

Eichhorst, Werner; Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Dann waren's nur noch vier ... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen

IZA Discussion Papers, No. 2605

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Eichhorst, Werner; Zimmermann, Klaus F. (2007) : Dann waren's nur noch vier ... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA Discussion Papers, No. 2605, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080422151>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/33809>

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.

IZA DP No. 2605

Dann waren's nur noch vier...

**Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven
Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch?**

Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen

Werner Eichhorst
Klaus F. Zimmermann

February 2007

Dann waren's nur noch vier...
**Wie viele (und welche) Maßnahmen
der aktiven Arbeitsmarktpolitik
brauchen wir noch?**
Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen

Werner Eichhorst

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA, Bonn University and DIW Berlin

Discussion Paper No. 2605
February 2007

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-180
E-mail: 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.

ABSTRACT

Dann waren's nur noch vier...
**Wie viele (und welche) Maßnahmen der
aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch?**
Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen^{*}

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik ist im Zuge der Hartz-Reformen grundsätzlich neu strukturiert und systematisch evaluiert worden. Die vorliegenden Evaluationsberichte der ersten drei Hartz-Gesetze belegen nun vielfach, welche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich durch ihre Wirksamkeit bewährt haben und für welche dies nicht gilt. Die vorliegende Studie stellt die im Reformprozess vorgenommenen Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Teilnehmer- und Ausgabenstruktur dar und bewertet die einzelnen Instrumente, soweit das anhand der jetzt vorliegenden Evaluationsstudien möglich ist. Daraus folgen arbeitsmarktpolitische Konsequenzen: Welche der über sechzig Instrumente brauchen wir wirklich? Welche Rolle kann eine Erfolg versprechende aktive Arbeitsmarktpolitik künftig im Rahmen der Beschäftigungspolitik spielen? Weniger ist mehr: Mit kaum mehr als vier Instrumenten könnte die Wende geschafft werden.

With the Hartz reforms active labor market policies in Germany were overhauled considerably. The paper reviews the recent evaluation findings and draws some conclusion for the future setup of active labor market policies in Germany. It argues in favor of a streamlined repertoire of active labor market policy schemes focusing on programs with proven positive effects (wage subsidies, training, start-up grants and placement vouchers) and calls for a systematic evaluation of all schemes not scrutinized so far.

JEL Classification: J68, H43, D61

Keywords: active labor market policy, Germany, evaluation

Corresponding author:

Werner Eichhorst
IZA
P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany
E-mail: eichhorst@iza.org

^{*} Wir danken Eva Lübke, Ulf Rinne und Marc Schneider für Unterstützung bei der Recherche und wertvolle Hinweise.

Die wichtigsten Punkte:

1. Nur für einen Teil der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt eine belastbare Wirkungsanalyse vor. Nicht evaluiert wurden bislang etwa die von ihren Kosten und Teilnehmerzahlen her bedeutenden Maßnahmen für Jugendliche und Behinderte. Systematisch untersucht wurden nur die „klassischen“ Instrumente der Arbeitsmarktpolitik sowie die mit den Hartz-Reformen neu eingeführten Maßnahmen.
2. Von den evaluierten Instrumenten wirken die Eingliederungszuschüsse, d.h. befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, aber auch Maßnahmen der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung, die Vermittlungsgutscheine sowie die Förderung der selbstständigen Tätigkeit vergleichsweise positiv. Negative Wirkungen auf die Aufnahme einer Beschäftigung gehen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Personal-Service-Agenturen aus. Auch bei den positiv zu bewertenden Maßnahmen ist auf starke Mitnahmeeffekte und unklare langfristige Wirkungen hinzuweisen.
3. Nach den jüngsten Evaluationsberichten (die nur knapp ein Drittel der Ausgaben abdecken) können 28 Prozent der Mittel als wirksam eingesetzt bezeichnet werden (Förderung der beruflichen Weiterbildung und der selbstständigen Tätigkeit sowie Eingliederungszuschüsse und Vermittlungsgutscheine), während der Anteil negativ einzuschätzender Maßnahmen mittlerweile auf wenig mehr als ein Prozent zurückgegangen ist (ABM, SAM und PSA). Unklare oder neutrale Befunde zeigen sich bei zwei Prozent der Ausgaben (Transferleistungen und Beauftragung Dritter). Ohne Evaluation sind nach wie vor insbesondere die großen Ausgabenblöcke der Maßnahmen für Behinderte und für Jugendliche mit 16,3 bzw. 11,2 Prozent (zusammen 4,1 Mrd. Euro). Nicht evaluiert sind bis dato auch die Instrumente des SGB II, welche 2006 Ausgaben von 3,8 Mrd. Euro bzw. ein Viertel der Aufwendungen darstellten.
4. Insgesamt ist der Katalog von Maßnahmen im Sozialgesetzbuch III deutlich zu lang und zu intransparent. Die über sechzig Maßnahmen können stark verkürzt werden. Dies lässt sich am besten durch einen gleichzeitigen Übergang zu einer klaren Ergebnis- und Budgetverantwortung der für die Implementation zuständigen Akteure erreichen. In einem solchen System werden sich die wirksamsten Maßnahmen durchsetzen. Das SGB II ist das flexiblere und zeitgemäßere Gesetz. Es kann mittelfristig das SGB III ablösen. Außerdem ist es an der Zeit, die bislang nicht evaluierten Maßnahmen einer systematischen Wirkungsanalyse zu unterziehen. Maßnahmen, die keine oder eine negative Wirkung haben, sollten abgeschafft werden.

Reformen als Prozess

Mit dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist eine Fülle von instrumentellen Regelungen entstanden, die heute eher als Dschungel, denn als beschäftigungspolitische Erleuchtung verstanden werden. Je nach Rechnung und Zuordnung können sechzig bis achtzig Instrumente der Arbeitsmarktpolitik identifiziert werden. Eine der lobenswerten Verdienste der Hartz-Reformen ist es, Anregungen zur Beschneidung des beschäftigungspolitischen Wildwuchses gegeben zu haben. Zwar führten diese Reformen auch zur Einführung vieler (nun erwiesenermaßen unwirksamer) neuer Instrumente. Sie erzwangen allerdings auch die aus der Wissenschaft kommende Forderung nach einer soliden Evaluation der arbeitspolitischen Maßnahmen.

