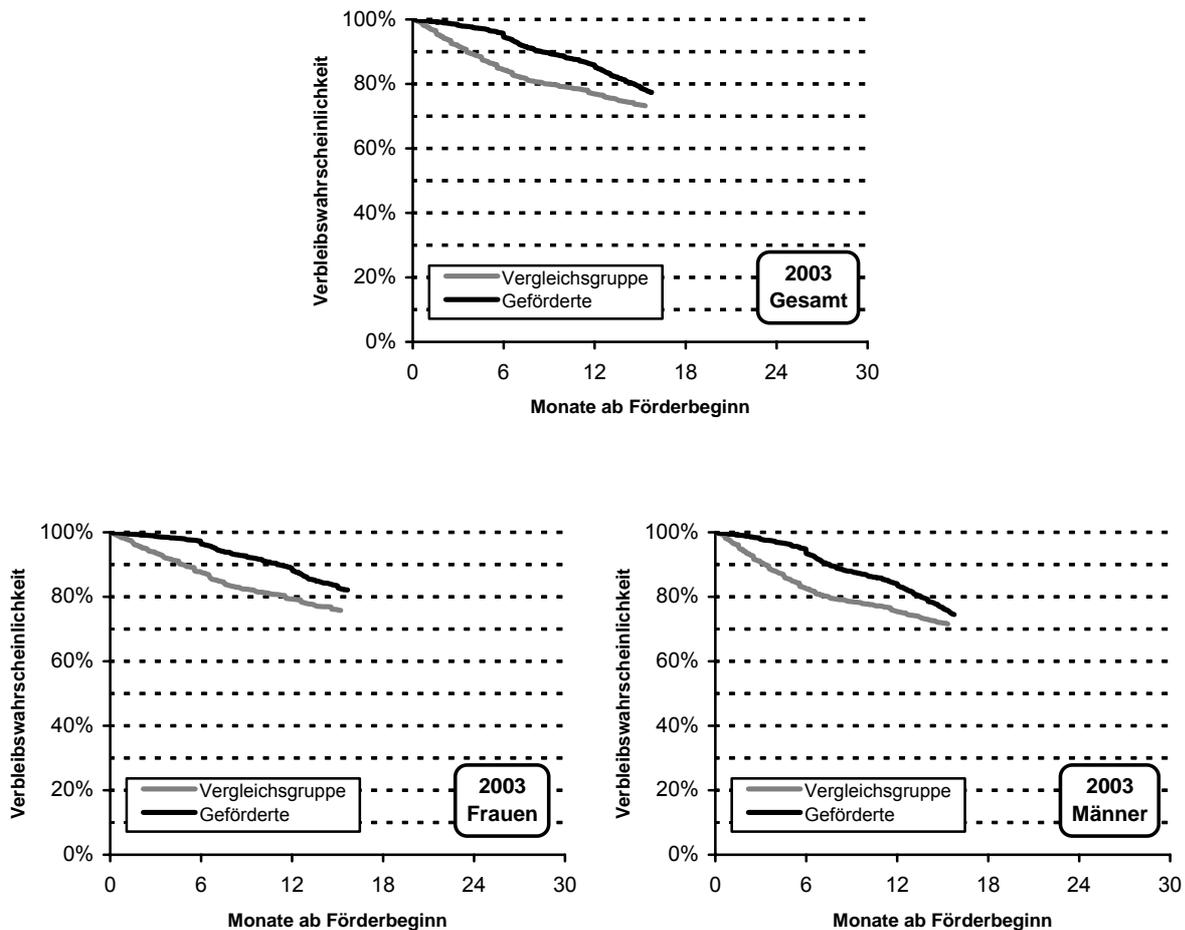
**Tabelle 13: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und deren Indikatoren**

Erhebungsmethode	berufsfachlich	psychosozial	gesundheitlich
Situation	informiert; kompetent	zuversichtlich; aktiv; motiviert	gesund; mobil; belastbar
Konsequenzen	berufliche Kenntnisse erworben; neue Fertigkeiten entwickelt	hat Mut gemacht	hat Wohlbefinden verbessert

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

Nach quantitativen Wirkungsanalysen beendeten Arbeitslose, die jeweils im April der Jahre 2000 bis 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser Tätigkeit *später* als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 39 und Anhang 6). ABM verschlechtern also die Integrationschancen der Teilnehmer/innen. Dabei gibt es kaum relevante Unterschiede zwischen den Geschlechtern, allerdings sind tendenziell die langfristigen Wirkungen bei Teilnehmerinnen noch schlechter als bei Teilnehmern (vgl. Abbildung 39). Bei einer regionalen Differenzierung nach der Arbeitsmarktlage (sog. Strategietypen der Agenturbezirke) zeigten sich zuletzt kaum relevante Unterschiede. Die negativen Integrationswirkungen von ABM treten vor allem während der ersten Monate auf, denn während der ABM-Förderung dürfte die Intensität der Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz eher gering sein (sog. Lock-In-Effekt). Von 2000 bis 2003 hat die negative Integrationswirkung von ABM abgenommen. Als Integration wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.

**Abbildung 39: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (2003)**



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für ABM-Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne ABM-Beschäftigung ausgewiesen. Die Wirkung von ABM kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung von ABM auf die Integration in Erwerbstätigkeit besteht, wenn die Kurve der ABM-Geförderten unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch umgekehrt: ABM hat eine negative Wirkung auf die Integration in Erwerbstätigkeit.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im April 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne ABM-Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.

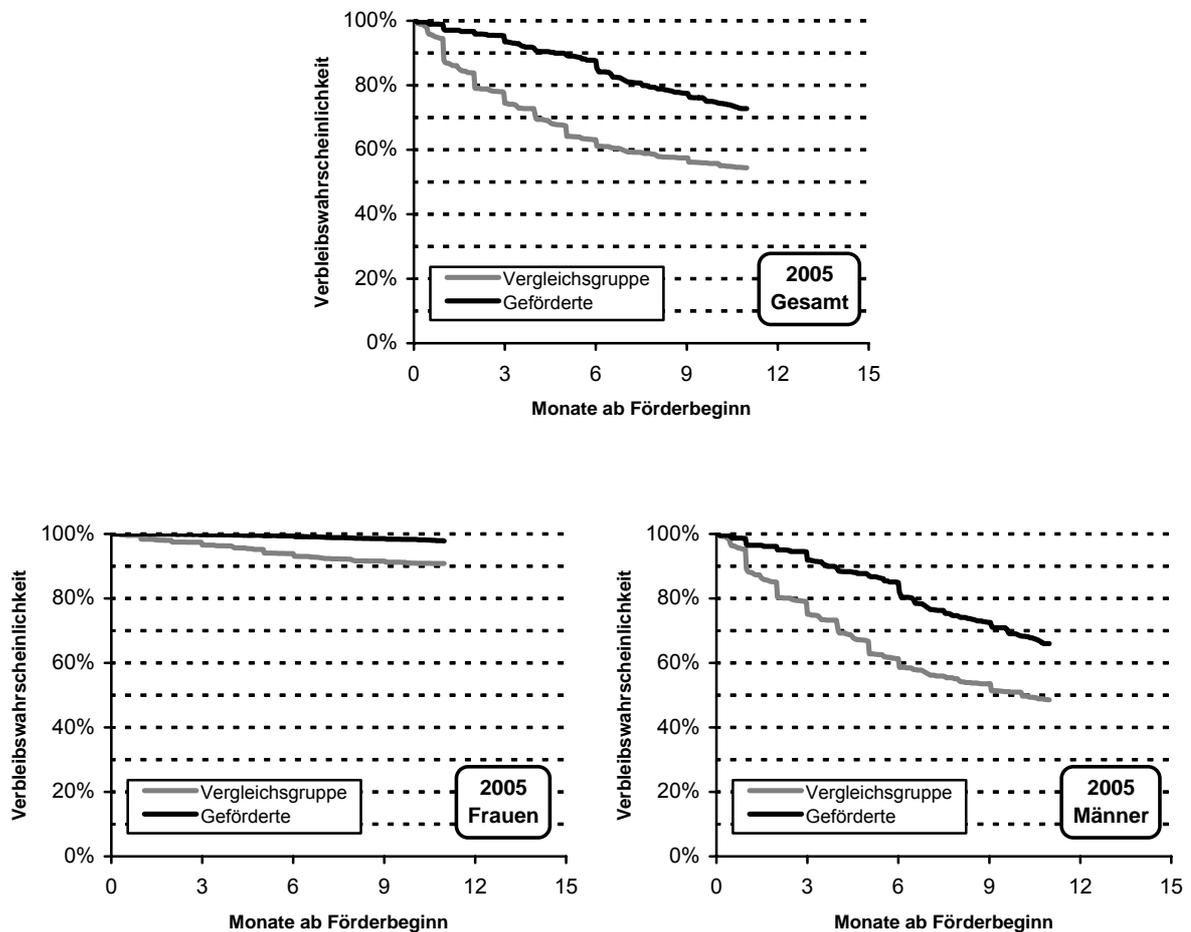
Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

Zudem wurde nach quantitativen Wirkungsanalysen die *nachhaltige* Integration in eine Erwerbstätigkeit durch eine ABM, die jeweils im April der Jahre 2000 bis 2005 begonnen wurde, tendenziell beeinträchtigt (vgl. Abbildung 40 und Anhang 6). Für die Jahre 2000 bis 2004 (vgl. Anhang 6) trifft dies vor allem in Westdeutschland zu, und zwar gleichermaßen für Männer und Frauen. In Ostdeutschland zeigte sich hingegen in der Regel keine Wirkung; jedoch schnitten bei Frauen dort

ABM tendenziell weniger schlecht ab als bei Männern. Dabei wird unter einer nachhaltigen Integration eine Integration in Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten Dauer verstanden.

Die Ergebnisse für 2005 werden in Abbildung 41 dargestellt. Eine Differenzierung in die kombinierten Werte aus Ost/West und Frauen/Männer ist für 2005 aufgrund der geringen Fallzahlen nicht möglich. Die Ergebnisse für die Frauen zeigen zwar keinen Eingliederungserfolg, jedoch führt die Zuweisung von stark Marktbenachteiligten dazu, dass der negative Effekt der ABM deutlich verringert wird: Vergleichs- und Teilnehmergruppe haben beide eine Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit von über 90%. Dagegen werden bei den Männern offenkundig Teilnehmer mit Eingliederungsaussichten in die Maßnahmen gesteuert, so dass ABM eine deutlich negative Wirkung entfalten kann.

**Abbildung 40: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2005)**



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung noch nicht in Erwerbstätigkeit mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für ABM-Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Die Wirkung von ABM kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung von ABM auf die Integration besteht, wenn die Kurve der ABM-Geförderten unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch umgekehrt: ABM hat eine negative Wirkung auf die Integration.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im April 2005 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als nachhaltige Integration wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten und PSA) einschließlich Ausbildung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten aufgefasst.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse zur Entwicklung der Arbeitsmarktwirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zur Wirkung anderer Instrumente sind uneinheitlich und können daher nur schwer interpretiert werden. Jedoch dürften nach diesen Ergebnissen - analog zu den Mikroanalysen zur nachhaltigen Integration - aus ABM bei Frauen im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2003/2004 in West- wie in Ostdeutschland bessere Arbeitsmarktwirkungen resultiert haben als bei Männern.

Die abgerechneten Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit betragen im Jahr 2005 je ABM-Teilnehmer/in nach dem SGB III durchschnittlich nur noch etwa 850 EUR monatlich und damit fast 30% weniger als im Vorjahr vor der Trennung der Rechtskreise. Nach dem SGB II betragen die entsprechenden Ausgaben durchschnittlich 1.400 EUR monatlich. Die Laufzeit von ABM ist jedoch üblicherweise lang. Hinsichtlich des Ziels „Integration in Erwerbstätigkeit“ sind ABM nicht wirksam und daher auch nicht effizient.

### 3.2.9 Ich-AG und Überbrückungsgeld

Bereits seit Anfang 1986 konnten Personen, die durch Aufnahme einer selbstständigen, hauptberuflichen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beendeten oder vermieden, mittels Überbrückungsgeld (§§ 57 und 58 SGB III a.F.) gefördert werden. Aus dieser Ermessensleistung wurde Anfang 2004 eine Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit. Ab Anfang 2003 hatten vormals arbeitslose Gründer/innen wahlweise alternativ zum Überbrückungsgeld Anspruch auf die Förderung einer sog. Ich-AG durch den Existenzgründungszuschuss (§ 421I SGB III). Nach dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II ist eine Förderung mit Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss nicht möglich.<sup>23</sup> Um Fördermittel effizienter einzusetzen und die Förderung für Existenzgründer/innen transparenter zu machen, ersetzt seit dem 1. August 2006 der neue Gründungszuschuss (§§ 57 und 58 SGB III) die beiden Förderinstrumente Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld. Die Analysen zum vorliegenden Bericht wurden vor dieser Änderung abgeschlossen, sie beziehen sich daher nur auf den Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld. Nichtsdestotrotz liefern die Ergebnisse wichtige Informationen zu den Motiven und Erfahrungen von Gründerinnen und Gründern sowie zum Erfolg der von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Gründer/innen.

<sup>23</sup> Gründer/innen aus diesem Rechtskreis können mit dem Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) unterstützt werden.

Das Überbrückungsgeld wurde für eine Dauer von sechs Monaten gezahlt. Die individuelle Höhe der Förderung setzte sich zusammen aus einem Betrag, den die bzw. der Geförderte als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können, und den darauf entfallenden pauschalisierten Sozialversicherungsbeiträgen. Eine Ich-AG konnte bis zu drei Jahre gefördert werden; die Förderung war degressiv im Zeitverlauf gestaltet mit 600 EUR monatlich im ersten Förderjahr, 360 EUR monatlich im zweiten und 240 EUR monatlich im dritten Jahr. Wesentliche Voraussetzung hierfür war, dass das jährliche Arbeitseinkommen 25.000 EUR nicht überschreitet.

Beim Überbrückungsgeld und - seit Ende November 2004 - auch für die Ich-AG war die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (insbesondere Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, berufsständische Kammern, Fachverbände, Kreditinstitute und Steuerberater/innen) über die Tragfähigkeit der Existenzgründung Voraussetzung für die Förderung.

Mit dem neuen Gründungszuschuss erhalten Gründer/innen aus Arbeitslosigkeit zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der ersten Phase nach der Gründung einen Zuschuss in Höhe ihres individuellen Arbeitslosengeldes. Für eine freiwillige soziale Absicherung wird in dieser Zeit zusätzlich eine Pauschale von 300 EUR monatlich gezahlt. In der zweiten Förderphase wird nur noch die Pauschale gezahlt. Die erste Förderphase (neun Monate) ist als Pflichtleistung und die zweite Phase (sechs Monate) als Ermessensleistung der Agenturen für Arbeit ausgestaltet. Es können nur Arbeitslose gefördert werden, die noch einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen haben. Während der Förderung wird ein noch bestehender Anspruch auf Arbeitslosengeld verbraucht. Grundlage für die Förderung ist weiterhin die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens. Zusätzlich müssen die Gründer/innen ihre persönliche und fachliche Eignung darlegen. Die Agentur für Arbeit kann bei Vorliegen begründeter Zweifel die Teilnahme an einer Maßnahme der Eignungsfeststellung oder der Existenzgründungsvorbereitung verlangen.

Seit dem 1. Februar 2006 können sich Personen, die eine selbstständige Tätigkeit im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnehmen oder ausüben und vor der Selbstständigkeit in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden oder Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III bezogen haben, im Rahmen eines Versicherungspflichtverhältnisses auf Antrag (§ 28a SGB III) in der Arbeitslosenversicherung weiterversichern.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1e (IAB / DIW / sinus / GfA / infas).

### **Gründungsgeschehen in Deutschland und Förderstrukturen bei Ich-AG und Überbrückungsgeld**

Da es in Deutschland keine einheitliche Datenbasis zum Gründungsgeschehen gibt, müssen je nach Fragestellung unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Die folgende Darstellung berücksichtigt Daten des Mikrozensus, des Gründungsmonitors der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Gründungsstatistik des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM). Die unterschiedlichen Ergebnisse dieser Datenquellen sind u.a. auf eine unterschiedlich breite Definition des Begriffs „Gründer/in“ sowie auf verschiedene Erfassungsmethoden zurückzuführen.

Nach Angaben der IfM-Gründungsstatistik, die auf der Gewerbemeldetstatistik basiert, gab es 2004 rund 572.600 Gründungen, davon etwa 23% in Ostdeutschland. In dieser Statistik sind allerdings keine freiberuflichen Gründungen enthalten. Nach dem Mikrozensus haben zwischen Juni 2003 und März 2004 344.000 Personen eine Selbstständigkeit als erste oder einzige Erwerbstätigkeit aufgenommen, davon gründeten rund 80% im Haupterwerb<sup>24</sup> und 20% im Zuerwerb<sup>25</sup>. Von den etwa 127.000 weiblichen Gründern (37% aller Gründer/innen) gründeten 2004 rund 34% im Zuerwerb, bei den männlichen Gründern waren es lediglich 12%. Von den rund 38.000 ausländischen Gründerinnen und Gründern waren 29% weiblich. Gut ein Viertel der Gründer/innen machte sich in den Bereichen Handel, Gastgewerbe und Verkehr selbstständig, gut die Hälfte im Bereich sonstiger Dienstleistungen und rund 17% im produzierenden Gewerbe. Der KfW-Gründungsmonitor weist für 2004 rund 1,43 Mio. Gründer/innen aus. Diese vergleichsweise hohe Zahl ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass auch Gründer/innen in einer zweiten Erwerbstätigkeit (Nebenerwerb) und Gründer/innen in freien Berufen erfasst werden. Danach gründeten im Jahr 2004 53% der erfassten Gründer/innen im Nebenerwerb. Zum Gründungszeitpunkt war rund ein Drittel der Gründer/innen arbeitslos.

Bis zur Einführung des SGB II Anfang 2005 hatten die Zugänge in das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss eine annähernd parallele Entwicklung. Die Zugänge in eine Förderung mit dem Überbrückungsgeld nahmen in den letzten Jahren von 93.000 im Jahr 2000 auf 183.500 im Jahr 2004 zu, und schon im zweiten Jahr nach seiner Einführung erreichten die Zugänge in den Existenzgründungszuschuss ein ähnliches Niveau wie die des Überbrückungsgeldes: Die Zahl der neu gegründeten Ich-AGs lag 2004 bei rund 171.000. Ende 2004 war eine deutliche Zunahme der monatlichen Förderzugänge zu verzeichnen, die auf die Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 zurückzuführen sein dürfte. Da seitdem eine Förderung mittels Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss nur noch für Gründer/innen aus dem Bereich des SGB III möglich war, haben sich vermutlich insbesondere Personen, die einen Übergang in den Leistungsbezug des SGB II erwarteten, kurzfristig für eine Selbstständigkeit entschieden bzw. eine für später ohnehin geplante Gründung vorgezogen.

Im Jahr 2005 sank die Zahl der Neuzugänge in das Überbrückungsgeld mit rund 157.000 etwa wieder auf das Niveau von 2003; beim Existenzgründungszuschuss reduzierte sie sich auf rund 91.000. Wie die Abbildungen 41 und 42 zeigen, lag der Anteil der Frauen bei den neu gegründeten Ich-AGs deutlich über dem beim Überbrückungsgeld. Gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand sind Frauen im Jahr 2005 sogar leicht überrepräsentiert. Insbesondere liegt beim Existenzgründungszuschuss der Anteil von Frauen über ihrem Anteil an den Gründerinnen und Gründern im Jahr 2004 (lt. Mikrozensus). Deutlich häufiger als beim Überbrückungsgeld finden sich bei den Ich-AGs auch Gründer/innen aus Ostdeutschland und Berufsrückkehrer/innen. Ausländische Gründer/innen waren 2005 im Existenzgründungszuschuss etwas häufiger vertreten als beim Überbrückungsgeld, bemessen am Arbeitslosenbestand sind sie aber in beiden Instrumenten unterrepräsentiert. Etwa gleich groß ist unter den Zugängen in beide Förderinstrumenten der Anteil der

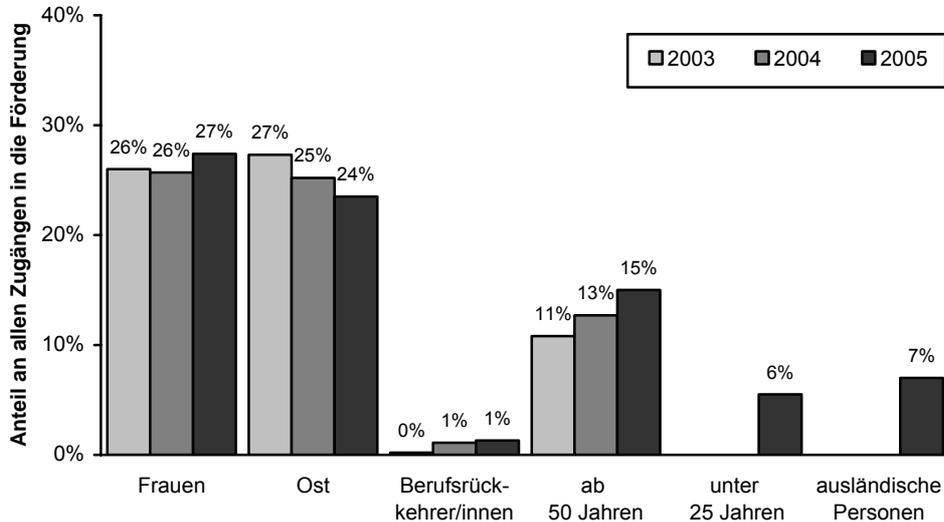
---

<sup>24</sup> Eine Gründung im Haupterwerb liegt vor, wenn die neu aufgenommene selbstständige Erwerbstätigkeit die erste oder einzige Erwerbstätigkeit ist und in Vollzeit ausgeübt wird.

<sup>25</sup> Eine Gründung im Zuerwerb liegt vor, wenn die neu aufgenommene selbstständige Erwerbstätigkeit die erste oder einzige Erwerbstätigkeit ist und in Teilzeit ausgeübt wird.

älteren Gründer/innen ab 50 Jahren, die unter 25-Jährigen sind dagegen im Überbrückungsgeld etwas seltener vertreten als unter den Gründerinnen und Gründern einer Ich-AG.

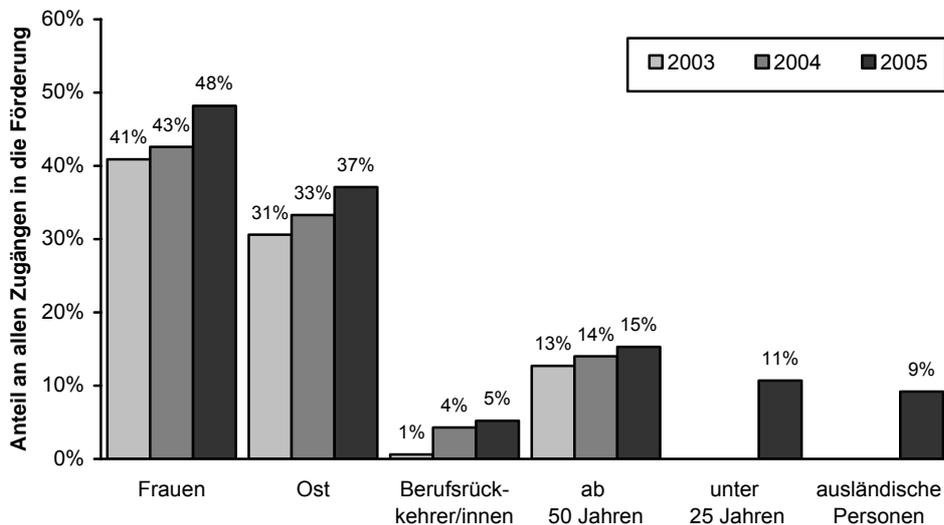
**Abbildung 41: Förderzugänge in das Überbrückungsgeld**



Anmerkung: 2005: Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 42: Förderzugänge in den Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)**



Anmerkung: 2005: Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### Umsetzung

Anfang 2006 wurden bundesweit rund 6.000 von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Gründer/innen, die im 3. Quartal 2004 gegründet hatten, u.a. nach der Wichtigkeit verschiedener Aspekte für die Wahl des jeweiligen Förderinstruments gefragt. Dabei zeigen die nach Förderinstrument, Geschlecht und Region differenzierten Ergebnisse, dass in allen betrachteten Gruppen die eigene Entscheidung über die soziale Absicherung für jeweils mehr als die Hälfte der Befragten sehr wichtig war. Den Empfängerinnen und Empfängern von Überbrückungsgeld und den mit Existenzgründungszuschuss geförderten Frauen war darüber hinaus die finanzielle Attraktivität der Förderung sehr wichtig (Nennungen zwischen 49% und 60%). Eine lange Förderdauer war den Empfängerinnen und Empfängern des Existenzgründungszuschusses sehr wichtig; diese war für Frauen (West: 52%, Ost: 56%) noch wichtiger als für Männer (West: 45%, Ost: 51%).

Der Anteil derjenigen Gründer/innen, die zum Zeitpunkt der Befragung Anfang 2006 ihre Selbstständigkeit wieder aufgegeben hatten, war unter den Gründerinnen und Gründern mit Existenzgründungszuschuss niedriger (20%) als bei den Empfängerinnen und Empfängern von Überbrückungsgeld (25%). Dabei ist zu beachten, dass sich die Empfänger/innen des Existenzgründungszuschusses - anders als Empfänger/innen des Überbrückungsgeldes - in der Regel noch in Förderung befanden. Von den Gründerinnen und Gründern, die ihre Selbstständigkeit wieder aufgeben haben, gingen Frauen - mit Ausnahme der ehemaligen Empfänger/innen von Überbrückungsgeld in Ostdeutschland - anschließend häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als Männer. Westdeutsche Frauen nannten deutlich häufiger als Männer und auch als ostdeutsche Frauen die Kategorie „Sonstiges“, dabei dürfte es sich häufig um eine Hausfrauentätigkeit handeln. Als Grund für die Beendigung der Selbstständigkeit nannten sowohl Frauen als auch Männer am häufigsten Auftrags- bzw. Kundenmangel und Finanzierungsengpässe. Ostdeutsche Empfänger/innen des Überbrückungsgeldes haben am häufigsten eine attraktivere abhängige Beschäftigung gefunden. Familiäre und persönliche Gründe waren insbesondere bei Frauen ein häufiger Abbruchgrund. Eine Ausnahme bilden hier nur die Empfänger/innen des Überbrückungsgeldes in den neuen Bundesländern (5% gegenüber 10% bis 15% bei westdeutschen Frauen und ostdeutschen Empfängerinnen des Existenzgründungszuschusses).

Die 156 im Frühjahr 2006 befragten Agenturen für Arbeit sehen sich mehrheitlich außer Stande, potenziellen Existenzgründerinnen und -gründern unter den Arbeitslosen eine substanzielle Gründerberatung durch Fachkräfte in den Agenturen anzubieten. Dazu fehlen die fachliche Kompetenz und vor allem die Zeit. Zudem ist eine substanzielle Gründungsberatung keine Aufgabe der Agenturen für Arbeit. Angesichts der angestrebten Konzentration der Bundesagentur auf ihre Kernaufgaben ist dies auch richtig. Eine Mehrheit der Agenturen (70%) empfiehlt allerdings geeignet erscheinenden Arbeitslosen inzwischen aktiv die Selbstständigkeit.

Viele Gründer/innen erwarten über Informationen zur Förderung hinaus auch keine weitergehende Gründungsberatung von den Agenturen; detaillierte Hilfestellungen erwarten sie vielmehr von externen Beratungsstellen. Manche Gründer/innen nehmen Gründungsberatungen nur in Anspruch, um die Anforderungen der Agenturen zu erfüllen, andere haben ein eigenständiges Interesse an der Beratung. Externe Beratungsstellen sehen die Notwendigkeit einer Gründungsberatung gleichermaßen bei Gründerinnen und Gründern aus Arbeitslosigkeit wie bei anderen Gründerinnen und Gründern. Als Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Gründung sehen die Einrichtungen für beide Gruppen von Gründungswilligen einen von diesen selbst erarbeiteten Geschäftsplan. Bei

dessen Erstellung könne eine Beratungseinrichtung kritisch unterstützen, aber der erstellte Plan müsse als Entscheidungsinstrument ernst genommen werden und nicht nur als Instrument zur Erlangung der von den Agenturen geforderten Tragfähigkeitsbescheinigung dienen. Sowohl Arbeitsagenturen als auch externe Beratungseinrichtungen werten es positiv, wenn die Beratenen aufgrund der Beratung auf eine berufliche Selbstständigkeit verzichten.

In 110 Tiefeninterviews mit Gründerinnen und Gründern aus 10 Agenturbezirken im Frühjahr 2006 waren zwei Typen von Beratungsnutzerinnen und -nutzern erkennbar: Einerseits pragmatische Beratungsnutzerinnen und -nutzer, die den Wert eines theoretisch erstellten Geschäftsplans erkannt haben und ihn als Kontrollinstrument nutzen, aber auch damit umgehen können, dass auch ein durchdachter Geschäftsplan in der Praxis oft nicht einzuhalten ist. Andererseits Beratungsenthusiasten, die auf die in den Gründungszentren erworbenen Kenntnisse schwören und ihre Geschäftsidee immer weiter verfeinern. Sie planen die weitere Planung - und versäumen dabei den Absprung in die Praxis. Auffällig oft trifft man bei den Beratungsenthusiasten auf Gründer/innen, die mit ihrer Gründung bislang kein ausreichendes Einkommen für ihren Lebensunterhalt erwirtschaften, sondern auf die finanzielle Unterstützung der Partnerin oder des Partners rechnen können oder von eigenen Ersparnissen leben. Insgesamt zeigt sich in den Interviews aber kein klarer Zusammenhang zwischen einer intensiven systematischen Nutzung von Gründungsberatung und geschäftlichem Erfolg der Gründungen.<sup>26</sup>

Die für eine Gründungsförderung von der Bundesagentur für Arbeit verlangte Tragfähigkeitsbescheinigung stellte unter den in 10 Agenturbezirken befragten Gründerinnen und Gründern sowohl für die zum Befragungszeitpunkt noch Selbstständigen als auch für die Abbrecher/innen in mehr als 60% der Fälle kein Problem dar. Gut ein Drittel der befragten Gründer/innen musste sich die Tragfähigkeit ihrer Geschäftsidee von niemandem bescheinigen lassen. Dies hängt auch damit zusammen, dass rund 80% der befragten Empfänger/innen des Existenzgründungszuschusses zu einem Zeitpunkt gründeten, als diese Bescheinigung für ihre Förderung noch nicht vorgeschrieben war. Aber auch 11% der Empfänger/innen von Überbrückungsgeld mussten erstaunlicherweise keine Tragfähigkeitsbescheinigung vorlegen. Wo sie gefordert wurde, lieferten vor allem Steuerberater/innen (26%), seltener Kammern und Verbände (16%) oder Gründungszentren (11%) die Bescheinigung.

Die Mehrheit der zum Befragungszeitpunkt noch selbstständigen Gründer/innen in den ausgewählten Agenturbezirken blickt optimistisch in die Zukunft. Fast zwei Drittel gehen davon aus, dass sie bis Mitte 2007 von den Erträgen ihrer selbstständigen Tätigkeiten gut leben können werden. Nur wenige denken, dass sie ihre selbstständige Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen (9%) oder wegen ihres Alters bzw. ihrer Gesundheit (3%) beenden werden.

Die soziale Absicherung bei Krankheit und die Altersvorsorge stellte für ein gutes Drittel der 860 befragten Gründer/innen aus 10 Agenturbezirken bereits zum Zeitpunkt der Gründung ein großes Problem dar. Auch gibt die Hälfte der Gründer/innen, die ihre Selbstständigkeit bis zum April 2006 wieder aufgegeben hatten, an, dass sie ihre soziale Absicherung nicht erwirtschaften konnten. Das ist nach unzureichendem Einkommen und Auftrags-/Kundenmangel der dritthäufigste Abbruchgrund. Besonders häufig gilt dies für ehemalige Selbstständige, die weder Überbrückungsgeld

---

<sup>26</sup> Siehe generell zu Gründertypen: Anhang 8.

noch den Existenzgründungszuschuss erhielten (70%). In der bundesweiten Befragung Anfang 2006 war eine fehlende Krankenversicherung allerdings so gut wie kein Problem. Je nach Förderinstrument, Geschlecht und Region waren lediglich zwischen 0% und 4% der Gründer/innen nicht krankenversichert. Die mittels Existenzgründungszuschuss geförderten Gründer/innen sind außerdem versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung. Allerdings geben immerhin zwischen 0,5% und 2,3% dieser Gruppe an, keine Vorsorge für das Alter zu betreiben. Von den Empfängerinnen und Empfängern des Überbrückungsgeldes haben je nach Geschlecht und Region immerhin zwischen 13% und 17% keine Altersvorsorge; hierbei liegt der Anteil bei den Frauen (jeweils 17%) höher als bei den Männern (West: 15%, Ost: 13%).

Bezüglich des eingesetzten Startkapitals zeigt ein Vergleich von rund 3.000 Gründungen aus dem 3. Quartal 2004 mit ebenfalls rund 3.000 Gründungen aus dem entsprechenden Vorjahreszeitraum, die alle mit dem Existenzgründungszuschuss gefördert wurden, dass 2004 der Anteil von Gründungen ohne Startkapital deutlich niedriger lag. Die Spanne reicht zwar von knapp 41% bei westdeutschen Männern bis 46% bei Frauen aus den neuen Bundesländern, erreicht aber nicht den Anteil von 58% der westdeutschen Empfängerinnen des Existenzgründungszuschusses, die 2003 ohne Startkapital ihre Selbstständigkeit begonnen haben. Bei den durch Überbrückungsgeld geförderten Gründerinnen und Gründern gibt es weniger deutliche Veränderungen, aber auch hier ist der Anteil von Gründerinnen und Gründern ohne Startkapital im Jahr 2004 niedriger und beträgt in Westdeutschland zwischen 30% (Männer) und 37% (Frauen) sowie zwischen 30% (Männer) und 41% (Frauen) in Ostdeutschland. Die kapitalintensivsten Gründungen wurden dabei von Empfängern des Überbrückungsgeldes in Westdeutschland durchgeführt, die im Durchschnitt gut 14.100 EUR einsetzten und eine Eigenkapitalquote von knapp 64% aufwiesen. Demgegenüber gründen mit dem Existenzgründungszuschuss geförderte Frauen in Ostdeutschland mit einem ähnlich hohen Eigenkapitalanteil, setzen aber durchschnittlich 2.850 EUR und damit das geringste Startkapital ein. Die mit Abstand geringste Eigenkapitalquote haben mit 46% westdeutsche Empfängerinnen des Überbrückungsgeldes; in den übrigen Gruppen liegt sie mindestens bei 62%.

Drei Viertel der befragten Gründer/innen aus 10 ausgewählten Agenturbezirken gründeten ohne Kredit; offen ist, ob sie dies so geplant hatten oder ihnen trotz Bemühungen kein Kredit gewährt wurde. Hinsichtlich der Behandlung von Gründerinnen und Gründern legten Vertreter/innen von Kreditinstituten in Interviews dar, dass kein Unterschied zwischen vor der Gründung arbeitslosen Selbstständigen und anderen Gründungen gemacht würde. Bei intensiverer Nachfrage zeigt sich dann aber doch, dass Gründer/innen aus Arbeitslosigkeit als ein besonderes Kreditrisiko betrachtet werden.

Unter den zum Befragungszeitpunkt im April 2006 Selbstständigen aus 10 ausgewählten Agenturbezirken hatten rund 61% der Männer und 65% der Frauen keinerlei Verbindlichkeiten oder Schulden aus ihrer Gründerzeit. Männliche Abbrecher hatten zu rund 64% keine Schulden (mehr) aus ihrer Selbstständigkeit, unter den Abbrecherinnen waren es sogar 77%.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Gründungsförderung der Bundesagentur für Arbeit waren 61% von 156 im Frühjahr 2006 befragten Agenturen der Meinung, dass das Überbrückungsgeld weiterhin als Pflichtleistung ausgestaltet sein sollte, beim Existenzgründungszuschuss waren es hingegen nur 44%. Als Gründe für die Ausgestaltung als Ermessenleistung wurden insbesondere die Verringerung von Missbrauch, die Erwartung besser vorbereiteter und tragfähigerer Gründungen sowie die bessere Planbarkeit des Einsatzes von Haushaltsmitteln genannt. Bezüglich einer Zu-

sammenlegung der beiden Förderinstrumente sprachen sich die Agenturen häufig dafür aus, die Förderdauer und/oder die Förderhöhe vom Restanspruch auf Arbeitslosengeld abhängig zu machen und auch auf diesen anzurechnen. Nicht selten wurde aber auch ein pauschaler Förderbetrag gefordert, der unabhängig von der Höhe des Arbeitslosengeldes gewährt wird sowie eine maximale Förderdauer von einem Jahr oder sechs Monaten mit einer Möglichkeit zur Verlängerung, über die im Einzelfall entschieden werden kann. Häufig erklärten die Agenturen allgemein, man solle sich bei einer Umgestaltung eher am Überbrückungsgeld als am Existenzgründungszuschuss orientieren, wobei andererseits auch auf eine degressive Ausgestaltung der Förderhöhe verwiesen wird. Viele Agenturen legten Wert auf eine Konzeptbewertung, die extern und durch eine zertifizierte und vor allem neutrale fachkundige Stelle erfolgen soll. Oft wird dabei explizit darauf verwiesen, dass dies keine Steuerberater/innen sein sollten.

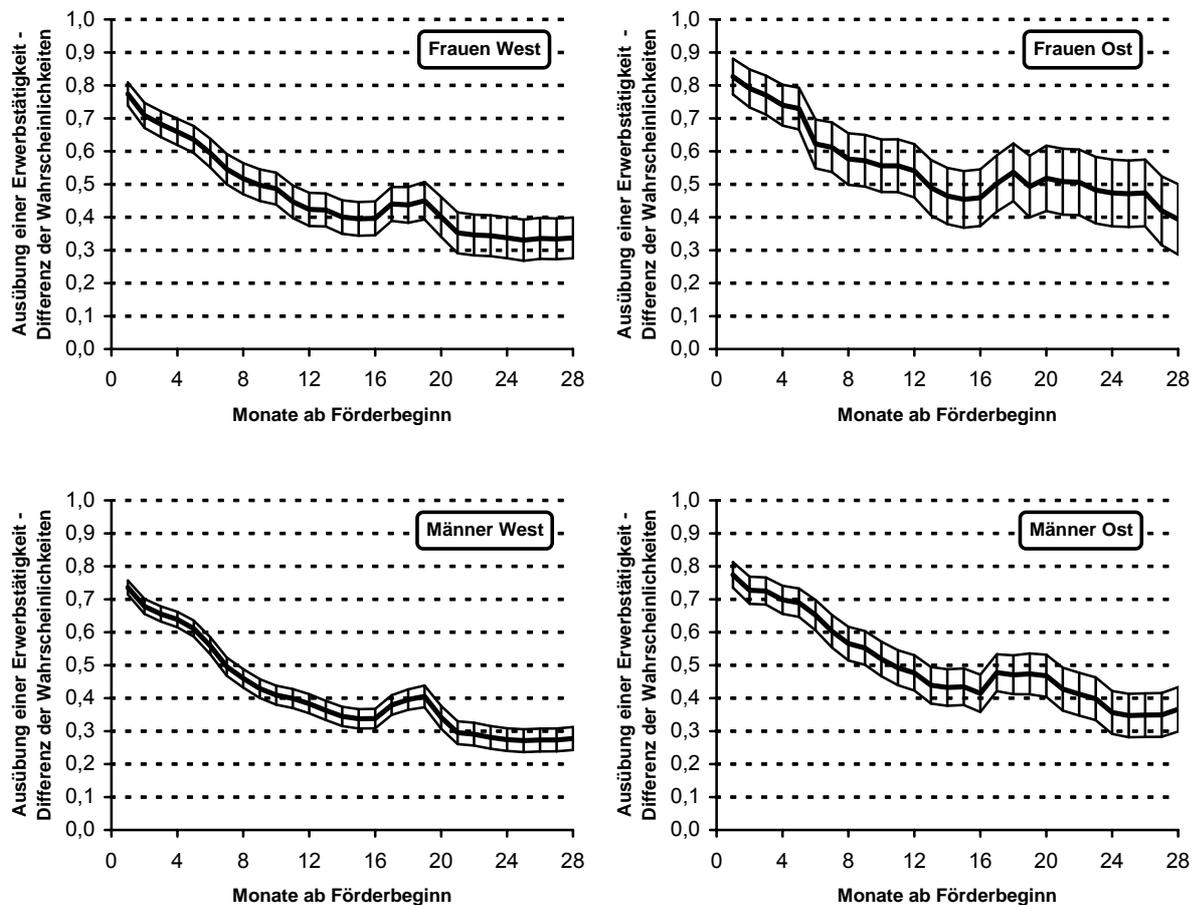
### **Wirkungen**

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass über den gesamten Beobachtungszeitraum von der Bundesagentur geförderte Existenzgründer/innen *häufiger* selbstständig oder sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren als eine Vergleichsgruppe von Personen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns der Gründer/innen arbeitslos waren (vgl. Abbildungen 43 und 44). Der Förderbeginn der untersuchten Empfänger/innen von Überbrückungsgeld bzw. Existenzgründungszuschuss lag im 3. Quartal 2003. Diese Personen konnten bis 28 Monate nach Förderbeginn beobachtet werden. Für die Empfänger/innen von Überbrückungsgeld ergibt sich damit ein Zeitraum von mindestens 22 Monaten nach Ende der Förderung, während die mit einem Existenzgründungszuschuss geförderten Gründer/innen sich am Ende des Beobachtungszeitraums in der Regel noch im dritten und letzten Jahr der Förderung befanden. Da die Gründer/innen zu diesem Zeitpunkt aber nur noch eine Förderung von 240 EUR erhalten, können bereits Aussagen über die Nachhaltigkeit der geförderten Existenzgründung getroffen werden.

