ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schneider, Hilmar; Eichhorst, Werner; Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Konzentration statt Verzettelung: die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg

IZA Discussion Papers, No. 2055

Provided in Cooperation with:
IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Schneider, Hilmar; Eichhorst, Werner; Zimmermann, Klaus F. (2006) : Konzentration statt Verzettelung: die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg, IZA Discussion Papers, No. 2055, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/33669

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DISCUSSION PAPER SERIES

IZA DP No. 2055

Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg

Hilmar Schneider
Werner Eichhorst
Klaus F. Zimmermann

March 2006

Forschungsinstitut
zur Zukunft der Arbeit
Institute for the Study
of Labor

Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg

Hilmar Schneider
IZA Bonn

Werner Eichhorst
IZA Bonn

Klaus F. Zimmermann
IZA Bonn, Bonn University, DIW Berlin and Free University of Berlin

Discussion Paper No. 2055
March 2006

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-180
Email: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

IZA Discussion Paper No. 2055
March 2006

ABSTRACT

Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg

The German labor market reforms seem to be on the right track. However, they need to be adjusted especially on the organizational side to make them more effective. The labor market instruments can be concentrated on temporary company wage subsidies, training measures and financial incentives for business start-ups. It is essential to increase incentives, intensify competitive structures and to ensure clear-cut responsibilities.

JEL Classification: J65, J68, J69

Keywords: labor market policy, evaluation of active labor market policies, public policy, unemployment insurance

Corresponding author:

Klaus F. Zimmermann
IZA
P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany
Email: Zimmermann@iza.org

1. Einführung

Die deutsche Politik befindet sich derzeit in einer Phase tiefer Reformverunsicherung. Ausgangspunkt dafür ist die letzte Bundestagswahl mit ihrer doppelten Wählerabstrafung der Reformanstrengungen der rot-grünen Regierung und der schwarz-blauen Reformankündigungen aus der Opposition. So ist die Regierung Fischer-Schröder letztlich an der Rhetorik und der Vermarktung der Arbeitsmarktreformen gescheitert (Eichhorst und Zimmermann 2005). Das ökonomische Reformprogramm erfüllte wegen seiner angeblich neoliberalen Orientierung nicht die latenten Wünsche nach sozialer Kompensation. Es wurde als massiver Eingriff in den Wohlfahrtsstaat verstanden, obwohl etwa Hartz IV in der Umsetzung unverhofft zu einem neuen Wohlfahrtsprogramm führte. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe machte die Existenz zusätzlicher Arbeitslosigkeit transparent, eine Ehrlichkeit, die als Versagen der Reformen interpretiert wurden. Auch Union und Liberale bemühten sich im Wahlkampf 2005 um die tiefere Vermittlung ökonomischer Reformnotwendigkeiten, und scheiterten doch grandios an der geplanten Übernahme der Regierungsverantwortung.

Der sozialreformerische Kuschelkurs der großen Koalition seit Herbst 2005 hat den Regierenden eine Reformatempause verschafft, die mit den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt im März 2006 endete. Sie ist seitdem gefordert, die eingeschlagene Doppelstrategie der Kombination aus sozial- und gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitisch belebenden Maßnahmen mit harten Strukturreformen mit größerem Tempo bei den strukturellen Anpassungen fortzusetzen.

Die Arbeitsmarktpolitik steht vor großen Schwierigkeiten. Zunächst ist es ein Problem, dass die Politik weiter an der Fiktion festhält, sie könne und müsse die letzte Verantwortung für die Arbeitslosigkeit übernehmen. Dies hat in der Vergangenheit zu immer neuen Regelungsversuchen geführt. In der Folge ist ein übervoller Instrumentenkasten entstanden, dessen Existenz und Kostspieligkeit alleine scheinbare Handlungsfähigkeit demonstrierte. Er war traditionell auch mit sozialpolitischen Motiven überfrachtet. Zwar problematisierten frühe

internationale Vergleiche die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schmidt et al. 2001). Dass damit Verschwendung und kein Abbau der Arbeitslosigkeit einherging, wurde aber erst in der Phase der Hartz-Reformdiskussion so richtig transparent. Die nun durchgeführten wissenschaftlichen Evaluationen demaskieren die Arbeitsmarktpolitik weitgehend. Obwohl aus der Evaluation bisher nur Zwischenberichte vorliegen, sieht sich die Politik unter Druck, weitere Maßnahmen einzuleiten: Die Reform der Reformen, insbesondere bei Hartz IV, Kombi- und Mindestlöhne und andere organisatorische Veränderungen. Dies kann zu der fatalen Situation führen, dass neue Maßnahmen eingeführt werden und damit gleichzeitig verhindert wird, dass die alten abschließend beurteilt werden können. Auch kann man den Eindruck haben, dass neue Maßnahmen ohne Rücksicht auf ihre zum Teil massiven zu erwartenden Nebenwirkungen eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Beitrages, eine selektive Bestandsanalyse vorzunehmen um eine effektivere Politikgestaltung zu ermöglichen. Neue gesetzliche Regelungen erscheinen in der Regel nicht Ziel führend zu sein. Vielmehr kommt es darauf an, durch eine Konzentration auf die Instrumente und Konzepte, die entweder wirksam sind oder effektiv gemacht werden können, Erfolge zu erzielen. Wir werden uns deshalb im Folgenden auf die organisatorischen und instrumentalen Regelungen beschränken, die nach unserer Bewertung des Forschungsstandes für eine solche Strategie geeignet sind.

Sektion 2 analysiert die organisatorischen Rahmenbedingungen und die institutionellen Regelungen der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für die Bekämpfung der Dauerarbeitslosigkeit (Hartz IV). Sektion 3 präsentiert die drei Instrumente mit größter Durchschlagskraft, Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse und Existenzgründungshilfen. Sektion 4 entwickelt eine Strategie für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik.

2. Die Reform der Organisation: Überwindung von Ineffizienz und Hilflosigkeit

2.1 Von der Anstalt zur Agentur

Die Reform der alten Bundesanstalt für Arbeit (BA) stand im Mittelpunkt der Arbeit der Hartz-Kommission und der ersten Gesetze zur Umsetzung ihrer Empfehlungen. Angesichts massiver Fehlsteuerung und mangelnder Wirkungsorientierung des Mitteleinsatzes durch die BA sollte die Hartz-Kommission Vorschläge zur grundlegenden Reform der Steuerung aktiver Arbeitsmarktpolitik entwickeln. Einer der Kerngedanken bestand darin, die hohe Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer zu senken. Um eine bessere „governance“ der Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, sollte die BA einerseits zu einem modernen Dienstleister mit kundenorientierter Organisationsstruktur und wirkungsorientiertem Ressourceneinsatz unter deutlicher Stärkung der Beratungs- und Vermittlungskapazitäten umgebaut werden. Andererseits kann die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik durch die Nutzung marktähnlicher Steuerungsmechanismen und die systematische Einschaltung privater Dienstleister erhöht werden. In der Vergangenheit war zwar bereits die Durchführung von Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an Träger aus dem Bereich der Sozialpartner und der Wohlfahrtsverbände ausgelagert worden, doch unterlag dies keiner wirkungsorientierten Steuerung durch wettbewerbliche Vergabe und erfolgsabhängige Vergütung.