Zunächst plausibel erscheinende und von den Betroffenen lebhaft und kostenträchtig angenommene Maßnahmen können beschäftigungspolitisch völlig unwirksam sein. Die Unwirksamkeit eigentlich potenziell effektiver Instrumente kann an der mangelnden Akzeptanz oder der fehlgestalteten Organisation oder Umsetzung liegen. Es gibt deshalb keine endgültigen Wahrheiten. Ein Zusammenspiel von Versuch und Irrtum, von Evaluation und Innovation der Instrumente hat das Potenzial, größere beschäftigungspolitische Erfolge zu generieren.

Das Papier dokumentiert die Strukturveränderungen und die Verbesserungen der Arbeitsmarktpolitik, die sich in den letzten Jahren vollzogen haben. Dabei wird eine umfassende Bewertung der jetzt vorliegenden Evaluationsstudien gegeben. Es zeigt sich, dass der Maßnahmenkatalog der Arbeitsmarktpolitik auf vier Instrumente konzentriert werden kann.

Strukturveränderungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Mit den Hartz-Reformen wurde die Struktur der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland grundlegend verändert. Dies gilt einerseits für wesentliche Modifikationen des Instrumentariums im Sozialgesetzbuch (SGB) III durch die ersten drei Hartz-Gesetze, d.h. bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Bezieher von Arbeitslosengeld I bzw. der Ende 2004 abgeschafften Arbeitslosenhilfe. Zum anderen gilt dies für die mit dem Vierten Gesetz ab 2005 grundlegend neu strukturierten Integrationsleistungen für Arbeitsuchende ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I, die also die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) beziehen. Dabei wurde im Gegensatz zur Arbeitsmarktpolitik vor den Reformen sowohl in der Neugestaltung der Instrumente als auch bei der Restrukturierung der Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit – unter vermehrter Nutzung privater Dienstleister – das Kriterium der Effektivität und Effizienz deutlich betont.

Ziele der Arbeitsmarktpolitik sind im SGB III ein hoher Beschäftigungsstand und die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist dabei das zentrale Erfolgskriterium. Im Bereich des SGB II, d.h. bei den Langzeitarbeitslosen und Hilfebedürftigen, steht die Beendigung von Hilfebedürftigkeit im Mittelpunkt. Aber auch hier läuft dies auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und - falls hierzu erforderlich - die Herstellung von Erwerbsfähigkeit hinaus. Bei den Behinderten, die auch im SGB III angesprochen werden, gilt das Ziel der Teilhabe am Arbeitsleben und der Herstellung der Erwerbsfähigkeit. Die Integration in Arbeit kann damit als zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik und als wichtigster, wenngleich nicht einziger Erfolgsmaßstab angesehen werden.

Tabelle 1 (im Anhang) zeigt die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vor und nach den Hartz-Reformen. Sie bietet eine Übersicht über den gesamten Finanzierungsaufwand für Eingliederungsleistungen im SGB III und – seit 2005 - im SGB II. Gegenüber 2002 ist das Ausgabenvolumen für aktive Arbeitsmarktpolitik bis 2006 von 22,1 Mrd. auf rund 15 Mrd. Euro zurückgegangen. Das entspricht einer Verminderung um rund ein Drittel. Lässt man Transferleistungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit außer Betracht, so wurden 2002 rund 20,5 Mrd. Euro und im Jahr 2006 13,1 Mrd. Euro für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Qualifizierungsmaßnahmen stellten 2002 das wichtigste Instrument dar. Ihr Finanzierungsvolumen ging jedoch bis 2006 von 7,2 auf 2,0 Mrd. Euro zurück. Weitere wichtige Ausgabenposten

stellten Maßnahmen für Jugendliche dar (3,2 Mrd. Euro im Jahr 2002 bzw. 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2006) sowie Programme für Behinderte (3,1 Mrd. Euro im Jahr 2002 bzw. 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2006). Rückläufig war in diesem Zeitraum auch die Förderung abhängiger Beschäftigung durch Eingliederungszuschüsse von 1,8 Mrd. Euro auf knapp eine Mrd. Euro sowie der so genannten beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Instrumente), die von 3,2 Mrd. auf 2,0 Mrd. Euro schrumpften. Dabei haben Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II die klassischen ABM faktisch ersetzt. Ausgeweitet wurden hingegen die Ausgaben für die Förderung selbstständiger Tätigkeiten von rund einer Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2006. Auch die Altersteilzeit erfuhr in diesem Zeitraum eine Ausweitung von 670 Mio. auf 1,3 Mrd. Euro.

Tabelle 2 zeigt die jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbestände in wichtigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zwischen 2000 und 2006. Wo keine Angaben über den Teilnehmerbestand verfügbar sind, werden über das jeweilige Jahr kumulierte Zugänge bzw. Bewilligungen ausgewiesen. Dies betrifft Mobilitätshilfen, Vermittlungsgutscheine und die Unterstützung der Beratung und Vermittlung.

Die Statistik zu den jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbeständen zeigt über die letzten Jahre hinweg eine relative Konstanz. Dabei fällt eine deutliche Intensivierung der Vermittlung und Beratung sowie des Einsatzes externer Dienstleister ebenso auf wie der Rückgang der Teilnehmerzahlen in Qualifizierungsmaßnahmen. Zwischenzeitlich gab es jedoch eine deutliche Expansion bei kürzeren Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen und bei Maßnahmen für Jugendliche im Rahmen des Sonderprogramms „Jump“ und der Regelförderung nach dem SGB III. Hingegen hat die Förderung der abhängigen Beschäftigung durch Eingliederungszuschüsse an Bedeutung verloren, während eine Expansion bei Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit zu verzeichnen war. Die neueren Instrumente zur Förderung der Beschäftigung Älterer, aber auch die Personal-Service-Agenturen, blieben ohne größeres Gewicht. Ab 2005 haben die Arbeitsgelegenheiten im SGB II („Ein-Euro-Jobs“) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Instrumente weitgehend ersetzt.