Für beide Förderinstrumente ergeben sich 28 Monate nach Förderbeginn hohe positive Effekte einer geförderten Selbstständigkeit, wobei diese in Ostdeutschland noch höher sind als in Westdeutschland. Dieses Ergebnis ist für beide Programme hauptsächlich auf den hohen Verbleib in Selbstständigkeit zurückzuführen.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass bei diesen Instrumenten die Vergleichsgruppenbildung mit dem methodisch nicht trivialen Problem umgehen muss, dass mit dem Förderbeginn zugleich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden ist und somit die Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten hoch selektiv sein könnte.

**Abbildung 43: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Überbrückungsgeld)**

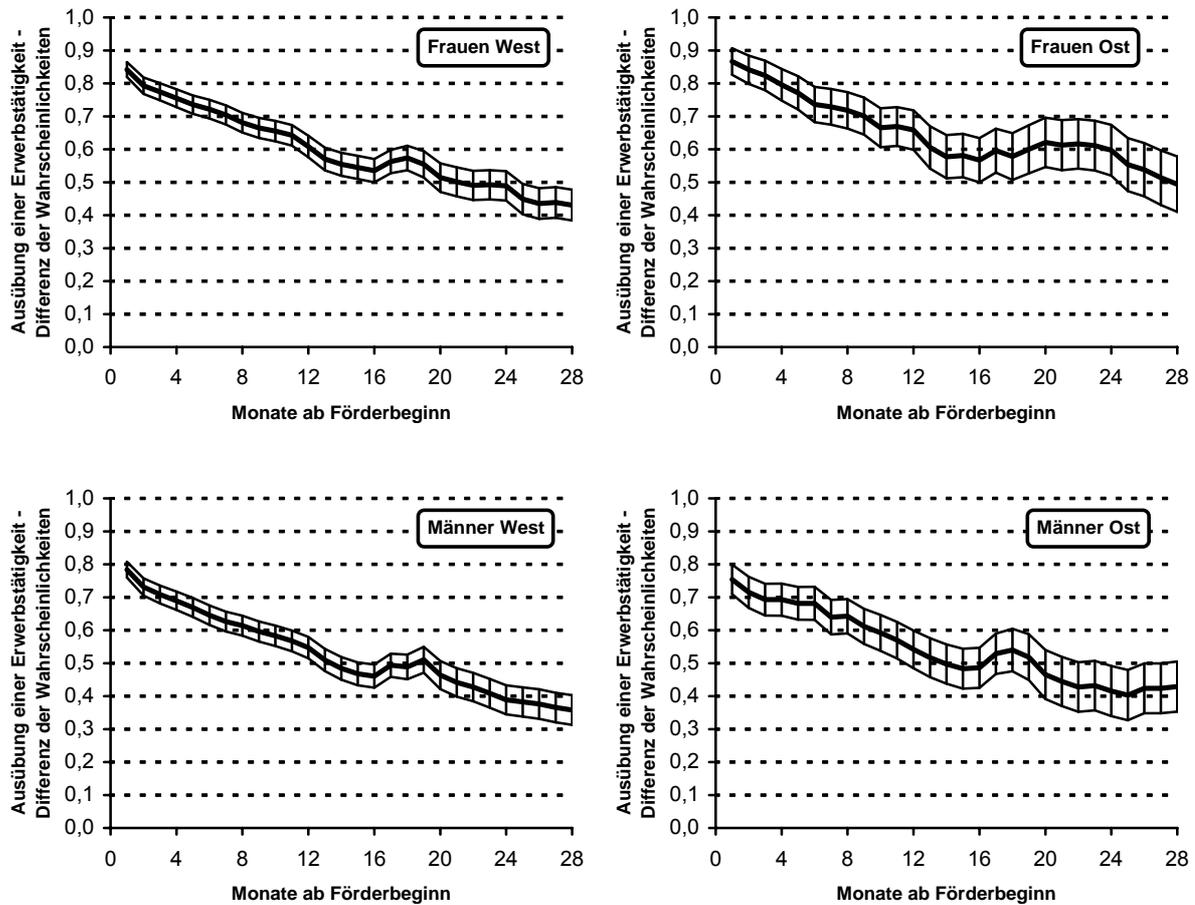


Lesehilfe: Die stärkere Linie (in der Mitte des „Bandes“) stellt die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) von durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten Gründerinnen und Gründern und einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Existenzgründungsförderung dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) erwerbstätig (sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig) zu sein. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die stärkere Linie (Konfidenzbänder). Durchgehend sind in allen betrachteten Personengruppen im Beobachtungszeitraum von 28 Monaten ab Beginn der Förderung die geförderten Existenzgründer/innen deutlich häufiger erwerbstätig als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Der Unterschied nimmt jedoch mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Förderbeginn ab.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 3. Quartal 2003 eine durch die Bundesagentur für Arbeit geförderte Selbstständigkeit begannen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Existenzgründungsförderung erwerbstätig (sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig) waren. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1e, eigene Berechnungen.

**Abbildung 44: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Ich-AG)**



Lesehilfe: vgl. Abbildung 43.

Anmerkung: vgl. Abbildung 43.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1e, eigene Berechnungen.

Überdurchschnittlich gut schneiden in beiden Förderinstrumenten westdeutsche Männer ab 50 Jahren und mit einer eher längeren vorherigen Arbeitslosigkeit von 6 bis 12 Monaten ab (vgl. Tabelle 14). Bessere Ergebnisse als der Durchschnitt erzielen auch Empfängerinnen von Überbrückungsgeld mit mittlerem Bildungsabschluss (Mittlere Reife/Fachoberschulreife). Personen, die mindestens Fachhochschulniveau aufweisen, schneiden bei beiden Förderinstrumenten eher schlechter ab als der Durchschnitt; überdurchschnittlich sind dagegen die Fördereffekte bei Gründerinnen und Gründern mit geringerer formaler Qualifikation (Personen mit/ohne Fachkenntnisse). Auch in Westdeutschland lebende ausländische Gründer einer Ich-AG schneiden überdurchschnittlich gut ab, der Erfolg der ausländischen Gründerinnen in diesem Instrument ist dagegen eher unterdurchschnittlich. Unter den Frauen schneiden bei beiden Förderinstrumenten die verheirateten oder in einer häuslichen Gemeinschaft lebenden besser ab als allein lebende bzw. erziehende Gründerinnen. Bei den männlichen Gründern einer Ich-AG ist es umgekehrt. Wegen der geringen Unterschiede und der häufig zu geringen Beobachtungsanzahl werden die Ergebnisse für die geförderten Gründer/innen in Ostdeutschland nicht ausgewertet; sie sind daher in Tabelle 14 nicht ausgewiesen.

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

**Tabelle 14: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund einer Existenzgründungsförderung in Westdeutschland**

Gruppe	Überbrückungsgeld		Ich-AG	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach 28 Monaten - Differenz der Wahrscheinlichkeiten in Prozentpunkten -			
Insgesamt	28	34	36	43
	nach Alter			
18 bis 29 Jahre	26	-	34	40
30 bis 39 Jahre	21	35	33	43
40 bis 49 Jahre	29	30	30	40
ab 50 Jahren	50	-	61	-
	nach vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer			
bis 3 Monate	31	31	26	38
3 bis 6 Monate	22	34	38	41
6 bis 12 Monate	43	-	42	-
	nach höchstem Schulabschluss			
ohne Abschluss / Haupt- schulabschluss	33	-	39	48
Mittlere Reife / Fachoberschulreife	28	46	37	40
FH-Reife / Hochschulreife	23	-	-	-
	nach beruflicher Qualifikation			
mit mind. Fachhoch- schulniveau	22	16	22	36
mit Fachschulniveau	17	-	-	-
Fachkräfte	31	44	36	46
mit/ohne Fachkenntnisse	35	-	42	46
	nach Nationalität			
deutsch	28	36	33	45
ausländisch	28	-	46	39
	nach Familienstand			
allein lebend / erziehend	29	28	43	38
verheiratet / in häuslicher Gemeinschaft lebend	27	42	27	46

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 3. Quartal 2003 eine durch die Bundesagentur für Arbeit geförderte Selbstständigkeit begannen, 28 Monate ab Förderbeginn häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Existenzgründungsförderung erwerbstätig (sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig) waren. Ausgewiesen sind nur Ergebnisse für Untergruppen mit mindestens 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Alle ausgewiesenen Ergebnisse sind auf dem 5%-Niveau signifikant. FH-Reife: Fachhochschulreife.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1e.

Weitere quantitative Analysen geben Aufschluss über Einflussfaktoren für das Fortbestehen von geförderten Existenzgründungen (vgl. Tabelle 15); aufgrund zu geringer Fallzahlen waren allerdings für Ostdeutschland keine nach Geschlecht differenzierten Analysen möglich. Ein positiver Einfluss des Alters auf die Nachhaltigkeit der Gründungen zeigt sich durchgängig für die Ich-AG. Im Vergleich zu unter 30-Jährigen bleiben ältere, durch den Existenzgründungszuschuss geförderte Personen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland länger selbstständig. Dieser Effekt ist allerdings nicht immer gesichert. Einen gesicherten positiven Einfluss auf das Fortbestehen der neu gegründeten Unternehmen ergibt sich in fast allen untersuchten Gruppen, wenn sich die Gründer/innen auch ohne die Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit selbstständig gemacht hätten, eine abhängige Beschäftigung für sie keine Alternative zur Selbstständigkeit darstellte oder Erfahrungen aus abhängiger Beschäftigung in der Gründungsbranche mitbringen. Darüber hinaus sind Gründungen im Bereich Produktion, Bau oder Landwirtschaft und teilweise auch solche im Bereich der sonstigen Dienstleistungen nachhaltiger als selbstständige Tätigkeiten im Handel. Der höchste erreichte Schulabschluss hat nur bei den Empfängerinnen des Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland einen gesicherten positiven Effekt auf das Fortbestehen der Gründung. Außerdem hat in Westdeutschland auch die berufliche Qualifikation der Gründer/innen Einfluss auf die Überlebenschancen der geförderten Gründungen. Gründungen von Fachkräften haben hier bessere Chancen als Gründungen von Personen ohne Fachkenntnisse, aber auch als solche von Personen mit höherer Qualifikation (mindestens Fachhochschulniveau). Gründungen von Männern in Westdeutschland haben dagegen geringere Chancen, wenn zuvor eine Kundenbefragung durchgeführt wurde.<sup>27</sup> Weniger nachhaltig sind auch solche Gründungen, für die eine Gewerbeanmeldung erforderlich war, allerdings ist hier lediglich der Effekt für Empfänger von Überbrückungsgeld in den alten Bundesländern gesichert. Gleiches gilt für Gemeinschaftsgründungen in Westdeutschland; dagegen ist der Einfluss auf Gründungen Ostdeutsche - wenn auch nicht gesichert - positiv. In Ostdeutschland sind außerdem Gründungen verheirateter Empfänger/innen des Existenzgründungszuschusses nachhaltiger als von unverheirateten, was sich möglicherweise dadurch erklärt, dass die Sicherheit des Haushaltseinkommens den Gründungen mehr Zeit zur Entwicklung gibt.

---

<sup>27</sup> Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht *kausal* zu verstehen.

**Tabelle 15: Erfolgsfaktoren für das Fortbestehen einer geförderten Gründung**

Merkmal	Existenzgründungszuschuss			Überbrückungsgeld		
	West		Ost	West		Ost
	Männer	Frauen		Männer	Frauen	
Produktion / Bau / Landwirtschaft	⊕	+	⊕	⊕	⊕	⊕
andere Dienstleistung	-	-	+	⊕	+	+
Hochschulreife	+	⊕	+	+	+	+
Kräfte mit Fachkenntnissen	⊕	⊕	+	⊕	+	+
Erfahrungen aus früherer Beschäftigung	⊕	+	⊕	⊕	⊕	+
unmittelbar vor Arbeitslosigkeit selbstständig	⊖	⊖	-	⊖	⊖	⊖
Beschäftigung keine Alternative	⊕	⊕	⊕	⊕	+	⊕
selbstständig auch ohne Förderung	⊕	⊕ / +	⊕	⊕	⊕	⊕
Gewerbeanmeldung erforderlich	⊖	-	-	-	-	-
Gemeinschaftsgründung	⊖	-	-	+	+	+
Vorbereitung durch Befragung potenzieller Kundinnen und Kunden	⊖	-	-	⊖	-	+
Alter ab 30 Jahren	⊕ / +	⊕ / +	⊕ / +	-	+	+ / -
verheiratet / in häuslicher Gemeinschaft lebend	-	-	⊕	+	+	+

Anmerkung: ⊖ statistisch gesichert negativ; - negativ; ⊕ statistisch gesichert positiv; + positiv; Sonderfälle: ⊕ / + positive Ergebnisse nur teilweise statistisch gesichert; + / - Ergebnisse uneinheitlich; Signifikanzniveau 5%. Für Ostdeutschland waren wegen zu geringer Fallzahlen keine nach Geschlecht getrennten Analysen möglich.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1e.

Trotz insgesamt positiver Effekte der Förderung gibt es auch Hinweise auf Mitnahme und Missbrauch. Immerhin 12% der 690 zum Befragungszeitpunkt im April 2006 noch selbstständigen Gründer/innen aus 10 Agenturbezirken gaben an, dass sie sich auch ohne die Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit sicherlich selbstständig gemacht hätten. Für weitere 28% war die Förderung eine zwar willkommene, aber nicht entscheidende Hilfe. Bei der Bewertung ist zu beachten, dass es sich um eine Selbsteinschätzung nach vollzogener Gründung handelt. Allerdings ist

durchaus nicht ausgeschlossen, dass die Gründungen durch die Förderung stabiler und erfolgreicher sind.

Aus den quantitativen Wirkungsanalysen ergibt sich außerdem, dass die Wahrscheinlichkeit, eine geförderte Gründung aufzugeben, mit der Absenkung der Förderhöhe beim Existenzgründungszuschuss bzw. dem Auslaufen der Förderung durch das Überbrückungsgeld sprunghaft ansteigt. Dies könnte bedeuten, dass ein Teil der geförderten Existenzgründer/innen (plausibel nur für die Ich-AG) die Beendigung einer nicht tragfähigen Selbstständigkeit bis zum Ende des Förderzeitraums bzw. bis zu einer Reduktion der Förderhöhe hinausschiebt. Für den Fall einer einfachen Mitnahme der Förderung wäre dies negativ zu bewerten. So weit die Förderung aber nur Zeit verschafft, um die Tragfähigkeit einer Gründung am Markt zu testen, ist es durchaus ökonomisch sinnvoll, den Zeitpunkt des Auslaufens oder der Reduktion der Förderung zur Entscheidung über die Fortsetzung der Selbstständigkeit zu nutzen, falls diese kein hinreichendes Einkommen generiert.

Nach den Ergebnissen einer weiteren Untersuchung liegt die Wahrscheinlichkeit, dass westdeutsche Empfänger/innen des Existenzgründungszuschusses in den ersten zwölf Fördermonaten eine zusätzliche abhängige Beschäftigung aufnehmen, bei durchschnittlich 1,3% (Männer) bzw. 2,1% (Frauen); bei den mittels Existenzgründungszuschuss Geförderten in Ostdeutschland ist sie mit 0,8% geringer. Möglicherweise ist das darauf zurückzuführen, dass das Einkommen aus der selbstständigen Tätigkeit zuzüglich der Förderung von 600 EUR monatlich nicht ausreichend ist, um die laufenden Kosten des Lebensunterhaltes zu bestreiten und deshalb zusätzlich einer abhängigen Beschäftigung nachgegangen wird. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass einige der Gründer/innen wussten, dass sie eine abhängige Beschäftigung aufnehmen werden und die Förderung durch den Existenzgründungszuschuss zusätzlich nutzten, um ihr Einkommen zu erhöhen. Bei durch das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigen zeigt sich insbesondere für Frauen in Westdeutschland ein deutlicher Anstieg der Wahrscheinlichkeit für eine zusätzliche abhängige Beschäftigung unmittelbar nach dem Auslaufen der Förderung.

Beim Überbrückungsgeld deuten empirische Analysen darauf hin, dass es bei langen Restanspruchsauern auf Arbeitslosengeld für die Bundesagentur im Bereich der Arbeitslosenversicherung fiskalisch erfolgreich ist. Beim Existenzgründungszuschuss sind die Programmkosten relativ zu den Arbeitslosengeldansprüchen und den Restanspruchsauern der Geförderten hoch, daher kommen die Untersuchungen hinsichtlich der monetären Effizienz hier zu einem negativen Ergebnis.

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse deuten darauf hin, dass die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss der Förderung beruflicher Weiterbildung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist. Es gibt in beiden Analysen jedoch Hinweise darauf, dass der Abstand der Existenzgründungsförderung zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 abgenommen hat. Überdies war nach Ergebnissen des Benchmarking speziell für Jugendliche unter 25 Jahren die Existenzgründungsförderung in den Jahren 2003/2004 im Verhältnis zu anderen Instrumenten deutlich weniger erfolgreich.

### 3.2.10 Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschüsse)

Eingliederungszuschüsse (§§ 217-222, § 421f SGB III) sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeber/innen gezahlt werden können, die förderungsbedürftige Arbeitnehmer/innen einstellen. Anfang 2004 wurden die Regelungen zu den Eingliederungszuschüssen neu gefasst. Ziel der Neufassung war u.a. eine stärkere Orientierung am konkreten Einzelfall. Alte und neue Regelungen sind in Tabelle 16 gegenübergestellt. Mit der Neufassung ist der Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung entfallen. Dieser war für Berufsrückkehrer/innen eine *Pflichtleistung*. Einstellungen von Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrern *können* jedoch weiterhin durch den Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Darüber hinaus wurden die Regelungen des bis Ende 2003 gesondert bestehenden Eingliederungszuschusses für Ältere als Sonderregelung zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen und für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen gefasst. Die Neufassung ging mit einer Herabsetzung der maximalen Förderdauern und -höhen für nicht behinderte Menschen einher. Für diese ist die Höchstförderung von 70% auf 50% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und von 24 auf zwölf Monate bzw. für Ältere von 60 auf 36 Monate reduziert worden. Für behinderte Menschen blieben die Fördergrenzen unverändert.

**Tabelle 16: Eingliederungszuschüsse bis 2003 und ab 2004**

Kriterium	bis 2003: bei Einarbeitung	bis 2003: bei erschwelter Vermittlung; ab 2004: bei Vermittlungshemmnissen und für schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen		für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen
		bis 49 Jahre <sup>a</sup>	ab 50 Jahren <sup>a</sup>	
Max. Förderhöhe	bis 2003: 50% <sup>b</sup>	Behinderte: 70% <sup>b</sup> ; Andere: bis 2003: 70% <sup>b</sup> ab 2004: 50% <sup>b</sup>		70% <sup>b</sup>
Max. Förderdauer	bis 2003: 1 Jahr	Behinderte: 2 Jahre; Nicht Behinderte: bis 2003: 2 Jahre ab 2004: 1 Jahr	bis 2003: 5 Jahre ab 2004: 3 Jahre	3 Jahre ab 50 Jahren <sup>c</sup> : 5 Jahre ab 55 Jahren: 8 Jahre
Zuschussminde- rung	bis 2003: ab 7. Fördermonat mind. 10 Prozent- punkte	ab 13. Fördermonat um mind. 10 Pro- zentpunkte	bis 2003: ab 25. Fördermonat und dann alle 12 Fördermonate um mind. 10 Prozentpunkte ab 2004: ab 13. Fördermonat um 10 Prozentpunkte	jeweils nach einem Jahr um mind. 10 Prozentpunkte; ab 50 <sup>c</sup> /55 Jahren: erst ab 25. Fördermonat und nicht unter 30% <sup>b</sup>
<sup>a</sup> Bis 2003 waren die abweichenden Regelungen für 50- bis 54-Jährige befristet bis Ende 2006. Ab 2004 sind die abweichenden Regelungen für alle Älteren ab 50 Jahren befristet bis Ende 2009. <sup>b</sup> des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. <sup>c</sup> Die zuvor bis Ende 2006 befristete Sonderregelung für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zwischen 50 und 54 Jahren wurde bis Ende 2009 verlängert.				

Quelle: §§ 217-224, § 421f SGB III a.F., §§ 217-222, § 421f SGB III.

Eine anteilige Rückforderung von gezahlten Eingliederungszuschüssen ist möglich, wenn das Beschäftigungsverhältnis während des Förderzeitraums oder einer Nachbeschäftigungszeit durch die bzw. den Arbeitgeber/in beendet wird und kein wichtiger Grund für die Kündigung vorliegt. Die Nachbeschäftigungszeit entspricht der jeweiligen Förderdauer, maximal jedoch zwölf Monaten. Für ältere Arbeitnehmer/innen entfällt die Pflicht zur Rückzahlung und zur Nachbeschäftigung.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1d (ZEW / IAT / IAB).

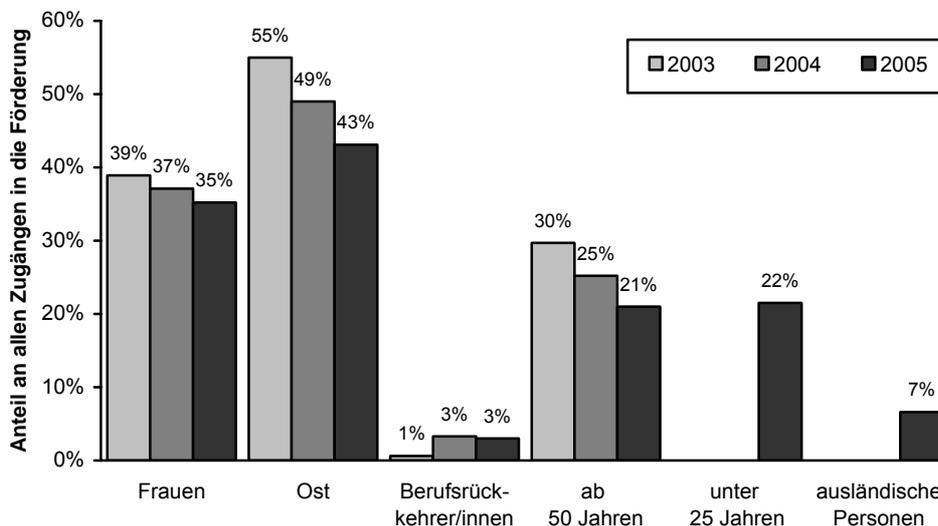
### Förderstrukturen

Die Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse, die durch einen Eingliederungszuschuss gefördert werden (ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen) weist in den Jahren 2000 bis 2005 deutliche Schwankungen auf. Ausgehend von rund 160.000 in Förderung eingetretenen Personen im Jahr 2000 sank die Zahl der Neuzugänge

im Jahr 2001 auf 140.000 deutlich ab. Im Jahr 2002 folgte jedoch wieder ein starker Anstieg bis auf über 190.000 Förderzugänge. Bis zum Jahr 2005 ging die Zahl der Förderzugänge wieder auf rund 130.000 zurück; davon entfielen etwa 55% auf die Arbeitsförderung nach dem SGB III.

Zwischen 2003 und 2005 hat es deutliche Verschiebungen in der Struktur der Förderzugänge gegeben (vgl. Abbildung 45). Insbesondere die Anteile der Ostdeutschen und der Älteren ab 50 Jahren an den Förderzugängen haben deutlich abgenommen. Während Ostdeutsche unter den Förderzugängen aber weiterhin überproportional zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand vertreten sind, sind Personen ab 50 Jahren im Jahr 2005 nun eher unterrepräsentiert. Auch der Anteil von Frauen an den Förderzugängen ist leicht gesunken; sie sind damit weiterhin unterrepräsentiert. Jugendliche unter 25 Jahren waren 2005 deutlich überproportional vertreten; ausländische Personen waren dagegen im selben Jahr deutlich unterrepräsentiert. Berufsrückkehrer/innen waren 2004 und 2005 etwa entsprechend ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand vertreten.

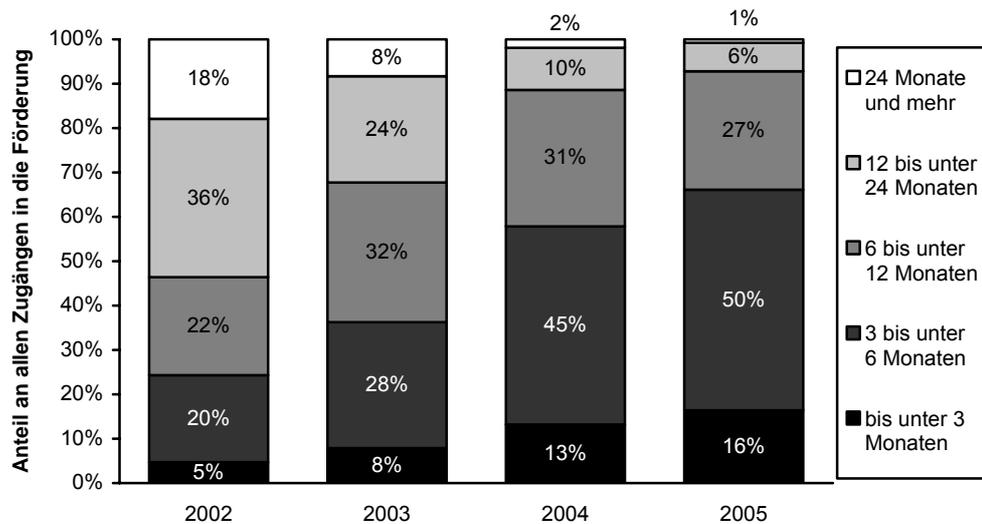
**Abbildung 45: Zugänge in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen**



Anmerkung: 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger, Berechnung der Anteile für Ältere ab 50 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Jugendliche unter 25 Jahren und ausländische Personen auf Basis vorläufiger Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Deutlich an Bedeutung verloren haben Förderungen mit langen Förderdauern (vgl. Abbildung 46). Diese Entwicklung wurde bereits vor der Gesetzesänderung geschäftspolitisch durch die Bundesagentur eingeleitet. So sank der Anteil der Förderzugänge mit bewilligten Dauern von einem Jahr und darüber von 2002 bis 2005 kontinuierlich von über 50% auf nur noch 7%. Zugenommen hat im gleichen Zeitraum insbesondere der Anteil mittlerer Förderdauern von drei bis unter sechs Monaten.

**Abbildung 46: Förderdauern bei Eingliederungszuschüssen**

Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; dargestellt sind die bewilligten Förderdauern bei den Zugängen in Förderung; ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen; 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger.

Quelle: Evaluationsberichte 2005 und 2006 von Modul 1d.

### Umsetzung

Für Führungskräfte und Vermittler/innen in den Agenturen für Arbeit haben Eingliederungszuschüsse überwiegend eine hohe Bedeutung.<sup>28</sup> Sie werden als sinnvolles Instrument angesehen, weil sie unmittelbar zu einer Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis führen. Die jährliche Planung zur Anzahl der mit Eingliederungszuschüssen geförderten Integrationen sowie der insgesamt für die Förderung vorgesehenen Mittel erfolgt in Planungsdialogen zwischen den Agenturen für Arbeit und der zuständigen Regionaldirektion. Die Steuerung der Bewilligung von Eingliederungszuschüssen durch die Vermittler/innen in den Agenturen erfolgt über ermessenslenkende Weisungen der Geschäftsführung, in denen die Ergebnisse des Planungsdialogs umgesetzt werden. Diese werden bei entsprechendem Nachsteuerungsbedarf unterjährig geändert.

Die Reform der Eingliederungszuschüsse zum 1. Januar 2004 umfasste drei Elemente:

- eine Bündelung der Eingliederungszuschüsse;
- den Verzicht auf die Festlegung bestimmter Zielgruppen sowie
- die Absenkung der maximalen Förderdauer und -höhe.

Die *Bündelung der Eingliederungszuschüsse* wird überwiegend begrüßt, teilweise wird von Agenturen eine weitere Straffung anderer bestehender Lohnkostenzuschüsse im Sinne einer Bündelung der bestehenden Regelungen gefordert (Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, Einstellungszuschuss bei Neugründung bzw. bei Vertretung).

<sup>28</sup> Interviews in ausgewählten Agenturen.

Auch der *Verzicht auf die Festlegung bestimmter Zielgruppen* wird positiv bewertet. Für die personenbezogenen Vermittlungshemmnisse gibt es in der Dienstanweisung zum Eingliederungszuschuss eine nicht abschließende Aufzählung, die in den ermessenslenkenden Weisungen vor Ort oft aufgegriffen und mitunter ergänzt wird. Die Möglichkeit, auch nicht vorab explizit genannte Vermittlungshemmnisse berücksichtigen zu können, wurde von den Vermittler/innen durchweg begrüßt. Die Handlungsspielräume waren nach Aussagen der Vermittlerinnen und Vermittlern aber bereits vor der Reform ausreichend flexibel und haben sich durch die Neuregelung kaum verändert.

Die *Absenkung der maximalen Förderdauer und -höhe* hatte kaum Einfluss auf die Entscheidungen der Arbeitsagenturen. Aufgrund begrenzter Haushaltsmittel lagen die in den ermessenslenkenden Weisungen lokal festgelegten Fördergrenzen bereits vor der Reform auf einem Niveau unterhalb der neuen gesetzlichen Höchstgrenzen.

Eine weitere Neuregelung seit Anfang 2006 ist die Verlagerung der Zuständigkeit von der Betriebsitz- auf die Wohnortagentur. Danach wird nun der Eingliederungszuschuss von der Agentur bewilligt und bezahlt, in der der Wohnsitz der/des Arbeitssuchenden liegt. Diese Änderung stellt einerseits eine Vereinfachung dar, da der Fördervorgang nun nicht mehr von mehreren Agenturen bearbeitet werden muss. Kritisch gesehen wird aber andererseits, dass Betriebe regionale Förderunterschiede nun gezielt ausnutzen könnten. Darüber hinaus würden einige Agenturen bei der überregionalen Vermittlung - zum Nachteil der örtlichen Arbeitssuchenden - sehr offensiv mit Eingliederungszuschüssen agieren.<sup>29</sup>

In den weitaus meisten Fällen erfolgt eine Entscheidung über die Förderung einer Einstellung als Reaktion der Vermittler/innen auf eine Anfrage eines einstellungswilligen Betriebs. Nach Aussagen der Vermittler/innen ist der Eingliederungszuschuss den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zwar im Prinzip vertraut, über genaue Kenntnisse der aktuellen Förderbedingungen verfügen sie jedoch nicht. Dies kommt in überzogenen Erwartungen der Betriebe zum Ausdruck. Ob bzw. mit welcher Förderdauer und -höhe ein Eingliederungszuschuss gewährt wird, wird von den Vermittlerinnen und Vermittlern meist nach kurzen Verhandlungen mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern festgelegt. Häufig akzeptieren die Betriebe das Förderangebot der Agentur, auch wenn es unterhalb ihrer ursprünglichen Erwartungen liegt. Etwas anders ist die Situation beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, bei dem die speziell für diesen Lohnkostenzuschuss zuständigen Vermittler/innen eher auch initiativ auf die Betriebe zugehen und Bewerber/innen vorschlagen. Allerdings wird auch in diesen Fällen häufig von Verhandlungssituationen berichtet.

Rückforderungen von Leistungen durch die Agenturen wegen vorzeitiger Entlassungen erfolgen kaum - obwohl durchaus Verdachtsmomente bestehen - insbesondere weil willkürliche Entlassungen nur schwer nachzuweisen sind. Bei Verdacht auf Missbrauch in einem Betrieb werden in den Agenturen eher zukünftige Förderanfragen des Betriebes sehr viel genauer geprüft und restriktiver gehandhabt. In die Förderentscheidung der Vermittler/innen gehen damit neben der Beurteilung

---

<sup>29</sup> Ergebnis basiert auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a (WZB / infas). Anzumerken ist hier, dass im Falle des Prinzips der Kostentragung durch die für die Arbeitsstelle zuständige und ansässige Agentur, gravierende Anreizprobleme für die überregionale Vermittlung entstehen.

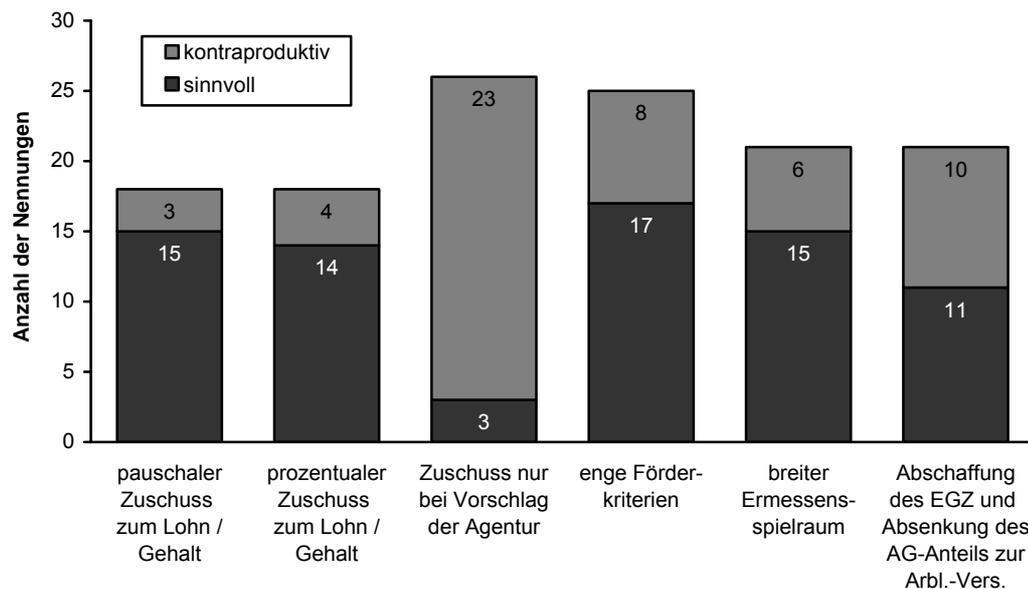
von Vermittlungshemmnissen und Eingliederungserfordernissen auch Kenntnisse über den beantragenden Betrieb ein. Auch wird Leiharbeitsfirmen teilweise grundsätzlich kein Eingliederungszuschuss gewährt bzw. deren Anträge werden besonders geprüft.

Vor der Übernahme in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis geben die Agenturen für Arbeit den Betrieben häufig Gelegenheit, den/die Arbeitsuchende/n im Rahmen einer betrieblichen Trainingsmaßnahme zu erproben; die Förderdauer des anschließenden Eingliederungszuschusses wird dann entsprechend verkürzt. Die Trainingsmaßnahmen belasten den Titel der örtlichen Agentur für Arbeit nur durch die Maßnahmekosten (z.B. Fahrtkosten). Auf Seiten der Arbeitgeber/innen entstehen keine Lohnkosten; es wird kein Beschäftigungsverhältnis begründet. Da die betrieblichen Trainingsmaßnahmen jedoch als missbrauchsgefährlich gelten, wird diese Kombination inzwischen von einigen Agenturen grundsätzlich nicht mehr zugelassen.

Nach Ansicht von Vermittlerinnen und Vermittlern in den Agenturen führen die Eingliederungszuschüsse nicht zu zusätzlichen oder vorgezogenen Neueinstellungen, können aber die Personalauswahl der Betriebe beeinflussen. Speziell beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen ist die Förderung bei einer Einstellungsentscheidung lediglich ein Einflussfaktor unter vielen. Nach Aussagen der zuständigen Vermittler/innen spielen hier insbesondere persönliche und berufliche Erfahrungen der Personalverantwortlichen mit behinderten Menschen eine große Rolle.

Auch Interviews mit Personalverantwortlichen in 20 Betrieben zwischen September 2005 und Januar 2006 ergaben, dass Eingliederungszuschüsse nur ein nachgelagertes Entscheidungskriterium für eine Neueinstellung sind. Überwiegend wird zuerst eine Auswahl getroffen und dann bei der Agentur nachgefragt. Einige Betriebe beschränken ihre Anfrage auf Personen, bei denen sie gute Förderchancen vermuten; insbesondere bei Jugendlichen oder älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei vorheriger Arbeitslosigkeit, fehlenden speziellen Qualifikationen oder besonderen Eingliederungserfordernissen. Andere fragen grundsätzlich bei allen Einstellungen nach. Gründe für eine Nichtnutzung der Eingliederungszuschüsse waren insbesondere die Unkenntnis dieser Förderung, die Annahme, dass aufgrund der Auswahlkriterien des Betriebs die Bewerber/innen nicht förderfähig sind, aber auch schlechte oder instabile Beziehungen zu den Agenturen für Arbeit.

Die Bewertung von Reformideen zu Eingliederungszuschüssen durch 34 im Frühjahr 2005 befragte geförderte Betriebe ergibt kein klares Votum für sinnvolle Verbesserungen (vgl. Abbildung 47). Allerdings stößt der Vorschlag, die Förderung nur auf Vorschlag der Agenturen zu gewähren, bei den Betrieben auf eindeutige Ablehnung.

**Abbildung 47: Bewertung von Reformideen zu Eingliederungszuschüssen**

Anmerkung: Befragung von 54 geförderten und nicht geförderten Betrieben im Frühjahr 2005. Dargestellt sind Ergebnisse zu 34 geförderten Betrieben. EGZ = Eingliederungszuschuss, AG = Arbeitgeber/innen, Arbl.-Vers. = Arbeitslosenversicherung.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d.

Von den Führungskräften in den Agenturen wird angestrebt, die Eingliederungszuschüsse im Rahmen der Handlungsprogramme (vgl. Abschnitt 2.4) hauptsächlich für Beratungskundinnen und -kunden Fördern einzusetzen. Erste Erfahrungen aus der Praxis weisen jedoch darauf hin, dass das nur schwer durchzuhalten sein wird. Auf Seiten der Arbeitgeber/innen sollen Zielkundinnen und -kunden der Agentur in Zukunft detailliertere Informationen über Eingliederungszuschüsse in dichteren Abständen erhalten als Standardkundinnen und -kunden. Eine bevorzugte Berücksichtigung bei der Förderentscheidung wird es nach Aussagen aus den Agenturen aber keinesfalls geben.

Die Einführung des SGB II hat insbesondere in solchen Agenturen für Arbeit Einfluss auf den Umgang mit Eingliederungszuschüssen, in denen eine Kooperation mit den Arbeitsgemeinschaften erfolgt, insbesondere wenn es einen gemeinsamen Arbeitgeberservice gibt. Dort gibt es eine mehr oder weniger starke Abstimmung der Förderkonditionen.

### Wirkungen

In quantitativen Wirkungsanalysen wurde sowohl die Wirkung neuer potenzieller Fördermöglichkeiten auf die unmittelbare, ggf. geförderte Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Wirkungen potenzieller Förderung) untersucht als auch die Chance, nach Auslaufen einer Förderung (einschließlich Nachbeschäftigungszeit) eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben bzw. nicht wieder arbeitslos oder in einer Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit zu sein (Wirkungen tatsächlicher geförderter Beschäftigung).

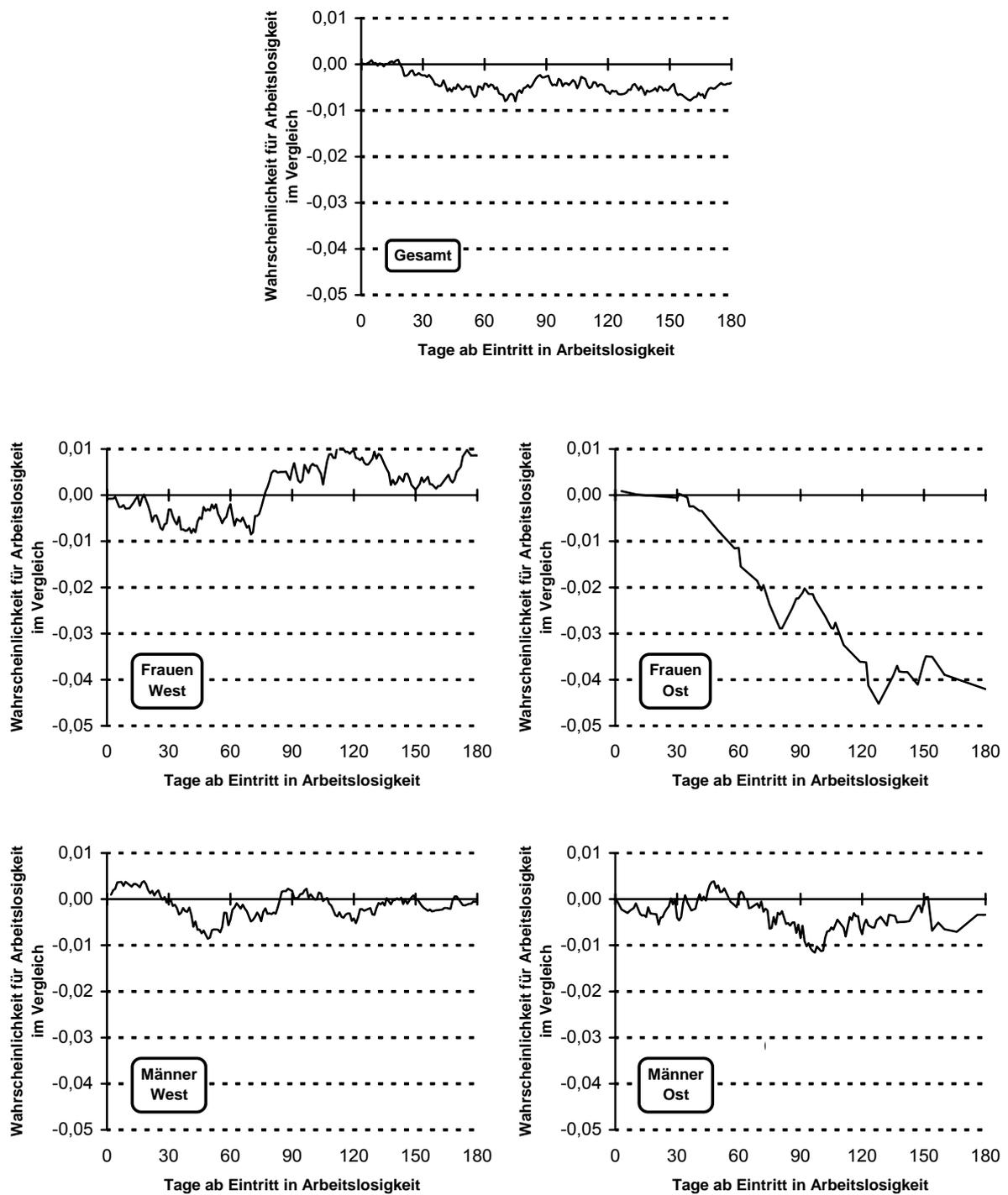
Ab 1. Januar 2002 konnten Arbeitslose ab 50 Jahren bereits in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit einen Eingliederungszuschuss für Ältere erhalten. Dies bewirkte einen geringfügigen Anstieg der Beschäftigungschancen der dadurch grundsätzlich förderungsfähigen Arbeitslosen.