Die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten der Hartz-Gesetze waren deshalb von einem intensiven Umbau der BA gekennzeichnet. Dies begann mit der Zurückdrängung der Sozialpartner aus der operativen Steuerung der BA. Daneben wurden schrittweise in allen Arbeitsagenturen Kundenzentren eingerichtet, welche die Betreuung der Arbeitsuchenden effektiver organisierten sollten. Dies ging einher mit der Etablierung eines Systems der Differenzierung Stellensuchender nach ihren Vermittlungschancen, für die spezifische „Handlungsprogramme“ festgelegt werden.

Die mittlerweile vorliegenden Erfahrungen (Ochs und ISO, 2005, WZB und infas, 2005) zeigen, dass der Umbau der BA tatsächlich vorankommt. Die schlankere Zentrale der BA hat durch die Etablierung eines modernen Führungs- und Controllingsystems an Steuerungsfähigkeit gewonnen. Zielsteuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit konnte über Zielvereinbarungen zwischen Zentrale, Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen erstmals durchgesetzt werden. Problematisch ist jedoch die dominante Position der Regionaldirektionen, während die lokalen Arbeitsagenturen zu wenig Handlungsspielraum eingeräumt bekommen. Sie sind zwar für die Ergebnisse verantwortlich, haben jedoch weiter keine substanziellen Entscheidungsmöglichkeiten über Strategie und Ressourceneinsatz. Sinnvoll und Erfolg versprechend ist der Aufbau von Kundenzentren und Profiling. Damit werden die Vermittler entlastet. Die Kundendifferenzierung in vier Gruppen (1. Marktkunden, 2. Beratungskunden Aktivieren, 3. Beratungskunden Fördern, 4. Betreuungskunden) anhand von Motivation, Qualifikation, Arbeitsmarktbedingungen und persönlichen Hemmnissen ist jedoch zu grob und schematisch und erhält in Verbindung mit der Zuordnung zu standardisierten, zentral vorgegebenen Handlungsprogrammen und der Beschränkung auf jeweils ein Abgangsziel einen rigiden Charakter. Die standardisierte Produktion nach zentralen Vorgaben hat damit in der BA noch immer Vorrang vor der Berücksichtigung individueller Fallkonstellationen und flexibel angepasster Integrationsmaßnahmen.

2.2 Die Steuerungsinstrumente in der Organisation

Daneben wurden marktähnliche Steuerungsmechanismen unter Einschaltung privater Dienstleister ausgebaut. Dabei sind vier Aspekte zu unterscheiden:

a) Seit März 2002 haben Arbeitslose nach drei Monaten (seit 2005: sechs Wochen) Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein, mit denen sie private

Vermittler beauftragen können (§ 421g SGB III). Bei erfolgreicher Vermittlung erhält dieser eine Vergütung von € 2.000.

b) Mit dem Aufbau von Personal-Service-Agenturen (§ 37 c SGB III) in jedem Agenturbezirk wurde versucht, durch die befristete Einstellung und den Verleih von kurzfristig nicht anders vermittelbaren Arbeitslosen Brücken in den Arbeitsmarkt zu eröffnen und damit das Instrument der Zeitarbeit für die Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Vermittlung und Übernahme durch Entleihbetriebe zu nutzen. Die Einstellung von Arbeitslosen wird mit Aufwandspauschalen bezuschusst, die erfolgreiche Vermittlung von der BA ebenfalls honoriert.

c) Seit Anfang 2002 können die Arbeitsagenturen Vermittlungsleistungen auf der Basis einer wettbewerblichen Ausschreibung mit erfolgsabhängiger Honorierung an Private vergeben. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit haben Stellensuchende Anspruch auf die Beauftragung eines Dritten (§ 37 SGB III).

d) Seit Januar 2003 können Integrations- und Vermittlungsdienstleistungen für bestimmte Zielgruppen wie Ältere, Jugendliche oder Langzeitarbeitslose im Zuge wettbewerblicher Vergabe ausgelagert werden, wobei Aufwandsentschädigung und erfolgsabhängige Vergütung kombiniert werden (§ 421i SGB III).

e) Schließlich werden über die Vergabe von Bildungsgutscheinen (§ 77 Abs. 3 SGB III) marktähnliche Prinzipien auch im Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung etabliert. Arbeitsuchende erhalten seit Anfang 2003 bei hinreichend positiver individueller Erfolgsprognose einen Gutschein, der Ziel und Umfang der Bildungsmaßnahme definiert, und können diesen bei einem anerkannten Träger der Fort- und Weiterbildung einlösen.

Wie der Vermittlungsgutschein soll auch der Bildungsgutschein die Souveränität der Kunden durch größere Wahlmöglichkeiten stärken und darüber den Wettbewerb intensivieren, während

bei § 37 und 421i SGB III über die wettbewerbliche Vergabe ein direktes Auftragsverhältnis zwischen BA und privaten Anbietern zustande kommt.

In der Praxis werden die Dienstleistungen Privater je nach Arbeitsagentur sehr unterschiedlich genutzt. Insgesamt ist ihre Bedeutung jedoch noch immer gering (Ochs und ISO, 2005, WZB und infas, 2005). Teilweise hat dies mit umständlichen BA-internen Vergabeprozeduren bei § 37 und 421i SGB III zu tun. Bei der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III zeigen sich bislang keine signifikanten Effekte auf den Übergang in Beschäftigung. Dies gilt auch für den Vermittlungsgutschein, der aufgrund der Intransparenz des Marktes privater Arbeitsvermittler nur in geringem Umfang eingelöst wird; er ist mit maximal € 2.000 nicht angemessen honoriert und zeitigt erhebliche Mitnahmeeffekte bei der Aufnahme kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse. Negativ fällt auch das Urteil über die PSA aus, welche weit hinter den Erwartungen zurückblieben und als subventionierte Parallelstruktur zur gewerblichen Zeitarbeit kontraproduktiv sind. Arbeitslose in den PSA wurden im Vergleich zur Kontrollgruppe nicht schneller, sondern langsamer in den Arbeitsmarkt integriert (WZB und infas, 2005). Alle diese Instrumente amortisieren sich bislang noch nicht durch Einsparungen bei Entgeltersatzleistungen. Im Gegensatz dazu kann bei der Vergabe nach § 421i SGB III eine beschleunigte Integration in Erwerbstätigkeit empirisch belegt werden, die mit der klaren Zielorientierung der Vergabe und der größeren Flexibilität der Dienstleister im Vergleich zur BA erklärt werden kann.