Sowohl bei den Teilnehmerzahlen als auch bei den Ausgaben zeigt sich also ein Trend weg von Qualifizierungsmaßnahmen und öffentlicher Arbeitsbeschaffung – bei gleichzeitigem einem Anwachsen der „Ein-Euro-Jobs“ in der jüngsten Vergangenheit. Zugleich ging der Umfang geförderter abhängiger Beschäftigung zurück, während die Bezuschussung von Unternehmensgründungen

expandierte. Die neuartigen Instrumente aus dem Repertoire der ersten Hartz-Gesetze blieben mit Ausnahme der „Ich AG“ ohne größere Bedeutung.

Zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Programme

Anforderungen an die Methode

Bei der Evaluation soll auf der Ebene der Individuen herausgefunden werden, ob die Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht, die Verweildauer in Arbeitslosigkeit verkürzt oder auf andere Zielgrößen positiv einwirkt. Um den kausalen Effekt einer Maßnahmenteilnahme zu ermitteln, stellt sich dabei die Frage: Was wäre mit dem jeweiligen Individuum ohne eine Programmteilnahme passiert? Es ist jedoch unmöglich, ein Individuum gleichzeitig in den Zuständen der Teilnahme und der Nichtteilnahme zu beobachten. Deshalb steht jede Evaluation vor der Herausforderung, diese kontrafaktische Anforderung nachzustellen. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Lösungsansätze, die eine systematische Evaluation der Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik ermöglichen (Hujer/Caliendo 2000, Schmidt et al. 2001): Die Wahl einer echten oder künstlichen Kontrollgruppe.

Experimente liefern auf natürliche Weise eine Kontrollgruppe und stellen damit ein einfaches Verfahren zur Lösung des Evaluationsproblems dar. Hierbei werden Individuen, die prinzipiell für eine Teilnahme an dem untersuchten Programm in Frage kommen, *zufällig* entweder der Gruppe der Teilnehmer oder der Kontrollgruppe zugeordnet. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass zwischen diesen beiden Gruppen keinerlei systematische Unterschiede im Hinblick auf beobachtbare und unbeobachtbare Charakteristika bestehen. Der Teilnahmeeffekt lässt sich dann durch einen einfachen Vergleich der Durchschnittswerte der betrachteten Zielgrößen beider Gruppen ermitteln. Häufig sind derartige Zuordnungen allerdings nicht durchführbar oder sind politisch nicht praktikabel.

Andernfalls kann man eine künstliche Kontrollgruppe erzeugen. Dabei erfolgt die Zuordnung in die Teilnahme und Nichtteilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme jedoch nicht zufällig. Es wird eine Methode angewandt, die das Ziel verfolgt, ein Experiment *ex post* zu simulieren. In diesem Zusammenhang kommt meist ein so genanntes Matching-Verfahren zum Einsatz, um

zwei Gruppen von möglichst ähnlichen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zu konstruieren. Durch dieses Verfahren ist gewährleistet, dass die Gruppe der Teilnehmer und die Kontrollgruppe – gegeben ihren jeweiligen beobachtbaren Charakteristika – ähnliche Wahrscheinlichkeiten für eine Programmteilnahme aufweisen. Auch in diesem Fall ergibt sich der Teilnahmeeffekt dann durch einen Vergleich der Durchschnittswerte der betrachteten Zielgrößen beider Gruppen.

Falls die beschriebenen Methoden zur Evaluation einer Maßnahme nicht angewandt werden, kann auch keine Bewertung hinsichtlich der Wirksamkeit der Teilnahme im Vergleich zur Nichtteilnahme getroffen werden. Eine Angabe, wie viele der Teilnehmer nach der Maßnahme beispielsweise eine Beschäftigung gefunden haben oder ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten, lässt keine Schlüsse auf den kausalen Effekt der Teilnahme zu, da die kontrafaktische Fragestellung ohne den Vergleich mit einer adäquaten Kontrollgruppe nicht beantwortet werden kann. Die in der arbeitsmarktpolitischen Praxis immer noch verwendeten Brutto-Eingliederungsquoten bieten somit keinerlei Grundlage zur Beurteilung des Erfolges.

Um darüber hinaus sicher zu stellen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht nur auf einer partiellen individuellen Ebene die betrachteten Zielgrößen positiv beeinflussen, sind weitere Abschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Effekte erforderlich. Hierbei steht im Mittelpunkt, ob arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen zur Verdrängung von Unternehmen ohne geförderte Personen (Verdrängungseffekte), zur Ersetzung von ungeforderten durch geförderte Beschäftigte in einem Betrieb (Substitutionseffekte) oder zur Förderung von Einstellungen, die ohnehin getätigt worden wären (Mitnahmeeffekte) führen. Daneben sind Rückwirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf die Nichtteilnehmer zu untersuchen, da die Maßnahmen über Steuern und Beiträge finanziert werden und somit die Nichtteilnehmer belasten. Der gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt der Arbeitsmarktpolitik kann dann letztlich nur durch vollständige gesamtwirtschaftliche Analysen geklärt werden.

Evaluation vor Hartz: Unklarheit bis Skepsis

Aus der Zeit vor der Evaluation der Hartz-Reformen liegen mikroökonomische Evaluationsstudien nur für einige „klassische“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die berufliche Weiterbildung oder Lohnkostenzuschüsse vor, die zudem mit den Hartz-Reformen spä-

ter teilweise deutlich verändert wurden. Dabei wurden zumeist kleinere Datensätze wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) oder der Arbeitsmarktmonitor Ost verwendet, welche für genauere Analysen heterogener Maßnahmen zu geringe Fallzahlen aufweisen. Diese älteren Evaluationsstudien, aber auch jüngere, noch vor den Hartz-Reformen durchgeführte Analysen auf der Basis administrativer Daten (zum Überblick Fitzenberger/Speckesser 2000, Fitzenberger/Hujer 2002, Hujer/Caliendo 2000, Konle-Seidl 2005, Schmidt et al. 2001, Caliendo/Steiner 2005) zeigten insgesamt eher unklare oder kritische Wirkungen auf die Beschäftigungschancen der Maßnahmenteilnehmer.