Dies zeigt zumindest ein Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungschancen von 2000 auf 2002 von Personen, die bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit zwischen 50 und 50,5 Jahre alt waren, mit denjenigen von Arbeitslosen im Alter von 49 und 49,5 Jahren während der ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit. Abbildung 48 zeigt, inwieweit sich die Wahrscheinlichkeit, zu einem bestimmten Zeitpunkt arbeitslos zu sein, in der Gruppe der grundsätzlich Förderfähigen im Vergleich der Jahre 2000 und 2002 anders entwickelt hat als in der Gruppe der nicht Förderfähigen. Ein negativer Wert bedeutet dabei, dass sich die Beschäftigungschancen der Förderfähigen im Vergleich zu denen der nicht förderfähigen Personen *aufgrund* der neuen Fördermöglichkeit erhöht haben (Fördereffekt).

Eine quantitativ bedeutende, aber immer noch geringe Verbesserung der Beschäftigungschancen tritt bei den hier betrachteten Arbeitslosen ab 50 Jahren lediglich bei Frauen in Ostdeutschland auf. Hier liegt der Fördereffekt 180 Tage nach Beginn der Arbeitslosigkeit bei 4,2 Prozentpunkten. Die Ergebnisse für ostdeutsche Frauen sind jedoch mit großer Vorsicht zu bewerten, da bereits vor den Änderungen zum 1. Januar 2002 deutliche Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation zwischen den nach der Neuregelung Förderfähigen und nicht Förderfähigen vorliegen. Insgesamt ergibt sich damit für Ältere kaum belastbare Evidenz für eine Wirkung potenzieller Förderung mit dem Eingliederungszuschuss auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung.

Soweit überhaupt eine Wirkung des Eingliederungszuschusses für Ältere auf die Wiederbeschäftigungschancen der förderfähigen Personen ermittelt werden konnte, ist diese zu gering, um einen positiven fiskalischen Ertrag zu erreichen.

**Abbildung 48: Veränderung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Beschäftigung grundsätzlich Förderfähiger aufgrund der Neufassung des Eingliederungszuschusses für Ältere zum 1. Januar 2002**



Lesehilfe: Dargestellt ist der Fördereffekt (y-Achse), der sich ergibt aus dem Unterschied zwischen der Entwicklung der Wahrscheinlichkeit für nach der Reform Förderfähige, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit (x-Achse) nicht (wieder) beschäftigt zu sein, im Vergleich zu der Entwicklung dieser Wahrscheinlichkeit für Personen, die sowohl vor als auch nach der Reform nicht förderfähig sind, zu den beiden Messzeitpunkten 2000 und 2002. Negative Werte bedeuten einen positiven Fördereffekt.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalyse zur Untersuchung der Frage, ob sich die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs aus Arbeitslosigkeit in eine mittels Lohnkostenzuschüssen geförderte oder eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von nach der Reform förderfähigen Personen, die zum Beginn der Arbeitslosigkeit zwischen 50 und 50,5 Jahren alt waren, im Vergleich der Jahre 2000 und 2002 anders entwickelt hat als die einer vergleichbaren nicht förderfähigen Personengruppe im Alter von 49 bis 49,5 Jahren. ABM oder traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen werden nicht als Beschäftigungen betrachtet. Ergebnisse liegen nur zu einzelnen Zeitpunkten vor; diese wurden für die grafische Darstellung miteinander verbunden.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d.

Eine weitere Analyse betrachtet den Verbleib der Geförderten in Beschäftigung bzw. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit; dabei wird auch die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme als Arbeitslosigkeit betrachtet. Untersucht wird, inwieweit Geförderte im Anschluss an die Förderung und eine etwaige Nachbeschäftigungszeit *häufiger* sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. *seltener* arbeitslos waren als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Hierzu wird die Wirkung von mit Eingliederungszuschüssen bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung oder für Ältere geförderten Beschäftigungen, die im 2. Quartal 2002 begonnen wurden, untersucht. Es wird jeweils auch nach der Förderdauer differenziert.<sup>30</sup>

Generell ist darauf hinzuweisen, dass bei diesem Instrument die Bildung einer Vergleichsgruppe mit dem methodisch nicht trivialen Problem umgehen muss, dass mit dem Förderbeginn zugleich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden ist und somit die Zusammensetzung der Geförderten hochselektiv sein könnte.

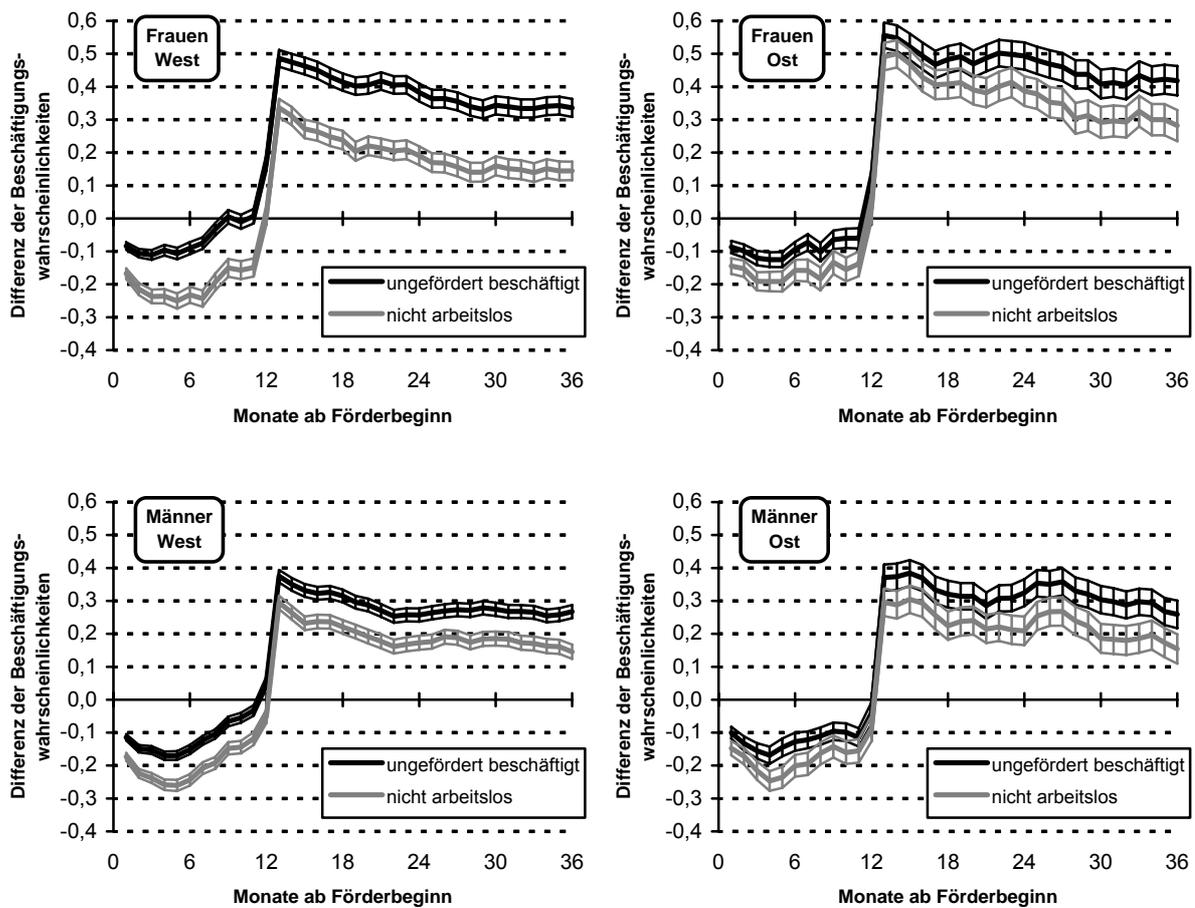
Hinsichtlich des Verbleibs in Beschäftigung wird die geschätzte Wirkung der geförderten Beschäftigung positiv, sobald die Förderzeiten und Nachbeschäftigungszeiten ausgelaufen sind (vgl. Abbildung 49 und Abbildungen im Anhang 7; schwarze Linien). Drei Jahre nach Beginn der Förderung ist der Anteil von Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unter den Geförderten 19 bis 42 Prozentpunkte höher als in den Vergleichsgruppen. Der Unterschied zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe fällt merklich geringer aus, wenn die Wirkung auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder einer Folgeförderung durch die Bundesagentur für Arbeit betrachtet wird (vgl. Abbildung 49 und Anhang 7; graue Linien). Insbesondere beim Eingliederungszuschuss für Ältere in Westdeutschland ist hier so gut wie kein mittelfristiger Effekt der geförderten Beschäftigung festzustellen. Auch bei Frauen in Westdeutschland ist der Unterschied zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe hinsichtlich der Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung größer als bei der Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder einer weiteren Förderung. Dies weist darauf hin, dass Personen aus der Vergleichsgruppe häufiger als Geförderte in einen in der Untersuchung nicht beobachtbaren Status wie Nichterwerbstätigkeit, ungeforderte Selbstständigkeit oder Ruhestand wechseln. Ein wichtiger Effekt einer mit Eingliederungszuschüssen geförderten Beschäftigung ist vermutlich die Aktivierung von Personen, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten.

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

<sup>30</sup> Die Analysen berücksichtigen nur für den jeweiligen Eingliederungszuschuss eher typische Förderdauern.

Eingliederungszuschusses für Arbeitslose ab 50 Jahren auch beim Verbleib in Beschäftigung vor allem Frauen in Ostdeutschland. Generell ist die Wirkung des Eingliederungszuschusses bei Frauen leicht höher als bei Männern, wenn auch nicht immer statistisch signifikant. Ein Frauenanteil am Zugang in 2005 von 35% erscheint somit aus wirkungsorientierter Sicht zweifelhaft und verschenkt mögliche Wirkungspotenziale des Instruments.

**Abbildung 49: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten)**



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte des „Bandes“) stellen die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) von mittels Eingliederungszuschuss Geförderten und einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Förderung durch Eingliederungszuschüsse dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben (schwarze Linie) bzw. nicht arbeitslos und nicht von der Bundesagentur für Arbeit gefördert zu sein (graue Linie). Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die stärkeren Linien (Konfidenzband). Unmittelbar nach Beginn einer Förderung mit einem Eingliederungszuschuss liegt bei beiden Linien das gesamte Konfidenzband unterhalb der Nulllinie: Hier üben die geförderten Beschäftigten zunächst seltener eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus bzw. sind häufiger arbeitslos oder von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Dieser typische Lock-In-Effekt ist hier allerdings förderpolitisch gewollt und unbedenklich. Diese Aussage ist für alle dargestellten Personengruppen statistisch gesichert, da das Konfidenzband die Nulllinie nicht überdeckt. Nach Auslaufen aller Nachbeschäftigungsfristen (zwölf Monate nach Beginn der Förderung) übersteigt jeweils das gesamte Konfidenzband die Nulllinie; ab diesem Zeitpunkt üben die vormals mit einem Eingliederungszuschuss Geförderten (statistisch gesichert) häufiger eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus bzw. sind seltener arbeitslos oder von der Bundesagentur für Arbeit gefördert.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 2. Quartal 2002 eine durch einen Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Förderung durch Eingliederungszuschüsse eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten bzw. seltener arbeitslos oder von der Bundesagentur für Arbeit gefördert waren. Als Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit wird sowohl eine geförderte Erwerbstätigkeit (Eingliederungszuschüsse einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist, sonstige Lohnkostenzuschüsse, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, Existenzgründungszuschuss, Überbrückungsgeld, etc.) als auch eine Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (geförderte berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen, etc.) aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen.

Zur Untersuchung der Wirksamkeit von Maßnahmekombinationen wurde die Situation von Personen, die innerhalb von drei Monaten nach Abschluss einer betrieblichen Trainingsmaßnahme eine mit Eingliederungszuschüssen (bei Einarbeitung bzw. bei erschwelter Vermittlung) geförderte Beschäftigung aufnahmen, mit der ähnlicher Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen verglichen, bei denen dies nicht der Fall war. Bei dieser Maßnahmekombination zeigt sich für den Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer kurzen Förderdauer von bis zu drei Monaten drei Jahre nach Förderbeginn fast durchgängig keine gesicherte Wirkung der geförderten Beschäftigung auf den Verbleib in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mehr. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass betriebliche Trainingsmaßnahmen die Verbleibschancen bereits in ähnlichem Maße wie ein kurzer Eingliederungszuschuss verbessern könnten, so dass sich im Anschluss an eine Trainingsmaßnahme kein zusätzlicher Effekt einer mittels Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung ergibt. Allerdings sind die zugrunde liegenden Fallzahlen gering. Für längere Förderdauern der Eingliederungszuschüsse zeigt sich dieses Ergebnis nicht mehr in dieser Deutlichkeit. Auch bei einer ähnlichen Untersuchung mit Personen, die vor der geförderten Beschäftigung eine berufliche Weiterbildung absolvierten, ist dies nicht zu beobachten.

Um einen möglichen Einfluss der Reformen ab 2004 zu ermitteln, erfolgt auch ein direkter Vergleich von Personen, die im 2. Quartal 2002 in eine Förderung mit dem „alten“ Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung eingetreten sind, mit Personen, die ab dem 2. Quartal 2004 mit dem „neuen“ Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen gefördert wurden. Dabei werden jeweils Förderdauern bis zu drei Monaten berücksichtigt. Im Ergebnis ist die Wirkung der geförderten Beschäftigung drei Monate nach Auslaufen der Nachbeschäftigungszeit des „neuen“ Eingliederungszuschusses für Frauen in Ostdeutschland etwas höher als die des „alten“ Eingliederungszuschusses. In Westdeutschland schneidet hingegen der „alte“ Eingliederungszuschuss zeitweilig etwas besser ab. Diese geringen Unterschiede müssen jedoch nicht auf einen mehr oder weniger erfolgreichen Instrumenteneinsatz als solchen zurückgehen, sondern können z.B. auch daraus resultieren, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den untersuchten Regionen unterschiedlich entwickelt haben. Zudem wird die Neugestaltung des Instruments durch Effekte der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit überlagert.

In einem letzten Schritt wurde der Frage nachgegangen, wie sich der Verbleib in durch Eingliederungszuschüsse geförderten Beschäftigungsverhältnissen im Vergleich zu ungefördernten Beschäftigungsverhältnissen ähnlicher Personen entwickelt. Untersucht werden Arbeitsverhältnisse, die im 2. Quartal 2002 aus der Arbeitslosigkeit heraus aufgenommen wurden. Bei diesem Vergleich zeigt sich durchgängig, dass eine mit einem Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung kurzfristig eine leicht positive, mittelfristig aber kaum eine zusätzliche Wirkung auf die Arbeitsergebnisse der Geförderten hat. Der Unterschied zu den recht hohen Ergebnissen, die für eine Vergleichsgruppe arbeitsloser Personen ermittelt wird, lässt sich damit erklären, dass hier nur der

Effekt der Lohnsubvention, nachdem das Beschäftigungsverhältnis aufgenommen wurde, und zuvor der Effekt der Lohnsubvention in Verbindung mit der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses untersucht wurde. Ob die Lohnsubvention als Hilfe zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses erforderlich ist, hängt aber nicht nur von den persönlichen Merkmalen der Geförderten, sondern auch von den konkreten Verhandlungskonstellationen zwischen Geförderten, Betrieb und Arbeitsvermittlung ab. Letztlich steht die Arbeitsverwaltung der Herausforderung gegenüber, genau diejenigen Arbeitslosen für eine Förderung mit Eingliederungszuschüssen auszuwählen, die nur *aufgrund* der Förderung die Eintrittsbarriere in einen Betrieb nehmen können.

Aus den Befragungen von Betrieben liegen aber durchaus Hinweise auf Mitnahmen vor. So gab die überwiegende Mehrheit von 34 im Frühjahr 2005 befragten geförderten Betrieben an, dass sie ihre Personalauswahl unabhängig von der Förderfähigkeit der Bewerber/innen treffen und sich erst danach um eine Förderung bemühen. Und auch die zwischen September 2005 und Januar 2006 interviewten Personalverantwortlichen in 20 Betrieben berichteten überwiegend, dass sie auch bei abschlägig beschiedenen Förderanfragen an der/dem ausgewählten Bewerber/in festhalten.

Die Ergebnisse des Benchmarking und der Makroanalyse deuten darauf hin, dass Lohnsubventionen, die im Wesentlichen aus Eingliederungszuschüssen bestehen, ähnlich wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung fast allen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Einzig die Existenzgründungsförderung schneidet in diesem Vergleich besser ab. Jedoch sind die Ergebnisse zur Entwicklung der Wirkungen von Lohnsubventionen nicht eindeutig. Nach den Ergebnissen des Benchmarking könnten sich möglicherweise die Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben. Dagegen liefert die Makroanalyse erste Indizien dafür, dass sich die Wirkungen von Lohnsubventionen in diesem Zeitraum vergleichsweise ungünstig entwickelt haben. Beide Analysen kommen jedoch übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen 2005 günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben. Spezielle Ergebnisse aus dem Benchmarking liefern Hinweise darauf, dass in den Jahren 2003/2004 in West- wie in Ostdeutschland Lohnsubventionen im Vergleich zu anderen Instrumenten bei Männern erfolgreicher als bei Frauen waren. Zudem scheinen Lohnsubventionen bei Jugendlichen unter 25 Jahren von 2003 bis 2005 deutlich besser als andere Instrumente abzuschneiden. Widersprüchliche Ergebnisse von Benchmarking und Makroanalyse können dabei aus den unterschiedlichen Zielgrößen resultieren (Gesamtpformance bzw. Nettoausstritte aus Arbeitslosigkeit).

### **3.2.11 Beitragsbonus**

Seit Anfang 2003 sind Arbeitgeber/innen, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellen, für diese Arbeitnehmer/innen dauerhaft von ihrem Beitrag zur Arbeitsförderung befreit (§ 421k SGB III). Dieser sog. Beitragsbonus ist eine Anspruchsleistung, für die kein Antrag erforderlich ist. Der Anspruch muss lediglich bei der Meldung zur Sozialversicherung geltend gemacht werden.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d (ZEW / IAT / IAB).

#### **Förderstrukturen**

Im Jahr 2003 gab es rund 9.000 neue Beschäftigungsverhältnisse, für die Arbeitgeber/innen den Beitragsbonus in Anspruch nahmen; im Jahr 2004 waren es nach vorläufigen Angaben rund 3.600.

Knapp ein Drittel aller Förderfälle entfiel im Jahr 2004 auf die Beschäftigung von Frauen; in Ostdeutschland war gut die Hälfte der Förderfälle zu verzeichnen. Für das Jahr 2005 liegen keine Angaben zur Inanspruchnahme des Beitragsbonus vor.

### **Umsetzung**

Da der Beitragsbonus im Rahmen des Einzugsverfahrens der Sozialversicherungsbeiträge, das über die Krankenkassen abgewickelt wird, gewährt wird, ist die Kenntnis dieses Instruments in den Agenturen für Arbeit sehr gering. Und auch in einigen Betrieben, die ihn in Anspruch nehmen, ist er unbekannt. Trotz der einfachen Handhabung des Instruments ist daher zu vermuten, dass es bei weitem nicht von allen Betrieben genutzt wird, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellen. In einer Befragung von 30 geförderten Betrieben im März 2005 wurden dennoch die Agenturen für Arbeit am häufigsten als Informationsquelle genannt. Bei den nutzenden Betrieben handelt es sich vor allem um Betriebe, die sich intensiv über die Fördermöglichkeiten der Agenturen für Arbeit informieren und oft auch andere arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten nutzen.

### **Wirkungen**

Bei einem Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungschancen von anspruchsberechtigten Personen, die beim Eintritt in die Arbeitslosigkeit zwischen 55 und 55,5 Jahren alt waren, vor und nach der Einführung des Beitragsbonus, mit der Entwicklung bei einer vergleichbaren Personengruppe im Alter von 54 bis 54,5 Jahren, konnte in quantitativen Wirkungsanalysen kein Einfluss des Instruments auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten festgestellt werden. Dies war angesichts der geringen Förderzahlen auch nicht zu erwarten. Das Ergebnis steht im Einklang mit Aussagen von 30 geförderten Betrieben, die in der überwiegenden Mehrheit die entsprechenden Bewerber/innen auch ohne den Beitragsbonus eingestellt hätten.

### **3.2.12 Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer**

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421j SGB III) wurde Anfang 2003 eingeführt. Sie beinhaltet einerseits einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt der Geförderten und andererseits einen zusätzlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, der von der Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Anspruch auf Entgeltsicherung haben Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren, die durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit beenden oder vermeiden, eine (Rest-)Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von mindestens 180 Kalendertagen haben und ein Arbeitsentgelt erhalten, das den tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen entspricht. Der Arbeitsentgeltzuschuss wird für die Dauer des (Rest-)Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Höhe von 50% des Unterschiedsbetrags zwischen dem pauschalierten Nettoentgelt, das der Arbeitslosengeldberechnung zugrunde liegt, und dem pauschalierten Nettoentgelt der neu aufgenommenen Beschäftigung gewährt.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf den Evaluationsberichten 2005 und 2006 von Modul 1d (ZEW / IAT / IAB).

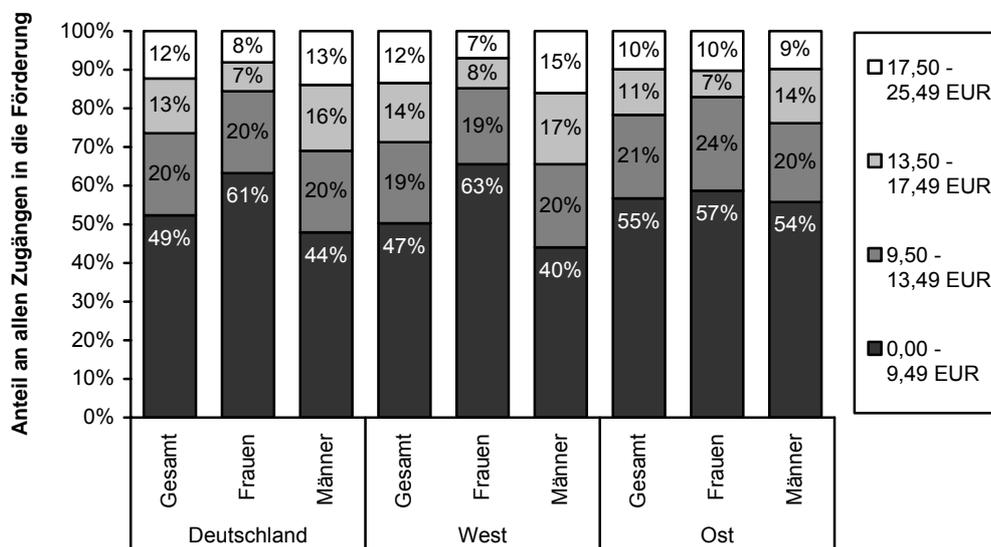
### **Förderstrukturen**

Im Jahr 2005 gab es rund 5.300 Zugänge in die Förderung mit der Entgeltsicherung. Von diesen Neuzugängen entfiel gut ein Drittel auf Ostdeutschland. Damit waren ostdeutsche Arbeitslose ab 50 Jahren etwa entsprechend ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand dieser Altersgruppe (35%) vertreten. Frauen sind mit 27% am Förderbestand (Angaben zu den Förderzugängen liegen hier

nicht vor) im Vergleich zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand dieser Altersgruppe (48%) deutlich unterrepräsentiert.

Die Mehrheit der Geförderten erhielt im Jahr 2005 einen Arbeitsentgeltzuschuss bis unter 285 EUR monatlich bzw. 9,50 EUR täglich (vgl. Abbildung 50). Hier lag also das Nettoentgelt in der neuen Beschäftigung um bis zu 570 EUR monatlich niedriger als zuvor. Der Anteil höherer Förderungen lag in Westdeutschland etwa 8 Prozentpunkte über dem in Ostdeutschland. In Westdeutschland erhalten Frauen deutlich häufiger als Männer Förderungen bis unter 285 EUR monatlich (9,50 EUR täglich), Männer erhalten dagegen doppelt so häufig wie Frauen höhere Förderungen zwischen 405 EUR bis unter 765 EUR (13,50 EUR bis unter 25,50 EUR täglich). In Ostdeutschland sind die Verteilungen der Förderhöhen und im Umkehrschluss die Einbußen beim Arbeitsentgelt von Frauen und Männer sehr viel ausgeglichener.

**Abbildung 50: Höhe des täglichen Arbeitsentgeltzuschusses der Entgeltsicherung im Jahr 2005**



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; 2005: ohne Daten zugelassener kommunaler Träger.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d.

**Umsetzung**

Da es sich bei der Entgeltsicherung um eine Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit handelt, hat diese keinen Ermessensspielraum bei der Gewährung. Allerdings hat die Informationspolitik

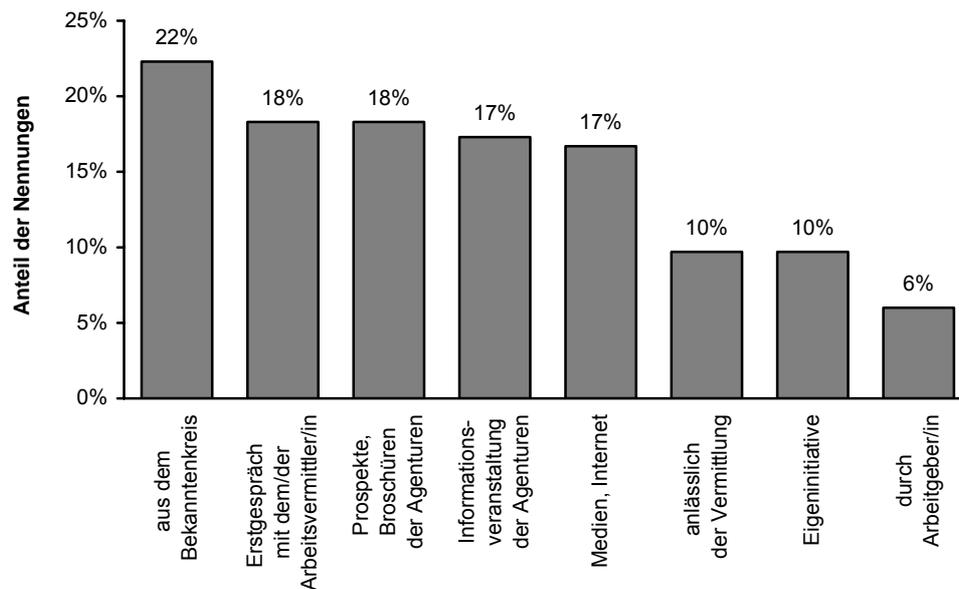
der Bundesagentur gegenüber potenziellen Nutzerinnen und Nutzern Einfluss auf die Inanspruchnahme. In den Agenturen für Arbeit hat die Entgeltsicherung jedoch keinen strategischen Stellenwert.

Aufgrund des geringen Stellenwerts, aber auch wegen fehlender Kenntnis werben die Vermittlungsfachkräfte in Gesprächen mit potenziellen Nutzerinnen und Nutzern nicht offensiv für die Entgeltsicherung; Anspruchsberechtigte werden von den bewerberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern häufig nicht oder nicht umfassend über diese Leistung informiert. Dies wird durch 10 Gruppendiskussionen mit Nutzerinnen und Nutzern der Entgeltsicherung im März und April 2005 bestätigt. Diese wurden im persönlichen Gespräch mit den Vermittlerinnen und Vermittlern häufig nicht auf die Entgeltsicherung hingewiesen; vielmehr haben sie sich selbst durch aufmerksame Lektüre der Informationsmaterialien der Bundesagentur für Arbeit und des SGB III sowie über die Medien über die Entgeltsicherung informiert. Stellenorientierte Vermittler/innen reservieren die Detailinformation zur Entgeltsicherung für eine Situation, in der sie älteren Arbeitssuchenden eine passende, aber niedriger entlohnte Stelle anbieten können. Eine solche Situation tritt jedoch selten ein, wie Befragungen von 300 Geförderten zwischen Ende 2004 und Anfang 2005 ergaben. Nur für jede/n Zehnte/n (11%) waren Hinweise und Vermittlung der Agenturen für die Stellenfindung relevant. Mehr als vier Fünftel (84%) der Befragten hatte ihre neue Beschäftigung eigeninitiativ gefunden, an zweiter Stelle wurden von einem knappen Drittel private oder berufliche Netzwerke genannt (Mehrfachnennungen waren möglich).

Grund für das zurückhaltende Informationsverhalten der Vermittler/innen ist auch ihre pessimistische Einschätzung der Lage Älterer auf dem Arbeitsmarkt. Sie vermuten als wichtigsten Grund für die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung weniger die Regelungen des Instruments oder ihren Umgang mit ihm, sondern die geringe Nachfrage der Betriebe nach älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Ein aktivierender Einsatz dieses Instrumentes, in dem Sinne, dass ältere Personen bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit und unabhängig von einem konkreten Stellenangebot darauf hingewiesen werden, dass die Aufnahme einer neuen Beschäftigung häufig nur bei Hinnahme von Entgelteinbußen möglich sein wird, die aber durch die Entgeltsicherung abgemildert werden können, wird von den Agenturen nicht praktiziert. Dass ein solcher frühzeitiger Hinweis durchaus Sinn machen könnte, zeigen die Telefoninterviews mit Geförderten. Fast die Hälfte der Nutzer/innen (47,5%) gaben an, dass eine schlechter bezahlte Arbeit zum Beginn der Arbeitsuche für sie nicht in Frage kam.

Dass die Agenturen trotz des niedrigen Stellenwerts der Entgeltsicherung eine wichtige Rolle bei der Information der späteren Nutzer/innen spielen, zeigt das Ergebnis der Telefonbefragung (vgl. Abbildung 51). Zwar hat nur ein knappes Fünftel (18%) der Befragten durch das Erstgespräch mit der Vermittlerin bzw. dem Vermittler von der Entgeltsicherung erfahren und nur 10% der Befragten wurden anlässlich der Vermittlung auf die Entgeltsicherung hingewiesen. Aber auch Prospekte und Broschüren (18%) sowie Informationsveranstaltungen (17%) der Bundesagentur für Arbeit waren Informationsquellen für die Nutzer/innen. Am häufigsten haben die Geförderten jedoch durch Hinweise aus dem Bekanntenkreis von der Entgeltsicherung erfahren (22%).

**Abbildung 51: Informationsquellen zur Entgeltsicherung**

Anmerkung: Befragung von 300 Nutzerinnen und Nutzern der Entgeltsicherung Ende 2004 / Anfang 2005 (Mehrfachnennungen möglich).

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Somit geben viele der späteren Nutzer/innen die Agenturen für Arbeit als Informationsquelle an, ein Teil dieser Geförderten erlebt aber gerade die Agenturen als Engpass für genaue Informationen zur Entgeltsicherung. Die geringe Zahl der Nutzer/innen der Entgeltsicherung könnte daher möglicherweise auch darauf zurückzuführen sein, dass ein erheblicher Teil der Anspruchsberechtigten nicht durch die Vermittler/innen auf die Entgeltsicherung hingewiesen wird.

Die Handhabung der Agenturen bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen für die Entgeltsicherung ist uneinheitlich. In einigen Agenturen kommt es wegen einer restriktiven Auslegung der Förderbedingungen allerdings zu erheblichen Anteilen abgelehnter Förderanträge. Ein Grund dafür sind verspätete Antragstellungen, die auf unzureichende Informationen der Arbeitsuchenden darüber, dass der Antrag auf Entgeltsicherung *vor* der Aufnahme einer neuen Beschäftigung gestellt werden muss, zurückzuführen sind. Ein weiterer Grund für die Ablehnung von Förderanträgen ist die Auslegung der Anspruchsvoraussetzung, dass die Arbeitnehmer/innen „ein Arbeitsentgelt beanspruchen können, das den tariflichen, oder wenn eine tarifliche Regelung nicht besteht, ortsüblichen Bedingungen entspricht“ (§ 421j Abs. 1 Nr. 2 SGB III). Dies wird von den Agenturen teilweise so ausgelegt, dass auch in nicht-tarifgebundenen Betrieben ein tarifliches Entgelt gezahlt werden muss, sofern ein Tarifvertrag existiert, dem sich der Betrieb anschließen kann. Dies führt dazu, dass Förderanträge von Personen abgelehnt werden, die in einem nicht-tarifgebundenen Betrieb ein ortsübliches Entgelt erhalten. Relevanz besitzt dieser Ablehnungsgrund vor allem in Ostdeutschland, wo die Tarifbindung zwar geringer als in Westdeutschland ist, die Entgelte nicht-tarifgebundener Betriebe durch die Agenturen jedoch dennoch an den jeweiligen Flächentarifverträgen gemessen werden.

Darüber hinaus wurden die Förderbedingungen von Seiten der Bundesagentur für Arbeit dahingehend eingeschränkt, dass die Entgeltsicherung nicht mehrmals in Anspruch genommen werden

kann. Diese Regelung hatte aufgrund der erst kurzen Geltung des Instruments bisher noch keine praktische Relevanz, dies dürfte sich künftig jedoch ändern. Auch führt der nahtlose Übergang in eine geförderte Beschäftigung bei nachfolgender Arbeitslosigkeit dazu, dass das Arbeitslosengeld nach der neuen, geringeren Entlohnung bemessen wird. Liegt zwischen den beiden Beschäftigungen jedoch nur ein Tag mit Arbeitslosengeldbezug, tritt diese Folge für die nächsten zwei Jahre nicht ein. Dies steht einer präventiven Wirkung des Instruments entgegen.

Die Beschäftigungssituation der Geförderten ist zwischen Frauen und Männern recht unterschiedlich, wie die Telefoninterviews Ende 2004/Anfang 2005 ergaben. Fast zwei Drittel (65%) der Befragten wurden in der neuen Beschäftigung unbefristet eingestellt, unter den Frauen war jedoch fast die Hälfte (47%) befristet beschäftigt. Ein knappes Fünftel (18%) arbeitete in Teilzeit, bei den Frauen liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten aber bei gut 50%. Bei fast vier Fünfteln (79%) der Befragten, bei denen die Entgeltsicherung bereits ausgelaufen war und die noch (oder wieder) beschäftigt waren, hatte sich die Einkommenssituation nach Wegfall der Entgeltsicherung nicht verbessert. Männern gelang jedoch häufiger eine Einkommensverbesserung als Frauen (24% vs. 12%). Bei immerhin 14% aller Geförderten hatte das Entgelt sogar das vorherige Niveau wieder erreicht oder übertroffen (Männer: 15%, Frauen: 13%). Die Hälfte der Befragten gab an, dass die Anforderungen der neuen Stellen denen der alten entsprechen, für ein Drittel sind sie gesunken. Bei knapp einem Sechstel sind die Entgelteinbußen in der neuen Stelle mit gestiegenen Anforderungen verbunden. Unterschiede nach Geschlecht oder Region konnten hier nicht festgestellt werden.

Die Entgeltsicherung wird von der überwiegenden Mehrheit der Nutzer/innen positiv bewertet. Gut 86% würden sie in einer vergleichbaren Situation wieder nutzen, knapp 94% würden das Instrument weiterempfehlen. Kritisch beurteilt wird die Entgeltsicherung insbesondere von Personen, die sich in der neuen Beschäftigung mit gestiegenen Anforderungen konfrontiert sehen. Lediglich die Hälfte von ihnen (51,2%) sah eher Vorteile als Nachteile bei diesem Instrument, im Durchschnitt aller Befragten waren gut zwei Drittel (69%) dieser Meinung.

### **Wirkungen**

In quantitativen Wirkungsanalysen wurde untersucht, ob sich die Beschäftigungschancen von anspruchsberechtigten Personen, die zum Beginn der Arbeitslosigkeit zwischen 50 und 50,5 Jahre alt waren, im Zuge der Einführung der Entgeltsicherung im Vergleich der Jahre 2002 und 2003 anders entwickelt haben als die einer vergleichbaren Personengruppe im Alter von 49 bis 49,5 Jahren. Im Rahmen dieser Untersuchung konnte kein Einfluss der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten festgestellt werden. Dies war angesichts der geringen Förderzahlen auch nicht zu erwarten.

Die Ergebnisse der Telefonbefragung von 300 Nutzerinnen und Nutzern weisen auf spürbare Mitnahmeeffekte bei der Entgeltsicherung hin. 27% der Befragten gaben an, dass sie die Beschäftigung auch ohne Entgeltsicherung angenommen hätten. 65% antworteten, dass die Entgeltsicherung die Beschäftigungsaufnahme zwar erleichtert, aber nicht ausgelöst hat. Lediglich gut 8% hätten ohne die Entgeltsicherung die neue Stelle nicht angenommen; hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Männern (10%) und Frauen (3,5%).

### 3.2.13 Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer/innen

2003 wurde das Mindestalter für Arbeitnehmer/innen, für die eine Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Sachgrund und ohne zeitliche Begrenzung möglich ist, von 58 auf 52 Jahren herabgesetzt. Zum *Ende* einer solchen Befristung kann sich ein Betrieb ohne Rücksicht auf Kündigungsschutzvorschriften von der bzw. dem Beschäftigten trennen. Dies reduziert das Risiko einer Einstellung älterer Arbeitnehmer/innen und soll so zur Schaffung zusätzlicher befristeter Stellen für Ältere beitragen. Für Arbeitgeber/innen werden insbesondere die für Jüngere unzulässigen Kettenarbeitsverträge von Interesse sein; das Hintereinanderschalten von mehreren befristeten Verträgen erlaubt jeweils zum Ende der Laufzeit eines Vertrages eine Trennung ohne Beachtung des Kündigungsschutzes. Auch bisher schon ist bei einer Neueinstellung eine Befristung ohne Sachgrund für bis zu zwei Jahre ohnehin unabhängig vom Alter zulässig. Entsprechend können mit Kettenarbeitsverträgen nun Arbeitnehmer/innen bereits ab 50 Jahren dauerhaft befristet ohne Sachgrund eingestellt werden.

Der Europäische Gerichtshof entschied im November 2005, dass eine Befristung von Arbeitsverträgen allein wegen des Alters gegen das im Gemeinschaftsrecht niedergelegte Diskriminierungsverbot verstoße. Das Bundesarbeitsgericht hat daraufhin im April 2006 entschieden, dass Befristungen ohne Sachgrund, die sich allein auf die Sonderregelung für Ältere stützen, unwirksam sind. Die beiden Entscheidungen waren jedoch für die empirischen Analysen nicht relevant, da die zugrunde liegenden Daten vorher erhoben worden sind.