Diese Option ist auch unter dem Kostenaspekt effizient. Die an bestimmte Erfolgskriterien gebundene Vergabe des Bildungsgutscheins hat zur Beschränkung geförderter Bildungsaktivitäten auf Erfolg versprechende und kürzere Maßnahmen sowie auf bessere Risiken unter den Arbeitsuchenden geführt. Über das Gutscheinsystem wurden Ziel- und Wirkungsorientierung in der Weiterbildungsförderung institutionalisiert, was zu einer Marktbereinigung bei den Anbietern und einem besseren Fit zwischen Maßnahmen und Teilnehmern geführt hat, wie dies auch die vorliegende Evaluation zeigt (IZA, DIW und infas,

2005). Insgesamt zeigt sich derzeit bei der Einschaltung Dritter eine parallele Nutzung verschiedener Steuerungsmechanismen ohne klare Systematik. Die erwarteten Vorzüge privater Anbieter konnten sich angesichts nach wie vor dominanter Detailvorgaben durch die BA und den Gesetzgeber noch nicht in vollem Umfang zeigen.

2.3 Hartz IV: Politikversagen oder organisatorisches Missgeschick?

Die Erfolgserwartungen waren bei Hartz IV besonders groß, weil dabei organisatorische Veränderungen mit einem Mentalitätswandel verbunden werden sollten (Zimmermann 2005). Die zeitlich überlappende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit den institutionellen Veränderungen in der Agentur hat aber zu neuen organisatorischen Problemen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik geführt, die die Fortschritte in der Strukturreform der BA überlagern und konterkarieren. Ziel von Hartz IV war es in organisatorischer Hinsicht eigentlich, den „Verschiebebahnhof“ zwischen den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe und der BA als Trägern von Arbeitslosengeld und -hilfe aufzulösen. Die Kommunen hatten im alten System massive Anreize, erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger über sozialversicherungspflichtige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder zu Anspruchsberechtigten der Arbeitslosenversicherung zu machen, um so ihre kommunalen Haushalte zu entlasten (Schneider et al., 2002).

Aufgrund einer komplexen Konsensfindung im föderalistischen Entscheidungssystem resultierten unklare Verantwortlichkeiten und eine für die wirkungsorientierte Steuerung kontraproduktive Finanzierungslogik. Die BA ist für die Organisation und Finanzierung der Beitrags finanzierten Einkommensersatzleistungen und Arbeitsmarktpolitik für kurzzeitig arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld I (max. 18 Monate) zuständig. Die von der BA und den Kommunen gemeinsam getragenen Arbeitsgemeinschaften haben seit Anfang 2005 in den meisten Fällen die Betreuung für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) übernommen, wobei die Finanzierung der Einkommensersatzleistungen,

der Fördermaßnahmen und von zwei Dritteln der Wohnkosten beim Bund angesiedelt ist. In 69 Optionskommunen werden die Bezieher von Arbeitslosengeld II für zunächst sechs Jahre von den Kommunen betreut. Leistungen des Sozialgeldes für nicht erwerbsfähige Personen liegen allein bei den Kommunen. Damit wurde der alte Verschiebebahnhof zwischen Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung durch einen neuen Verschiebebahnhof zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) sowie den Kommunen ersetzt.

Die unklare Kompetenzverteilung zwischen Kommunen und BA bei der Betreuung der Empfänger von Grundsicherung und die Trennung der Finanzierungsstrukturen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen Beziehern von Arbeitslosengeld I (beitragsfinanziert) und Arbeitslosengeld II (steuerfinanziert) führt zu neuen Verschiebestrategien. Dies beginnt bei der Definition von Erwerbsfähigkeit, die von den Kommunen weiter ausgelegt wird, um die Personen in den Bereich der vom Bund finanzierten Grundsicherung zu verschieben. Die aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierte Bundesagentur hingegen hat ein massives fiskalisches Interesse daran, Maßnahmen auf kurzzeitig arbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld I zu konzentrieren, bei denen ein Übergang in Beschäftigung noch während der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II, d.h. innerhalb von 12 bis 18 Monaten erwartet werden kann (Ochs und ISO, 2005, WZB und infas, 2005). „Schlechte Risiken“ wie potenziell langzeitarbeitslose Personen (Betreuungskunden) erhalten nicht zu einem frühen Zeitpunkt geeignete, ggf. auch längere Maßnahmen, da die Kosten zwar unmittelbar bei der BA anfallen würden, jedoch mögliche Einsparungen erst zu einem späteren Zeitpunkt, d.h. bei Trägern von Arbeitslosengeld II.

Damit haben potenzielle Langzeitarbeitslose faktisch keinen frühzeitigen Zugang zu aufwändigeren Fördermaßnahmen. Sie werden zu den Trägern von Arbeitslosengeld II „durchgereicht“. Daran ändert auch der Aussteuerungsbetrag in Höhe von rund € 10.000 pro Fall nichts, der von der BA aus Beitragsmitteln an den Bund gezahlt werden muss, wenn Arbeitslose

aus dem Arbeitslosengeld I in den Bereich des Arbeitslosengeldes II wechseln. Er trägt sogar maßgeblich zu diesem neuen Verschiebebahnhof bei.

Aus Sicht der BA plausibel, jedoch für die Integration in Beschäftigung und die Entlastung der Sozialsysteme problematisch ist auch, dass die BA derzeit keine aktive Vermittlungs- und Aktivierungsstrategie für ältere Arbeitslose mit entsprechendem Ressourcenaufwand für aktive Maßnahmen verfolgt, sondern diesen nahe legt, zum frühestmöglichen Zeitpunkt in das Rentensystem zu wechseln (Eichhorst, 2006). Weder im Bereich des SGB III noch im Bereich des SGB II gibt es bis dato eine klare erfolgsorientierte Budgetsteuerung mit entsprechenden finanziellen Anreizen für die Arbeitsagenturen bzw. Arbeitsgemeinschaften und die in ihnen tätigen Personen. Ein echtes Benchmarking, welches gute Leistungen belohnt und schlechte bestraft, ist bislang nicht etabliert worden und auch auf mittlere Sicht nicht erkennbar.

2.4 Anforderungen an eine zukunftsfähige Organisation der Arbeitsmarktpolitik

Eine effiziente und effektive Steuerung der Arbeitsmarktpolitik setzt eine grundsätzlich andere Organisation voraus. Anhaltspunkte hierfür bietet der internationale Vergleich, da zahlreiche Staaten wie die Niederlande, Australien oder Großbritannien grundsätzliche Reformen ihrer Arbeitsverwaltungen vollzogen haben, um Mitteleinsatz und Wirkung zu optimieren. Solche Modelle haben zwar auch die Hartz-Reformen inspiriert, eine konsequente Umstrukturierung steht jedoch noch aus. Dies umfasst mehrere Elemente: Die Schaffung einheitlicher lokaler Anlaufstellen für alle Arbeitsuchenden, die Auslagerung von Dienstleistungen an private Anbieter, die Steuerung über Budgets und erfolgsabhängige Prämien sowie den systematischen Leistungsvergleich zwischen den lokalen Einheiten und zwischen den privaten Dienstleistern (Bruttel, 2005, Konle-Seidl, 2005, Struyven und Steurs, 2005).