Bei der beruflichen Weiterbildung ergab sich ein sehr uneinheitliches Bild mit erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Maßnahmetypen und widersprüchlichen Befunden. Langfristig teilweise positive Effekte waren mit einem starken Lock-In-Effekt, d.h. geringerer Beschäftigungswahrscheinlichkeit während der Maßnahmenteilnahme, verknüpft. Insgesamt musste der Beschäftigungseffekt der Fördermaßnahmen im Bereich der beruflichen Weiterbildung eher skeptisch beurteilt werden. Trotz einer gewissen Heterogenität der Befunde überwogen bei den Effekten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und der verwandten Instrumenten wie etwa den Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) die negativen Ergebnisse. Bei Lohnkostenzuschüssen zeigten sich Hinweise auf eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit, bei der Förderung von Existenzgründungen mit dem Überbrückungsgeld wurden hingegen keine Vorteile gegenüber nicht geförderten Gründern gemessen.

Gleichzeitig gab es keine Belege für die Wirksamkeit von arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen wie dem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (Jump), bei dessen Evaluation allerdings kein Vergleich mit Nichtteilnehmern durchgeführt wurde (Dietrich 2001). Ebenso wenig konnten der Initiative CAST/Mainzer Modell Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden (Kaltenborn et al. 2005).

Evaluation nach Hartz: Klarere Sortierung der Maßnahmen

Die wissenschaftliche Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik wurden mit der systematischen Evaluation der Hartz-Reformen fortgeführt und erweitert. Die Evaluation der ersten drei Hartz-Gesetze umfasst zum einen die Instrumente, die über die Reformen hinweg fortgeführt und teilweise modifiziert wurden. Zum anderen liegen für die mit den Hartz-Reformen neu eingeführten Instrumente wie Personal-Service-Agenturen (PSA), die Existenzgründungszu-

schüsse („Ich-AG“) oder die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer mittlerweile Evaluationsberichte vor. Für die Maßnahmen im Rahmen des SGB II, d.h. von „Hartz IV“, wie etwa den „Ein-Euro-Jobs“ oder dem Einstiegsgehalt, gibt es derzeit allerdings noch keine Erkenntnisse. Insgesamt können jetzt dank der Verfügbarkeit einer breiteren Datenbasis auf der Grundlage administrativer Daten sowie der Anwendung angemessener Methoden robustere Befunde erzeugt werden. Gleichzeitig war jedoch der im Rahmen der von der Bundesregierung selbst initiierten Evaluation zur Verfügung stehende Untersuchungszeitraum für die Abschätzung langfristiger Effekte bisher noch zu kurz.

Im Einzelnen ergeben sich aus den Endberichten zu Hartz I bis III folgende Befunde zu den Integrationswirkungen der einzelnen Instrumente (Bundesregierung 2006, Kaltenborn/Knerr/Schiwarov 2006, Jacobi/Kluve 2006):

1. Beratung und Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit sind im Zuge der Reform intensiviert worden. Bei den neu eingeführten Dienstleistungen zur Unterstützung der Vermittlung durch die Einschaltung privater Dienstleister – also dem Vermittlungsgutschein, der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung sowie der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen – zeigen sich nur für den Vermittlungsgutschein positive Effekte im Sinne einer beschleunigten Eingliederung von Arbeitsuchenden mit Gutscheinen im Vergleich zu ähnlichen Arbeitslosen ohne Gutschein. Bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und der Beauftragung mit Eingliederungsmaßnahmen konnte kein Effekt nachgewiesen werden (WZB/Infas 2006).
2. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen, d.h. bei geförderter beruflicher Weiterbildung, hatten sich bereits vor der Reform in einigen Studien Hinweise auf positive Effekte gezeigt, wenngleich das Bild nicht einheitlich war. Die Evaluation der reformierten Weiterbildung in Verbindung mit dem Bildungsgutschein erbrachte klarere Belege für eine positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer und zeigte darüber hinaus eine Verbesserung der Wirksamkeit gegenüber der Situation vor der Reform, was durch eine Steigerung der Qualität der Bildungsmaßnahmen und eine Verkürzung der Maßnahmendauer erklärt werden kann. Der so genannte Lock-in-Effekt während der Teilnahme ist deutlich zurückgegangen. Positive Effekte auf einen früheren Übergang in Erwerbstätigkeit finden sich bei vier der sechs untersuchten Maßnahmetypen (Schneider 2006, IZA/DIW/Infas 2006), während bei Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit einem anerkannten Berufsabschluss aufgrund der Kürze des Be-

obachtungszeitraums bisher noch keine klare Verbesserung festgestellt werden konnte.²