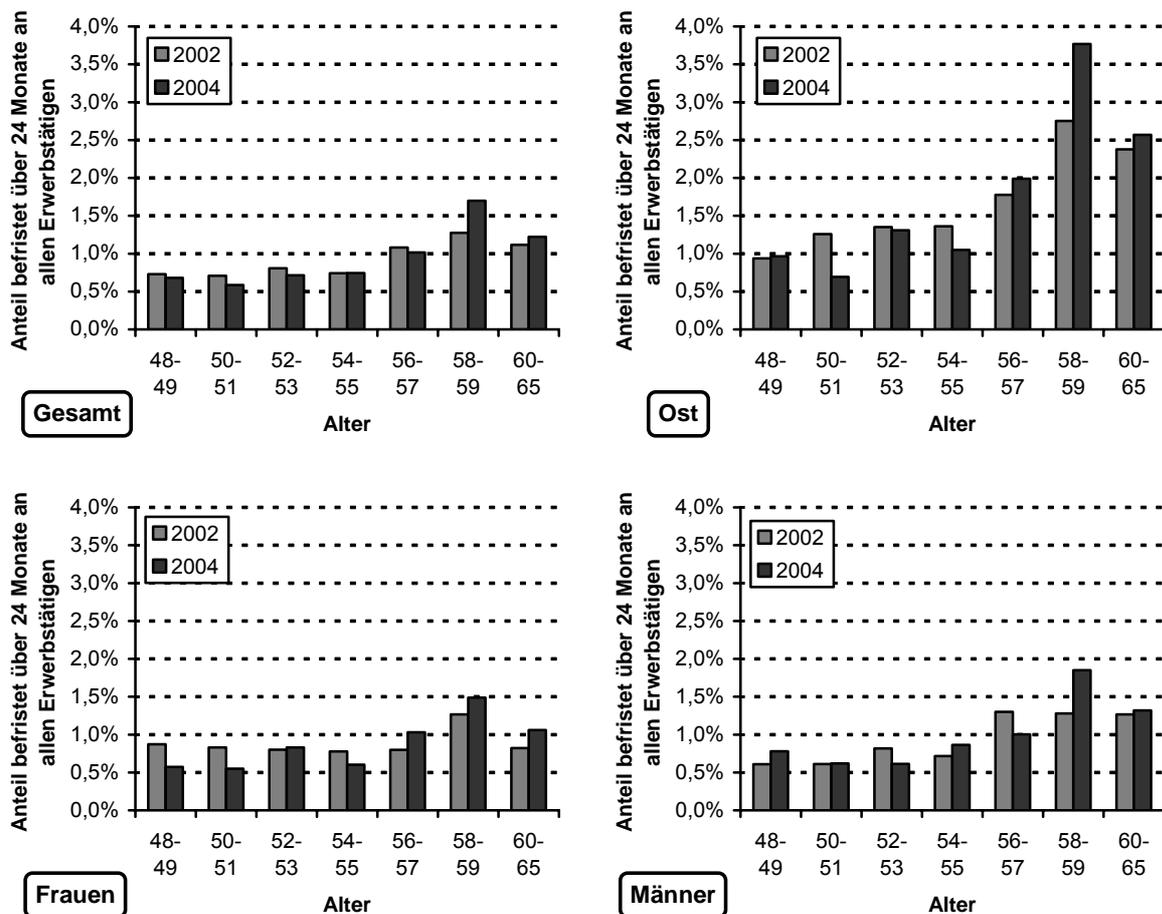
Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f (RWI / ISG / IWH / GISA / Prof. Burda).

#### **Struktur der befristet beschäftigten älteren Arbeitnehmer/innen**

Der Anteil der Erwerbstätigen insgesamt sinkt ab 50 Jahren deutlich mit zunehmendem Alter. So waren beispielsweise im März 2004 von den 52- bis 57-Jährigen, die von der Neuregelung unmittelbar betroffen sind, je nach Alterskohorte zwischen 64% und 73% erwerbstätig. Ostdeutsche waren in allen Altersgruppen seltener erwerbstätig als Westdeutsche, der Abstand betrug bei den 52- bis 57-Jährigen etwa fünf Prozentpunkte.

Im März 2004 hatten in den Altersgruppen von 48 bis 65 Jahren jeweils etwa 3% der Erwerbstätigen einen befristeten Arbeitsvertrag. Während es in Westdeutschland lediglich jeweils gut 2% waren, betrug der Anteil in Ostdeutschland je nach Altersgruppe zwischen 5% und 9%. Dabei hatten je nach Altersgruppe von den 52- bis 65-Jährigen zwischen 0,7% und 1,7% aller Erwerbstätigen einen Arbeitsvertrag mit einer Befristung von mehr als zwei Jahren; in Ostdeutschland waren es deutlich mehr (vgl. Abbildung 52). Bei den 50- bis 51-Jährigen waren es lediglich 0,6%. Im Vergleich zu zwei Jahren zuvor sind diese Anteile bei den bis 57-Jährigen gesunken, bei den Älteren hingegen gestiegen; insbesondere in Ostdeutschland gab es einen Anstieg. Sowohl beim Niveau als auch bei den Änderungen im Zeitablauf gab es zwischen Frauen und Männern zwar Unterschiede, jedoch hatten diese kein einheitliches Muster. Insgesamt deutet die Entwicklung darauf hin, dass die 2003 erfolgte erleichterte Befristung für 52- bis 57-Jährige im März 2004 (noch) nicht genutzt wurde. Die bereits zuvor eingeführte Möglichkeit einer sachgrundlosen Befristung mit einer Dauer von mehr als zwei Jahren für 58- bis 65-Jährige hingegen dürfte zunehmend genutzt worden sein; dies ist ein Hinweis darauf, dass die Nutzung der erleichterten Befristung für Ältere langfristig zunehmen könnte.

**Abbildung 52: Anteil der Erwerbstätigen mit einem Arbeitsvertrag mit einer Befristung von mehr als zwei Jahren**



Anmerkung: Auswertung des Mikrozensus der Jahre 2002 und 2004.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f.

Arbeitnehmer/innen im Alter von 58 bis 65 Jahren gaben häufiger als Jüngere an, dass eine Daueranstellung nicht gewünscht sei. In allen Bevölkerungsgruppen war jedoch die unfreiwillige Befristung weitaus häufiger vertreten als eine freiwillige. Ostdeutsche gaben sehr viel häufiger als Westdeutsche an, unfreiwillig befristet beschäftigt zu sein. Eine Probezeit als Grund der Befristung wurde von Älteren seltener als von Jüngeren bis 47 Jahren angegeben.

### Umsetzung

Noch hat sich die Erkenntnis in den Unternehmen nicht durchgesetzt, dass aufgrund des demographischen Wandels sowohl die Belegschaften als auch die Arbeitssuchenden älter werden und sich das Personalwesen darauf einstellen muss, auch Ältere zu beschäftigen. Dazu gehört auch die Deckung des Personalbedarfs durch die Einstellung älterer Arbeitssuchender. Entsprechend gering waren der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der seinerzeitigen erleichterten Befristung. Der mangelnde Bekanntheitsgrad wird durch eine repräsentative Wiederholungsbefragung von jeweils knapp 1.800 Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jeweils im Frühjahr 2005 und 2006 bestätigt. In persönlichen Gesprächen mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern trafen die Interviewer/innen nur in Einzelfällen auf Befristungen aufgrund der

untersuchten Regelung. Dabei gab es keinerlei Hinweise auf Kettenarbeitsverträge im Zusammenhang mit dieser Regelung.

### **Wirkungen**

Bereits die skizzierte Entwicklung befristeter Arbeitsverträge deutet darauf hin, dass sich die Beschäftigungssituation von 52- bis 57-Jährigen durch die Neuregelung bislang nicht verbessert hat. Dies wird durch quantitative Analysen bestätigt. In diesen Analysen konnte nicht nachgewiesen werden, dass sich der Anteil der befristet beschäftigten Arbeitnehmer/innen im Alter von 52 und 53 Jahren im Vergleich zu den befristet beschäftigten 50- und 51-Jährigen zwischen April 2002 und März 2004 signifikant erhöht hat. Um auch die Möglichkeit von Kettenarbeitsverträgen zu berücksichtigen, wurde die gleiche Analyse für 50- und 51-Jährige und 48- und 49-Jährige durchgeführt; durch diese Analyse wird vorstehendes Ergebnis bestätigt.

Nur wenige von knapp 1.600 befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gehen davon aus, dass in ihrem Betrieb Ältere aufgrund der Neuregelung befristet eingestellt würden.

### **3.2.14 Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit)**

Die Arbeitnehmerüberlassung wurde nach einer einjährigen Übergangsfrist zum 1. Januar 2004 wie folgt neu geregelt:

- Einführung des Grundsatzes der Gleichbehandlung hinsichtlich Entgelt (Equal Pay) und Arbeitsbedingungen (Equal Treatment) von Leiharbeiterinnen und -nehmern mit der Stammbesellschaft im Entleihbetrieb, soweit nicht ein Tarifvertrag abweichende Regelungen zulässt;
- Wegfall des besonderen Befristungsverbots für die Zeitarbeit;
- Wegfall des Wiedereinstellungsverbots, wonach die wiederholte Einstellung nach vorangegangener Kündigung durch den Verleihbetrieb unzulässig war;
- Wegfall des Synchronisationsverbots, wonach die Befristung des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeiter/in für die Dauer der Überlassung an einen Entleihbetrieb unzulässig war;
- Wegfall der Beschränkung der Überlassungshöchstdauer auf 24 Monate.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f (RWI / ISG / IWH / GISA / Prof. Burda).

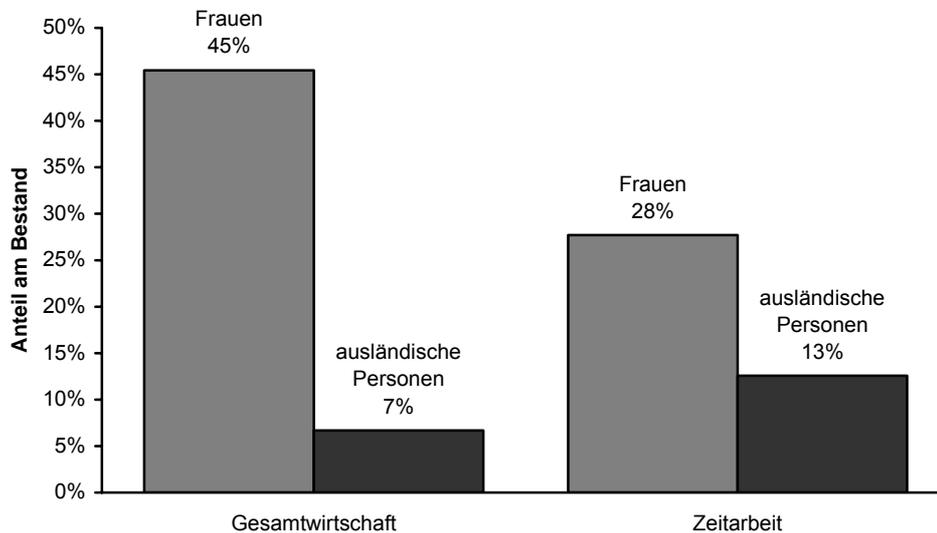
### **Struktur der Zeitarbeiter/innen**

Der Umfang der Zeitarbeit ist seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen, wenngleich unstetig. Von 2003 bis 2005 ist die jahresdurchschnittliche Zahl der Zeitarbeiter/innen um 114.000 auf 444.000 deutlich gestiegen. Gleichzeitig gab es bei den etwa 16.500 Verleihbetrieben 738.000 Neueinstellungen im Verlauf des Jahres 2005. Insgesamt dominieren unter den beendeten Arbeitsverhältnissen in der Zeitarbeitsbranche nach wie vor kurzfristige von bis zu drei Monaten. Damit ist die Zeitarbeit ein dynamisches, wenngleich stark saisonabhängiges Marktsegment.

Frauen sind gemessen an ihrem Anteil in der Gesamtwirtschaft in der Zeitarbeitsbranche unterrepräsentiert (vgl. Abbildung 53), allerdings ist ihr Anteil im Bestand in den letzten Jahren leicht

gestiegen. Ausländische Personen sind hingegen überrepräsentiert. Im Frühjahr 2006 ergab eine Befragung von 331 Entleihbetrieben, dass der durchschnittliche Anteil der Zeitarbeit an ihrem Gesamtbeschäftigungsvolumen 6,6% betrage.

**Abbildung 53: Frauen und ausländische Personen in der Gesamtwirtschaft und in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2005**



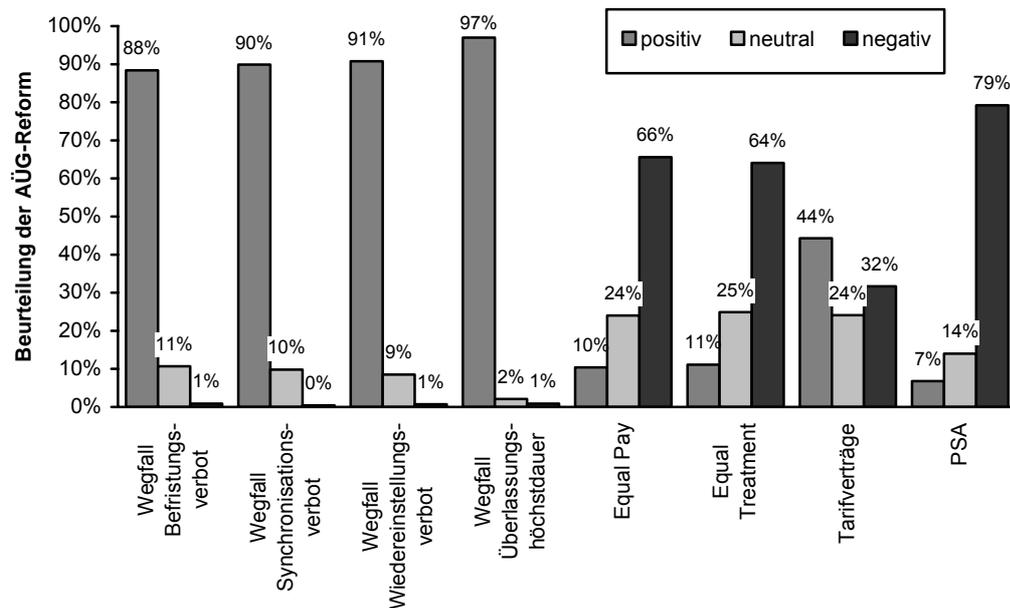
Anmerkung: Anteile von Frauen bzw. ausländischen Personen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft bzw. in der Zeitarbeitsbranche (Wirtschaftsgruppe 74.50 gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2003; einschließlich PSA) am 30. Juni 2005.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

### Umsetzung

Bei den Verleihbetrieben und potenziellen Entleihbetrieben ist aufgrund der teilweise öffentlich geführten Auseinandersetzungen im Vorfeld der Tarifverträge sehr gut bekannt, dass es eine Zeitarbeitsreform gab. Die Detailkenntnis ist jedoch nicht sehr ausgeprägt, dies gilt selbst für Führungskräfte in Verleihbetrieben.

Mit der Flexibilisierung wurden Forderungen umgesetzt, die seit langem von der Zeitarbeitsbranche erhoben worden waren. Entsprechend wird von den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden der Abbau der Verbote überwiegend als Deregulierung begrüßt; das nur durch Tarifvertrag zu umgehende Gleichbehandlungsgebot der Zeitarbeitnehmer/innen mit den Beschäftigten des Entleihbetriebes wird aber teilweise kritisch als nicht gerechtfertigter Markteingriff gesehen. Dies wird auch durch eine Befragung von Verleihbetrieben im Frühjahr 2006 bestätigt (vgl. Abbildung 54). Darüber hinaus wird ein Bürokratieabbau konstatiert, dessen Umfang allerdings unterschiedlich beurteilt wird.

**Abbildung 54: Bewertung einzelner Maßnahmen der Zeitarbeitsreform durch Verleihbetriebe**

Anmerkung: Befragung von knapp 600 Verleihbetrieben im Frühjahr 2006.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f.

Die Meinung in den Gewerkschaften hingegen ist heterogen. Während die einen die Zunahme der Zeitarbeit als eine langfristige, unumkehrbare Entwicklung sehen und für annehmbare Bedingungen für die Zeitarbeitnehmer/innen sorgen wollen, beurteilen andere die Zeitarbeit generell negativ und sehen sich folglich gezwungen, sich mit der Branche widerwillig auseinander zu setzen. Von Gewerkschaften wurde beklagt, dass die tarifvertraglichen Regelungen nicht in allen Verleihbetrieben beachtet würden. Betriebsräte in Entleihbetrieben sind der Zeitarbeit gegenüber eher kritisch eingestellt. Allerdings wird eingeräumt, dass Zeitarbeit ein probates Mittel zur Bewältigung von Arbeitsspitzen sei.

Die Entleihbetriebe sehen Zeitarbeit zunehmend als „normales“ Instrument des Personalwesens, um Arbeitsspitzen flexibel begegnen zu können. Allerdings setzt Zeitarbeit aus Sicht der Entleihbetriebe einen zeitlichen Vorlauf und ein gewisses Arbeitsvolumen voraus. Sind die beiden Voraussetzungen nicht gegeben, greifen sie eher auf Mini-Jobber/innen zurück. So sahen im Frühjahr 2006 fast ein Drittel der knapp 600 befragten Zeitarbeitsfirmen negative Auswirkungen der erfolgten Reform der Mini-Jobs auf die Nachfrage nach Zeitarbeitskräften.

Von Verleihbetrieben wird vielfach berichtet, dass der Tarifzwang kein größeres Problem darstelle. Ein gutes Drittel von knapp 600 befragten Zeitarbeitsbetrieben gab im Frühjahr 2006 an, durch die Einführung von Tarifverträgen habe sich die Akzeptanz von Zeitarbeit in potenziellen Entleihbetrieben erhöht, knapp zwei Drittel sahen keinen Effekt. Allerdings gaben 86% an, durch die Tarifierung keine neuen Kundenbetriebe gewonnen zu haben. Jedoch sprachen sich gleichzeitig 55% der Verleihbetriebe für eine Aufhebung des Tarifzwangs aufgrund des ansonsten geltenden Gleichbehandlungsgebots aus.

Die Agenturen für Arbeit verweisen oftmals auf das „entspannte und normale Verhältnis“ zu Verleihbetrieben, das jedoch von der anderen Seite nicht uneingeschränkt bestätigt wird. Das aus Sicht der Agenturen gute Verhältnis dürfte auch daran liegen, dass in einigen Agenturbezirken bis zu 30% der offenen Stellen von Verleihbetrieben gemeldet werden. Von einigen Agenturen wird berichtet, dass Entleihbetriebe zunehmend von mehreren Zeitarbeitsfirmen Angebote einholen würden, wodurch die am Auftrag interessierten Verleihbetriebe offene Stellen der Agentur melden würden und es so zu Doppelungen käme. In zwei Agenturbezirken wurde dieses Problem durch eine Vereinbarung mit fast allen Betrieben der Zeitarbeitsbranche gelöst.

Die knapp 600 befragten Zeitarbeitsfirmen beurteilten den Wechsel ihrer Beschäftigten in einen Entleihbetrieb mehrheitlich positiv, da dies die beste Werbung für das Unternehmen sei, die sich schnell verbreiten würde. Damit verfolgt die Zeitarbeitsbranche teilweise das intendierte Ziel einer vermittlungsorientierten Zeitarbeit der Personal-Service-Agenturen (PSA), wenngleich dies hier eher stellen- und nicht arbeitnehmerorientiert erfolgt. Im Frühjahr 2006 sahen 72% der befragten Zeitarbeitsfirmen negative Konsequenzen der PSA auf die Nachfrage nach Zeitarbeitskräften. Gleichwohl war das Verhältnis der Zeitarbeitsbranche zu den PSA im Frühjahr 2006 weniger kritisch als noch im Frühjahr 2005. Dies liegt vor allem an der deutlich gesunkenen Zahl der Personal-Service-Agenturen sowie der dort Beschäftigten. Im Frühjahr 2005 gab es noch stärkere Bedenken insbesondere wegen der hohen Zuschüsse für die Personal-Service-Agenturen.

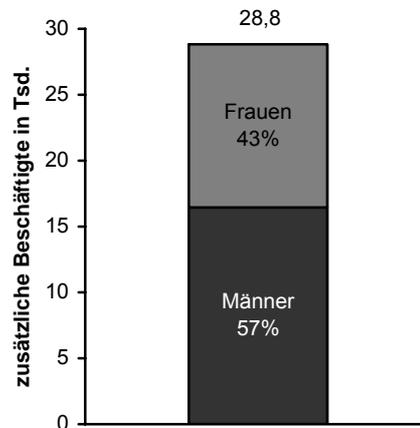
### **Wirkungen**

Übereinstimmend waren die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure der Auffassung, dass durch die Reformen das Ansehen der Zeitarbeitsbranche deutlich verbessert wurde. Verleihbetriebe berichten, dass sich seit den Reformen mehr Arbeitsuchende für Zeitarbeit interessieren.

Den geringen Frauenanteil in der Zeitarbeit erklären die knapp 600 befragten Zeitarbeitsfirmen durch die Anforderungen an die zeitliche und räumliche Flexibilität sowie die begrenzte Nachfrage von Entleihbetrieben nach Teilzeitarbeit am Vormittag. Auch die Zeitarbeitsreform habe keinen Einfluss auf den Beschäftigtenanteil von Frauen gehabt. Allerdings bewerben sich nach Aussage von gut einem Viertel der knapp 600 befragten Zeitarbeitsfirmen als Folge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nun vermehrt Fürsorgeempfängerinnen.

Quantitative Analysen haben ergeben, dass auch ohne Reform der Anteil der Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) an allen Beschäftigten bis Ende 2004 gestiegen wäre. Allerdings war das tatsächliche Beschäftigungswachstum von Ende 2003 bis Ende 2004 in diesem Segment höher als prognostiziert. Insgesamt hat die Zahl der Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) *aufgrund* der Zeitarbeitsreform bis Ende 2004 um etwa 29.000 zugenommen (vgl. Abbildung 55). Ob damit eine Verdrängung regulärer Beschäftigung verbunden war, wurde nicht untersucht. Der Frauenanteil an den zusätzlich Beschäftigten ist mit 43% gemessen am Frauenanteil im Bestand überproportional.

**Abbildung 55: Zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Ende 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform**



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Zeitarbeitsreform prognostizierten Zahl der Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA).

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f.

Die leicht positive Wirkung der Zeitarbeitsreform auf die Zeitarbeitsbranche wird grundsätzlich durch die Einschätzung von Verleihbetrieben bestätigt. Die Erholung der Branche sei der anziehenden Konjunktur geschuldet, würde jedoch unterstützt und ggf. beschleunigt durch die Zeitarbeitsreform.

Nur wenige von gut 1.600 befragten Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten äußerten im Frühjahr 2006, dass die Zeitarbeitsreform Einfluss auf den Einsatz von Zeitarbeitnehmerinnen und -nehmern und den Beschäftigungsumfang in ihrem Betrieb habe. Von diesen wenigen gaben drei Fünftel an, dass durch die Zeitarbeitsreform reguläre Beschäftigung verdrängt würde, während zwei Fünftel angaben, dass zusätzliche Stellen im Betrieb geschaffen würden.

### 3.2.15 Mini-Jobs

Die bei den Sozialabgaben begünstigten geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse, die sog. Mini-Jobs, wurden zum 1. April 2003 neu geregelt:

- Die Bruttoentgeltgrenze stieg von 325 EUR monatlich auf 400 EUR monatlich. Die vorherige Arbeitszeitbegrenzung von 15 Stunden wöchentlich wurde aufgehoben.
- Mini-Jobs sind für die Beschäftigten weiterhin sozialabgabenfrei, die Pauschalabgaben der Arbeitgeber/innen wurden leicht auf 23% erhöht. Außerdem können seither die Arbeitgeber/innen eine Pauschalsteuer von 2% übernehmen, mit der die Lohn-, Einkommensteuer- und Kirchensteuer sowie der Solidaritätszuschlag für das zugrunde liegende Entgelt abgegolten wird. Für Mini-Jobs im haushaltsnahen Bereich wurden die Pauschalabgaben auf 10% gesenkt.
- Ein Mini-Job kann neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt werden, ohne dass er durch Zusammenrechnung mit der Hauptbeschäftigung versicherungspflichtig wird. Dies entspricht der bis März 1999 geltenden Regelung.

- Das Melde- und Beitragseinzugsverfahren wurde neu geregelt und bei der Bundesknappschaft in der sog. Minijob-Zentrale zusammen geführt.

Zum 1. Juli 2006 wurden die Pauschalabgaben der Arbeitgeber/innen von 23% auf 28% erhöht. Dies war jedoch nicht mehr Gegenstand der Evaluation.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f (RWI / ISG / IWH / GISA / Prof. Burda).

### **Struktur der Mini-Jobber/innen**

Im Juni 2006<sup>31</sup> gab es etwa 6,8 Mio. Mini-Jobber/innen; dies waren 2,6 Mio. mehr als vor der Reform Ende März 2003. Allerdings handelt es sich bei etwa 740.000 Beschäftigten um zuvor sozialversicherungspflichtige Nebenerwerbstätige und bei 340.000 Beschäftigten mit einem Entgelt zwischen 326 EUR und 400 EUR monatlich um Umbuchungen, deren Status sich aufgrund der Reform verändert hat. Mithin beträgt der Zuwachs seit der Reform 1,56 Mio., davon 390.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,17 Mio. Nebenerwerbstätige.

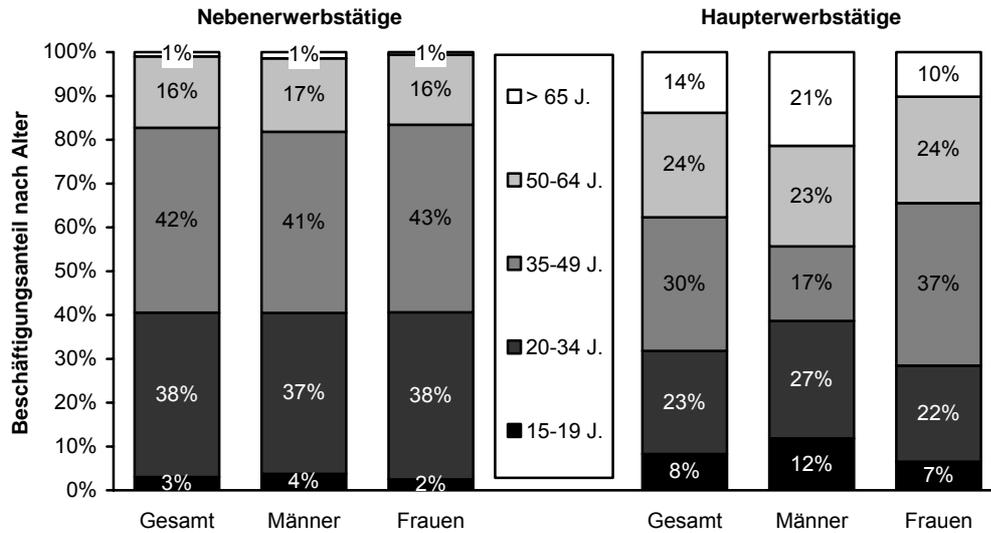
Mini-Jobs sind im Westen relativ häufiger als im Osten. Die Domäne von Mini-Jobs sind Dienstleistungsbranchen. Einen relativ starken Zuwachs von Mini-Jobs als Haupt- sowie als Nebenerwerbstätigkeit hat es zwischen Mitte 2003 und Mitte 2005 vor allem in den privaten Haushalten, der Gastronomie sowie dem Wirtschaftszweig Land- und Forstwirtschaft, Fischerei gegeben. Einen besonders starken Zuwachs von Nebenerwerbstätigen hat es darüber hinaus im verarbeitenden Gewerbe, im Wirtschaftszweig Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung sowie im Wirtschaftszweig Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen gegeben.

Bei den ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten betrug Ende Dezember 2005 der Frauenanteil 67% und bei den Nebenerwerbstätigen 57%. Bei den Nebenerwerbstätigen ist die Altersstruktur von Frauen und Männern relativ ähnlich; hier sind vor allem 20- bis 50-Jährige stark vertreten. Deutlich unterschiedlich ist die Altersstruktur zwischen den Geschlechtern hingegen bei den ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten. Hier sind vor allem Frauen mittleren Alters sowie Männer in den übrigen Altersgruppen stark vertreten (vgl. Abbildung 56).

---

<sup>31</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.

**Abbildung 56: Mini-Jobber/innen nach Alter und Geschlecht Ende 2005**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Von Mitte 2003 bis Ende 2005 stieg die Zahl der Mini-Jobber/innen um 22%. Während es 29% mehr Mini-Jobber gab, nahm die Zahl der Mini-Jobberinnen um lediglich 18% zu. Dies dürfte wesentlich auf die wieder eröffnete Möglichkeit einer abgabenfreien Nebenerwerbstätigkeit neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung zurückzuführen sein. Außerdem hat die Zahl der geringfügig entlohnten ausländischen Personen um 34% überproportional zugenommen.

### Umsetzung

Der Bekanntheitsgrad der Mini-Jobs einschließlich der neuen Regelungen ist sowohl bei Unternehmen als auch bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sehr hoch.

Die allgemeine Bewertung der Regelungen zu den Mini-Jobs fällt bei arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteuren positiv aus. Bei Unternehmens- und Wirtschaftsverbänden werden Mini-Jobs als kostengünstiges und äußerst flexibles Instrument geschätzt. Aus Unternehmen wird berichtet, dass der Verzicht auf Wochenhöchst Arbeitszeiten bereits zur Flexibilisierung beigetragen habe, obwohl nur etwas mehr als 3% der Mini-Jobber/innen monatlich mehr als 60 Stunden in ihrem Mini-Job arbeiten und somit die frühere Grenze von 15 Wochenstunden überschreiten. Auch die Vereinfachung und Zentralisierung des Melde- und Beitragseinzugsverfahrens wird durchweg positiv aufgenommen.

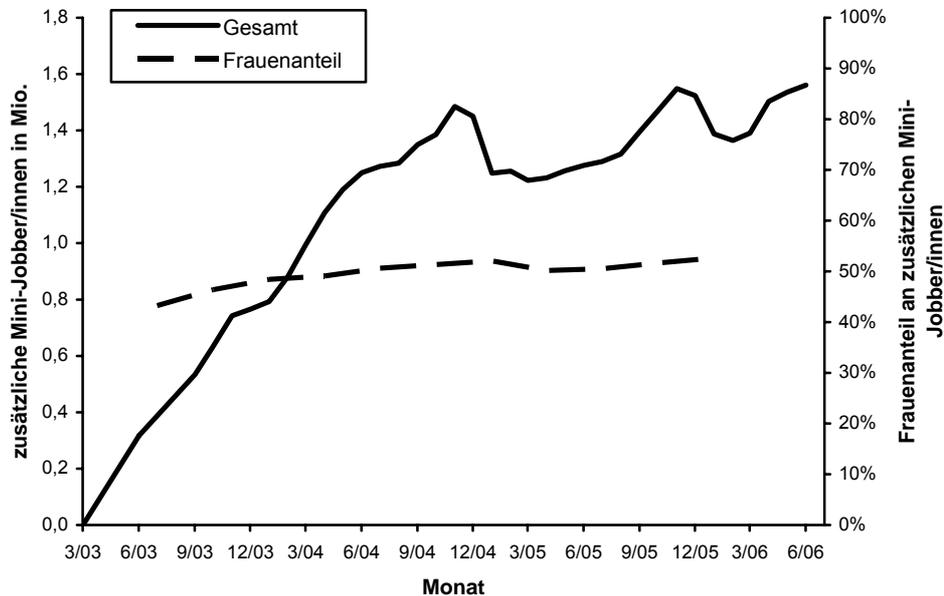
### Wirkungen

Quantitative Analysen haben ergeben, dass sich ohne Reform der Anteil der Mini-Jobber/innen an allen abhängig Beschäftigten zumindest bis Ende Dezember 2004 nicht nennenswert verändert hätte. Mithin ist der Zuwachs der Zahl der Mini-Jobber/innen bis zu diesem Zeitpunkt in Höhe von 1,45 Mio. auf die Reform zurückzuführen (vgl. Abbildung 57). Es ist davon auszugehen, dass auch der bis Juni 2006<sup>32</sup> zu verzeichnende Zuwachs von insgesamt 1,56 Mio. Mini-Jobber/innen

<sup>32</sup> Vorläufige Ergebnisse von Ende September 2006.

(davon 1,17 Mio. Nebenerwerbstätige) auf die Reform zurückzuführen ist. Allerdings geben Befragungsergebnisse Hinweise darauf, dass mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden ist.

**Abbildung 57: Zusätzliche Mini-Jobber/innen aufgrund der Reform der Mini-Jobs**



Anmerkung: Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Reform der Mini-Jobs prognostizierten Zahl der Mini-Jobber/innen.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Nach Einschätzung von 1.663 befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2006 hatte die Reform überwiegend keine Auswirkung auf ihre betriebliche Beschäftigung (83%). 7% der Arbeitgeber/innen schätzen ein, dass Mini-Jobs in ihrem Betrieb sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen; 10% konstatieren hingegen, dass in ihrem Betrieb durch Mini-Jobs zusätzliche Stellen entstanden seien.

Dagegen hat nach Einschätzung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Akteurinnen und Akteure im Frühjahr 2005 seit der Reform die Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse durch Mini-Jobs in einigen Dienstleistungsbranchen zugenommen. So würden insbesondere im Einzelhandel frei werdende Stellen in Mini-Jobs umgewandelt.

Die Ergebnisse zur Frage der Substitution von regulärer Beschäftigung durch Mini-Jobs sind folglich uneinheitlich und bieten keine quantitativ belastbare Evidenz.

### 3.2.16 Midi-Jobs

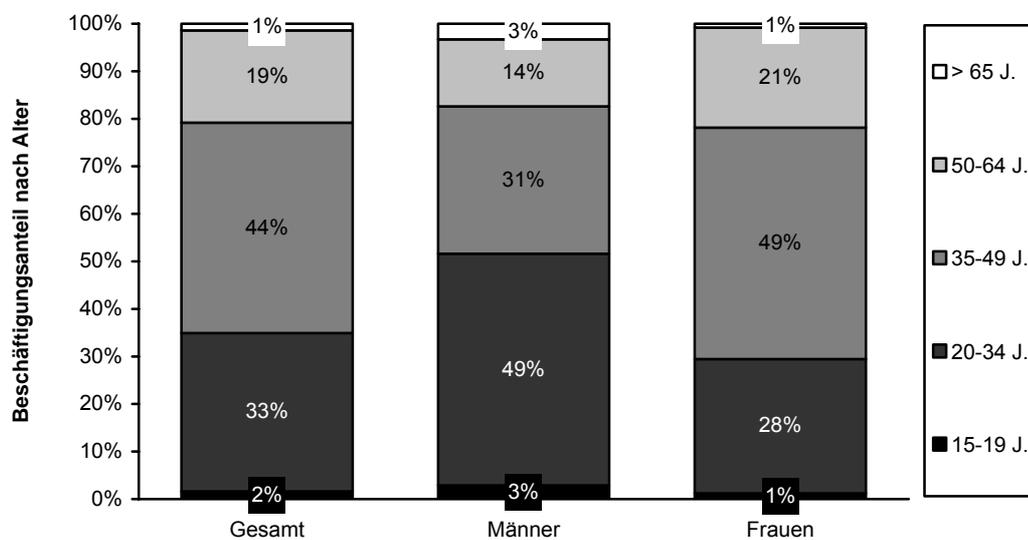
Parallel zur Reform der Mini-Jobs wurden zum 1. April 2003 die Midi-Jobs eingeführt. Seither setzen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze nicht mehr schlagartig ein. Vielmehr werden sie sukzessive von etwa 4% bei einem monatlichen Bruttoentgelt von knapp über 400 EUR bis auf den regulären Beitragssatz ab einem Bruttoentgelt von 800 EUR erhöht.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f (RWI / ISG / IWH / GISA / Prof. Burda).

**Struktur der Midi-Jobber/innen**

Von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben nach ersten Schätzungen 669.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt. Neuere Daten liegen bislang nicht vor. Der Anteil der Midi-Jobber/innen war in West- und Ostdeutschland etwa gleich groß. Der Beschäftigungsschwerpunkt lag im Dienstleistungssektor, 3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren dort Midi-Jobber/innen. Im Reinigungsgewerbe waren es sogar 18% und in der Gastronomie 13%. Dabei waren 75% der Midi-Jobber/innen Frauen. Während bei den Frauen vor allem mittlere Altersjahrgänge Midi-Jobs ausübten, waren es bei den Männern insbesondere Jüngere (vgl. Abbildung 58). Wie sich aus einer Befragung von 576 Midi-Jobberinnen und -Jobbern im Frühjahr 2005 ergibt, waren für die westdeutschen Frauen mittlerer Altersjahrgänge Midi-Jobs besonders attraktiv, weil sich Familie und Beruf so besser miteinander kombinieren ließen und oftmals der Lebenspartner voll erwerbstätig war. In diesem Fall war der Midi-Job eine Alternative zu einem Mini-Job und stellte eine dauerhafte Lösung dar. Die zweite Gruppe der Midi-Jobber/innen sah ihre Tätigkeit als eine Übergangslösung oder ein Sprungbrett, um wieder in eine „normale“ Beschäftigung zu gelangen. 6% der Midi-Jobs entstanden nach Angaben der Midi-Jobber/innen durch eine Reduzierung des Entgelts.

**Abbildung 58: Midi-Jobber/innen nach Alter und Geschlecht Ende 2003**



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Jahresende 2003, die zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt haben.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Nach den Ergebnissen einer Befragung von 576 Midi-Jobberinnen und -Jobbern im Frühjahr 2005 ist das Ziel der Beschäftigung in der Gleitzone bei Ostdeutschen (12%) häufiger als bei Westdeutschen (6%) und häufiger bei Männern (10%) als bei Frauen (7%) das Erlangen einer Vollzeitbeschäftigung. Ostdeutsche Frauen in Midi-Jobs haben seltener Kinder, aber häufiger keinen oder

einen arbeitslosen Ehepartner. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn der befragten Midi-Jobber/innen liegt bei 8,41 EUR in West- und 6,39 EUR in Ostdeutschland.

Die freiwillige Aufstockung der Rentenbeiträge wird insgesamt nur von 12% der im Frühjahr 2005 befragten 576 Midi-Jobber/innen genutzt. Eine Partnerschaft führt dazu, dass - bei ansonsten vergleichbaren Personen - diese Option seltener genutzt wird.

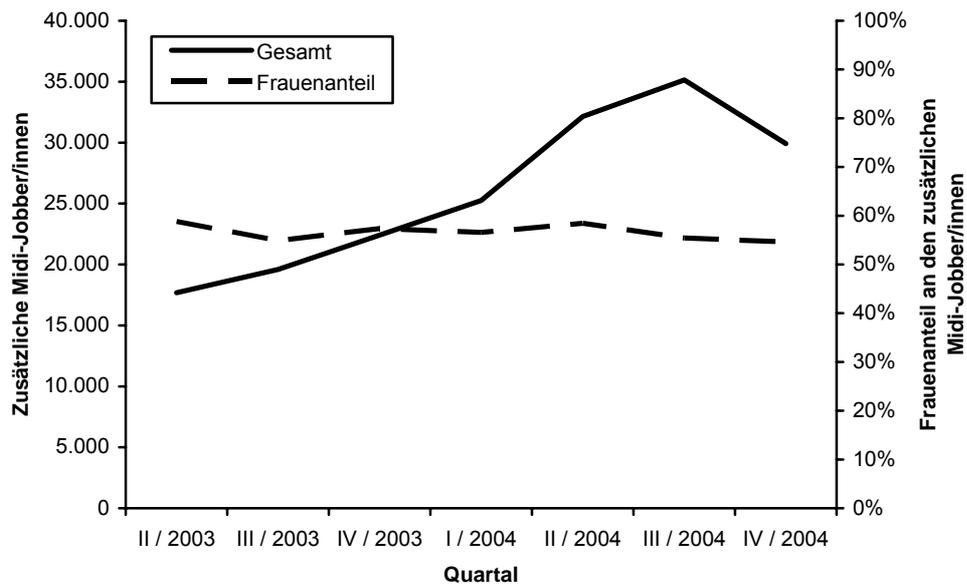
### **Umsetzung**

Der Bekanntheitsgrad der Midi-Jobs ist 2006 leicht gestiegen, aber weiterhin deutlich geringer als derjenige von Mini-Jobs. Selbst arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure mit langjähriger Erfahrung mit Mini-Jobs hatten Schwierigkeiten, Mini- und Midi-Jobs zu unterscheiden. Entsprechend konstatieren die Arbeitgeber/innen die Schwelle an der Entgeltgrenze von 400 EUR monatlich als weiterhin existent und haben somit die Gleitzzone noch nicht wahrgenommen.

### **Wirkungen**

Quantitative Analysen haben ergeben, dass sich ohne Reform der Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttoentgelt von mehr als 400 EUR und höchstens 800 EUR monatlich an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zumindest bis Ende 2004 entsprechend dem Trend der Vorjahre reduziert hätte. Tatsächlich hat es jedoch sogar einen leichten Anstieg in diesem Beschäftigungssegment gegeben. Unterstellt man, dass der Anteil der Midi-Jobber/innen in diesem Entgeltbereich von Ende 2003 für den gesamten Analysezeitraum gilt, dann hat die Einführung der Midi-Jobs zur Stabilisierung dieses Beschäftigungssegments bzw. sogar zu einem leichten Anstieg beigetragen. Bis Ende 2004 hat danach die Reform knapp 30.000 Beschäftigungen von jetzigen Midi-Jobber/innen gesichert bzw. geschaffen (vgl. Abbildung 59). Durch das gewählte Vorgehen dürfte der Reformeffekt deutlich unterschätzt worden sein. Der Frauenanteil an den zusätzlich Beschäftigten beträgt 55%. Es gibt erste Hinweise auf eine Brückenfunktion der Midi-Jobs in sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung.

**Abbildung 59: Zusätzliche Midi-Jobber/innen aufgrund der Einführung der Midi-Jobs**



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; als Reformeffekt wurden 40% (gerundeter Anteil der Midi-Jobber/innen an den Beschäftigten im betroffenen Entgeltsegment Ende 2003) der Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Einführung der Midi-Jobs prognostizierten Zahl der Beschäftigten im betroffenen Entgeltsegment verwendet; dieses Vorgehen unterstellt, dass die übrigen 60% der vorgenannten Differenz auch ohne Reform in dem betroffenen Entgeltsegment beschäftigt gewesen wären; entsprechend dürfte der Reformeffekt deutlich unterschätzt sein.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1f.