Ein sparsamer und wirksamer Einsatz der Ressourcen kann nur gelingen, wenn die Entscheidung über Maßnahmen allein auf der Grundlage einer Einschätzung ihrer Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration der Stellensuchenden getroffen werden kann, ohne dass institutionell-fiskalische Erwägungen eine Rolle spielen. Dies erfordert den Übergang zu einem System mit eindeutiger Zuordnung von Verantwortung hinsichtlich Steuerung und Finanzierung.

Eine zukunftsfähige Organisation der Arbeitsmarktpolitik beginnt mit der Schaffung einheitlicher lokaler Anlaufstellen für alle Arbeitssuchenden unabhängig von der Art ihres Leistungsanspruchs. Diese Anlaufstelle nimmt ein differenziertes Profiling der Arbeitsuchenden anhand individualisierter Integrationsprognosen vor, um deren Arbeitsmarktchancen und Vermittlungsdefizite zu bestimmen. Mit dem Profiling-Ergebnis kann der Stellensuchende sich dann an einen privaten Dienstleister wenden, der die ihm angemessenen Integrationsdienstleistungen erbringt wird.

Alle Leistungen, die über das Profiling und eine einführende Beratung der Arbeitsuchenden hinausgehen, werden an private Dienstleister vergeben, die für die Durchführung von Vermittlungsaktivitäten, beruflicher Fort- und Weiterbildung oder die Gewährung von Eingliederungszuschüssen und andere ergänzende Maßnahmen nach erfolgsabhängigen Prämien aus den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik bezahlt werden. Die erfolgsabhängigen Prämien oder „Integrationsbudgets“ müssen nach dem Grad der Vermittlungshemmnisse differenziert werden: Je größer der Aufwand ist, einen Arbeitslosen wieder in Beschäftigung zu bringen, umso höher muss die Prämie im Erfolgsfall ausfallen.

Wichtig ist, dass die Dienstleister weitgehend frei sind, die aus ihrer Sicht am besten geeigneten Maßnahmen und Kombinationen von Einzelmaßnahmen einzusetzen. Auf gesetzlicher Ebene des SGB II und SGB III sollte keine Detailregelung der Instrumente mehr vorgenommen werden. Ein solch vereinfachter und flexibler Leistungskatalog ist bereits im SGB II angelegt, das insofern als Modell für einen schlanken und einheitlichen Instrumentenkasten der Arbeitsmarktpolitik dienen könnte. Die ohnehin kaum noch handhabbaren Detailregelungen

des SGB III wären damit entbehrlich. Das bedeutet auch die Abkehr von zentral vorgegebenen und sehr detaillierten „Handlungsprogrammen“. Zwischen den Anbietern kommt es so zu einem intensiven Wettbewerb um effektive und effiziente Integrationsstrategien. Die Leistung einzelner Dienstleister wird anhand aussagekräftiger Kennzahlen bewertet. Diese Performanzbewertung ist die Grundlage für die Vergabe neuer Verträge. Die Entwicklung und Anpassung effizienter Prämiensysteme ist dabei als Prozess zu sehen, der einer laufenden Evaluation unterworfen ist. Auch die Leistung der lokalen Anlaufstellen wird durch eine zentrale Instanz über ein Benchmarking verglichen.

Die einheitlichen Anlaufstellen stellen in der künftigen Arbeitsmarktpolitik die Schnittstelle zur Arbeitslosenversicherung und zu den Erbringern von Integrationsdienstleistungen dar. Durch die Verbindung von Profiling, Einsatz und Vergütung der privaten Leistungserbringer und Abwicklung von Zahlungsvorgängen der Arbeitslosenversicherung können die Anlaufstellen Stellensuchende aktivieren, Stellensuche und Maßnahmenteilnahme kontrollieren und ggf. Sanktionen bei Einkommensersatzleistungen verhängen. Diese erfolgsorientierte Arbeitsmarktpolitik bietet keinen Ansatzpunkt mehr für eine Steuerung des Mitteleinsatzes nach politischen Prioritäten. Deshalb ist die Mitwirkung der Sozialpartner nicht länger sinnvoll.

Die Finanzierung der zukünftigen Arbeitsmarktpolitik, d.h. der für aktive Maßnahmen verfügbaren Budgets der Anlaufstellen und deren Betriebskosten, wird einheitlich über Steuern von Bund und Ländern sichergestellt. Kosten von Maßnahmen und Entlastungen fallen damit bei der gleichen Stelle an. Beitragsmittel werden nur noch für Einkommensersatzleistungen auf Versicherungsbasis verwendet, was eine Entlastung bei den Lohnnebenkosten erlaubt.

Wer konkret die Verantwortung für die Anlaufstellen übernimmt, ist in diesem Zusammenhang eher nachrangig, solange die Einheitlichkeit von Finanzierung und Steuerung gewahrt bleibt. Aus heutiger Sicht bieten sich als Träger die Bundesagentur, die Kommunen, organisatorisch verselbständigte Arbeitsgemeinschaften oder gänzlich neu entwickelte

Organisationsformen an. Bis jetzt gibt es jedoch keine eindeutigen Belege für die Überlegenheit einer Organisationsform. Weder kann die BA als grundsätzlich überlegen angesehen werden, noch ist überzeugende Evidenz für die Effektivität und Effizienz der kommunalen Beschäftigungspolitik verfügbar.

Zwar zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Einschaltung Dritter in Deutschland keine wesentlichen Effekte (Bundesregierung, 2006). Dies spricht jedoch nicht grundsätzlich gegen eine solche Reform, sondern eher gegen die derzeitige Ausgestaltung in Deutschland sowohl auf der Ebene der gesetzlichen Regelungen als auch deren praktische Handhabung. Das Potenzial „richtiger" Dezentralisierung und Privatisierung ist in Deutschland noch nicht realisiert, da der Gesetzgeber und die BA nach wie vor übermäßig regulierend eingreifen und den Privaten wenig Spielraum bleibt. Bei den britischen „Employment Zones", dem bislang einzigen Fall, bei dem ein Vergleich zwischen Modellen mit öffentlicher Leistungserbringung und der Einschaltung Privater durchgeführt werden konnte, zeigte sich eine signifikant höhere Reintegrationsleistung bei systematischer Nutzung privater Dienstleister (Hasluck, Elias und Green, 2003, Hales et al., 2003).

Das vorgeschlagene System bedeutet auch nicht die Auflösung, sondern die erstmalige Verwirklichung eines „one-stop shops" in Deutschland mit einer einzigen Anlaufstelle für alle Arbeitslosen. Über die Anlaufstelle kann somit im Sinne einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" die Kontrolle der Stellensuche und der Maßnahmenteilnahme erreicht und ggf. mit Sanktionen bei den Einkommensersatzleistungen verknüpft werden. Die Auflösung der BA in ihrer bisherigen Form führt zwar zu entsprechenden Personalfreisetzungen – gleichzeitig werden jedoch bei den privaten Anbietern entsprechende Fachkräfte gefragt sein.