3. Bei Eingliederungszuschüssen zur Förderung abhängiger Beschäftigung zeigten sich für Ältere nur geringe positive Wirkungen, die sich auf Frauen in Ostdeutschland beschränken. Ansonsten dominieren erhebliche Mitnahmeeffekte. Eingliederungszuschüsse anderer Art bewirken einen beschleunigten Übergang in ungeforderte Beschäftigung, sind jedoch ebenfalls mit deutlichen Mitnahmeeffekten behaftet. Die Reformen selbst haben hier keine Verbesserung bewirkt. Weitere neu eingeführte Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer wie der Beitragsbonus für Arbeitgeber, die Entgeltsicherung (sowie die erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen) zeigten keine Effekte auf die Integration älterer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt (Ammermüller et al. 2006, Boockmann et al. 2007, ZEW/IAB/IAT 2005).
4. Bei der Förderung selbstständiger Erwerbstätigkeit durch Überbrückungsgeld und Ich-AG (Existenzgründungszuschuss) zeigen die Studien, dass Geförderte häufiger selbstständig oder abhängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt und seltener arbeitslos waren (Caliendo/Steiner 2007, IAB et al. 2006). Dabei war jedoch ein größerer Teil der mit der Ich-AG geförderten Individuen noch in der Phase der Bezuschussung tätig. Es war also nur eine erste Abschätzung der Effekte möglich. Auch gibt es bei den geförderten Existenzgründungen Hinweise auf erhebliche Mitnahmeeffekte.
5. Bei öffentlich finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) erhärtete sich durch die jüngsten Evaluationen der Befund einer gegenüber Nichtteilnehmern verzögerten Integration in Beschäftigung. Damit reduzieren sich die Beschäftigungschancen für ABM-Teilnehmer. Negative Wirkungen konnten auch bei der Wirkung der Personal-Service-Agenturen (PSA) festgestellt werden (COMPASS et al. 2005, WZB/Infas 2006).
6. Beim 2004 reformierten Transferkurzarbeitergeld und den Transfermaßnahmen ließen sich bislang keine Effekte auf eine verbesserte Integration in Beschäftigung nach dem Ende der Förderung nachweisen. Immerhin

² Bei den zum Regelinstrumentarium komplementären Maßnahmen des ESF-BA-Programms im Bereich der geförderten Fort- und Weiterbildung zeigen sich bei Teilnehmern im Vergleich zu Nichtteilnehmern in einem bestimmten Zeitfenster nach Maßnahmenbeginn ebenfalls positive Effekte auf den Übergang in Beschäftigung (Kruppe 2006).

sind die beim früheren Strukturkurzarbeitergeld beobachteten negativen Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten verschwunden (I-ZA/DIW/Infas 2006).

Die Evaluationsstudien weisen auf erhebliche Mitnahmeeffekte insbesondere bei Eingliederungszuschüssen und geförderter selbstständiger Tätigkeit hin. Dies relativiert die auf der Individualebene festgestellten positiven Wirkungen dieser Maßnahmen, da in erheblichem Umfang Neueinstellungen und Unternehmensgründungen gefördert werden, die auch ohne Bezuschussung zustande gekommen wären. Bei den Eingliederungszuschüssen und der Förderung selbstständiger Tätigkeiten wirft bereits die Bildung adäquater Teilnehmer- und Kontrollgruppen Probleme auf, da fast alle Anspruchsberechtigten die Förderung in Anspruch nehmen. Bei starken Mitnahmeeffekten wird mit der Annahme der bedingten Unabhängigkeit eine der zentralen Annahmen des Matching verletzt. Dies erschwert die Bestimmung eines kausalen Effekts der Maßnahme und kann in diesem Fall zur Überschätzung der Integrationswirkungen führen (Eichhorst/Schneider/Zimmermann 2006). Die vorliegenden Makroanalysen (RWI/ISG 2006) bieten hierzu noch keine klaren Befunde.

Tabelle 3 im Anhang gibt einen Überblick über zentrale Bestandteile des gegenwärtig genutzten Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach SGB III und SGB II. Diese Liste der über sechzig derzeit in Deutschland eingesetzten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (SGB III und SGB II) geht im Grad der Detailliertheit über die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) in ihren Monats- und Jahresberichten üblicherweise verwendete Untergliederung hinaus. Sie nimmt eine zweckmäßige Zusammenfassung von Instrumenten vor, die inhaltlich eng zusammengehören und sich nur marginal in den jeweiligen Zielgruppen unterscheiden. Die Liste ist deshalb kürzer als die in der öffentlichen Debatte gelegentlich genannte Zahl von achtzig in Deutschland verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Tabelle 3 führt daneben an, inwieweit die angestrebten Integrationswirkungen der einzelnen Instrumente empirisch nachgewiesen werden konnten.

Im „Windschatten“ der Hartz-Evaluation wird nach wie vor ein erhebliches Maß an Ressourcen für Maßnahmen eingesetzt, die bislang noch nicht evaluiert worden sind. Die sowohl von ihren Teilnehmerzahlen als auch ihrem Ausgabenvolumen recht großen Maßnahmenbündel für Jugendliche und Behinderte sind noch immer nicht systematisch auf ihre Wirksamkeit hin untersucht worden. Eine Ausnahme hiervon stellt die Evaluation des Sonderprogramms Einstiegsqualifizierung (EQJ) dar, die für die Teilnehmer im Vergleich zu einer Kontrollgruppe bessere Übergangschancen in Ausbildung ausweist (Be-

cker/Ekert 2006). Allerdings ist dieses Evaluationsergebnis mit der gebotenen Skepsis zu betrachten, da das gewählte Verfahren zur Konstruktion einer Vergleichsgruppe für wahrscheinlich relevante Selektionsmechanismen nicht kontrolliert und von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen ist. Ebenso unklar ist die Wirkung der Maßnahmen in der freien Förderung.

Allerdings sind umfassende Evaluationsstudien im Bereich des SGB II in Vorbereitung, so dass die Effektivität und Effizienz der Integrationsleistungen der Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld und weiteren Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 SGB II sowie der Anwendung von SGB III-Instrumenten im Bereich der Grundsicherung auf mittlere Sicht wahrscheinlich zuverlässig bewertet werden kann.

Weitgehend ungeklärt ist bisher, ob die Gewährung von Lohnersatzleistungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. zur Förderung des beruflichen Einstiegs anderer Stellensuchender diesen Zielen gerecht wird. Die Effekte der Altersteilzeit sind nicht untersucht worden. Immerhin gibt es jedoch gewisse Hinweise darauf, dass Kurzarbeit Entlassungen zu vermeiden hilft (Deeke 2005).

Bewertung

Nach der Evaluation von Hartz I bis III liegen für mehr Instrumente als in der Vergangenheit Wirkungsstudien mit angemessenen Methoden vor. Auch können Belege für positive und negative Wirkungen einzelner Maßnahmen mittlerweile robuster nachgewiesen werden. Gleichzeitig zeigt der Vergleich von Evaluationsstudien vor und nach den Hartz-Reformen, dass mit dem Reformprozess die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen gesteigert werden konnte. Insgesamt hat der Evaluationsprozess im Zuge der Hartz-Reformen dazu beigetragen, eine klarere Trennung zwischen wirksamen und überflüssigen Instrumenten vornehmen zu können. Dies sollte als deutlicher Verdienst der deutschen Arbeitsmarktpolitik erkannt und gewürdigt werden.