Die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure sahen insgesamt weder im Frühjahr 2005 noch ein Jahr später einen Anreiz für Arbeitgeber/innen, bestehende Beschäftigungsverhältnisse in Midi-Jobs umzuwandeln. Lediglich 8,5% von 1.561 befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gaben im Frühjahr 2006 an, dass in ihrem Betrieb zusätzlich in dem betroffenen Entgeltsegment Stellen geschaffen würden. Etwa 4,6% der 1.561 Befragten gehen davon aus, dass in ihrem Betrieb andere Beschäftigungsverhältnisse durch Midi-Jobs verdrängt würden.

## 4 Handlungsempfehlungen der Wissenschaftler/innen

Aus den Ergebnissen der Evaluation haben die Wissenschaftler/innen eine Reihe von Handlungsempfehlungen bzw. Handlungsoptionen für die Politik und auch für die Bundesagentur für Arbeit abgeleitet. Sie werden hier in komprimierter Form dargelegt, ohne dass sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales diese zu Eigen macht. Auf eine inhaltliche Bewertung der Handlungsempfehlungen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen dieser Berichtslegung wird folglich verzichtet.

Dieses Vorgehen soll einen differenzierten Diskurs über die Evaluationsergebnisse und die von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern formulierten Handlungsempfehlungen befördern. Der Gesetzgeber, die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit müssen entscheiden, welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind. Dem Entscheidungsfindungsprozess soll nicht durch vorzeitige Festlegungen vorgegriffen werden. Die vorliegenden Ergebnisse der Evaluation und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind der Ausgangspunkt zur Vorbereitung der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in 2007. Der Koalitionsvertrag sieht diesbezüglich vor, dass „im Jahr 2007 die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt neu ausgerichtet und sichergestellt wird, dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden.“

Die Handlungsempfehlungen bzw. Handlungsoptionen betreffen entsprechend der Zielrichtung der Evaluation einerseits die weitere Gestaltung des Umbaus bzw. die Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit und andererseits Maßgaben zur effektiveren und effizienteren Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der reformierten beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen. Nicht alle Handlungsempfehlungen lassen sich unmittelbar aus den Befunden der Ergebnisberichte der Forschungseinrichtungen ableiten. Sie spiegeln offenbar auch die Meinungen und das Erfahrungswissen der Wissenschaftler/innen wider, die sie in anderen Zusammenhängen gewonnen haben.

Die Auflistung der Handlungsempfehlungen unterlag zwei Maßgaben, die nicht durch die beteiligten Wissenschaftler/innen umgesetzt wurden: Da eine komprimierte Gesamtschau ermöglicht werden soll, konnten erstens nicht alle Empfehlungen aufgenommen werden. Mit der Auswahl ist zwangsläufig eine implizite Gewichtung der Handlungsempfehlungen verbunden. Zweitens ergibt sich die Reihenfolge der in diesen Bericht aufgenommenen Empfehlungen aus dem Aufbau des Berichts. Eine Bewertung ihrer Tragweite ist damit nicht verbunden. Die Handlungsempfehlungen wurden von den Wissenschaftler/innen jeweils aus der Perspektive ihres spezifischen Untersuchungsauftrags formuliert, wobei Ihnen die Endergebnisse der anderen Auftragnehmer nicht bekannt waren.

Die Strukturreformen am Arbeitsmarkt haben mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gravierende Veränderungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bewirkt. Damit verbundene Auswirkungen konnten im Rahmen des diesem Bericht zugrunde liegenden Evaluationsprozesses nicht untersucht werden. Entstanden ist eine neue Schnittstelle der Arbeitsförderung nach dem SGB III und der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. Für die Arbeitsmarktforschung in Deutschland ist es eine Herausforderung, die Auswirkungen dieser mit zahlreichen Implikationen verbundenen Neuausrichtung der sozialen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit zu untersuchen.

Die Trennung der Trägerschaft arbeitsmarktpolitischer Leistungen nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III stellt aus Sicht der Wissenschaftler/innen eine der größten Achillesfernen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Bei den anvisierten politischen Korrekturen der Arbeitsmarktpolitik sollte daher die Notwendigkeit einer einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik und einer entsprechenden Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit in den Mittelpunkt gerückt werden. Angemahnt wird ein breiter öffentlicher Diskurs darüber, wie aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die Zielsetzung der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des SGB III aussehen sollte. Politisch entschieden und auch gesetzgeberisch stärker verankert werden müsse, ob die Bundesagentur für Arbeit in der Arbeitsmarktpolitik eine sozialpolitische und umverteilende Aufgabe wahrzunehmen habe oder ob sie als eine rein nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien handelnde Versicherungsanstalt agieren solle.

Nach der während des Untersuchungszeitraums ermittelten überwiegend betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit sollen Betreuungskundinnen und -kunden, bei denen Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen besteht, während ihrer Zugehörigkeit zum Rechtskreis des SGB III von aktiven Leistungen weitgehend ausgeschlossen werden, weil bei ihnen die Wirkung des Produkteinsatzes mit hoher Wahrscheinlichkeit erst nach dem Übertritt in den SGB II-Leistungsbezug erfolgen wird. Die Wissenschaftler/innen plädieren dafür, die Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II zu optimieren, damit diese Kundinnen und Kunden schneller und in Kooperation mit dem SGB II-Träger gefördert werden. Als eine mögliche Handlungsoption sehen sie die Verrechnung der Kosten aktiver Leistungen im SGB III-Bereich mit dem Aussteuerungsbetrag, wenn der Integrationserfolg erst nach dem Übertritt in den Rechtskreis SGB II eintritt. Möglich wäre auch ein Kontrakt zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit, in dem vereinbart wird, welche Maßnahmen für Kundinnen und Kunden durchgeführt werden, bei denen kurzfristig keine Integration in Erwerbstätigkeit möglich erscheint. Darin könnte auch die Finanzierung derartiger Maßnahmen aus Beitrags- oder Steuermitteln geregelt werden.

Die Bundesagentur für Arbeit ist an die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung gebunden. Um ihr grundsätzlich eine größere Flexibilität im Ressourceneinsatz und der Personalpolitik einzuräumen, sprechen sich die Wissenschaftler/innen dafür aus, die Finanzierung der Bundesagentur für Arbeit auf ein Globalbudget umzustellen.

Bezüglich des neuen internen Steuerungsmodells der Bundesagentur für Arbeit auf Basis von Zielvereinbarungen halten die Wissenschaftler/innen eine Konzentration auf strategisch wichtige Ziele sowie eine zeitlich weniger enge Kontrolle der Zielerreichung für erforderlich, um die derzeit hohen Transaktionskosten zu reduzieren.

Eine Reihe von Handlungsempfehlungen der Wissenschaftler/innen zielt auf eine weitere Verbesserung der Betreuung der Kundinnen und Kunden sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite. Die verbesserten Arbeitsabläufe im Kundenzentrum haben aus Sicht der Wissenschaftler/innen grundsätzlich Rahmenbedingungen geschaffen, mit denen das Ziel einer hohen Dienstleistungsqualität erreicht werden kann. Ein nächstes Ziel im Bereich der bewerberorientierten Vermittlung sollte nun die Verbesserung der Beratungsqualität sein, die durch individuell bedarfsorientierte Qualifizierungen für die Vermittler/innen erreicht werden könnte. Erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Vermittlerinnen und Vermittlern wurden insbesondere bei den

fachlichen Kenntnissen (z.B. Berufskunde) aber auch bei der Beratungskompetenz einschließlich der kommunikativen Fähigkeiten festgestellt. Daher erscheint den Forscherinnen und Forschern eine berufsbegleitende Anhebung des Qualifikationsniveaus der Vermittler/innen notwendig, um eine hochwertige Beratungsqualität zu erreichen.

Bei den vermittlungsorientierten Dienstleistungen für Arbeitgeber/innen konnten durch die verbindliche Vorgabe der Vermittlerkapazität für diesen Bereich die Orientierung an Qualitätsstandards und die nach Art der Stellenangebote differenzierten Matchingstrategien Verbesserungen erzielt werden. Allerdings sind die Wissenschaftler/innen der Meinung, dass die Vermittlungs- und Beratungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit stärker auf kleinere und mittlere Betriebe ausgerichtet werden sollten, da insbesondere bei diesen Beratungsbedarf und Stellenentwicklungspotenzial bestehe.

Auch bei der weiteren Gestaltung des Umbauprozesses erscheint es den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern dringend geboten, die Innovationspotenziale der dezentralen Einheiten stärker als bisher zu nutzen. Die engmaschige Kontrolle der Zielerreichung führt dazu, dass die Akteurinnen und Akteure vor allem darauf bedacht sind nicht aufzufallen. Abweichungen von den vorgegebenen Strukturen, die zu Verbesserungen oder bedarfsgerechten Anpassungen führen könnten, werden dabei eher verborgen als dass sie offensiv kommuniziert werden. Auch stehen die engen operativen Handlungsvorgaben im Widerspruch zu dezentralen Innovationen im Bereich der Dienstleistungsprozesse. Mit verstärkten Beteiligungsmöglichkeiten bei der Reformumsetzung und erweiterten Spielräumen der Organisationsgestaltung vor Ort kann das Fachwissen und die Praxiserfahrung der Fach- und Führungskräfte besser genutzt werden.

Die bisherigen Erfolge der Neuausrichtung der Bewerberaktivierung sind eher gering. Dennoch halten die Wissenschaftler/innen das mit der Einführung der frühzeitigen Meldepflicht verfolgte Ziel einer Betreuung und Vermittlung der Arbeitsuchenden bereits vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit im Kern für richtig. Sie schlagen verbindliche Regelungen für die Freistellung der Arbeitnehmer/innen von der bisherigen Beschäftigung vor, um die Zeit vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses besser nutzen zu können. Andererseits sollten trotz der ermittelten positiven Einflüsse einer verschärften Sperrzeitenpolitik auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit fordernde und sanktionierende Aktivierungsmaßnahmen nur mit Bedacht und Augenmaß angewendet werden. Eine qualitativ hochwertige Arbeitsvermittlung müsse viel mehr auf die freiwillige Beteiligung und die Motivation der Arbeitsuchenden setzen. Aus diesen Gründen halten sie die Mitwirkung der Kundinnen und Kunden an der Erstellung ihrer Eingliederungsvereinbarungen bisher für unzureichend. Diese sollten von den Vermittlerinnen und Vermittlern - anders als bisher üblich - gemeinsam mit den Arbeitslosen erarbeitet werden.

Eine Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur (PSA) verzögert nach den vorliegenden Ergebnissen die Integration der Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit. Gleichzeitig ist dieses Instrument mit hohen Kosten für die Bundesagentur für Arbeit verbunden. Sollte dieses Instrument beibehalten werden, halten die Wissenschaftler/innen es für erforderlich, den PSA-Betreiber/innen stärkere Anreize für eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung zu setzen, d.h. es müsste ein stärkeres Gewicht auf die Vermittlungsprämie gelegt und die Fallpauschalen weiter gesenkt werden. Auch sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sichergestellt werden, dass dort nur arbeitslose Arbeitnehmer/innen eingestellt werden, die auch tatsächlich Vermittlungshemmnisse aufwei-

sen. Allerdings spricht nach Abwägung der Handlungsoptionen Abschaffung oder Weiterentwicklung des Instruments aus Sicht der Forscher/innen wenig für die Beibehaltung.

Die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III hat sich als reines Vermittlungsinstrument als wenig erfolgreich erwiesen. Die Wissenschaftler/innen verweisen jedoch darauf, dass dieses Förderinstrument mit Maßnahmecharakter eine flexible und an individuellen Bedarfen von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen orientierte Bündelung von Einzelaktivitäten ermöglicht, die von den Agenturen für Arbeit mit dem übrigen Instrumentarium des SGB III in dieser Form nicht geleistet werden kann. Aus dieser Sicht spricht vieles für die Beibehaltung des Instruments. Das Maßnahmeziel sollte dabei aber sowohl auf Integration in Erwerbstätigkeit als auch auf Erhöhung bzw. Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang schlagen sie auch eine deutlichere Ausgestaltung des Instruments als Vorschaltmaßnahme entsprechend des bisherigen Einsatzes vor. Bei einer solchen Umgestaltung wären jedoch die Vergabekonditionen zu modifizieren. Notwendig sind hier aus Sicht der Forscher/innen eine angemessene Aufwandspauschale für die Betreuung schwieriger Kundengruppen, Anreize zur nachhaltigen Vermittlung sowie eine Maluskomponente, die deutlich unterhalb der Vermittlungsprämie liegt.

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse haben die nach § 37 SGB III mit der gesamten Vermittlung beauftragten Dritten keine besseren Ergebnisse als die Agenturen für Arbeit erzielen können. Andererseits gibt es keine Hinweise darauf, dass sie schlechter abschneiden als die Agenturen. Bei einer Beibehaltung des Instruments sollte es aus Sicht der Wissenschaftler/innen vor allem zur Behebung von Kapazitätsengpässen und für bestimmte Zielgruppen genutzt werden. Zu überdenken sei dann auch der derzeitige Rechtsanspruch auf eine Beauftragung, da er dazu beitrage, dass die Agenturen die Dritten eher als Konkurrenz denn als Partner/innen wahrnehmen. Den Agenturen sollte außerdem ein größerer Spielraum bei der Leistungsbeschreibung eingeräumt werden.

Von allen untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen zeigt lediglich der Vermittlungsgutschein seit seiner Umgestaltung ab Anfang 2005 positive Integrationswirkungen. Allerdings wird von den Agenturen auch häufig über Mitnahme- und Missbrauchsfälle berichtet. Darüber hinaus mangelt es an Informationen über Kompetenzen und Qualität der privaten Vermittler/innen. Bei einer Beibehaltung des Instruments mahnen die Wissenschaftler/innen daher die Beseitigung von Qualitäts- und Informationsdefiziten an.

Da sich mit dem Vermittlungsgutschein und der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung inhaltlich sehr ähnliche Leistungen verbinden, schlagen die Forscher/innen als weitere Reformoption die Zusammenlegung dieser beiden Instrumente vor. Dabei sei vorab jedoch politisch zu klären, ob ein Wettbewerbs- oder eher ein Kooperationsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Vermittlung angestrebt werden soll. Von dieser Entscheidung ist u.a. abhängig, ob das neue Instrument als Pflicht- oder als Ermessensleistung ausgestaltet werden sollte. Auch über die Form der Steuerung der privaten Vermittlungsdienstleistungen müsste entschieden werden. Nach den Ergebnissen der Evaluation blieb der Wettbewerb durch die Vergabepaxis im Untersuchungszeitraum auf den Moment der Zuschlagserteilung begrenzt. Ein Leistungserbringungswettbewerb zwischen den Anbieterinnen und Anbietern wird weder durch Wahlmöglichkeiten der Nutzer/innen

noch durch eine effektive Berücksichtigung der Ergebnisse der Auftragnehmer/innen bei Vergabeentscheidungen in den Folgejahren stimuliert. Da die Einkaufsprozesse die Wirksamkeit und Effizienz aller wettbewerblich eingekauften Instrumente beeinflussen, empfehlen die Wissenschaftler/innen eine grundlegende Evaluation der Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit. Auf Basis der Ergebnisse einer solchen Evaluation solle entschieden werden, ob die wettbewerbliche Vergabe als dominierender Modus für Vermittlungsdienstleistungen am Arbeitsmarkt weitergeführt werde. Als Alternative dazu wird von den Forscherinnen und Forschern der Umwandlung der Gutscheinelösung zu einem Zulassungsverfahren diskutiert. Zugelassene Anbieter/innen könnten auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht werden und damit die Transparenz für die Gutscheininhaber/innen erhöht werden. Durch eine Veröffentlichung der Ergebnisse des notwendigen Monitorings könnte außerdem die Informationslage weiter verbessert und der Leistungswettbewerb weiter angeregt werden. Unklar bleibt jedoch, wer die Eignung der Anbieter/innen prüfen und die Zulassung erteilen soll.

Eine Alternative zu den vermittlungsnahen Dienstleistungen in der jetzigen Ausgestaltung sehen die Wissenschaftler/innen außerdem in einer Freigabe der freien Förderung (§ 10 SGB III) im Sinne eines vollständig freien „Experimentiertopfs“ der Agenturen. Die jetzige Beschränkung des § 10 SGB III (keine Aufstockung vorhandener Leistungen) wäre dann aufzuheben und/oder der jetzige Instrumentenkasten grundlegend zu vereinfachen, damit die Agenturen tatsächlich ein frei nutzbares Budget erhalten, was auch kurzfristig aktiviert werden kann.

Bei insgesamt positiven Ergebnissen besteht bei der geförderten beruflichen Weiterbildung aus Sicht der Wissenschaftler/innen deutlicher Handlungsbedarf bei der laufenden Qualitätssicherung. Dabei mangle es neben konkreten Verfahrensregelungen für die Kooperation zwischen den Agenturen und den Bildungsträgerinnen und -trägern auch an der gegenseitigen Akzeptanz. Daher scheinen kooperative Maßnahmen geboten, wie etwa eine offizielle Abstimmung zwischen den fachkundigen Stellen und der Bundesagentur für Arbeit zu Bestimmungen der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung (AZWV) und zu konkreten Regeln einer Zusammenarbeit im Nachgang von Trägerzertifizierungen.

Wünschenswert scheint den Forscherinnen und Forschern auch die Einrichtung eines institutionenübergreifenden Bildungsportals für die Förderung beruflicher Weiterbildung. Etwa in Form einer Datenbank sollten Prüfergebnisse der fachkundigen Stellen darin zentral abrufbar dokumentiert werden. Ein solches Portal käme dem Wunsch der fachkundigen Stellen nach einer Dokumentation ihrer Prüfergebnisse entgegen. Als gemeinsame Datenbasis sollte diese Plattform auch Agenturen sowie Kundinnen und Kunden zur Verfügung stehen. Regelungsbedürftig wäre das Meldeverfahren für zertifizierte Träger/innen.

Die quantitativen Wirkungsanalysen der geförderten beruflichen Weiterbildung haben außerdem gezeigt, dass die Auswahl der Teilnehmer/innen auf Grundlage der zu erwartenden Eingliederungsquoten potenzieller Teilnehmer/innen nicht zwingend zu positiveren Effekten führen muss. Auf der anderen Seite birgt eine solche Auswahl die Gefahr, Personengruppen von der Teilnahme auszugrenzen, die ebenfalls von ihr profitieren können. Die Förderung Arbeitsloser generell von der Prognose einer bestimmten individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit abhängig zu machen, erscheint den Forscherinnen und Forschern daher nicht aussichtsreich, solange die methodische Basis hierfür unzulänglich ist.

Im Rahmen der Evaluation wurden erstmals auch die Integrationswirkungen von Transferkurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen untersucht. Dabei konnte kein Effekt auf die Integration der Geförderten in Erwerbstätigkeit festgestellt werden. Die Wissenschaftler/innen warnen jedoch vor vorschnellen Entscheidungen hinsichtlich einer Abschaffung dieser Instrumente. Zum einen konnten nur die kurzfristigen Wirkungen untersucht werden, für eine abschließende Beurteilung wäre jedoch ein Beobachtungszeitraum von mindestens vier Jahren erforderlich. Zum anderen wäre es möglich, dass Transferleistungen im Einzelfall sehr erfolgreich sind, was aber aufgrund der hier vorgelegten Durchschnittsbetrachtung nicht ermittelt werden konnte. Für weitergehende Untersuchungen zur Wirkungsweise von Transferleistungen erscheint den Forscherinnen und Forschern allerdings die Verbesserung der Datenbasis unerlässlich. Eine wesentliche Voraussetzung dafür bestehe in der systematischen und zentralen Erfassung personenbezogener Daten zur Teilnahme an Transferleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit.

Ihre Empfehlungen zum weiteren Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) machen die Wissenschaftler/innen abhängig von der Funktionsfähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte. In Arbeitsmarktregionen, in denen das Angebot an Arbeitskräften die Nachfrage erheblich übersteigt, sollten Formen öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung insbesondere für die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen als Marktersatz eingesetzt werden. In diesen Regionen sollte mit dem Einsatz von ABM das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit nicht vorrangig verfolgt werden. Die zu verrichtenden Arbeiten sollten im regionalen Interesse liegen und so ausgerichtet sein, dass sie marktförmige Beschäftigung nicht verdrängen. Aus den Ergebnissen der Evaluation leiten die Forscher/innen ab, dass für den Erhalt bzw. die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten ein solches Förderinstrument - in Abhängigkeit von den Voraussetzungen der zu fördernden Personen - Elemente wie eine begleitende Qualifizierung, ein obligatorisches Praktikum in einem betrieblichen Kontext und/oder eine sozialpädagogische Betreuung einbeziehen müsse. In funktionsfähigen Arbeitsmärkten, wie in einigen Teilen Westdeutschlands, sollte ABM dagegen in angemessenem Umfang mit dem Ziel der Integration von besonders förderungsbedürftigen Personen eingesetzt werden. Vor der Bewilligung einer solchen Maßnahme sollte allerdings eine dezidierte Begründung geliefert werden, wie sich die angestrebte Integration der geförderten Personen tatsächlich vollziehen kann.

Bezüglich des Eingliederungszuschusses empfehlen die Wissenschaftler/innen die Umgestaltung zu einem Instrument der Selbstvermarktung von förderfähigen Personen. Im Rahmen des Profiling wäre dazu festzustellen, ob bei den Arbeitssuchenden Vermittlungshemmnisse oder andere arbeitsmarktpolitische Eingliederungserfordernisse vorliegen, die eine Unterstützung in Form eines Eingliederungszuschusses erfordern. Dies ließe sich organisieren durch die Dokumentation aller für die Arbeitgeber/innen relevanten Informationen zu den Voraussetzungen und Bedingungen der Förderung und zum Verfahren in einem „Eingliederungsgutschein“ als Förderzusage. Von einer solchen stärkeren Bewerberorientierung beim Eingliederungszuschuss erwarten die Forscher/innen eine stärkere Aktivierung der Arbeitssuchenden. Die förderfähigen Personen wissen, dass die/der Arbeitgeber/in bei ihrer Einstellung einen Eingliederungszuschuss erhält, und können dies im Bewerbungsprozess aktiv geltend machen. Außerdem steigere das Bewusstsein, der/dem Arbeitgeber/in eine Förderung bieten zu können, möglicherweise die Suchaktivität der/des Arbeitssuchenden. Darüber hinaus würde eine konsequente Ausrichtung an individuellen Vermittlungshemmnissen an die bestehende Praxis in den Arbeitsagenturen anschließen und die Förderbewilligung transparenter gestalten.

Schon allein aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Entgeltsicherung war von diesem Instrument keine große Wirkung auf die Beschäftigungschancen Älterer zu erwarten. Andererseits hat die Evaluation gezeigt, dass von den meisten der späteren Nutzer/innen die Möglichkeit der Entgeltsicherung früher oder später bei der Arbeitsuche berücksichtigt wurde. Die Wissenschaftler/innen verweisen daher auf die Wichtigkeit möglichst breiter und frühzeitiger Informationen für die potenziell Anspruchsberechtigten. Insgesamt sollte die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer/innen, ggf. unter Inanspruchnahme der Entgeltsicherung, zu einer strategischen Größe in den Zielvereinbarungen mit den Arbeitsagenturen werden. Bei einer Weiterentwicklung der Entgeltsicherung wären außerdem Korrekturen und Klarstellungen im Detail erforderlich.

Hinsichtlich der Neuregelung zur erleichterten Befristung von Arbeitsverhältnissen Älterer kommen die Forscher/innen zu der Auffassung, dass die meisten Unternehmen bei Neueinstellungen auch weiterhin auf jüngere Mitarbeiter/innen setzen, obwohl Ältere von den meisten Unternehmen (mehr als 70%) als sehr leistungsfähig eingestuft und grundsätzlich auch Reformen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer begrüßt würden. Diese Einschätzungen spiegelten sich jedoch nicht im Handeln der Unternehmen wider. Daraus leiten die Wissenschaftler/innen weiteren Forschungsbedarf hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation Älterer ab, bevor über weitere, alternative Maßnahmen für diese Personengruppe nachgedacht werde. Gleichwohl halten sie in der Tendenz präventive Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit vermeiden helfen und Anreize zu einer stetigen Weiterbildung setzen, für eher geeignet, als kurative Maßnahmen zur Überwindung bereits eingetretener Arbeitslosigkeit von Älteren.

Im Hinblick auf die Gründungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit diskutieren die Wissenschaftler/innen, wie bei den Geförderten eine höhere Verbindlichkeit der Gründungsentscheidung hergestellt werden kann. Aus den Ergebnissen der Evaluation schließen sie, dass dies durch eine Umstellung der Förderung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung nicht erreicht werden kann. Die Agenturen selbst halten eine solche Änderung für suboptimal, da es ihnen an Fachkräften mangelt, die über ausreichende Kompetenzen verfügen, um zu entscheiden, ob eine Gründung tragfähig sein wird oder nicht. Erfolgversprechend erscheint den Forscherinnen und Forschern vielmehr, wenn mit der Förderung für die Gründer/innen der Verlust gewisser Ansprüche auf Arbeitslosengeld verbunden wäre. Eine solche Regelung wurde mit der Einführung des Gründungszuschusses bereits umgesetzt. Zur Erhöhung der Verbindlichkeit der Tragfähigkeitsbescheinigungen schlagen die Forscher/innen außerdem vor, die Zahl möglicher fachkundiger Stellungnahmen zu begrenzen und nur noch Tragfähigkeitsbescheinigungen von zertifizierten fachkundigen Stellen zuzulassen. Auch erscheint ihnen eine Pflichtberatung, wie sie beim Gründungszuschuss von den Agenturen gefordert werden kann, für bestimmte Gruppen von Gründungswilligen durchaus sinnvoll. Diese sollte aus ihrer Sicht dialogisch konzipiert werden, so dass die potenziellen Gründer/innen selbst darlegen müssen, wie sie sich ihre eigene Gründung vorstellen. Um Missbrauch zu verhindern, sollten außerdem nur Personen einen Anspruch auf Gründungsförderung haben, die auch nach der Gründung keiner über eine Teilzeitarbeit hinausgehenden Beschäftigung nachgehen.

Wenn Mini-Jobs Arbeitslosen als potenzielle Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dienen sollen, muss es aus Sicht der Wissenschaftler/innen den Arbeitslosen möglich sein, häufiger und länger in einem Mini-Job zu arbeiten, d.h. es muss für sie einen Anreiz geben, die maximale Wochenarbeitszeit von 15 Stunden auch auszuschöpfen. Die Forscher/innen schlagen daher

größzügigere Anrechnungsregelungen hinsichtlich des Hinzuverdienstes für einen für das Individuum begrenzten Zeitraum vor.

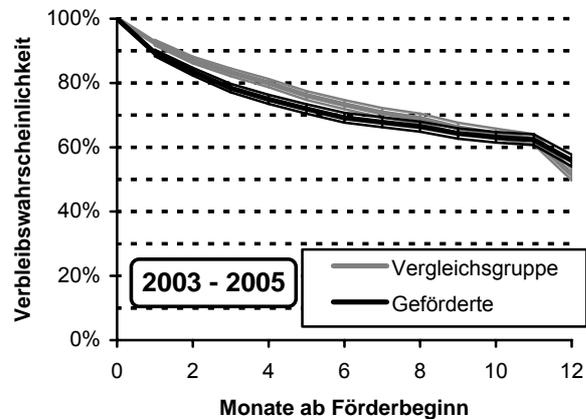
Sowohl von den Resultaten des Benchmarking als auch von den Ergebnissen der Makroanalysen wird außerdem der Befund gestützt, dass Lohnsubventionen, die auf eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt abzielen, eine wesentlich aussichtsreichere Strategie für eine signifikante Verringerung der Arbeitslosigkeit zu sein scheinen als öffentlich geförderte Beschäftigung. Für die Wissenschaftler/innen liegt es daher nahe, von diesen Instrumenten stärker Gebrauch zu machen. Ein Problem dieser Maßnahmen besteht jedoch in der Gefahr von Mitnahmeeffekten. Die Identifikation und Quantifizierung solcher Mitnahmeeffekte ist jedoch sehr schwierig.

Nach Auffassung der Forscher/innen geben die im Rahmen des Benchmarking durchgeführten Agenturbefragungen Hinweise darauf, dass das Zielsystem der Agenturen für eine effektive Steuerung zu ambitioniert erscheint. Sie empfehlen daher eine Konzentration der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik auf wenige Kernindikatoren. Auch plädieren die Wissenschaftler/innen für eine weitere Erhöhung der personellen Ressourcen für Vermittlungsgespräche mit Arbeitnehmerkundinnen und -kunden, da die im Zuge der Hartz-Reformen verbesserte Betreuungsrelation zu einem starken Effizienzanstieg geführt hat.



## Anhang 1: Vermittlungsgutschein

Abbildung 60: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung des Vermittlungsgutscheins)



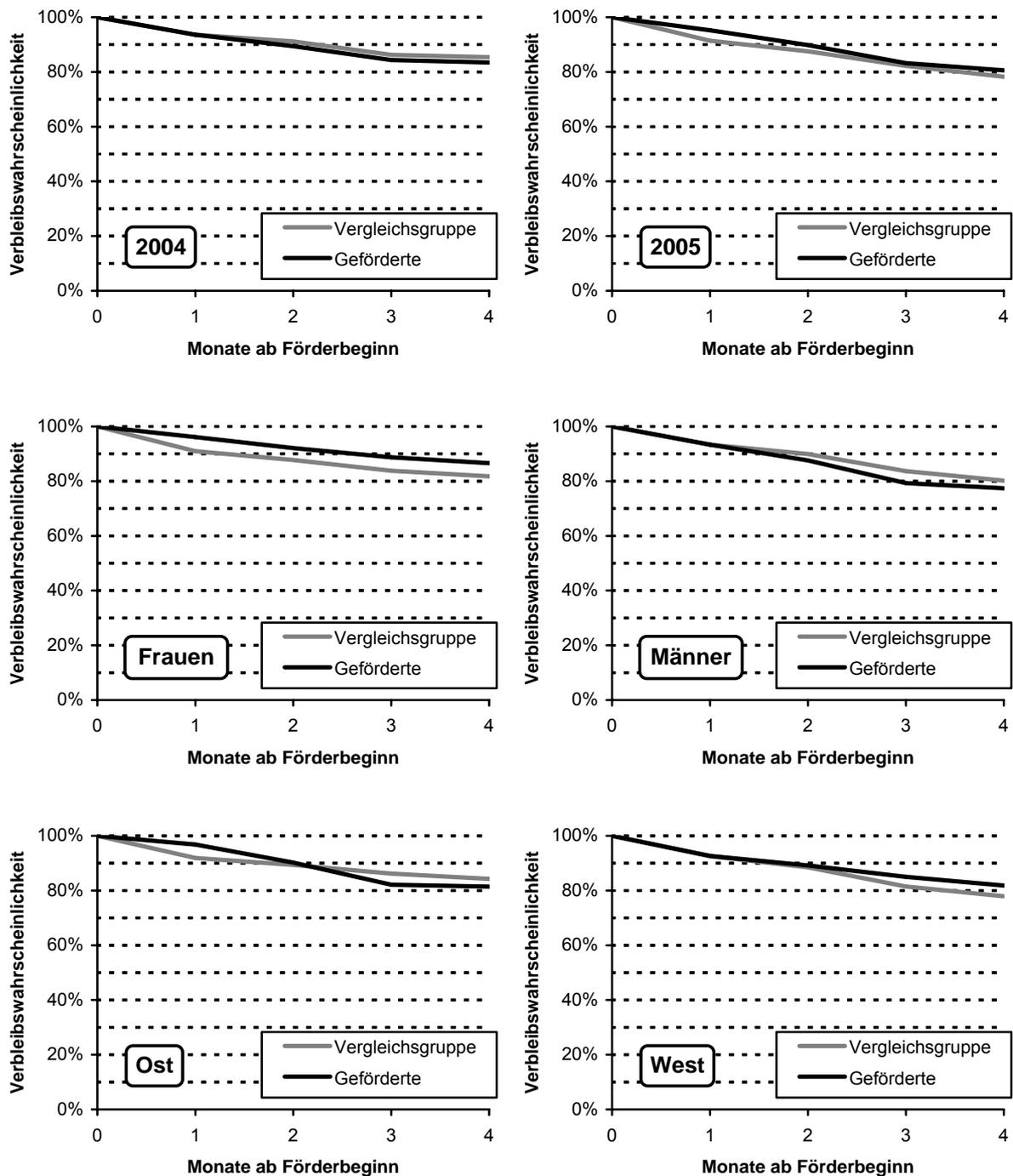
Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003/2004 bzw. zwischen Januar und September 2005 einen Vermittlungsgutschein erhielten, *aufgrund* des Vermittlungsgutscheins früher als vergleichbare Arbeitslose ohne Gutschein ihre Arbeitslosigkeit durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.



## Anhang 2: Beauftragung Dritter mit der Vermittlung

Abbildung 61: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung)



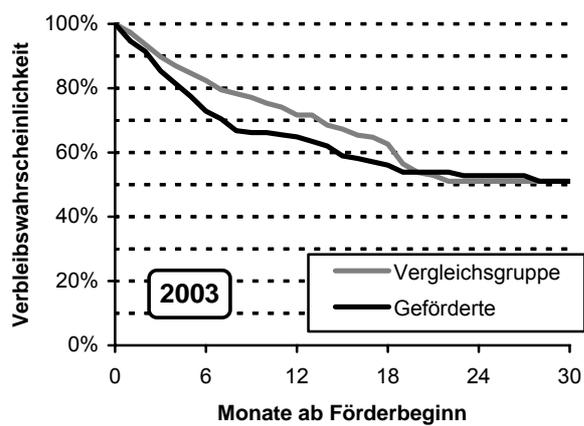
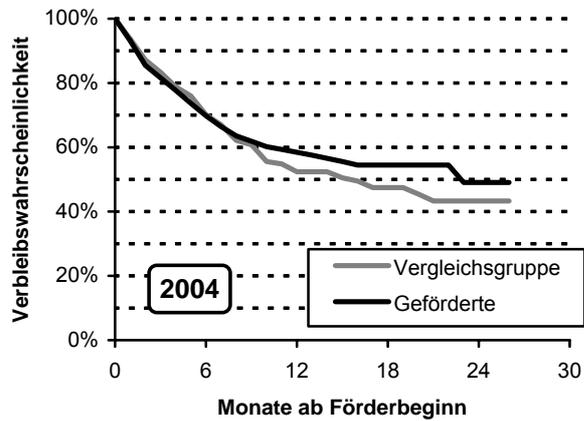
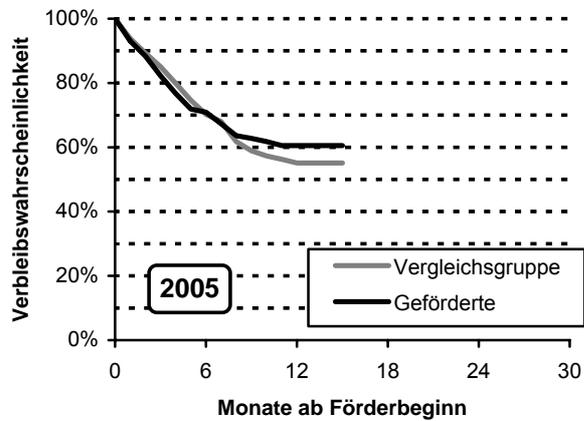
Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, für die ein/e Dritte/r mit der gesamten Vermittlung zwischen Januar 2004 und September 2005 beauftragt wurde, *aufgrund* dieser Beauftragung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine solche Beauftragung ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.



## Anhang 3: Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

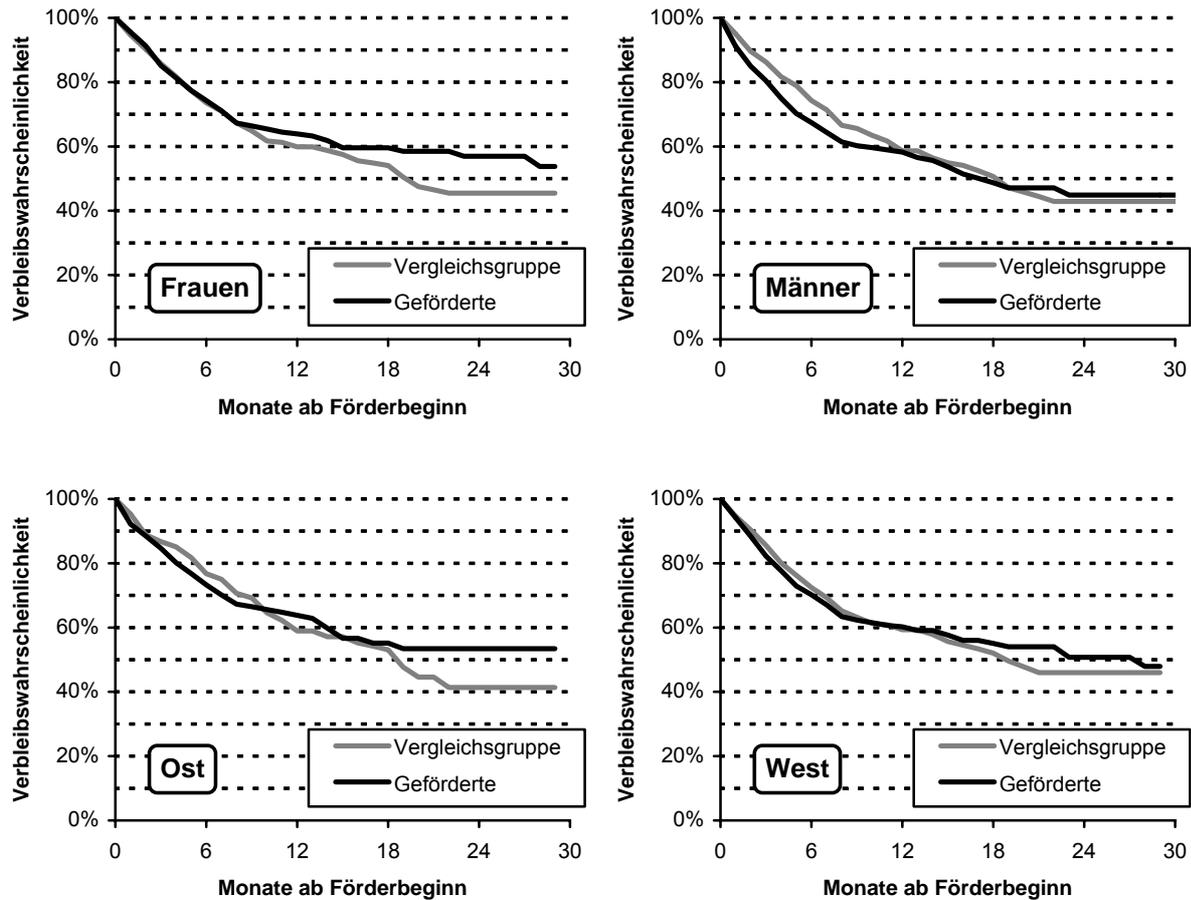
Abbildung 62: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die zwischen Oktober 2003 und September 2005 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, *aufgrund* dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Eingliederungsmaßnahme ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

**Abbildung 63: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit**

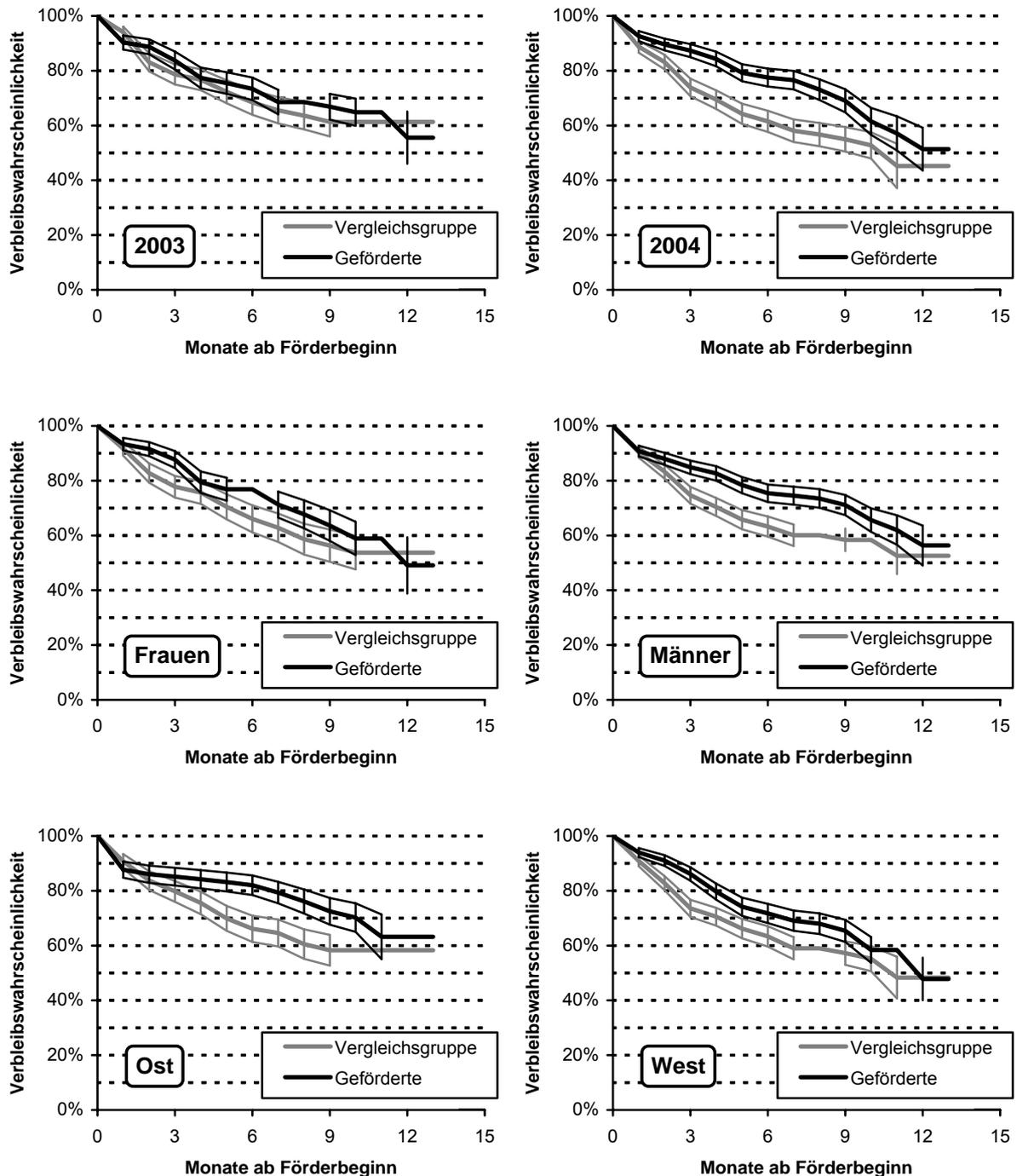


Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a.