Neben dem zeitnahen Monitoring von Ressourceneinsatz und Wirkung durch eine zentrale Steuerungsinstanz der Arbeitsmarktpolitik bleibt eine wissenschaftlich fundierte Evaluation des Maßnahmeneinsatzes durch unabhängige Forschung weiterhin erforderlich, um Maßnahmen und Maßnahmenbündel optimieren zu können. Die jetzt laufende umfassende

Evaluation der Arbeitsmarktpolitik mit Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen, darf keine einmalige Angelegenheit bleiben. Sie muss auch künftig durchgeführt werden.

Eine gute Steuerung der Arbeitsmarktpolitik schafft starke Anreize zur Entwicklung und zum gezielten Einsatz der bestmöglichen Instrumente. Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Mittel der Arbeitsmarktpolitik gut eingesetzt und die im Einzelfall richtigen Instrumente genutzt werden. Dies erhöht die Chance, Arbeitsuchende erfolgreich in Beschäftigung zu bringen und die Abhängigkeit von Transferleistungen zu vermindern.

3. Eine Bewertung der Reformen der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik hat 80 Instrumente, die aber überwiegend wirkungslos sind. Es muss Aufgabe von dauerhaft vorgesehenen regelmäßigen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Erfolgskontrollen und von wettbewerblichen Anreizmechanismen sein, die Selektion und Verbesserung des Instrumentenkastens voranzutreiben. Dabei kommt es darauf an, den an der arbeitsmarktpolitischen Front Handelnden möglichst viel Selbständigkeit, Verantwortung und Gestaltungsspielraum zu geben. Dies bedeutet gleichzeitig ein Rückzug aus der Gestaltungshoheit der Politik mit ihrem Wunsch, auch Details zentral zu regeln. Die Hartz-Reformen haben sich neben den bereits im vorherigen Abschnitt diskutierten organisatorischen Veränderungen auch auf das gesamte Spektrum von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gerichtet. Das Ziel ist auch hier eine Verbesserung von Effektivität und Effizienz. Dem dienen auch die laufenden wissenschaftlichen Evaluationen durch zahlreiche Wirtschaftsforschungsinstitute, die von den Hartz-Gesetzen ermöglicht wurden. Der noch nicht abgeschlossene Bewertungsprozess signalisiert, dass potenziell erfolgreiche Instrumente alleine die berufliche Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse und die Förderung der Selbständigkeit darstellen. Wir beschränken uns deshalb in der Folge auf diese drei Instrumente.

3.1 Die Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Reform im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) trat zum 1. Januar 2003 in Kraft. Hierbei wurde in mehrfacher Hinsicht ein beachtlicher Paradigmenwechsel vollzogen. Vor der Reform handelte es sich um ein Instrument, bei dem die Allokation von Teilnehmern auf Maßnahmen per Zuweisung durch das Arbeitsamt erfolgte. Weiterbildungsträger offerierten den Arbeitsämtern ihre Programme und diese entschieden nach kameralistischen Gesichtspunkten über den jeweils präferierten Maßnahmenmix. Der „Weiterbildungsmarkt“ war dadurch vornehmlich von der Angebotsseite geprägt. Bei der Maßnahmenzuweisung spielten sozialpolitische Erwägungen eine wesentliche Rolle.

Durch die Reform sollte eine grundsätzliche Umsteuerung mit dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Maßnahmenqualität erfolgen. An die Stelle einer Maßnahmenzuweisung trat als Allokationsinstrument der Bildungsgutschein. Durch ihn soll die Entscheidung für die Maßnahmenauswahl auf den Maßnahmenteilnehmer übertragen werden und auf diese Weise wettbewerbliche Elemente in den Bildungsträgermarkt bringen. Daraus ergeben sich auf der Anbieterseite Anreize zur Qualitätsverbesserung. Dem dient auch die Einführung der so genannten Bildungszielplanung, die von den Arbeitsagenturen anstelle einer angebotsorientierten Gestaltung eine am lokalen Bedarf ausgerichtete Nachfrage nach Weiterbildungsprogrammen verlangt.

Darüber hinaus wurde ein doppelter – wenn auch tautologischer - Qualitätsmaßstab formuliert, der einerseits nur noch solche Maßnahmen als förderfähig anerkennt, die eine mindestens 70%ige Erfolgsquote sicherstellen und andererseits nur noch solche Personen zu FbW-Maßnahmen zulässt, denen im Vorhinein eine mindestens 70%ige Erfolgsaussicht attestiert werden kann. Als Erfolg gilt, wenn ein Teilnehmer spätestens sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr im Transferbezug steht. Die Qualitätssicherung der Maßnahmen soll durch die neu geschaffene Institution von unabhängigen Zertifizierungsstellen gewährleistet

werden. Die Zulassungsbeschränkung der Teilnehmer anhand einer prognostizierten Erfolgsquote dürfte in der Praxis eher symbolischen Charakter haben, kann aber unter Umständen zu einem problematischen Selektionseffekt führen, indem bevorzugt solchen Arbeitslosen ein Bildungsgutschein zuerkannt wird, die auch so gute Vermittlungschancen besitzen.

Neben den organisatorischen Neuerungen traten auch Änderungen beim Leistungsanspruch in Kraft. Für Arbeitslosenhilfebezieher wurde das während der Maßnahme gewährte Unterhaltsgeld auf die Höhe des individuellen Arbeitslosehilfeanspruchs beschränkt. Darüber hinaus wurde eine hälftige Anrechnung der Bezugsdauer von Unterhaltsgeld während der Maßnahmenteilnahme auf den Restanspruch von Arbeitslosengeld eingeführt. Das bedeutet, dass der Bezug von zwei Tagen Unterhaltsgeld den Restanspruch auf Arbeitslosengeld um einen Tag verringert. Das so genannte Anschlussunterhaltsgeld wurde generell gestrichen.

Die bislang vorliegenden Evaluationsstudien zu FbW lassen das Instrument eher in einem zweifelhaften Licht erscheinen, wie vorliegende Überblick zeigen (Fitzenberger und Speckesser , 2000, Hujer und Fitzenberger, 2002, IZA, DIW und infas, 2005). Wenn es positive Effekte zu verzeichnen gibt, handelt es sich in erster Linie um Langzeiteffekte. So zeigt sich nach der Untersuchung von Lechner, Miquel und Wunsch (2005) der Nutzen der Teilnahme an einer FbW mitunter erst nach sechs oder mehr Jahren. Selbst in Studien, die positive Langzeiteffekte ermitteln, werden kurzfristig negative Effekte konstatiert.

Dieses auf den ersten Blick merkwürdig anmutende Ergebnis erklärt sich in erster Linie vor dem Hintergrund der verwendeten Methoden. Betrachtet wird die Differenz der geschätzten Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern, deren Vergleichbarkeit mit Hilfe eines Propensity-Score-Verfahrens sichergestellt wird. Die Differenzenbildung startet ab dem Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts der Teilnehmer. Die Nichtteilnehmer erlangen dabei typischerweise einen „Vorsprung“, da Maßnahmenteilnehmer

während der Maßnahme eine geringere Jobsuchintensität an den Tag legen als später (Locking-In-Effekt).