Ein Vergleich über die Zeit hinweg (Abbildung 1 und Tabelle 4) zeigt, dass 2002 etwa 56 Prozent der Ausgaben auf Maßnahmen entfielen, für die Studien über ihre Wirksamkeit vorlagen, wobei jedoch die damals noch unzureichende Datenbasis die Verlässlichkeit der Befunde einschränkte. Positive Effekte waren allerdings nur bei sechs Prozent der Ausgaben anzunehmen (Eingliederungszuschüsse), während widersprüchliche Befunde für knapp 36 Prozent der Ausgaben (Förderung der beruflichen Weiterbildung und der selbstständigen

Tätigkeit) vorlagen und mit rund 14 Prozent ein Siebtel der Ausgaben mit negativen Effekten einhergingen (ABM und SAM).

Nach den Hartz-Reformen und den jüngsten Evaluationsberichten ist auf der Basis der Ausgaben für 2006 der Anteil evaluierter Maßnahmen zwar auf 32 Prozent gesunken, dabei sind jedoch die zusätzlichen Aufwendungen für noch nicht untersuchte Maßnahmen im SGB II mit 25,6 Prozent zu berücksichtigen, für die Evaluationen anstehen (v.a. Einstiegsgehalt, „Ein-Euro-Jobs“ und psychosoziale Dienstleistungen, aber auch dem SGB III entlehnte Instrumente). Rückläufig war insbesondere auch das Ausgabenvolumen für früher bereits evaluierte Instrumente wie ABM, berufliche Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse. Gleichzeitig hat der Grad der Verlässlichkeit und Belastbarkeit der vorliegenden Evaluationen deutlich zugenommen. So können nun etwa 28 Prozent der Ausgaben als positiv wirksam eingeschätzt werden (Förderung der beruflichen Weiterbildung und der selbstständigen Tätigkeit sowie Eingliederungszuschüsse und Vermittlungsgutscheine), während der Anteil negativ einzuschätzender Maßnahmen auf 1,5 Prozent zurückging (ABM, SAM und PSA). Unklare oder neutrale Befunde zeigen sich bei 1,9 Prozent der Ausgaben (Transferleistungen und Beauftragung Dritter). Ohne Evaluation sind nach wie vor die großen Ausgabenblöcke der Maßnahmen für Behinderte und für Jugendliche mit 16,3 bzw. 11,2 Prozent.

Insgesamt ergibt sich aus den bislang vorliegenden Evaluationsstudien ein gemischtes Bild:

1. Vergleichsweise positiv wirken (i) die Eingliederungszuschüsse, d.h. befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, (ii) Maßnahmen der öffentlich geförderten Weiterbildung (insbesondere mit qualifiziertem Abschluss), (iii) die Förderung der selbstständigen Tätigkeit und (iv) der Vermittlungsgutschein.
2. Negative Wirkungen auf die Aufnahme einer Beschäftigung gehen etwa von ABM und verwandten Instrumenten, aber auch von den PSA aus.
3. Auch bei den vergleichsweise positiv bewerteten Maßnahmen ist immer auf potenzielle Mitnahmeeffekte hinzuweisen. Dies gilt insbesondere bei Eingliederungszuschüssen und bei der Förderung einer selbstständigen Tätigkeit. Hier wird zum Teil Beschäftigung gefördert, die ohnehin zustande gekommen wäre. Bei den Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung ist noch nicht eindeutig geklärt, wie positiv diese Effekte auf längere Sicht sein werden. Im Rahmen der Hartz-Evaluation ist der Untersuchungszeitraum für eine abschließende Bewertung bislang zu kurz gewesen.

4. Generell bleibt zum gegenwärtigen Stand jedoch festzuhalten, dass
 - a) noch immer nur ein Teil aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland überhaupt mit angemessenen Methoden evaluiert worden ist,
 - b) wiederum nur ein Teil der einer belastbaren Wirkungsanalyse unterzogenen Maßnahmen mit gewissen Einschränkungen positiv bewertet werden kann und
 - c) auch bei positiven Wirkungen von Instrumenten ihr Nichteinsatz dennoch zu einer gesamtwirtschaftlich größeren Wohlfahrt führen kann, wenn die negativen Entzugseffekte durch die Finanzierung des Einsatzes der Instrumente zu groß sind.

Zukunft der Arbeitsmarktpolitik

Umfangreicher und intransparenter Instrumentenkasten muss bereinigt werden

Das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist nach wie vor komplex und intransparent. Dies liegt am Grad der Detailliertheit der gesetzlichen Vorgaben im SGB III und an der häufigen Veränderung des Maßnahmenkatalogs durch gesetzliche Änderungen oder arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme. Dies erschwert die Handhabung der Instrumente in der Praxis ebenso wie deren Evaluation, Verbesserung oder Aussonderung. Der umfangreiche und intransparente Katalog der Maßnahmen – soweit kann das heute schon klar gesagt werden - könnte deutlich verkürzt werden, ohne Einbußen bei der Wirksamkeit der Instrumente befürchten zu müssen. Vieles spricht für eine Abkehr von der gesetzlichen oder administrativen Detailregulierung und häufigen Modifikationen. Das SGB II ist mit seinen offenen, auf Zweckmäßigkeit abhebenden Formulierungen das flexiblere und zeitgemäßere Gesetz. Es könnte mittelfristig das SGB III ablösen. Als gesetzliche Festlegung genügt ein Bündel breit definierter Maßnahmen, die den Akteuren mehr Spielraum geben, um konkrete Programme zu formulieren. Durch kontrollierte Experimente und konsequente Erfolgskontrolle im begrenzten Rahmen kann das Instrumentarium weiter verbessert werden. Auch dafür sind die gesetzlichen Regelungen bereits vorhanden.