## Anhang 4: Personal-Service-Agenturen

Abbildung 64: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit



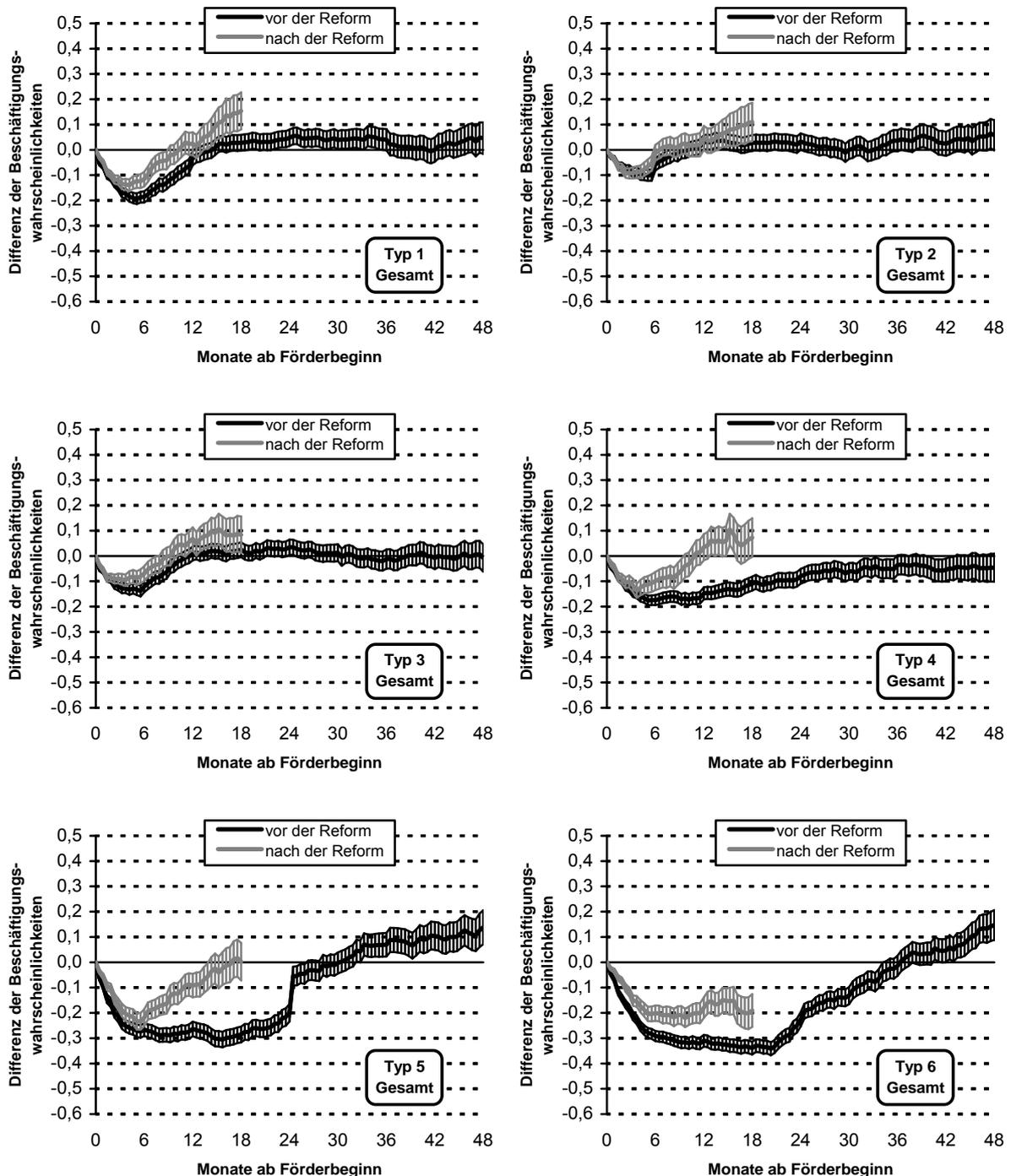
Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser PSA-Beschäftigung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne PSA-Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1a, eigene Berechnungen.



## Anhang 5: Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein

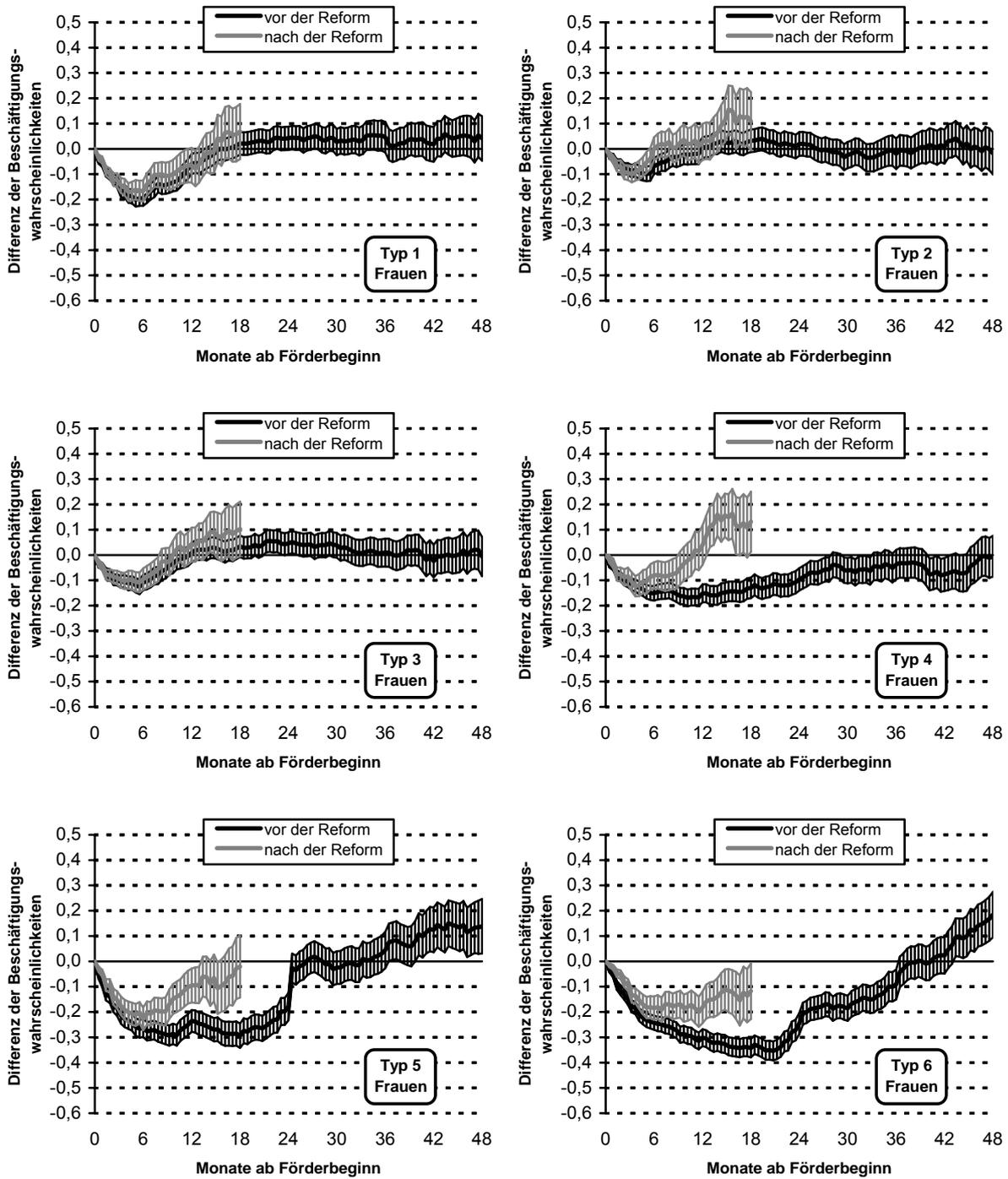
Abbildung 65: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 (vor der Reform) bzw. in den Jahren 2003 und 2004 (nach der Reform) mit einer geförderter beruflicher Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser geförderter beruflicher Weiterbildung häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderter Weiterbildung eine Erwerbstätigkeit ausübten. Als Erwerbstätigkeit gilt eine ungeforderte oder geförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder eine durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderter Selbstständigkeit. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau. A-lo = Arbeitslosigkeit. M. = Monate.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

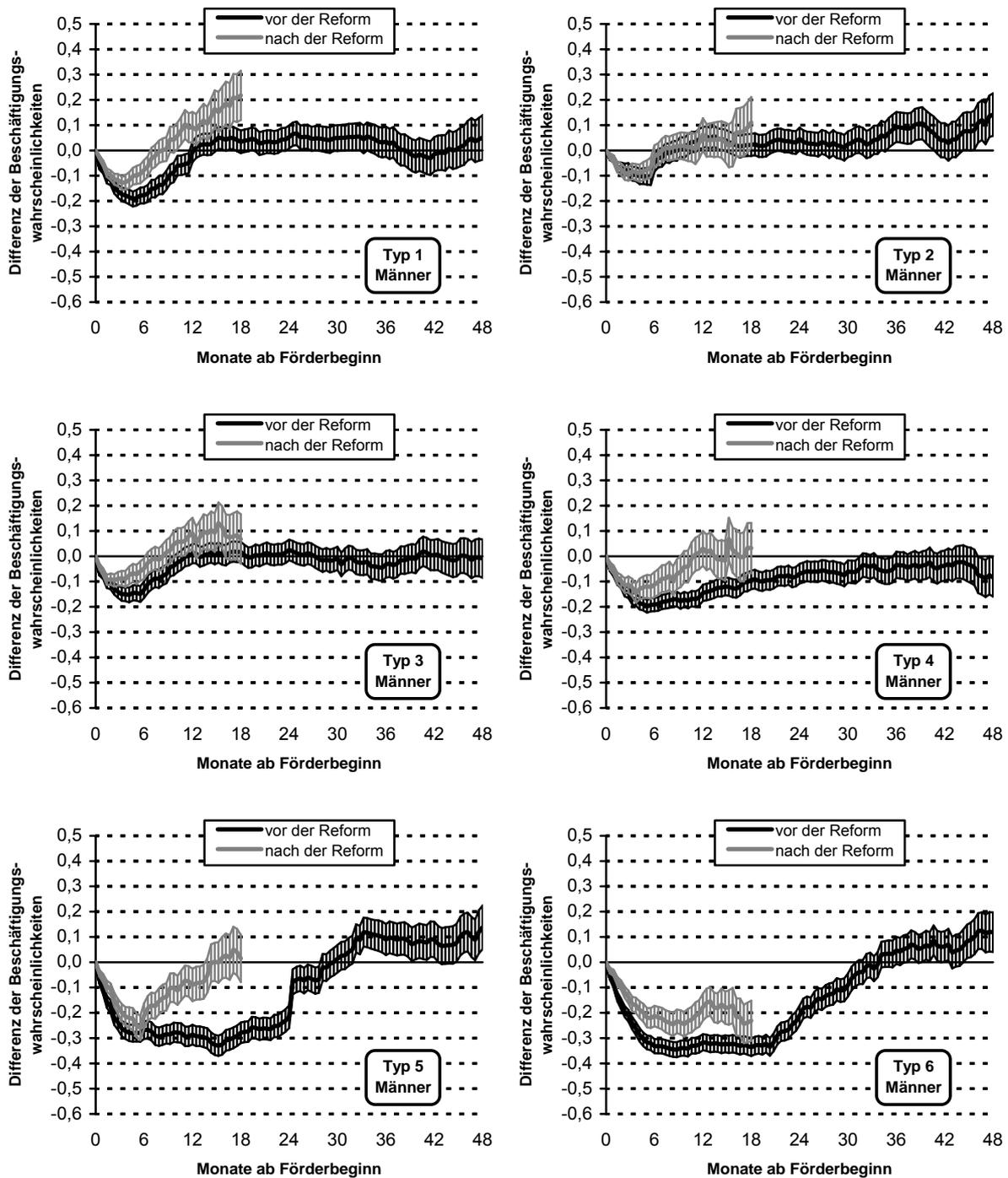
**Abbildung 66: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Frauen)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

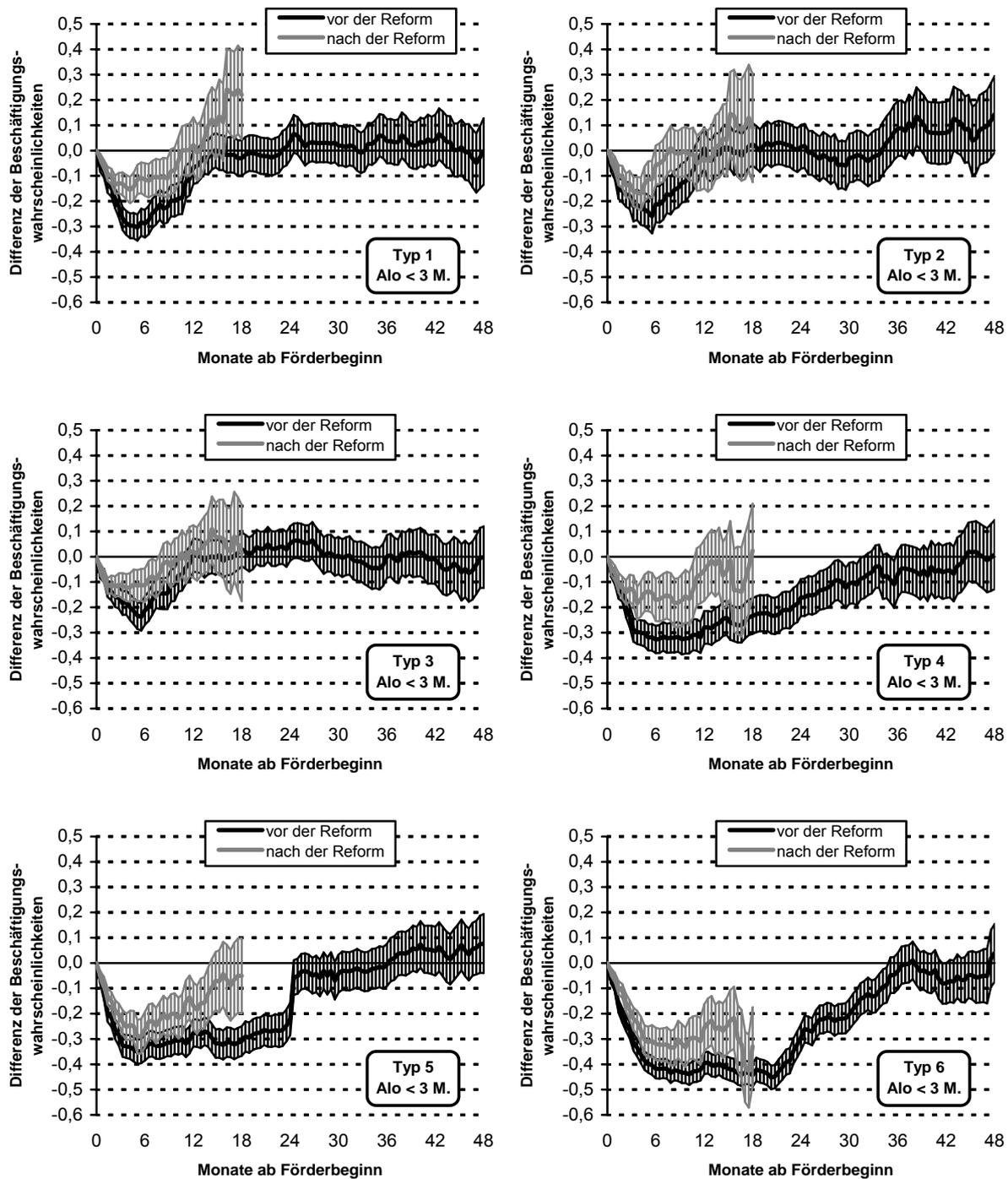
**Abbildung 67: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Männer)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

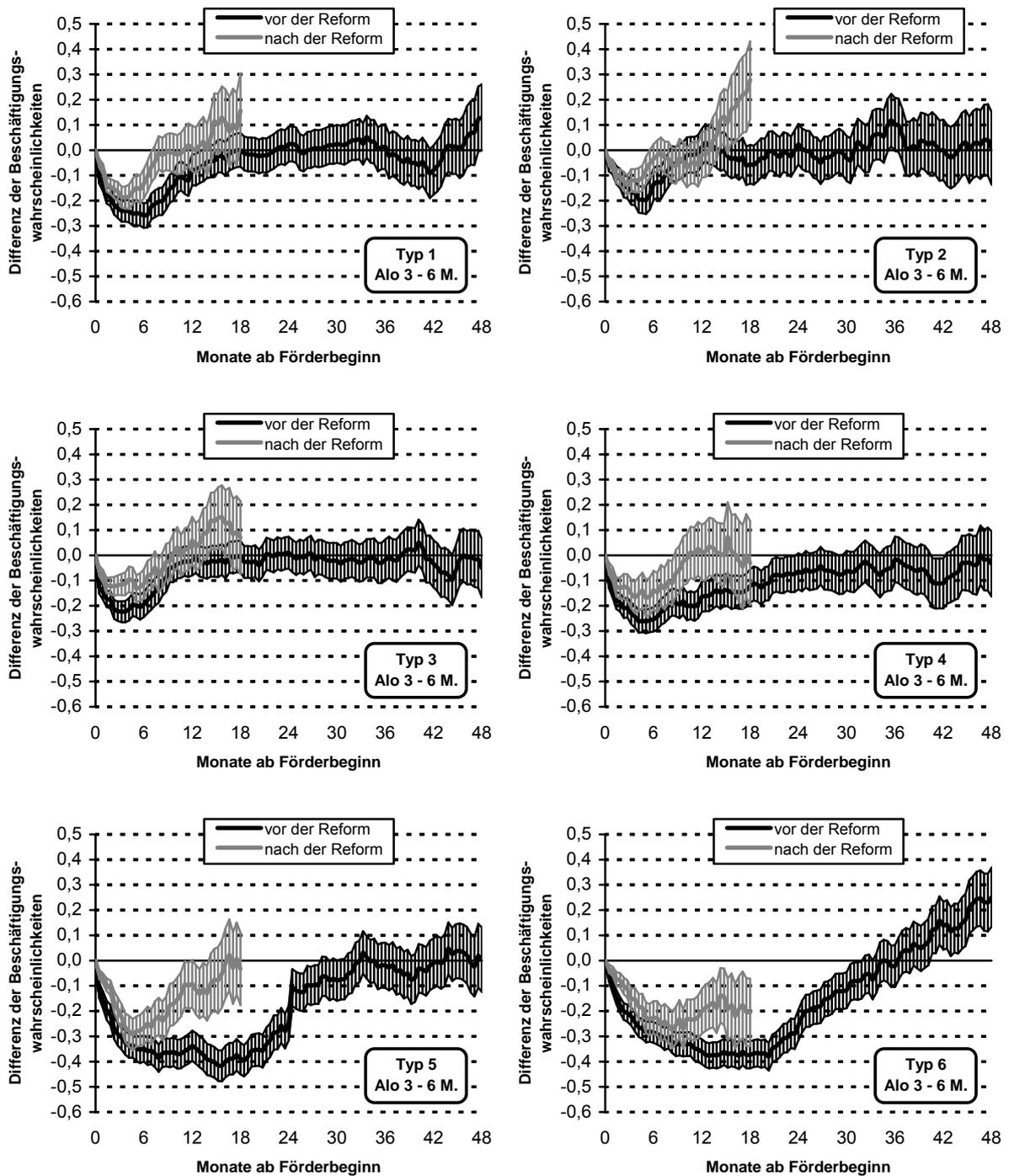
**Abbildung 68: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

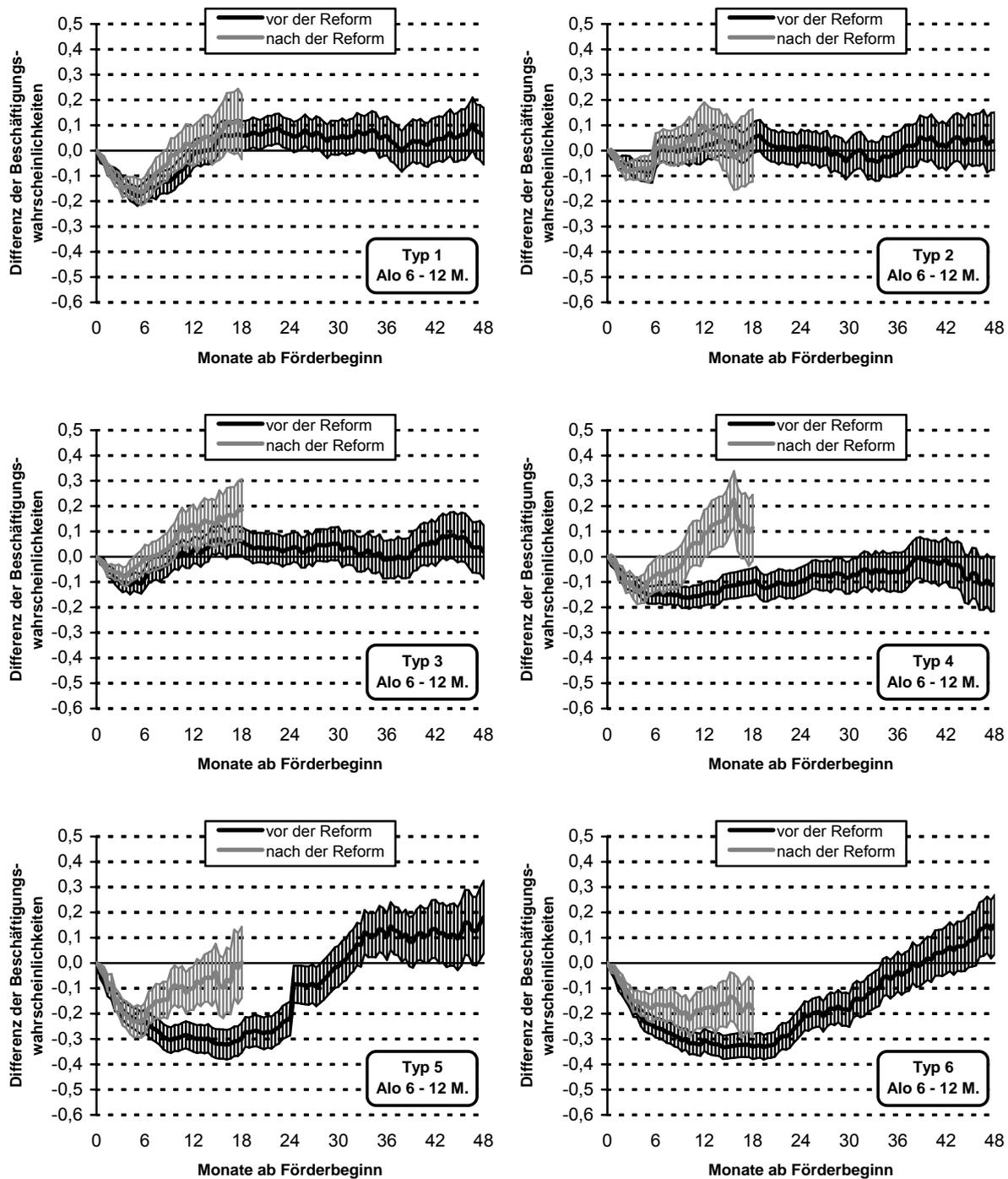
Abbildung 69: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

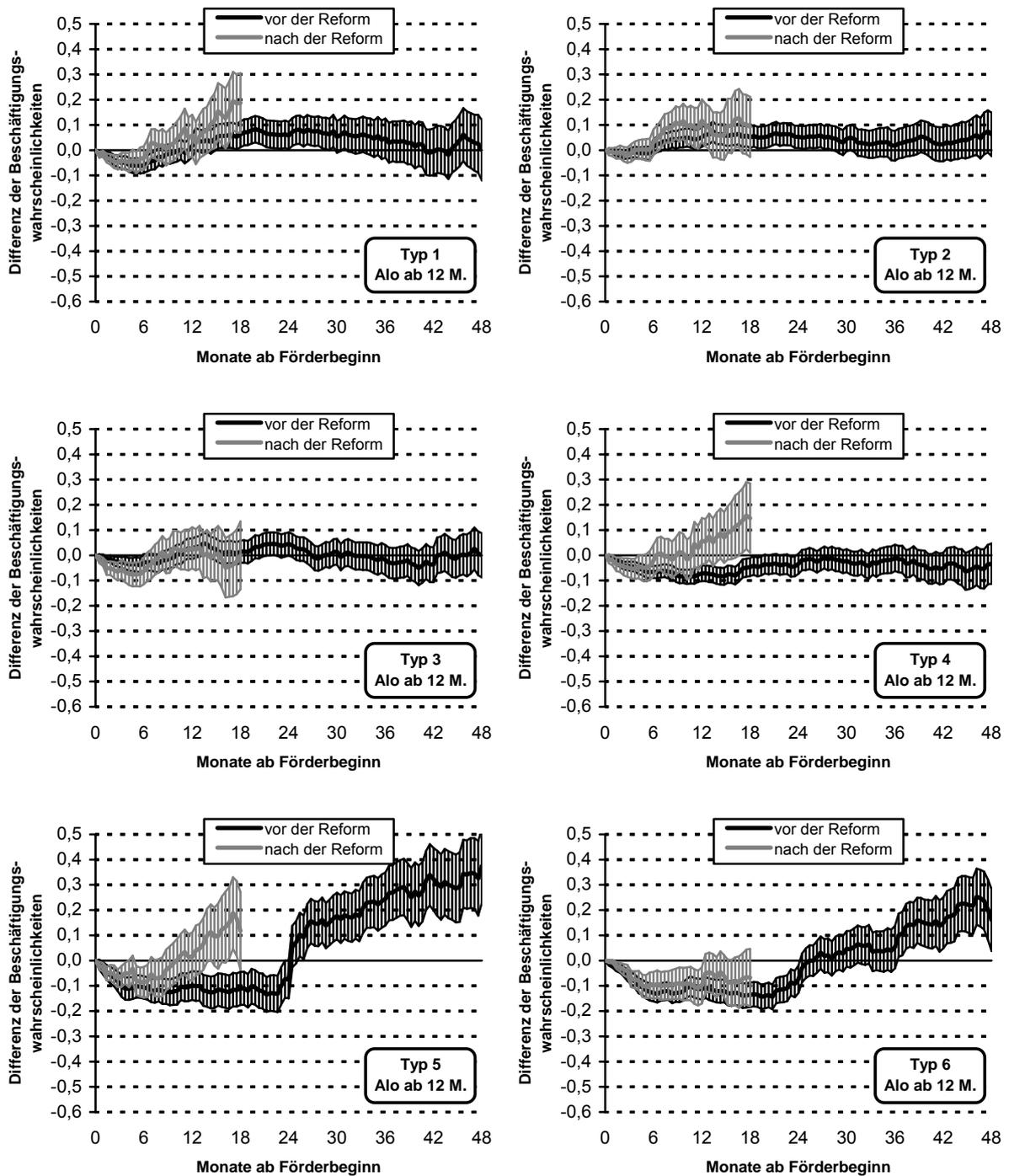
**Abbildung 70: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

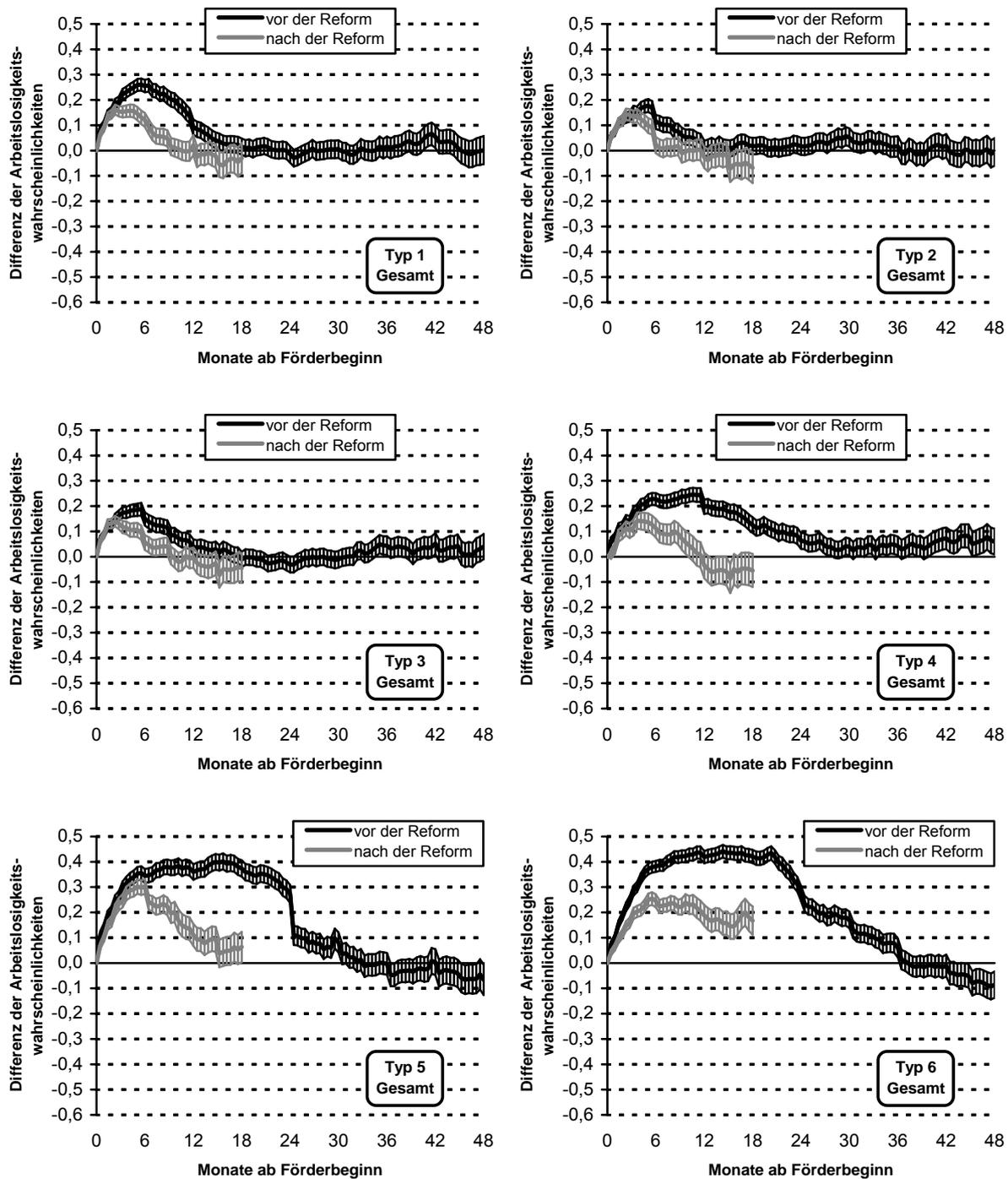
**Abbildung 71: Ausübung einer Erwerbstätigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 65.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

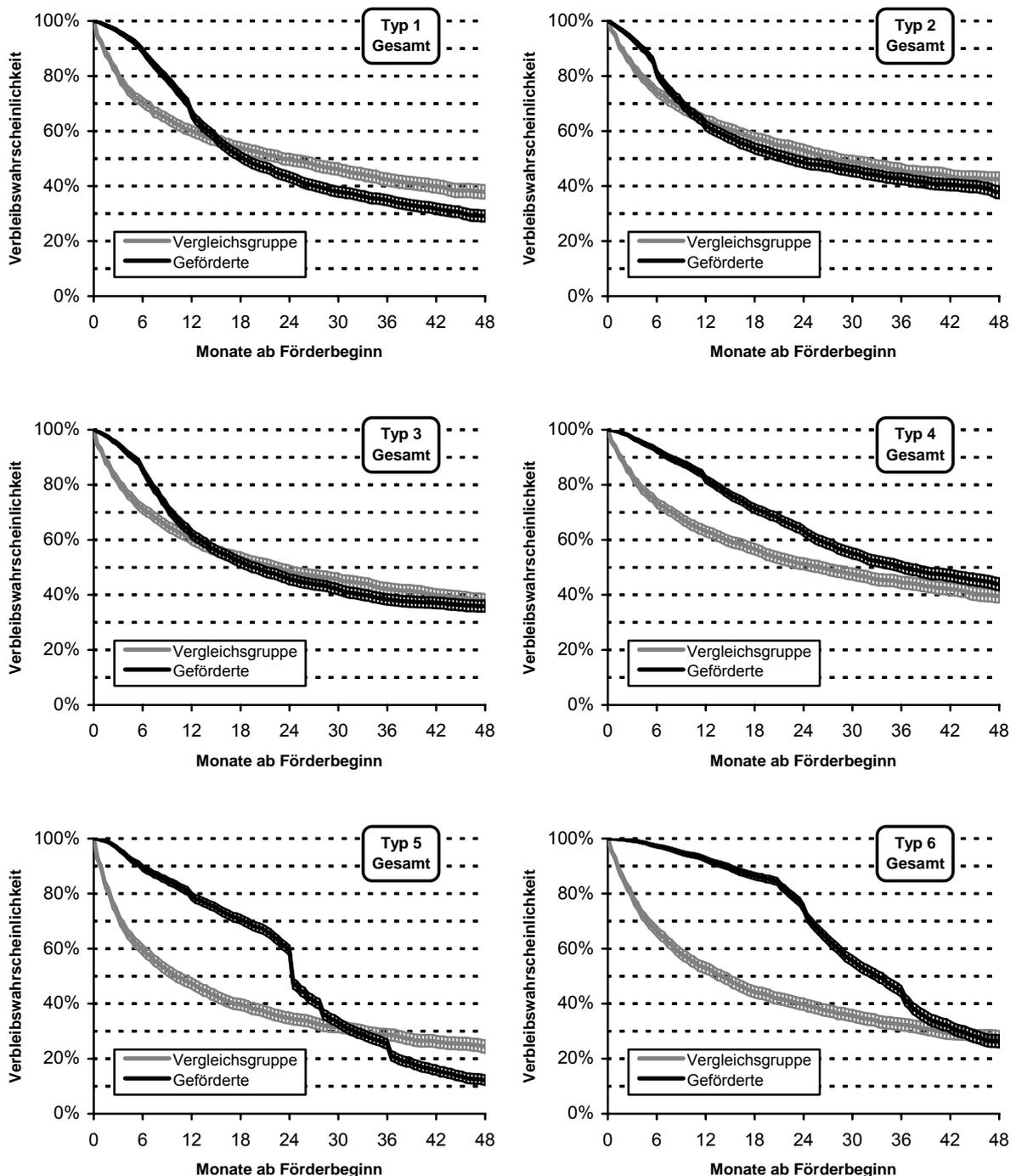
**Abbildung 72: Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung**



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 (vor der Reform) bzw. in den Jahren 2003 und 2004 (nach der Reform) mit einer geförderter beruflicher Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser geförderter beruflicher Weiterbildung seltener (wieder) arbeitslos waren als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne eine geförderter Weiterbildung. Als arbeitslos werden auch Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen sowie an vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm) aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

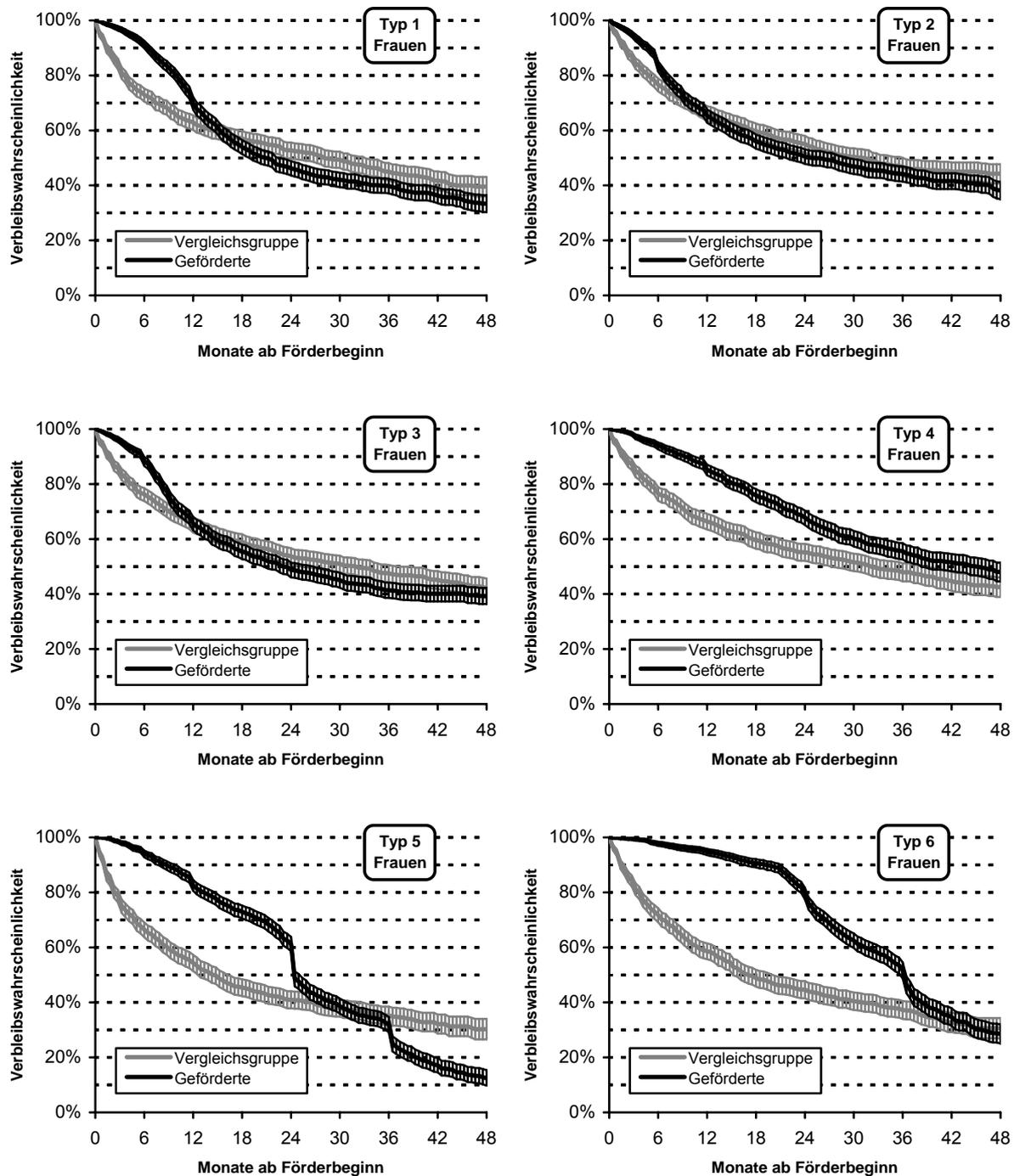
Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

**Abbildung 73: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung**



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderte Weiterbildung ihre Arbeitslosigkeit - einschließlich Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen und vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ESF-BA-Programm) - bzw. ihre berufliche Weiterbildung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer ungeforderten oder geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder einer durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigkeit aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau. Alo = Arbeitslosigkeit. M. = Monate.  
Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