Selbst wenn die Maßnahme überhaupt keinen Effekt hätte, verschwindet dieser einmal aufgebaute Vorsprung bestenfalls asymptotisch. Bei einem schwachen Maßnahmeneffekt wird im Regelfall ein Beobachtungszeitraum von mehreren Jahren benötigt, um ihn mit Hilfe des geschilderten Verfahrens sichtbar machen zu können. Nur wenn der Maßnahmeneffekt sehr stark ist, lässt er sich bereits innerhalb eines relativ kurzen Beobachtungszeitraums nachweisen. Um den Effekt bereits frühzeitig sichtbar machen zu können, eignen sich Übergangsratenmodelle, wie sie beispielsweise in der Evaluationsstudie von IZA, DIW und infas (2005) zur Anwendung kamen. Auch hier bestätigt sich, dass auf der Grundlage von Differenzen von Beschäftigungswahrscheinlichkeiten kurzfristig kein positiver Maßnahmeneffekt von FbW zu verzeichnen ist, obwohl die Übergangsratenmodelle für einen positiven Effekt sprechen. Hieraus erklären sich auch zum großen Teil die widersprüchlichen Befunde, die bislang in der Literatur zutage getreten sind. Insgesamt ist also festzustellen, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung besser ist als ihr Ruf.

Soweit der vergleichsweise kurze Beobachtungszeitraum seit Inkrafttreten der Reform eine Beurteilung zulässt, hat sie zu einer spürbaren Verbesserung der Maßnahmenwirkung geführt (vgl. IZA, DIW und infas, 2005). Die Reform selbst ging mit einem starken Rückgang der Maßnahmen einher. Zugleich wurde die durchschnittliche Maßnahmedauer deutlich verkürzt. Am stärksten fiel die Verkürzung bei Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Beruf aus, bei denen die Mediandauer von gut 20 auf 6 Monate gesunken ist. Bemerkenswerterweise stellte sich dieser Effekt bereits vor der zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Reform der Grundsicherung ein. Durch die seither geltende Trennung der Zuständigkeiten für Versicherte und Bezieher der Grundsicherung rechnen sich lange Maßnahmedauern für die Agenturen nicht mehr, da sie zu einer fast vollständigen Abschmelzung der Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld führen. Gelingt den Teilnehmern in dem

verbleibenden Zeitraum von maximal einem Monat nicht der Sprung in die Erwerbstätigkeit, wird seitens der Arbeitsagenturen der bereits erwähnte Aussteuerungsbetrag an den Bund fällig. Zusammen mit den entsprechend hohen Maßnahmekosten bedeuten lange Maßnahmen daher ein hohes Kostenrisiko für die Arbeitsagenturen.

3.2 Die Eingliederungszuschüsse

Das Instrument der so genannten Eingliederungszuschüsse bietet bei bestimmten Vermittlungshemmnissen die Möglichkeit einer Lohnkostensubvention. Dies ist ein Kombilohn, der an der Förderung der Arbeitgeberseite ansetzt. Das Ziel der zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Reform besteht vor allem in einer Stärkung des Ermessensspielraums durch die Arbeitsagenturen. Sie haben seither mehr Freiheit bei der Abgrenzung dessen, was als Vermittlungshemmnis einzustufen ist. Damit sollte den individuellen Bedürfnissen der Arbeitssuchenden stärker Rechnung getragen werden. Für Nicht-Schwerbehinderte wurde sowohl die maximale Höhe von 70% des anrechnungsfähigen Entgelts auf 50% reduziert als auch die maximale Bezugsdauer der Subvention von zwei Jahren auf ein Jahr eingeschränkt.

Zum 01. Januar 2003 wurde zudem ein so genannter Beitragsbonus für Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr als weitere Lohnkostensubvention eingeführt. Der Beitragsbonus stellt eine Reminiszens an das aus der amerikanischen Arbeitslosenversicherung bekannte *experience rating* dar. Beim *experience rating* werden die Beiträge eines Unternehmens zur Arbeitslosenversicherung an die Zahl der in einer Referenzperiode entlassenen Arbeitnehmer gekoppelt (vgl. Schneider et al., 2004). Der Beitragsbonus sieht vor, dass Unternehmen, die Arbeitslose ab dem 55. Lebensjahr einstellen, die entsprechenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erlassen werden. So gesehen stellt der Beitragsbonus ein positives Pendant zum *experience rating* dar.

Während der Beitragsbonus einen eher nachfrageseitigen Stimulus zur Einstellung älterer Arbeitnehmer enthält, richtet sich die zeitgleich eingeführte Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose auf die Überwindung negativer Erwerbsanreize auf der Arbeitsangebotsseite (vgl. Schneider, 2002). Der Beitragsbonus beinhaltet eine zeitlich befristete partielle Kompensation für Arbeitslose, die eine Stelle zu einem Lohn annehmen, der unterhalb des vor der Arbeitslosigkeit bezogenen Lohns liegt.

Von den drei genannten Lohnkostenzuschüssen hat der Eingliederungszuschuss in der Praxis die mit Abstand größte Bedeutung. Pro Jahr werden 160.000 bis 190.000 neue Förderfälle registriert. In der Vergleichsgruppenanalyse schneidet das Instrument überaus positiv ab. Nach Ablauf der Förderung einschließlich der Nachbeschäftigungspflicht wiesen im Jahr 2002 Geförderte eine um 20 bis 50 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als vergleichbare Personen ohne Förderung (ZEW, IAB und IAT, 2005). Die Übernahmequote ist somit relativ hoch. Für die Reform ab 2004 liegen bislang noch keine quantitativen Ergebnisse vor. Nach Einschätzung der Agenturen hat sich an der Wirkung des Instruments jedoch wenig geändert.

Allerdings ist zu konstatieren, dass das Instrument für Mitnahmeeffekte anfällig ist. In der zitierten Studie berichten die Arbeitsagenturen, dass sich Betriebe bei der Einstellung von Arbeitslosen in zunehmendem Maße routinemäßig nach Eingliederungszuschüssen erkundigen. Sofern die formalen Fördervoraussetzungen erfüllt sind, gehen die Agenturen darauf in der Regel positiv ein. In einer entsprechenden Betriebsbefragung gab etwa ein Drittel der geförderten Unternehmen an, zunächst eine Einstellungsentscheidung getroffen und erst danach Fördermöglichkeiten sondiert zu haben (ZEW, IAB und IAT, 2005). Aufgrund der wahrscheinlichen Mitnahmeeffekte ist die Beurteilung des Maßnahmeeffekts auf der Basis eines personenbasierten Vergleichs außerordentlich problematisch. Das Vorliegen von Mitnahmeeffekten bedeutet die Verletzung der Annahme der bedingten Unabhängigkeit, einer grundlegenden identifizierenden Annahme des verwendeten Propensity-Score-Matching.