Auf der Grundlage der Evaluation macht es Sinn, vor allem vier Maßnahmen beizubehalten:

1. die Vermittlungsgutscheine,
2. die Förderung der beruflichen Weiterbildung,
3. die Eingliederungszuschüsse und
4. die Förderung der Selbstständigkeit.

Hierbei ist jedoch auch zu beachten, dass in der Zukunft keine massive Ausweitung dieser relativ erfolgreichen Instrumente erfolgt, um nicht zusätzliche Mitnahmeeffekte zu erzeugen. Vielmehr müssen die Anstrengungen verstärkt werden, durch Filterregelungen Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Ein Teil der positiveren Wirkung etwa bei der beruflichen Weiterbildung ist auf den besser gezielten Einsatz des Instruments zurückzuführen. Gestrichen werden sollten in jedem Fall alle Maßnahmen, bei denen mittlerweile klar ist, dass sie keine positiven oder sogar negative Effekte auf die Teilnehmer haben. Dies gilt für die PSA, für ABM und verwandte Instrumente. Bei Maßnahmen, deren Wirkungen noch unklar sind, sollten weitere Befunde abgewartet werden. Derzeit ist für rund 28 Prozent der Ausgaben oder 4,2 Mrd. Euro klar, dass positive Effekte erreicht werden. Dabei gibt es allerdings Vorbehalte bei den Eingliederungswirkungen wegen der vorhandenen Mitnahmeeffekte.

Fortsetzung und Ausweitung der Evaluationsbemühungen

Mit der Evaluation von Hartz I bis III liegt ein breiter Überblick über kurz- und mittelfristige Wirkungen der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor. Die Evaluation der „klassischen“ arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der mit den Hartz-Reformen neu eingeführten Instrumente liefert mittlerweile ein weitgehend konsistentes Bild. Es sollte durch länger angelegte Studien zur Evaluation der langfristigen Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen und der Förderung selbstständiger Erwerbstätigkeit ergänzt werden.

Insgesamt sind ca. 68 Prozent der derzeitigen Ausgaben oder rund zehn Mrd. Euro nicht oder noch nicht durch Evaluationsstudien erfasst. Davon entfallen etwa 3,8 Mrd. Euro auf Instrumente des SGB II wie Einstiegsgeld, „Ein-Euro-Jobs“ und psycho-soziale Leistungen sowie dem SGB III entsprechende Maßnahmen, die noch zur Evaluation anstehen.

Ungeklärt ist jedoch nach wie vor die Integrationswirkung der von ihren Teilnehmerbeständen und dem damit verbundenen Ausgabenvolumen her bedeutenden Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche und für Behinderte. Hierfür werden zusammen immerhin 4,1 Mrd. Euro pro Jahr aufgewendet. Im Zuge einer umfassenden und systematischen Evaluation der Arbeitsmarktpolitik mit Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen, sollten auch die Maßnahmen für Behinderte und Jugendliche erstmals einer Wirkungsanalyse unterzogen werden. Zu klären ist, ob die Maßnahmen den in sie gesetzten Zielen gerecht werden oder verändert werden sollten, um diesen Zielen besser gerecht zu werden.

Schließlich harrt auch die Bewertung der makroökonomischen Gesamtwirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer Klärung. Die vorliegenden Makrostudien bieten noch keine Möglichkeit, die Nettoeffekte der Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions-, Verdrängungs- und Steuer-effekten zu beurteilen.

Zielsteuerung als Katalysator für effektiven Maßnahmenzuschnitt

Insgesamt weist die aktive Arbeitsmarktpolitik also erhebliche Effektivitäts- und Effizienzreserven auf, die durch eine bessere Steuerung des Ressourceneinsatzes behoben werden könnten. Hierbei geht es vor allem um eine zielorientierte Steuerung durch die zuständigen Träger auf dezentraler Ebene, also die kongruente Verantwortung für Maßnahmengestaltung, zielorientierten Ressourceneinsatz und dessen budgetäre Konsequenzen (Eichhorst/Schneider/Zimmermann 2006). Dabei können private Dienstleister eine wichtige Rolle bei der praktischen Durchführung übernehmen.

Dies bedeutet auch, dass den für die Umsetzung zuständigen Akteuren im Rahmen der Ziel- und Budgetverantwortung mehr Handlungsspielräume gegeben werden, insbesondere im Hinblick auf die Erfolg versprechende Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Zielerreichung wird über Evaluation und Monitoring kontrolliert. Dann werden sich effektive und effiziente Maßnahmen durchsetzen, auf andere wird folgerichtig verzichtet werden können. Eine zentrale detaillierte Festlegung des Instrumentariums wird damit entbehrlich. Es würde genügen, ähnlich wie in der freien Förderung oder dem SGB II einen Handlungsrahmen zu definieren, innerhalb dessen Maßnahmen nach Zweckmäßigkeit gestaltet, kombiniert, im Experiment ausgetestet, evaluiert und dann im Erfolgsfalle breit eingesetzt werden können.

Aktivierung als notwendige Ergänzung

Eine „fordernde“ oder „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik, die den Bezug von Transferleistungen wie Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II in der Praxis von der Mitwirkung an aktiven Maßnahmen und einer intensiven Stellensuche abhängig macht, dürfte einen wesentlich stärkeren Effekt auf eine Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit haben als eine primär „fördernde“ aktive Arbeitsmarktpolitik. Hinweise auf eine effektive Wirkung „fordernder“ Interventionen wie intensiverer Überwachung der Stellensuche, häufigeren Kontakten mit der Arbeitsverwaltung oder die Nutzung von Arbeitsangeboten oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als Test für die Verfügbarkeit sowie die Verhängung oder Androhung von Sanktionen ergeben sich aus den vorliegenden Evaluationsergebnissen aus dem Ausland (Konle-Seidl 2005, Lalive/van Ours/Zweimüller 2000, Dolton/O’Neill 2002, van den Berg/van der Klaauw/van Ours 2004). Auch im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden für die Sperrzeiten im SGB III robuste beschäftigungsfördernde Effekte festgestellt (WZB/Infas 2006). Entsprechende Wirkungen dürfte auch die verstärkte Aktivierung von Beziehern der Grundsicherung für Arbeit zeigen. Die Aktivierung von Transferbeziehern ist damit eine vergleichsweise wirksame und von den Kosten her effiziente Erweiterung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Keine Sondersegmente, sondern Öffnung des Arbeitsmarktes