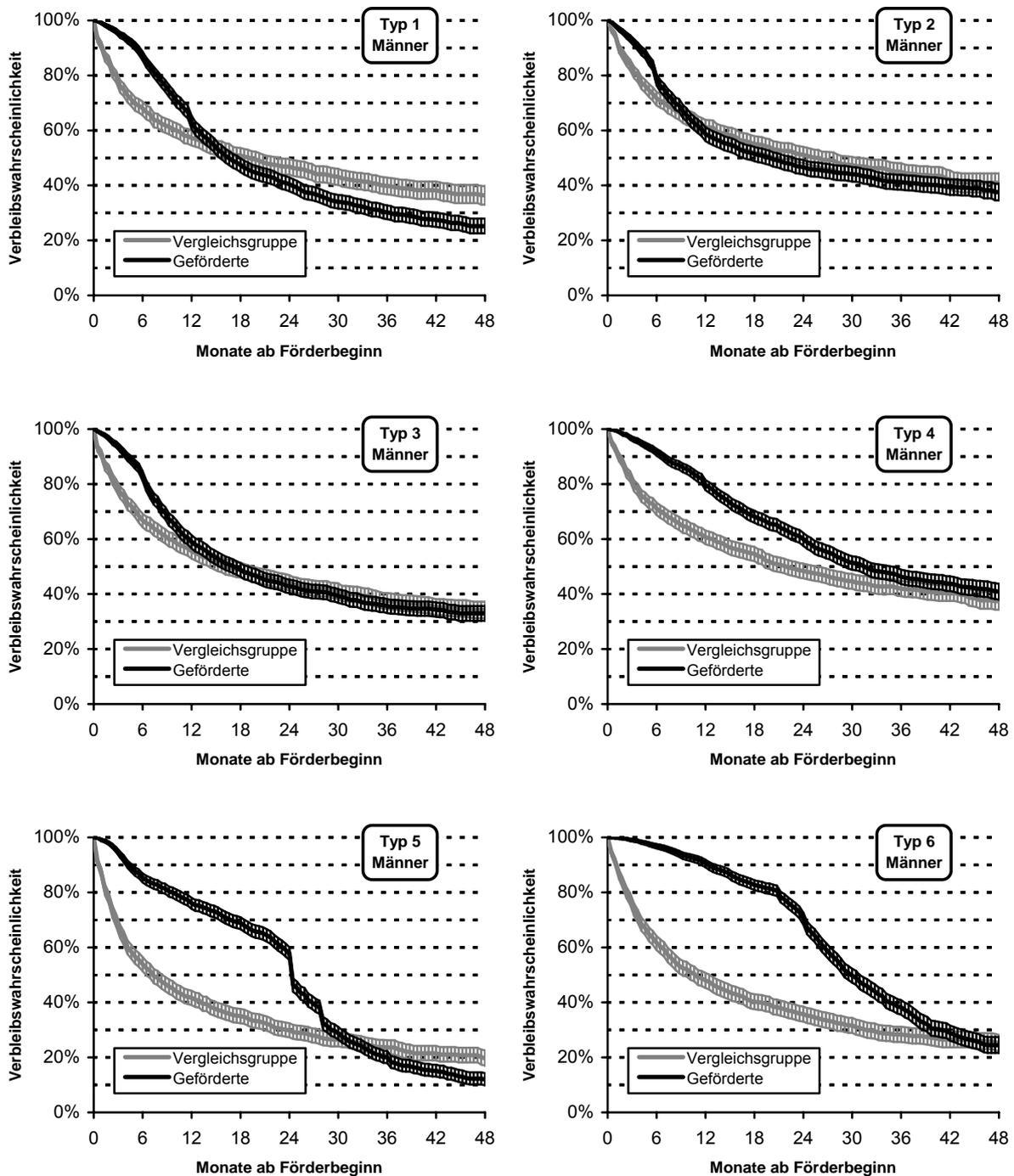
**Abbildung 74: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Frauen)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

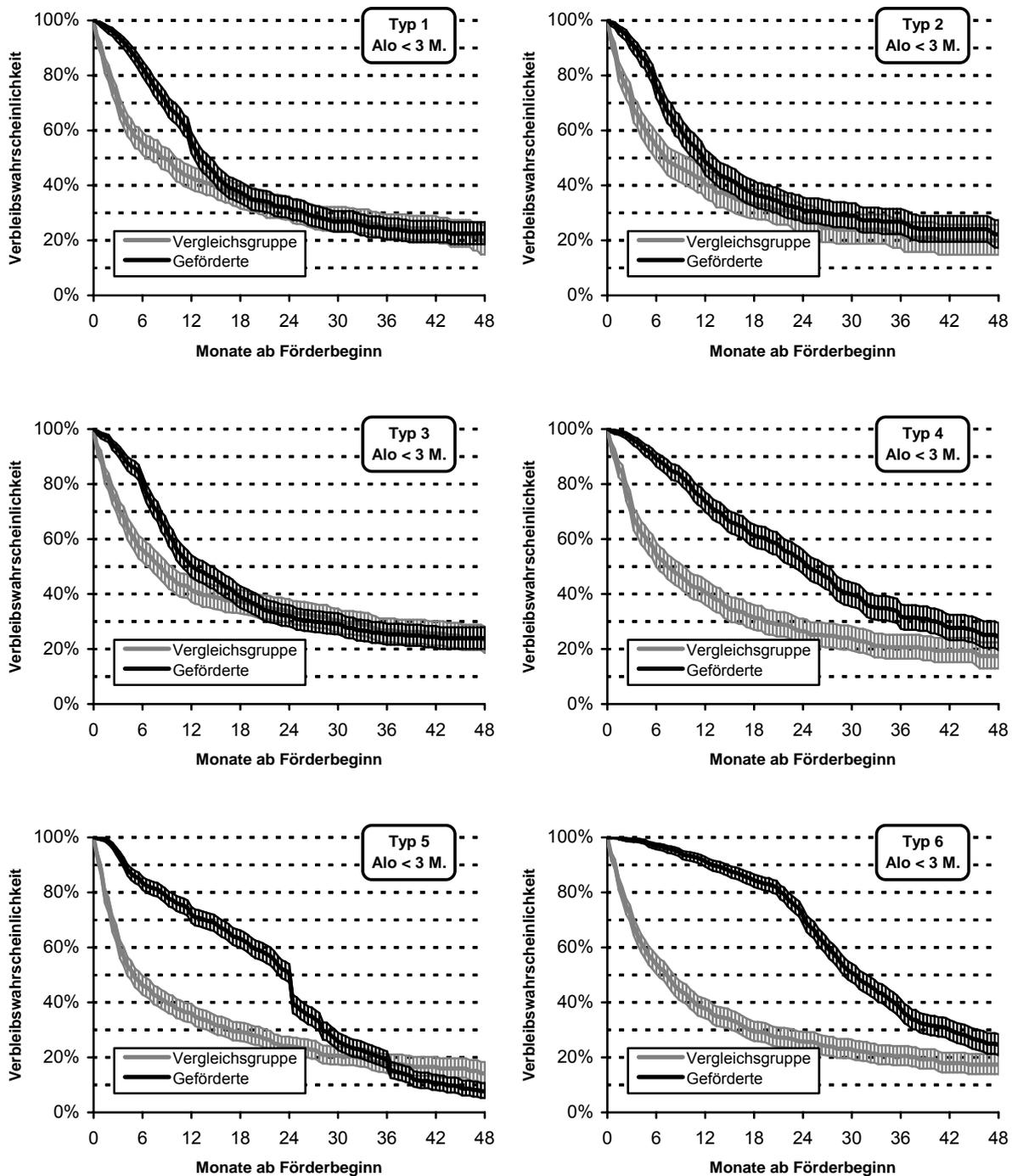
**Abbildung 75: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Männer)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

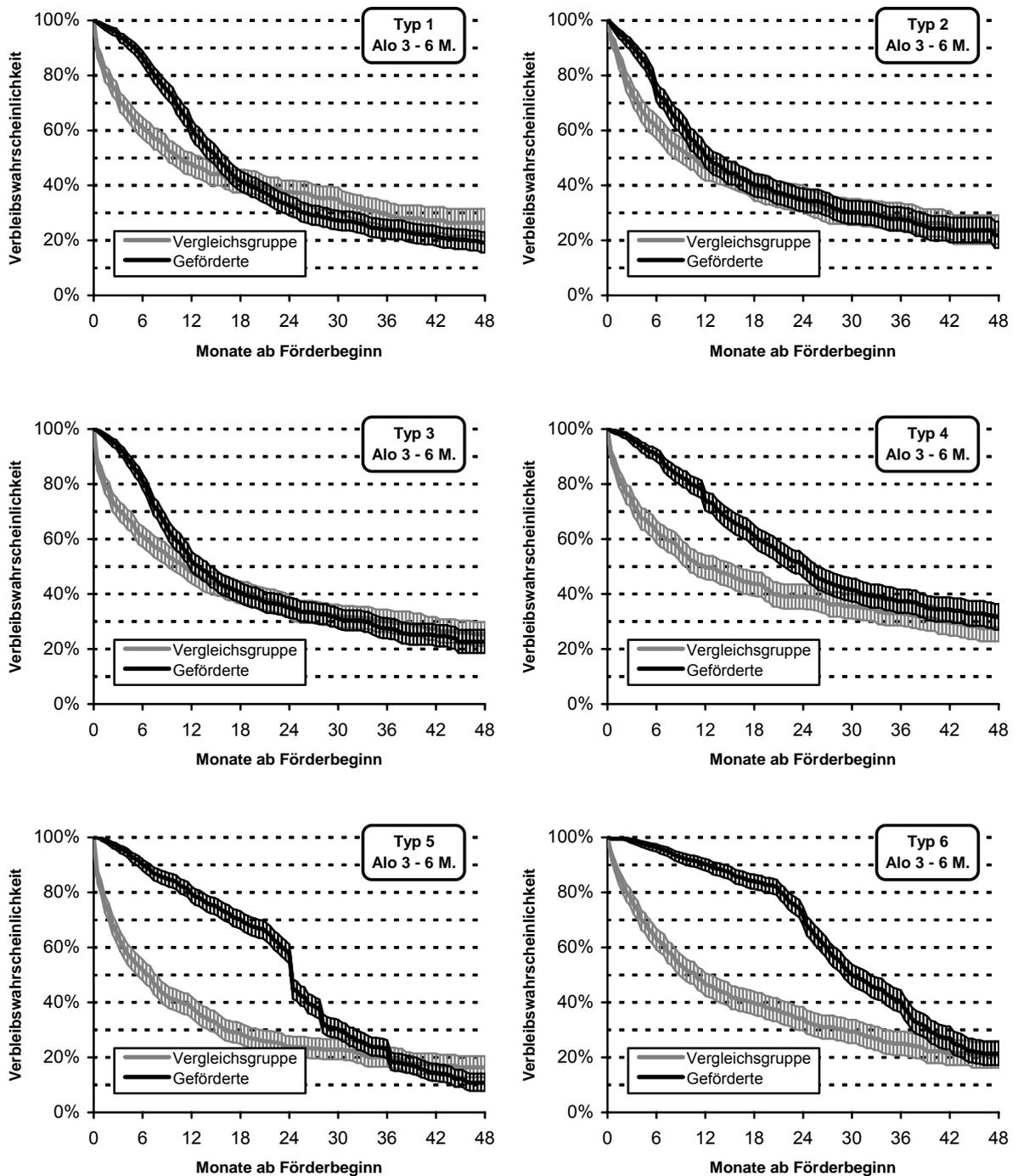
**Abbildung 76: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

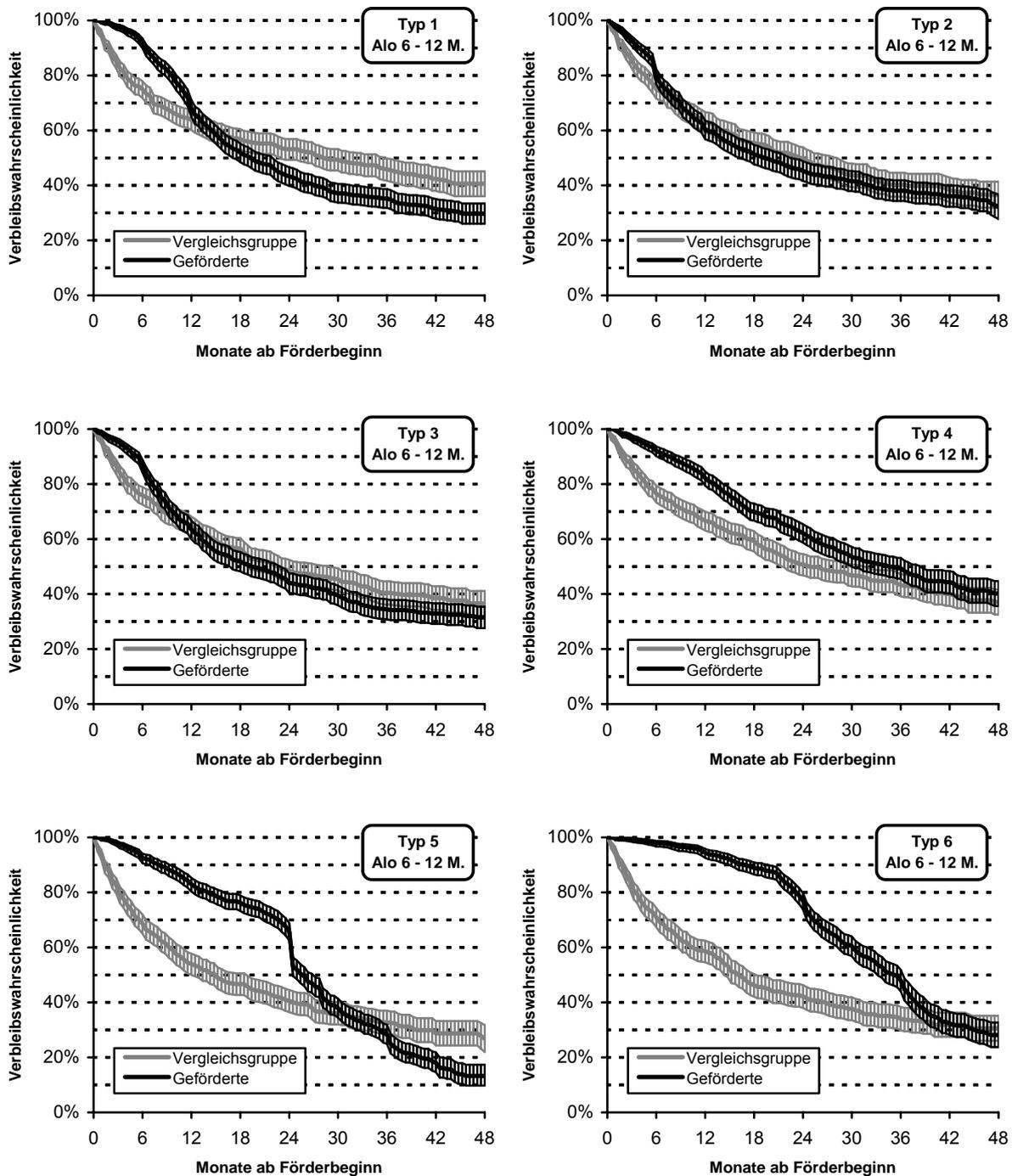
**Abbildung 77: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

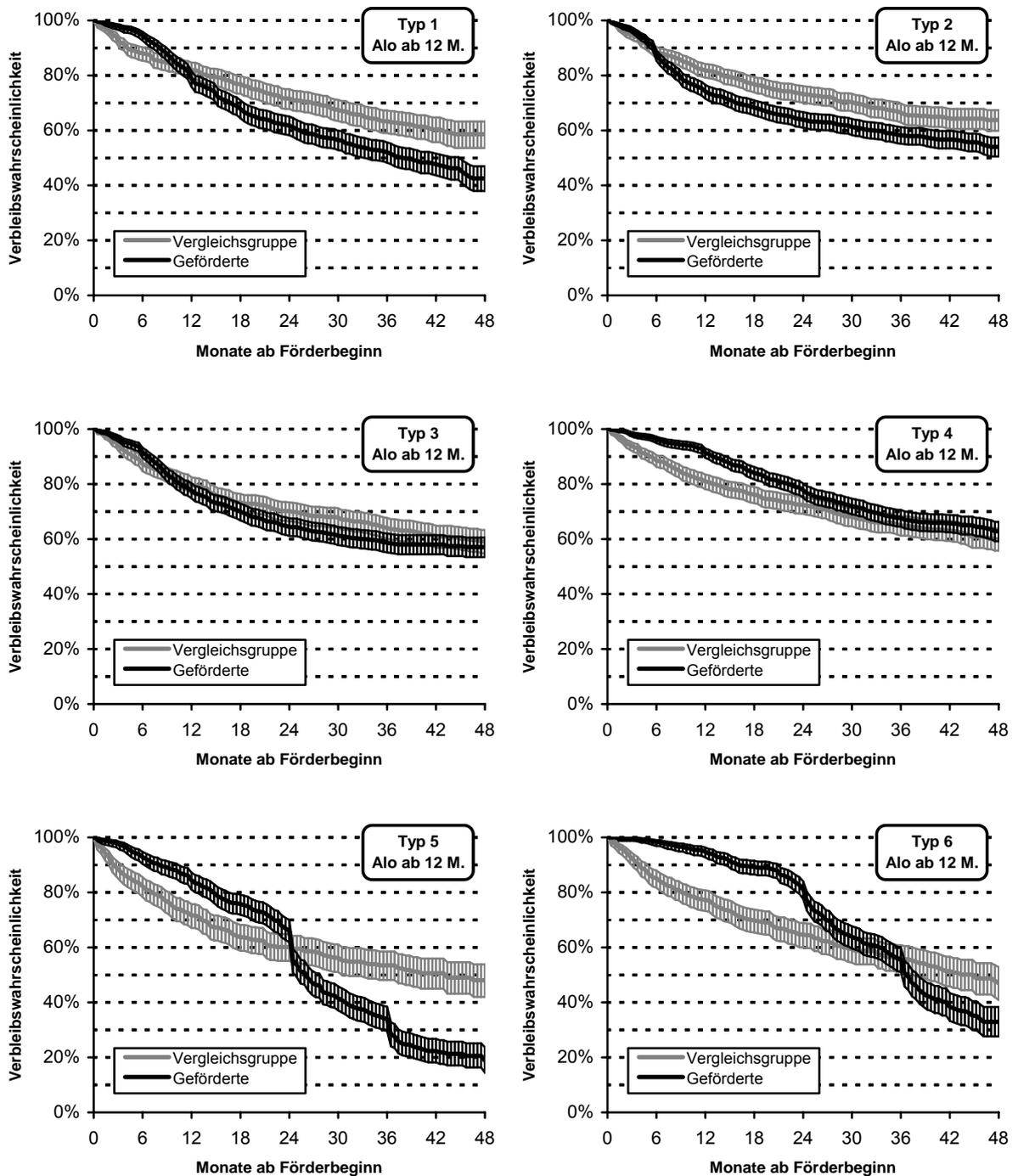
**Abbildung 78: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

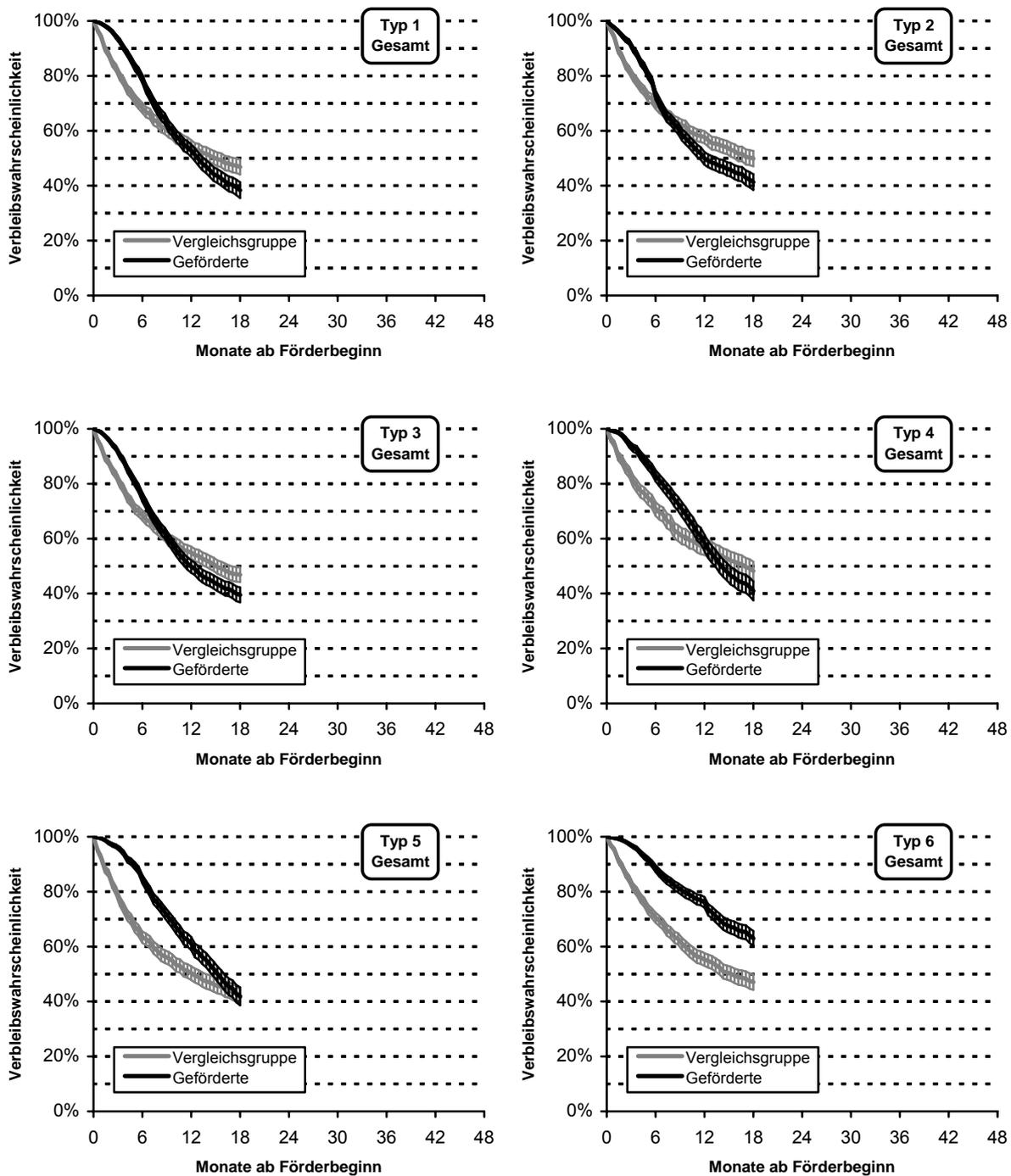
**Abbildung 79: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

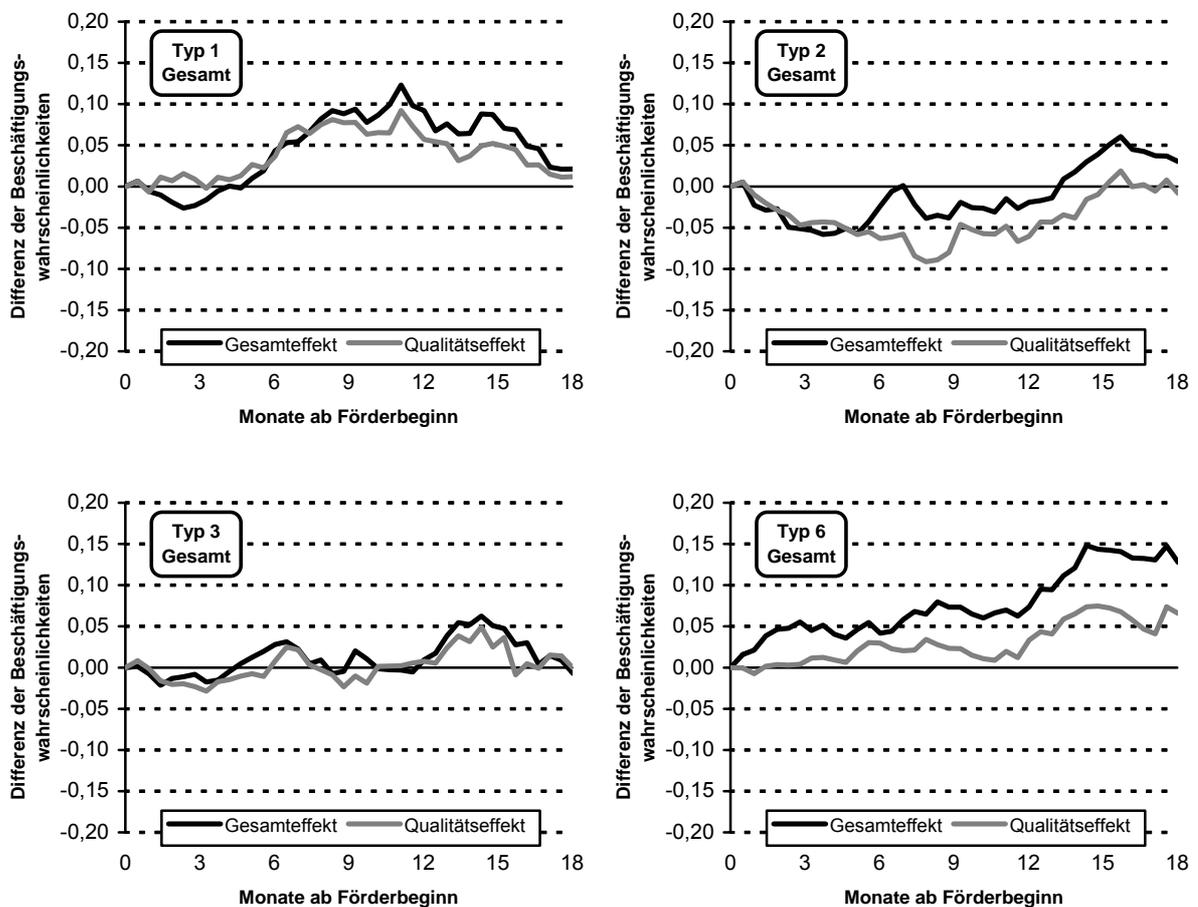
**Abbildung 80: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder geförderte Selbstständigkeit *nach* der Reform der Weiterbildungsförderung**



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, *aufgrund* dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne geförderte Weiterbildung ihre Arbeitslosigkeit - einschließlich Trainingsmaßnahmen, Deutschsprachlehrgängen und vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ESF-BA-Programm) - bzw. ihre berufliche Weiterbildung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration wird die Aufnahme einer ungeforderten oder geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) oder einer durch den Existenzgründungszuschuss oder das Überbrückungsgeld geförderten Selbstständigkeit aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

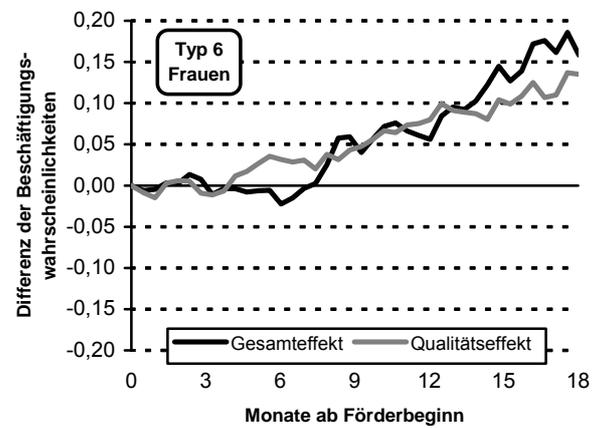
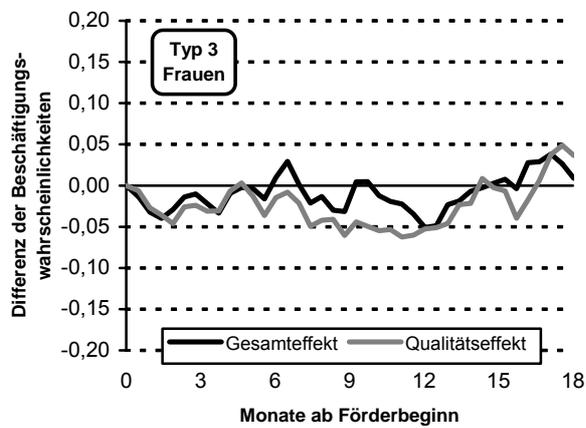
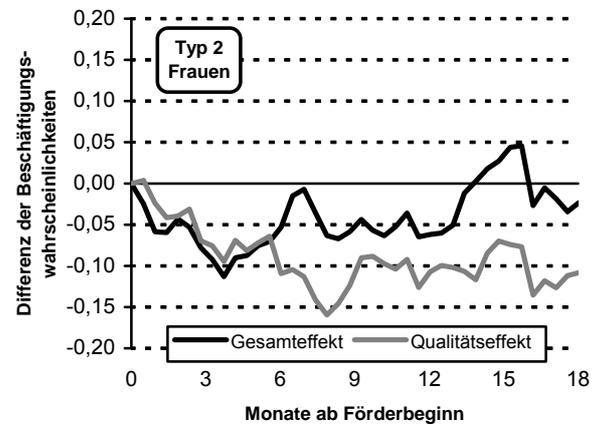
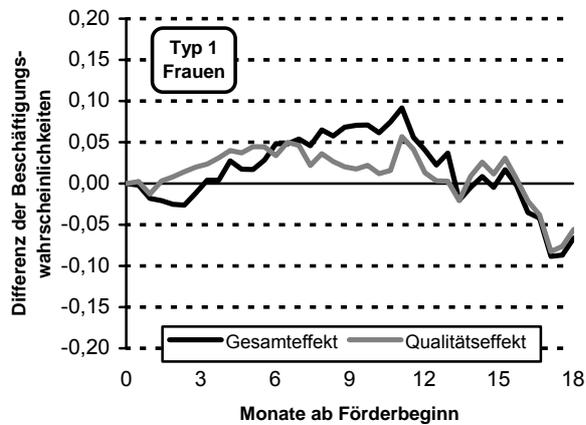
**Abbildung 81: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt)**



Anmerkung: Der Gesamteffekt der Reform ergibt sich für jeden Maßnahmetyp als Differenz des Maßnahmeeffekts für Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten in den Jahren 2003 und 2004 (nach der Reform) und des Maßnahmeeffekts für Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten in den Jahren 2000 bis 2002 (vor der Reform). Der Qualitätseffekt der Reform ergibt sich für jeden Maßnahmetyp als Differenz des Maßnahmeeffekts für die Teilnehmer/innen mit Maßnahmeeintritten nach der Reform und mit dem Maßnahmeeffekt einer Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Maßnahmeeintritten vor der Reform, die *dieselbe* Merkmalsstruktur aufweisen wie die betrachteten Teilnehmer/innen nach der Reform. Der Abstand zwischen den beiden Linien stellt den Selektionseffekt dar.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

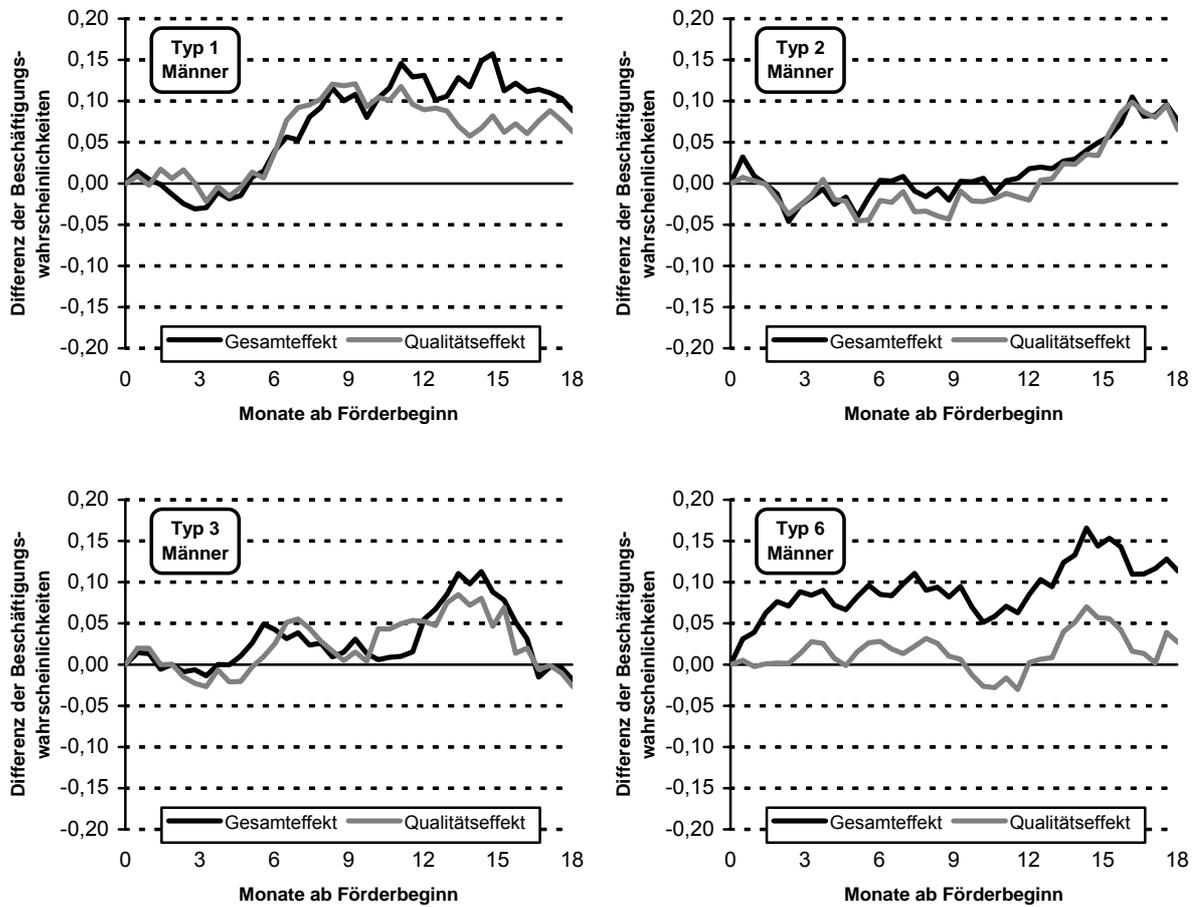
**Abbildung 82: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt) (Frauen)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 81.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.

**Abbildung 83: Veränderung der Wirkung von geförderter beruflicher Weiterbildung auf die Erwerbschancen aufgrund der Neuausrichtung (Gesamter Reformeffekt und Qualitätseffekt) (Männer)**



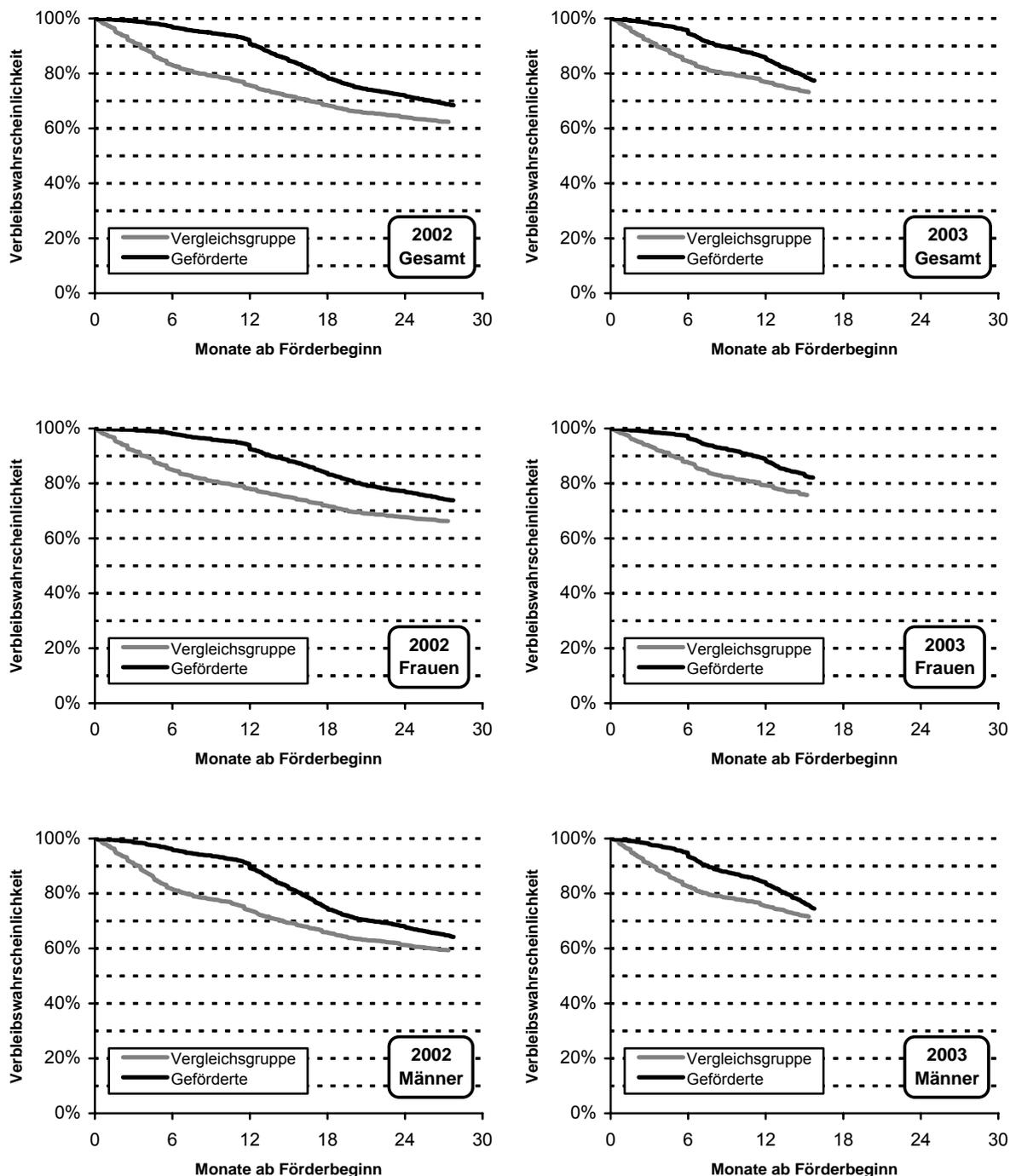
Anmerkung: vgl. Abbildung 81.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1b.