Ähnlich wie bei FbW, wo die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeiten zu Lasten der Programmteilnehmer selbst bei völliger Wirkungslosigkeit des Instruments über einen langen Zeitraum erhalten bleibt, können Mitnahmeeffekte zu einem scheinbar positiven Maßnahmeneffekt bei Lohnkostenzuschüssen führen, wenn der Beobachtungszeitraum zu kurz ist. Letzteres ist im vorliegenden Fall gegeben.

Sowohl die Entgeltsicherung als auch der Beitragsbonus haben in der Praxis bislang kaum Bedeutung erlangt. Im Einführungsjahr wurden für beide Instrumente zusammen ca. 12.000 Förderfälle registriert. Die Inanspruchnahme hat seither nur unwesentlich zugenommen. Als Grund dafür wird vor allem angeführt, dass die Agenturen diese Instrumente nicht besonders bewerben, so dass sie bei den Adressaten anders als die Eingliederungszuschüsse bislang auch kaum bekannt sind (ZEW, IAB und IAT, 2005). Zu vermuten ist allerdings auch, dass die Instrumente im Wettbewerb zum Eingliederungszuschuss stehen, da die Zielgruppe identisch ist. Finanziell sind Entgeltsicherung und Beitragsbonus im Vergleich zum Eingliederungszuschuss schlicht unattraktiv. Dort wo sie in Anspruch genommen werden, handelt es sich daher möglicherweise in hohem Maße um Mitnahmeeffekte.

3.3 Die Existenzgründungszuschüsse

Selbständigkeit ist oft ein geeigneter dauerhafter Ausweg aus der Arbeitslosigkeit. Die direkte Rückkehr in die Arbeitslosigkeit ist eher unwahrscheinlich, da sich die unternehmerische Tätigkeit verfestigt. Aber Selbständigkeit ist sehr oft auch eine Übergangsstation zwischen Arbeitslosigkeit und abhängiger Beschäftigung. Für Deutschland haben dies zum ersten Mal Constant und Zimmermann (2004) belegt. Es macht deshalb grundsätzlich Sinn, dass die Bundesagentur für Arbeit schon seit 1986 Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen, mit Hilfe des so genannten Überbrückungsgeldes unterstützt. Die Förderung erstreckt sich über einen Zeitraum von 6 Monaten. Der Förderbetrag bemisst sich an der Höhe des zuletzt bezogenen

Arbeitslosengeldes zuzüglich der darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge. Bis Ende 2003 handelte es sich um eine Ermessensleistung. Seither wurde daraus eine Pflichtleistung für Förderwillige. Zum 1. Januar 2003 wurde mit dem so genannten Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) ein konkurrierendes Instrument geschaffen, das ebenfalls den Status einer Pflichtleistung besitzt. Der Existenzgründungszuschuss wird über einen Zeitraum von drei Jahren gezahlt, solange das mit der Selbständigkeit erzielte Einkommen 25.000 Euro jährlich nicht überschreitet. Der Förderbetrag ist degressiv gestaffelt und beträgt 600 Euro monatlich im ersten Jahr der Förderung, 360 Euro monatlich im zweiten und 240 Euro monatlich im dritten Jahr der Förderung. Anders als beim Überbrückungsgeld war für den Existenzgründungszuschuss anfänglich keine Tragfähigkeitsbescheinigung durch eine fachkundige Stelle (IHK, Fachverbände, Bankinstitute etc.) erforderlich. Seit Ende 2004 ist eine solche Bescheinigung für beide Instrumente erforderlich.

Auf den ersten Blick gehören die Ich-AG's zu den Erfolgsstories der Hartz-Reform. Die Förderzahlen wuchsen bereits innerhalb des ersten Jahres nach ihrer Einführung rasant an. Waren es im ersten Jahr noch knapp 100.000 neue Förderfälle, so stieg deren Zahl im Folgejahr bereits auf 170.000 an. Erstaunlicherweise hat der Existenzgründungszuschuss das Überbrückungsgeld dabei nicht verdrängt, sondern beide wuchsen gleichzeitig. Zusammen mit dem Überbrückungsgeld wurden im Jahr 2004 über 350.000 geförderte Neugründungen gezählt. Gegenüber dem Jahr 2002 – also vor Einführung des Existenzgründungszuschusses – hat sich deshalb die Zahl der durch die BA geförderten Selbständigen innerhalb von nur zwei Jahren fast verdreifacht.

Die BA hat somit inzwischen einen gehörigen Anteil an der Förderung der Selbständigkeit erlangt. Glaubt man dem Mikrozensus, dürfte es in Deutschland inzwischen kaum noch eine Neugründung ohne unmittelbar vorangehende Arbeitslosigkeit geben. Laut Mikrozensus waren im Jahr 2003 insgesamt 330.000 Neugründungen zu verzeichnen. Aber selbst wenn die Förderstatistiken der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ein zutreffenderes

Bild der Gründungsintensität zeichnen sollten, wäre immer noch von einem durch die BA geförderten Anteil von 60% der Haupterwerbsgründungen auszugehen. Bezeichnenderweise waren laut KfW-Statistik aber nur 13% der Gründer zuvor arbeitslos (IAB, DIW, sinus, GfA und infas 2005).

Zusammengenommen weisen die geschilderten Fakten auf ein beträchtliches Maß an Mitnahmeeffekten hin. Dafür spricht auch die Tatsache, dass in einer eigens durchgeführten Befragung von Geförderten je nach Region und Geschlecht bis zu 70% angaben, dass sie sich auch ohne Zuschuss selbständig gemacht hätten (IAB, DIW, sinus, GfA und infas 2005). Ein relativ hoher Prozentsatz der mit Hilfe des Existenzgründungszuschusses Geförderten war vor der Förderung nur sehr kurz arbeitslos gemeldet. Hinzu kommt, dass vor allem in der Phase als für die Inanspruchnahme des Existenzgründungszuschusses noch kein Tragfähigkeitskonzept erforderlich war, die Option von nicht wenigen Betroffenen dazu genutzt wurde, einem drohenden Wegfall von Unterstützungsleistungen entgegen zu wirken.

Wie bereits im Zusammenhang mit Eingliederungszuschüssen angemerkt, macht das Vorliegen von starken Mitnahmeeffekten die Identifikation des kausalen Effekts auch bei den Existenzgründungszuschüssen sehr schwierig. Der Vergleich von Geförderten mit den mit Hilfe des Propensity-Score-Verfahrens gematchten Nicht-Geförderten liefert zwar einen positiven Effekt zugunsten der Existenzgründungszuschüsse (vgl. IAB, DIW, sinus, GfA und infas, 2005), doch kann dies auch ein reiner Artefakt sein.

4. Ausblick: Eine Erfolg versprechende Strategie in der Arbeitsmarktpolitik

Die bisherigen Erfahrungen mit den deutschen Arbeitsmarktreformen und ihre wissenschaftlichen Evaluationen zeichnen ein eher problematisches Bild. Die geplanten organisatorischen Veränderungen lassen sich nur zäh umsetzen, gingen möglicherweise nicht weit genug und erzeugen teilweise wie bei Hartz IV neue Probleme. Die Bundesagentur ist ein

Mammutkonzern geblieben. Das umfangreiche, durch die Hartz-Reformen erweiterte Instrumentenpaket erwies sich überwiegend als unwirksam. Unter den effektiven Instrumenten können bei der Existenzgründerförderung und bei den Wiedereingliederungshilfen aufgrund von nichtidentifizierbaren Mitnahmeeffekten Überschätzungen nicht ausgeschlossen werden. Erfolg und Misserfolg von Instrumenteneinsätzen lassen sich von Störfaktoren aufgrund organisatorischer Rahmenbedingungen und attraktiver Förderalternativen nicht einfach getrennt analysieren. Was als unwirksame Maßnahme gemessen wird, kann möglicherweise durch eine Reformanstrengung effektiv gemacht werden.

Dagegen ist die gegenwärtige Diskussion um die gemeinsame, möglicherweise sogar flächendeckende Einführung von Kombi- und Mindestlöhnen Ausdruck geballter Ratlosigkeit und verschämtem Unrechtsgefühl. Das gegenwärtige System kennt mit den Flächentarifverträgen, den Transferleistungen, den Wiedereingliederungshilfen und den Ein-Euro-Jobs grundsätzlich bereits alle möglichen Elemente dieser Regelungen. Neue zusätzliche Maßnahmen können nur noch zu einem Regelungskollaps führen, der jegliche Chance auf eine Verbesserung der Beschäftigungssituation untergräbt.

Nötig und ans Ziel führend wäre dagegen die Einführung der folgenden Systemelemente:

a) Ein "Profiling" trennt schon bei Vorliegen des Kündigungsschreibens potenzielle Dauerarbeitslose von den normalen Wechselfällen, die sich kurzfristig weitgehend selbst zu helfen wissen. Im einfachsten Fall besteht die Problemgruppe aus Menschen über 50, ohne Ausbildung oder mit ausländischem Pass.

b) Die Betreuungsverantwortung wird konsequent zugeordnet. Für Normalarbeitslose werden überwiegend Versicherungs- und Vermittlungsleistungen unter der Obhut der Agentur für Arbeit fällig. Der zusätzliche Einsatz von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgt vom Tag des Profilings an durch eine getrennte und eigenständige Institution, aus deren Kontrolle sich die Sozialpartner zurückziehen. Ob diese, dann auch für die Dauerarbeitslosen zuständige Einrichtung aus Einheiten der Kommunen oder aus der jetzigen Arbeitsgemeinschaft hervorgeht,

ist letztlich gleichgültig. Wesentlich ist die Loslösung aus den jetzigen institutionellen Verbindungen zu den Kommunen und zur Bundesagentur für Arbeit.

c) Die Leistungserbringung muss durch Anreize gesteuert werden. Das heißt zunächst, dass Vermittler und Betreuer im Erfolgsfalle finanzielle Prämien erhalten. Für Bezieher von Grundsicherungsleistungen muss darüber hinaus das Workfare-Prinzip gelten. Wer arbeitsfähig ist und wem eine Arbeit angeboten werden kann, muss sie auch zu Bedingungen des Arbeitslosengeldes II annehmen. Zusatzleistungen für öffentlich bereit gestellte Jobs ("Ein-Euro-Jobs") entfallen. Wer für eine Transferleistung Vollzeit arbeitet, hat tatsächlich keine reale andere Option. Wer solche, notfalls gemeinnützigen Jobs ablehnt, erfährt massive Kürzungen des Arbeitslosengeldes.

d) Die Öffnung für den Wettbewerb durch eine freie Wahl zwischen privaten und staatlichen Vermittlungsleistungen ist anzustreben. Die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, dass eine weitgehende Gestaltungsfreiheit bei privaten Dienstleistern große Potenziale freisetzt.

f) Ein ständiger Bewährungsdruck durch wissenschaftliche Evaluationen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und ein internationales Benchmarking muss organisiert werden.

g) Die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik beschränken sich auf die Instrumente, die aus den Evaluationen als vergleichsweise erfolgreich ermittelt werden. Die arbeitsmarktpolitischen Akteure können sich aus dem vorhandenen Instrumentenkasten bedienen, haben auch eine Experimentiermöglichkeit. Als Instrumente bieten sich aufgrund des derzeitigen Forschungsstandes nur berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, Wiedereingliederungshilfen oder die Förderung von Selbständigkeit an - mit allen in Abschnitt 3 genannten Vorbehalten.

Nötig für den Erfolg ist eine konsequente Anwendung überwiegend vorhandener gesetzlicher Gestaltungselemente durch überzeugte, dezentral handelnde Akteure, die sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst sind. Parlamentarisch verordnete Detailregelungen werden dagegen an dieser Aufgabe scheitern.

Literatur

Bruttel, O. (2005), Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38, 1, 7-29.

Constant, A. und K. F. Zimmermann (2004): *Self-Employment Dynamics Across the Business Cycle: Migrants Versus Natives*, IZA Discussion Paper No. 1386, Bonn.

Bundesregierung (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.* Berlin.

Eichhorst, W. (2006), Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel, *Zeitschrift für Sozialreform* 52, 1 (im Erscheinen).

Eichhorst, W. und K. F. Zimmermann (2005), Wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Das Parlament), 43, 11-17.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 357-370.

Hales, J., R. Taylor, W. Mandy und M. Miller (2003), *Evaluation of Employment Zones.* DWP Report 176. Department for Work and Pensions, London.

Hasluck, C., P. Elias und A. Green (2003), *The Wider Labour Market Impact of Employment Zones.* DWP Report 175. Department for Work and Pensions, London.

IAB, DIW, sinus, GfA und infas (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen.* Nürnberg.

IAB, DIW, sinus, GfA und infas (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen.* Nürnberg.

IZA, DIW und infas (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Förderung beruflicher Weiterbildung.* Bonn.

Konle-Seidl, R. (2005), *Reform der Arbeitsverwaltung: Steht man auf drei Beinen wirklich besser?* IAB Kurzbericht 15/2005. IAB, Nürnberg.

Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005): *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany.* IAB Discussion Paper 3/2005. IAB, Nürnberg.

Ochs, P. und Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (2005), *Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zum Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2.* Saarbrücken.

Schmidt, M., M. Fertig, J. Kluve und K. F. Zimmermann (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Springer-Verlag, Berlin et al.

Schneider, H. (2002), Ursachen der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich, in: J. Lange (Hrsg.): *Arbeiten müssen, dürfen, können? Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik.* Loccumer Protokoll Nr. 11/02. Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum, 49-65.

Schneider, H., C. Lang, M.T.W. Rosenfeld, W. Kempe und J. Kolb (2002), *Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot von Sozialhilfeempfängern.* Nomos, Baden-Baden.

Schneider, H., M. Hagedorn, A. Kaul und T. Mennel (2004), *Reform der Arbeitslosenversicherung*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Struyven, L. und G. Steurs (2005): Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy* 15, 211-219.

WZB und infas (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*. Berlin.

ZEW, IAB und IAT (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung.* Mannheim.

Zimmermann, K. (2005), Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Das Parlament), 16, 3-5.