## Anhang 6: ABM

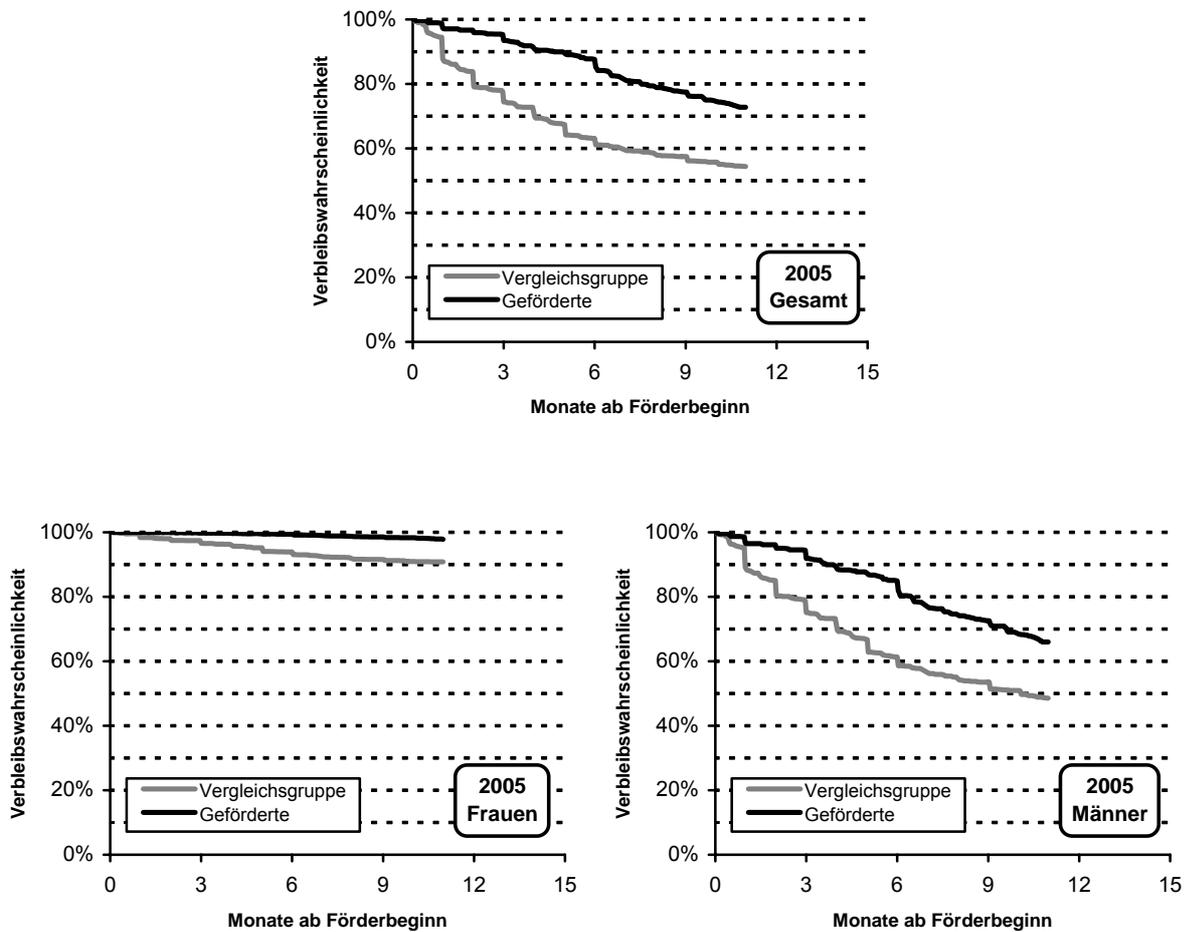
Abbildung 84: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Integration in Erwerbstätigkeit (2002 und 2003)



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im April der Jahre 2002 bzw. 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

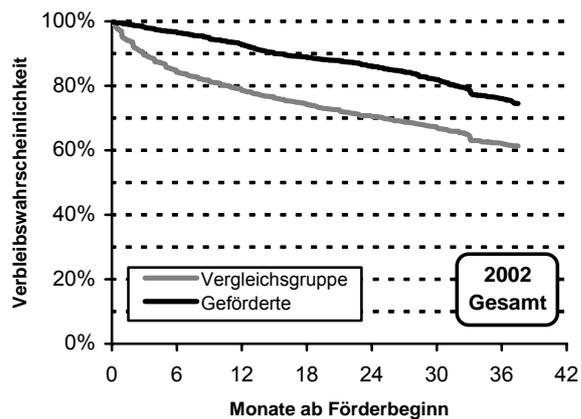
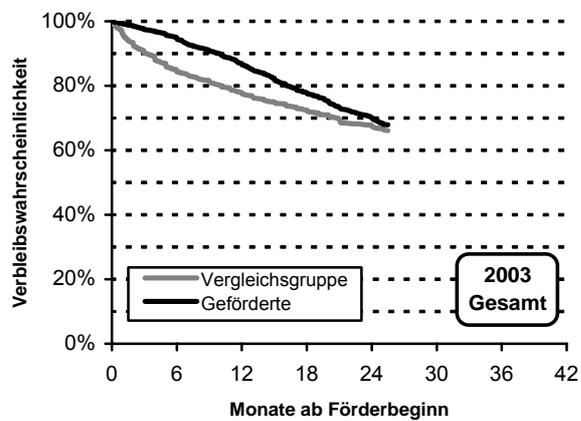
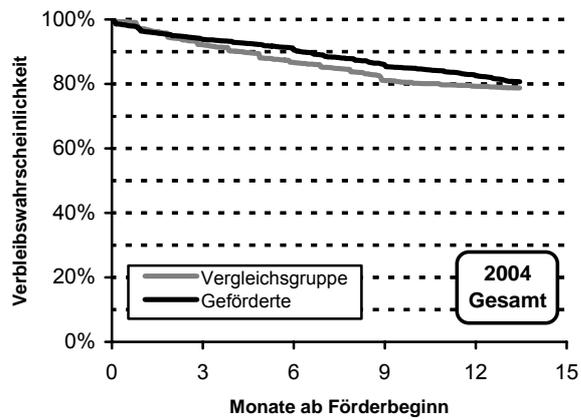
**Abbildung 85: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2005)**



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die jeweils im April der Jahre 2002 bis 2005 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, *aufgrund* dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als nachhaltige Integration wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten und PSA) einschließlich Ausbildung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten aufgefasst.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

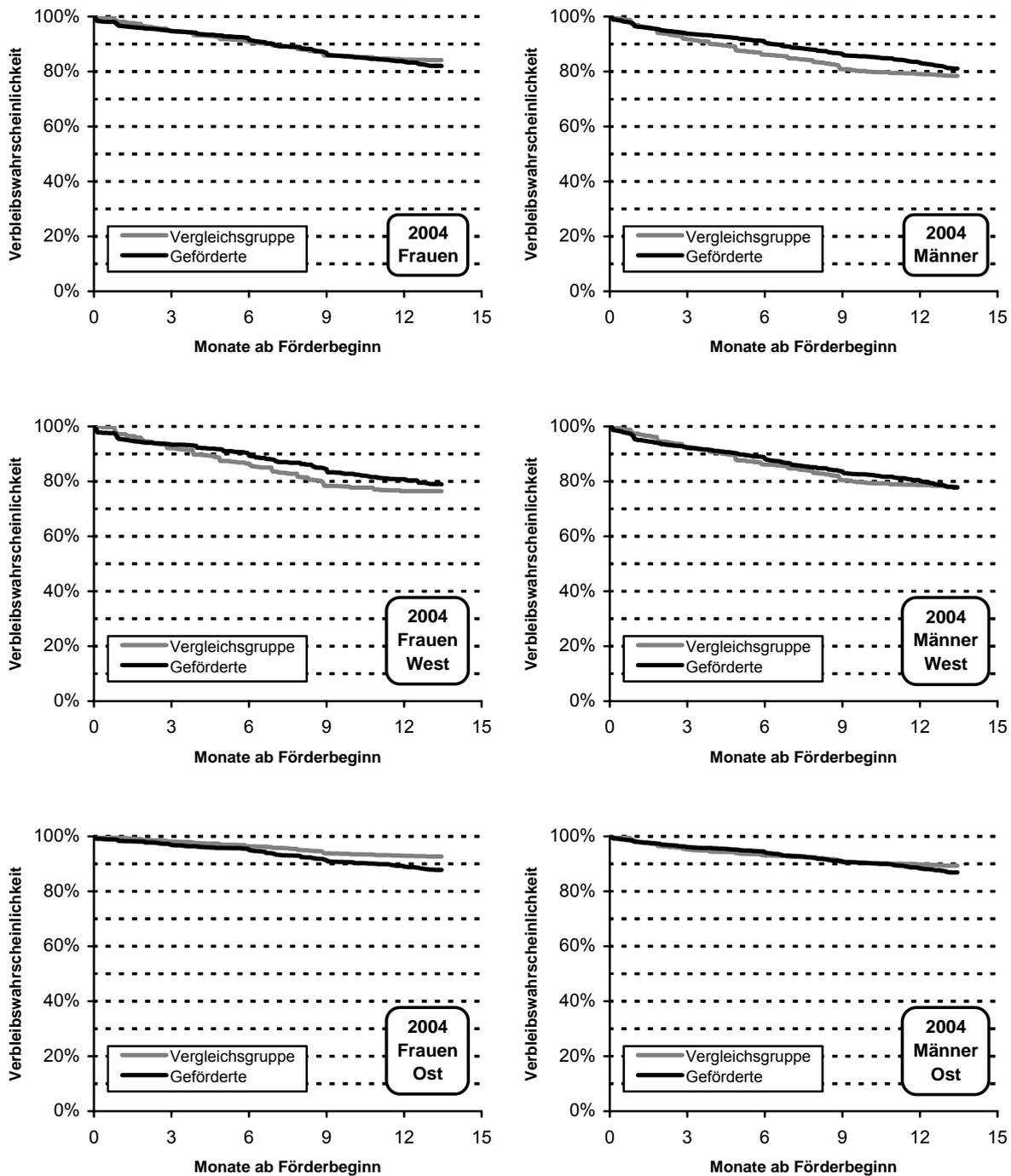
**Abbildung 86: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2002, 2003 und 2004)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 85.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

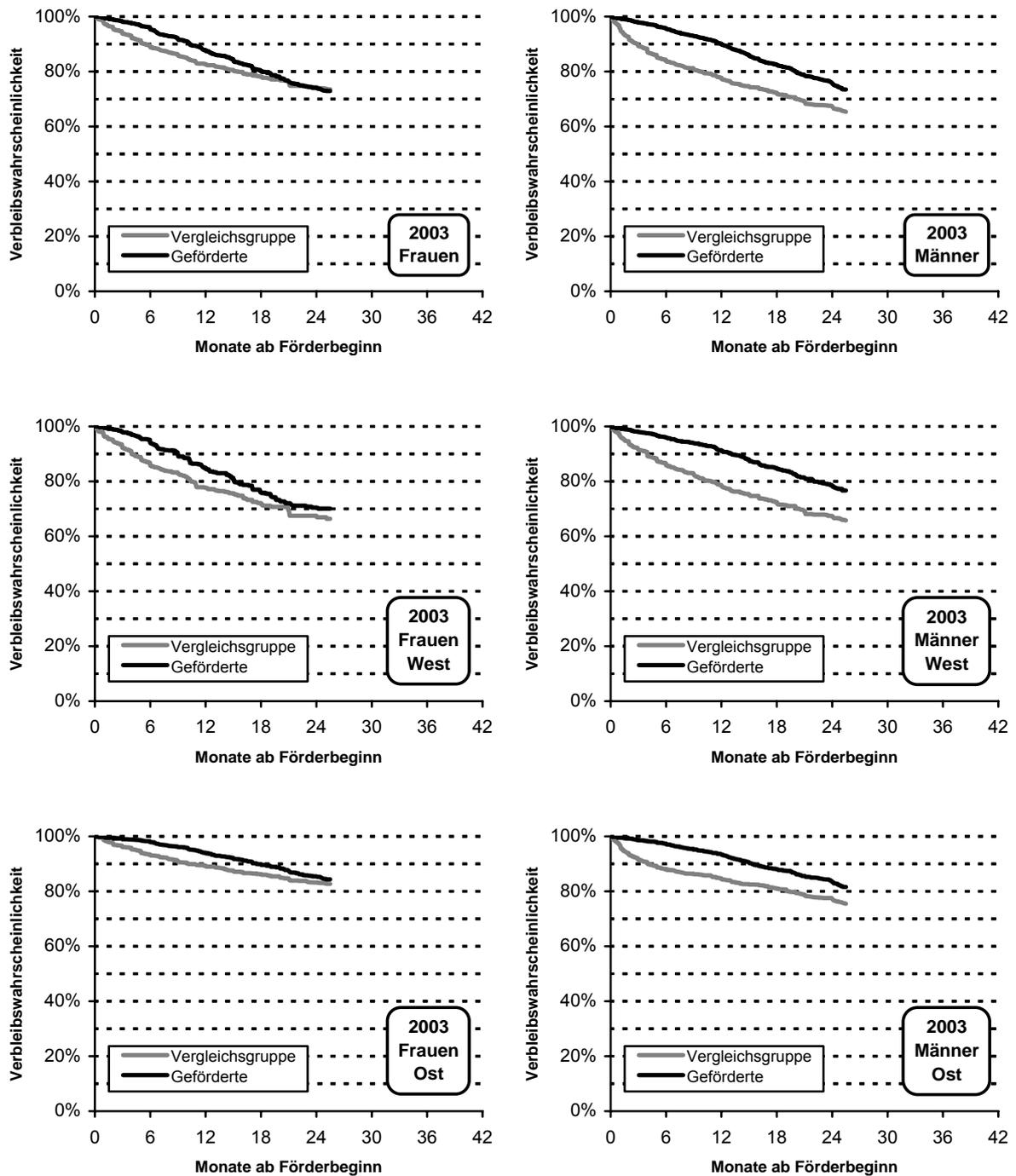
**Abbildung 87: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2004)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 85.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

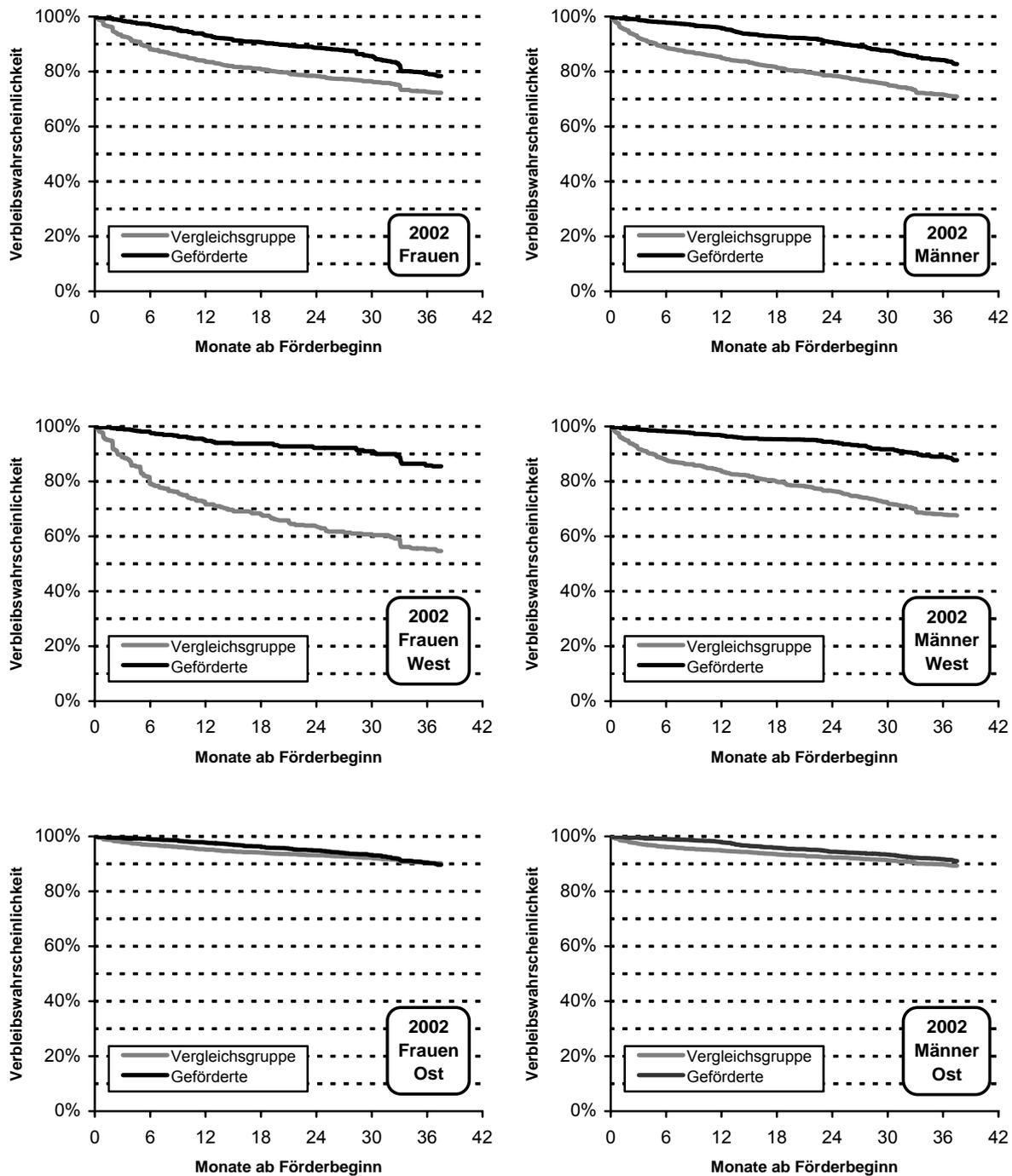
**Abbildung 88: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2003)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 85.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

**Abbildung 89: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder nachhaltiger Integration in Erwerbstätigkeit (2002)**

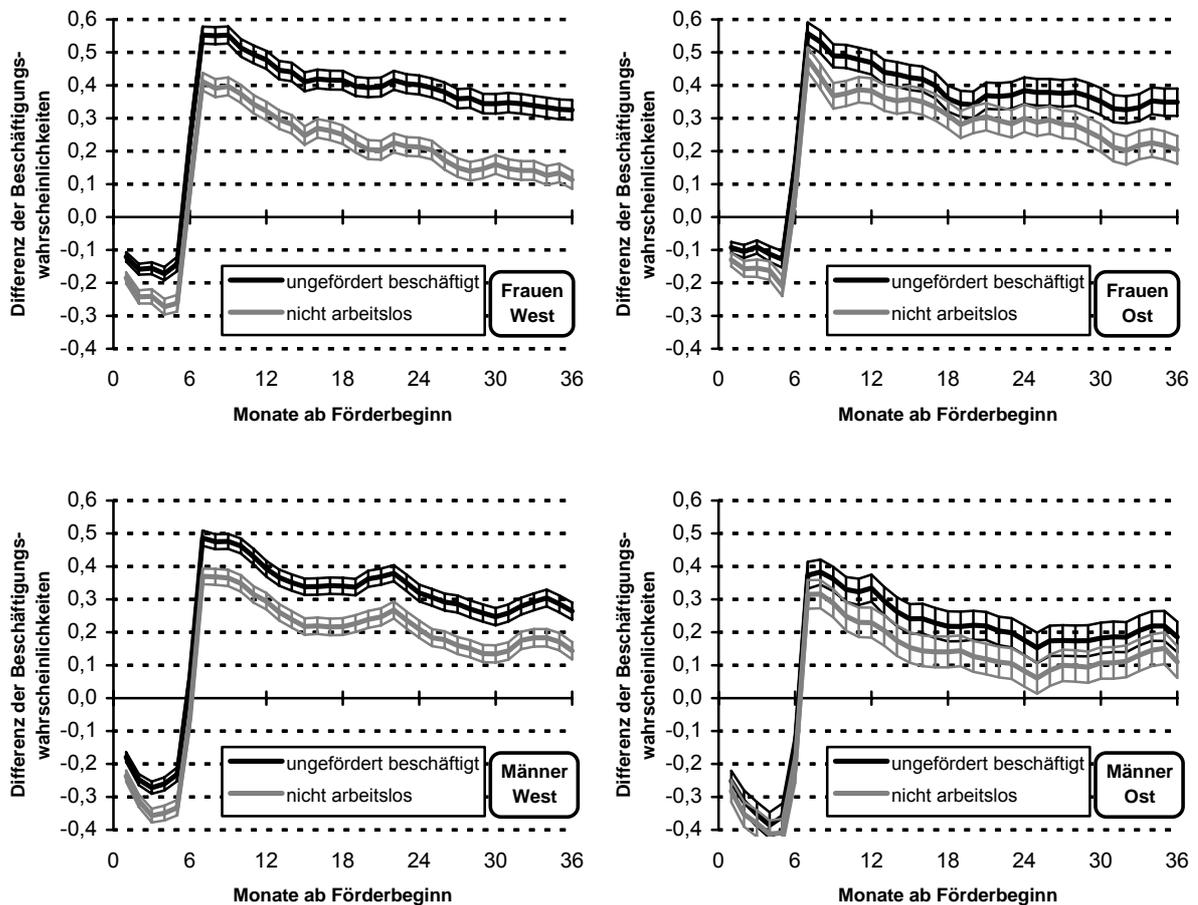


Anmerkung: vgl. Abbildung 85.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2006 von Modul 1c.

## Anhang 7: Eingliederungszuschüsse

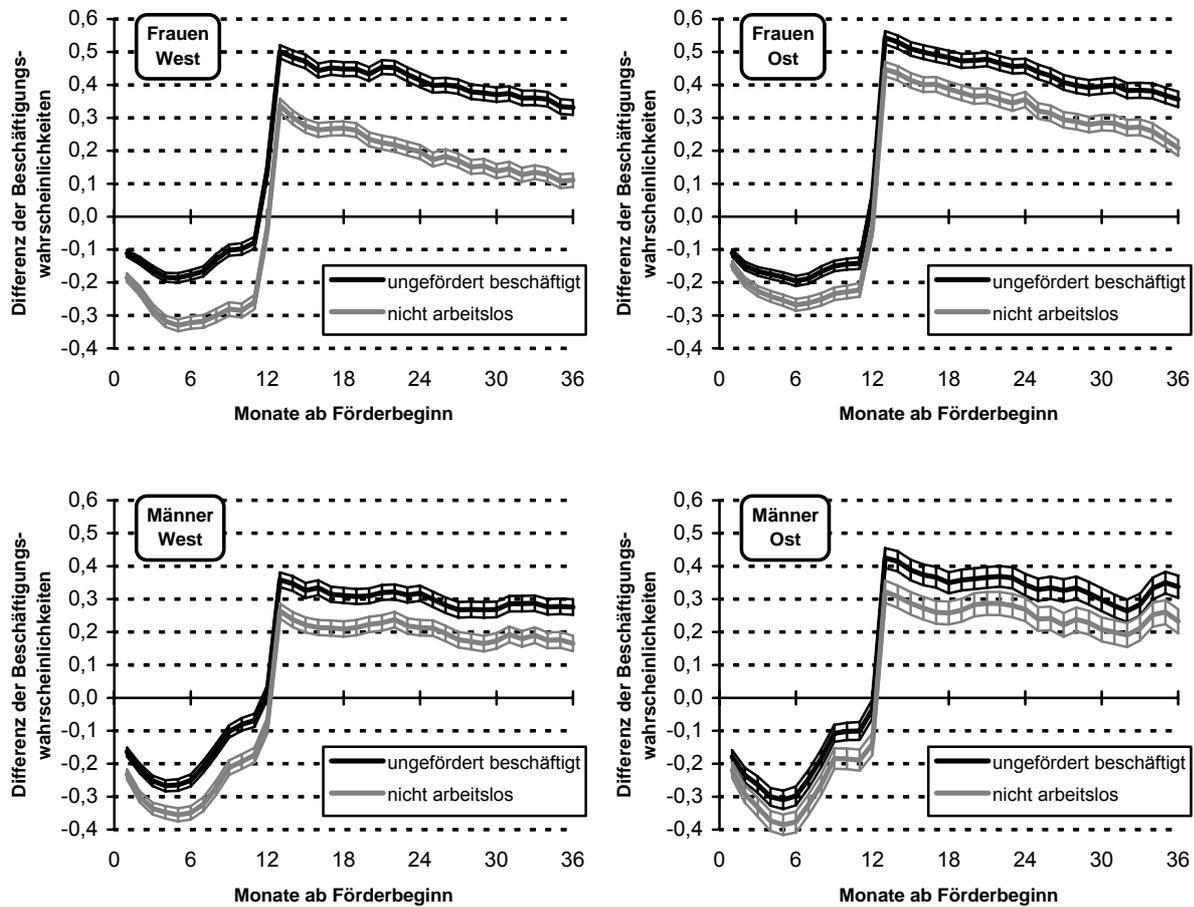
**Abbildung 90: Ausübung einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer bis 3 Monate)**



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 2. Quartal 2002 eine durch einen Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ohne Förderung durch Eingliederungszuschüsse eine ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten bzw. seltener arbeitslos oder von der Bundesagentur für Arbeit gefördert waren. Als Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit wird sowohl eine geförderte Erwerbstätigkeit (Eingliederungszuschüsse einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist, sonstige Lohnkostenzuschüsse, ABM, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, Existenzgründungszuschuss, Überbrückungsgeld, etc.) als auch eine Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (geförderte berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen, etc.) aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95%-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen.

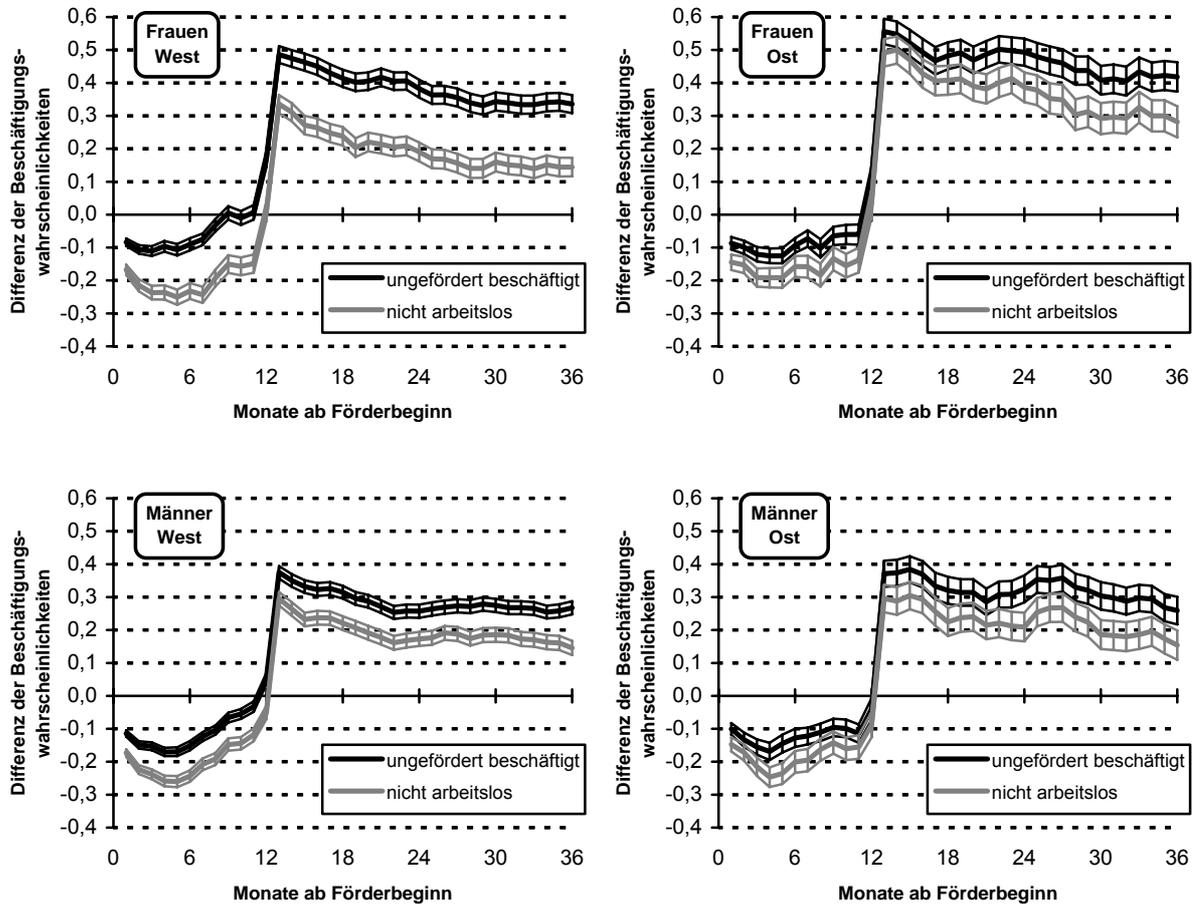
**Abbildung 91: Ausübung einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 90.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen.

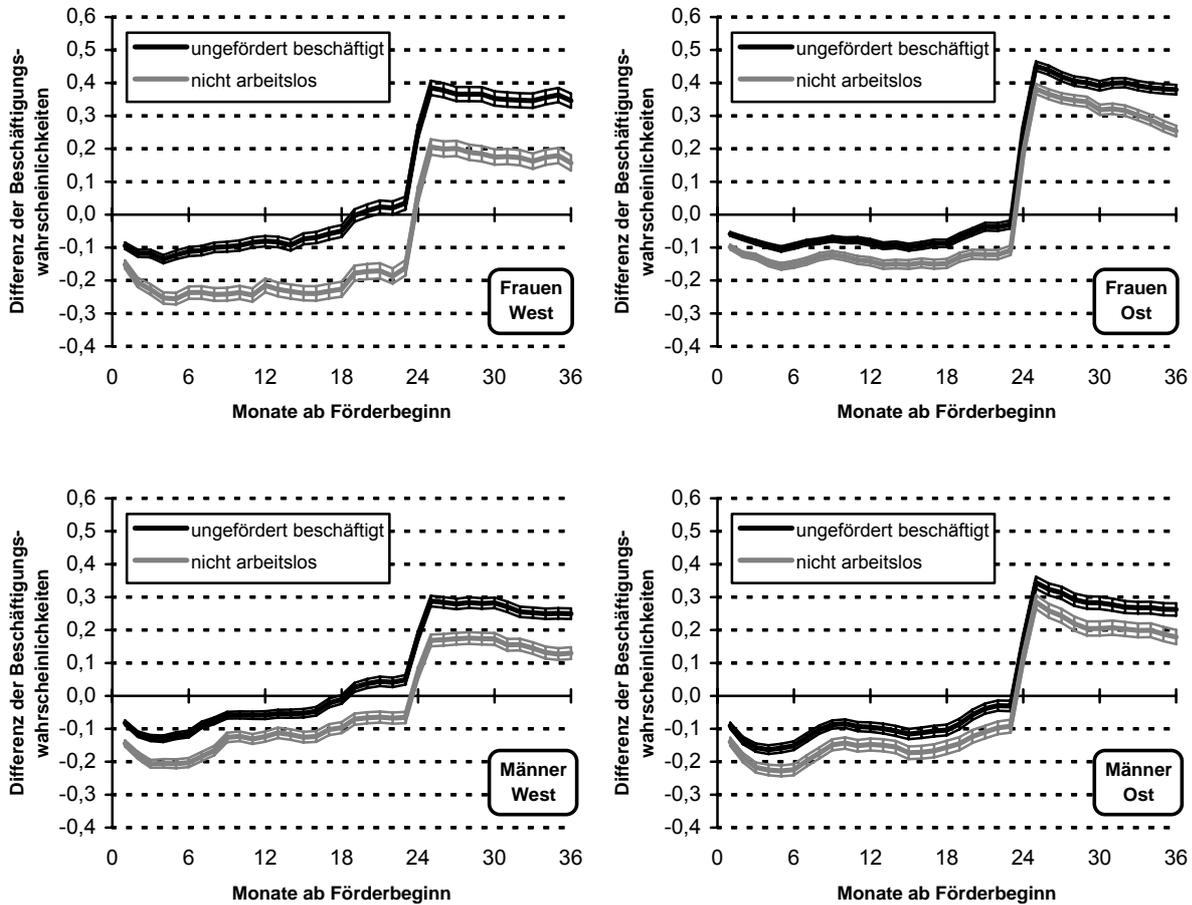
**Abbildung 92: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 4 bis 6 Monaten)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 90.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen.

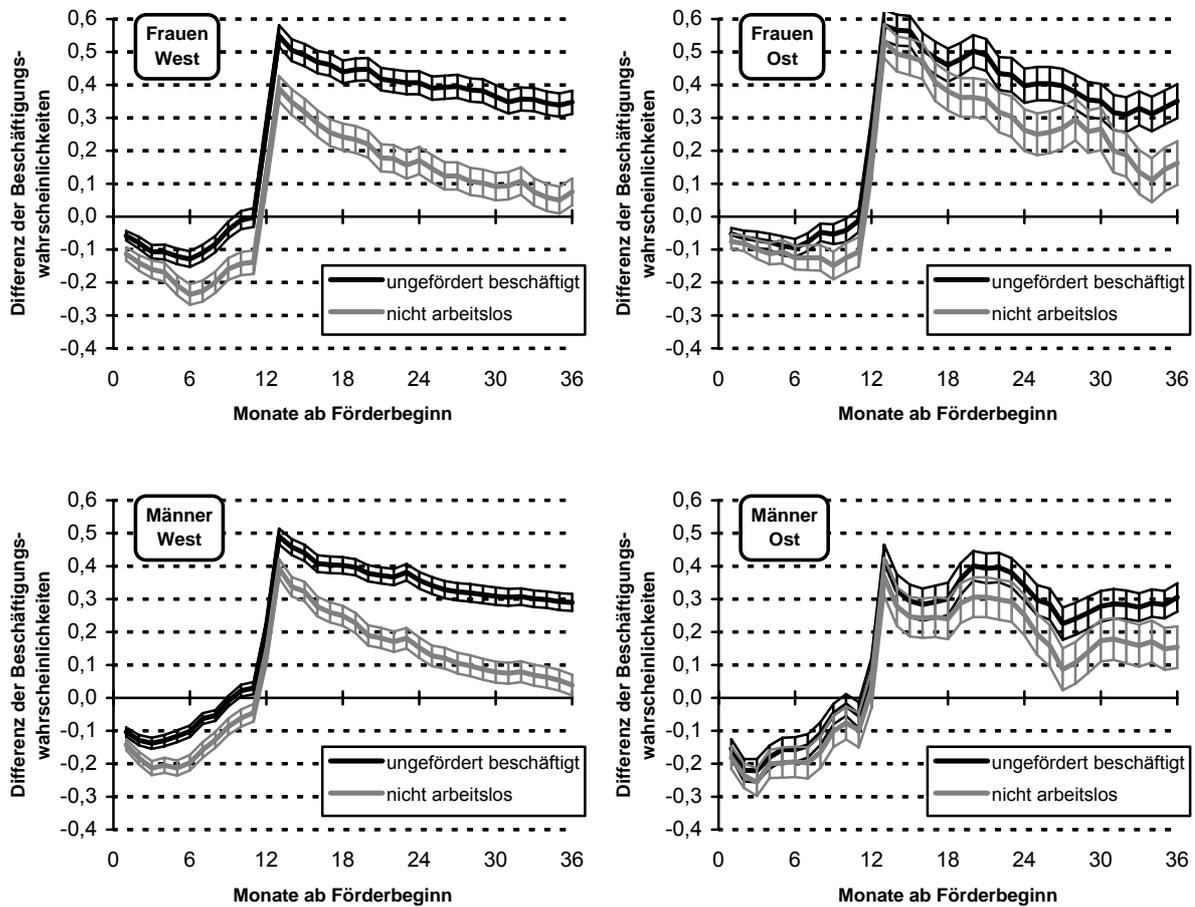
**Abbildung 93: Ausübung einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 7 bis 12 Monaten)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 90.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen.

**Abbildung 94: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Folgeförderung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss für Ältere mit einer Förderdauer von 7 bis 12 Monaten)**



Anmerkung: vgl. Abbildung 90.

Quelle: Evaluationsbericht 2006 von Modul 1d, eigene Berechnungen



## Anhang 8: Gründertypen

In der Gruppe der Gründer/innen aus Arbeitslosigkeit finden sich sehr unterschiedliche Profile; das zeigt eine quantitative Analyse von rund 860 im April 2006 befragten Gründerinnen und Gründern aus 10 ausgewählten Agenturbezirken, die in den Jahren 2003 und 2004 ihre Selbstständigkeit aufgenommen hatten. Unter den Befragten befanden sich sowohl von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Gründer/innen, als auch Personen, die sich ohne eine Förderung der Bundesagentur selbstständig gemacht hatten. Gut vier Fünftel der Gründer/innen ließen sich in der Analyse entsprechend ihrer Gründungsmotivation einem von fünf Gründertypen zuordnen:

- Gründer/innen mit Konzept (20% der befragten Gründer/innen),
- Familienorientierte Selbstständige (11%),
- Torschlussgründer/innen ohne Perspektive (19%),
- Unselbstständige Selbstständige (15%),
- Gründer/innen ohne Profil (19%).

Die den Typus *Gründer/innen mit Konzept* konstituierenden Merkmale sind der Wunsch nach einer eigenen Firma, in der man die beruflichen Ziele verwirklichen möchte, die Unabhängigkeit von Arbeitgeberin oder Arbeitgeber, ein gutes Einkommen und nicht zuletzt die Suche nach einer neuen beruflichen Herausforderung. Diese Gründer/innen sind gemessen an allen Befragten überdurchschnittlich häufig männlich, allein stehend, aus den alten Bundesländern und mittels Überbrückungsgeld gefördert. Sie weisen einen überdurchschnittlichen Anteil junger Gründer/innen unter 35 Jahren (29%, 18% im Durchschnitt) und einen unterdurchschnittlichen Anteil älterer Personen ab 55 Jahren auf (6,3%, 13% im Durchschnitt). In keinem anderen Gründertyp ist die Abbrecherquote zum Befragungszeitpunkt geringer (11%). Eine abhängige Beschäftigung stellte für die überwiegende Mehrheit (65%) keine Alternative zur Selbstständigkeit dar. Mehr als alle anderen Gründertypen hätten sie sich ganz bestimmt auch ohne die Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit selbstständig gemacht (19%). Auch arbeitet dieser Gründertyp überdurchschnittlich häufig mit Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern (52%, 37% im Durchschnitt) und plant besonders häufig (weitere) Einstellungen (25%, 15% im Durchschnitt). Insgesamt schätzen die zum Zeitpunkt der Befragung noch selbstständigen Gründer/innen dieses Typs ihre Zukunftsaussichten im Vergleich zu den anderen Typen am positivsten ein. Häufiger als die anderen Gründertypen ist dieser Typ im Bereich Handwerk und Produktion tätig.

*Familienorientierte Selbstständige* entscheiden sich für eine Gründung, weil die Selbstständigkeit besser (als ein Angestelltenverhältnis) mit dem Familienleben vereinbar und eine freiere Zeiteinteilung möglich ist. Gründer/innen dieses Typs sind überdurchschnittlich häufig weiblich, verheiratet oder leben mit einer/einem Partner/in zusammen und haben sich für eine Förderung mit dem Existenzgründungszuschuss entschieden. Die Verteilung zwischen Ost- und Westdeutschland entspricht etwa der aller befragten Gründer/innen. In keinem anderen Gründertyp gibt es mehr Gründer/innen mit Abitur als höchstem Schulabschluss (61%). Die familienorientierten Selbstständigen weisen zum Zeitpunkt der Befragung eine deutlich unterdurchschnittliche Abbrecherquote auf (12%, 20% im Durchschnitt). Die finanzielle Ausstattung ist für diese Gründer/innen meist unproblematisch. Besonders häufig gründeten sie ohne Kredite (87%, Durchschnitt 72%) und hatte besonders selten Schulden oder Verbindlichkeiten (73%, Durchschnitt 63%). Probleme haben diese Gründer/innen überdurchschnittlich häufig mit kaufmännischen Kenntnissen; bei den anderen Problemfeldern liegen sie aber unter dem Durchschnitt. Die Zukunftserwartungen entsprechen in

etwa denen des Durchschnitts, aber auch hinsichtlich zukünftiger Schulden weisen sie die positivsten Erwartungen aller Gründertypen auf. Häufiger als allen anderen Gründertypen sind diesen Gründer/innen im künstlerischen und pädagogischen Bereich sowie in hauswirtschaftlichen und sonstigen Dienstleistungen tätig.

Die *Torschlussgründer/innen ohne Perspektive* kennzeichnen sich durch zwei zentrale Motive aus: Sie haben sich selbstständig gemacht, weil sie keine Chance mehr für eine Anstellung sahen und weil sie sonst Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (bis 2004) erhalten hätten bzw. aus verschiedenen Gründen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II (ab 2005) gehabt hätten. Dieser Gründertyp ist etwas häufiger männlich und aus Ostdeutschland als der Durchschnitt. 92% dieser Gründer/innen hätten zum Zeitpunkt ihrer Gründung eine abhängige Beschäftigung bevorzugt, 54% sogar eine schlechter bezahlte. 63% der geförderten noch Selbstständigen dieses Typs erklären, ohne die finanzielle Unterstützung der Agentur für Arbeit hätten sie sich nicht selbstständig gemacht. Dieser Typ weist besonders viele ältere Gründer/innen über 55 Jahren auf (22%, 13% im Durchschnitt) und hatte zum Zeitpunkt der Befragung eine überdurchschnittliche Abbrecherquote (26%, 20% im Durchschnitt). Diese Gründer/innen haben sich besonders selten mit Partnerinnen oder Partnern selbstständig gemacht (5%, 8% im Durchschnitt). Fast alle Problemfelder werden von diesen Gründer/innen häufiger genannt als vom Durchschnitt und sie blicken am pessimistischsten in die Zukunft. Gründer/innen diesen Typs sind häufiger als die anderen in den Bereichen Handel und Vertrieb, Marketing, Werbung, Medien und Veranstaltungen sowie in Gastronomie oder Landwirtschaft tätig

Die Motive der Gründungen von *unselbstständigen Selbstständigen* lassen kaum ein echtes unternehmerisches Interesse oder Engagement erkennen; sie folgen dem Rat anderer. Zur Selbstständigkeit geraten haben ihnen Vermittler/innen in der Agentur für Arbeit und/oder Freunde und Bekannte. Diese Gründer/innen sind überdurchschnittlich häufig aus Westdeutschland und nur 0,8% dieser Gründer/innen haben ohne eine Gründungsförderung der Bundesagentur für Arbeit gegründet (Durchschnitt knapp 6%). Die Geschlechterverteilung entspricht dem Durchschnitt. Zwei Drittel von ihnen hätten eine abhängige Beschäftigung bevorzugt, 37% auch eine schlechter bezahlte. Auffallend häufig besuchen sie einschlägige Informationsveranstaltungen von Kammern, der Arbeitsagentur u.ä. Kein anderer Gründertyp sucht so häufig bei Experten Rat und Informationen, was sie aber offensichtlich nicht davor bewahrt, mit ihrer Gründung zu scheitern: Sie weisen zum Befragungszeitpunkt mit 29% die höchste Abbrecherquote auf. Die Zukunftserwartungen der unselbstständigen Selbstständigen sind tendenziell positiver als im Durchschnitt; die Einstellung (weiterer) Mitarbeiter/innen planen sie jedoch seltener als andere. Überdurchschnittlich häufig finden sich im familiären Umfeld (Eltern, Partner/in) der Gründer/innen dieses Typs ebenfalls Selbstständige. Häufiger als in allen anderen Gründertypen ist hier der Berufsbereich IT- und EDV-Dienstleistungen vertreten.

Für die *Gründer/innen ohne Profil* sind die zentralen Gründungsmotive, die Gründer/innen mit Profil und Torschlussgründer/innen klar voneinander trennen, alle gleichermaßen bedeutsam. Sie sehen kaum noch Chancen für eine Angestelltentätigkeit und haben den wirtschaftlichen und sozialen Abstieg in die Arbeitslosen-/Sozialhilfe vor Augen. Zugleich wünschen sie sich Selbstverwirklichung in der Rolle eines selbstständigen Unternehmers, der sich unabhängig von Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber neuen beruflichen Herausforderungen stellen und dabei sogar ein höheres Einkommen erzielen kann. Sie erhoffen sich aber noch mehr: Sie wünschen sich, wie familienori-

enterte Gründer/innen, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und möchten ihre Zeit weitgehend autonom einteilen können. Die Geschlechterverteilung in diesem Gründertyp entspricht dem Durchschnitt aller befragten Gründer/innen; Ostdeutsche sind etwas überproportional vertreten. In keinem Gründertyp gibt es einen höheren Anteil von Gründerinnen und Gründern mit höchstens einem Hauptschulabschluss. Die Gründer/innen ohne Profil sind weder besonders erfolgreich, noch scheitern sie besonders oft (Abbrecherquote bei 20%). Öfter als andere Gründer/innen bringen sie Erfahrungen aus früherer Selbstständigkeit in einem anderen Tätigkeitsfeld mit (14%, 12% im Durchschnitt). Sie gründen zwar nicht oft (11%), aber öfter als der Durchschnitt (8%) gemeinsam mit Partnerinnen oder Partnern. Die Gründer/innen dieses Typs verteilen sich relativ gleichmäßig auf eine ganze Reihe von Tätigkeitsfeldern. Am häufigsten und auch häufiger als die anderen Gründungstypen sind sie im Bereich der Gesundheit und Körperpflege tätig.