Bei der Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik sollte darauf geachtet werden, dass keine weiteren Sondersegmente überwiegend öffentlich finanzierter oder bezuschusster Beschäftigung entstehen oder vorhandene Segmente ausgeweitet werden. Öffentliche Arbeitsgelegenheiten haben als Test für die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt oder zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit ihre Berechtigung, sollten aber nicht als dauerhafte Auffanglösung oder „Ersatzbeschäftigung“ für nicht leicht zu vermittelnde Stellensuchende eingesetzt werden. Aus der Evaluation ist mittlerweile klar erwiesen, dass ABM und ähnliche Instrumente nicht zu einer beschleunigten Reintegration in den Arbeitsmarkt beitragen, sondern in den meisten Fällen eine Sackgasse darstellen. Dies wird aller Voraussicht nach auch für „Ein-Euro-Jobs“ und alle Formen eines „Dritten Arbeitsmarktes“ gelten. Auch zeigen sich nur geringe Übergangschancen aus Sondersegmenten wie Minijobs in reguläre Beschäf-

tigung, zumal hier auch Anzeichen für eine Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beobachtet wurden (Fertig/Kluve 2006, RWI/ISG 2006). Dies gilt nach ersten Ergebnissen auch für „Ein-Euro-Jobs“ (Kettner/Rebien 2007). Problematisch sind in diesem Zusammenhang auch weitere Kombilohnmodelle, welche – bei unverändertem Niveau der Grundsicherung – beschäftigungspolitisch nur wenig bewegen können oder sehr teuer werden (Bonin/Schneider 2006).

Die Chancen auf Übergang in den regulären, nicht bezuschussten Arbeitsmarkt steigen jedoch, wenn neben einer intensiven Aktivierung und Betreuung der Arbeitsuchenden auch der Arbeitsmarkt entsprechend flexibilisiert wird, um auch Einstiegsmöglichkeiten nach längerer Phase der Arbeitslosigkeit zu bieten. Je offener und aufnahmefähiger der Arbeitsmarkt ist und je konsequenter aktiviert wird, umso leichter werden auch zunächst „chancenlose“ Stellensuchende wieder Zugang zu einer Beschäftigung finden. Bevor dies nicht umgesetzt ist, sollte nicht über Ausnahmen vom Prinzip der Gegenleistung und die Einrichtung von „geschützten“ Arbeitsmarktsegmenten nachgedacht werden. Die Beispiele positiver Wirkungen der Liberalisierung von Zeitarbeit und der abgabenrechtlich entlasteten Minijobs zeigt, dass die Beschäftigung von geringerer Regulierung und Abgabenbelastung profitiert (Fertig/Kluve 2006). Dies sollte aber nicht auf spezielle Segmente beschränkt bleiben, sondern verallgemeinert werden. Gleichzeitig sollte auf die Einführung neuer Einstiegsbarrieren wie Mindestlöhne oder zusätzliche restriktive Regulierungen verzichtet werden. Die Öffnung des Arbeitsmarktes – ohne zusätzliche Subventionierung – ist eine notwendige Ergänzung einer aktivierenden Politik.

Vorsorge statt Kompensation

Für die Zukunft ist von zentraler Bedeutung, durch Investitionen in Bildung und Weiterbildung den Bedarf an Ressourcen für eine aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zu vermindern, die dazu dient, einmal eingetretene Defizite zu kompensieren, sei es durch die Gewährung von Transferleistungen, Lohnkostenzuschüssen und Kombilöhnen oder die Förderung beruflicher Weiterbildung von arbeitslos gewordenen Erwerbspersonen. Eine präventiv ausgerichtete Politik muss durch Bildung dafür sorgen, dass Geringqualifizierung beim Berufseinstieg nach Möglichkeit vermieden wird und dass die Beschäftigungsfähigkeit durch Weiterbildung im späteren Verlauf des Erwerbslebens erhalten bleibt. Dies bedeutet gleichzeitig, dass auf eine Subventionierung von Niedriglohnbeschäftigung verzichtet werden muss, damit individuelle Anreize

für Bildungsinvestitionen nicht geschwächt und Ressourcen dem für die Zukunft entscheidenden Bereich Bildung nicht entzogen werden.

Literatur

- Ammermüller, Andreas/Boockmann, Bernhard/Maier, Michael/Zwick, Thomas (2006): Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für Ältere. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 49-66.
- Baumgartner, Hans J./Caliendo, Marco/Steiner, Viktor (2006): Existenzgründungsförderung für Arbeitslose: erste Evaluationsergebnisse für Deutschland. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 32-48.
- Becker, Carsten/Ekert, Stefan (2006): Begleitforschung des Sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm). Berlin.
- Bernhard, Sarah/Jaenichen, Ursula/Stephan, Gesine (2006): Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwerter Vermittlung. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 67-84.
- Bonin, Holger/Schneider, Hilmar (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. In: Wirtschaftsdienst 86 (10), 645-650.
- Boockmann, Bernhard/Zwick, Thomas/Ammermüller, Andreas/Maier, Michael (2007): Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence from Two Natural Experiments. ZEW Discussion Paper 07-001. Mannheim.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001): Arbeitsmarkt 2000. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 49. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 28. Juni 2001.
- Bundesanstalt für Arbeit (2002): Arbeitsmarkt 2001. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 50. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 17. Juni 2002.
- Bundesanstalt für Arbeit (2003): Arbeitsmarkt 2002. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 51. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 18. Juni 2003.
- Bundesagentur für Arbeit (2004a): Geschäftsbericht 2003. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2004b): Arbeitsmarkt 2003. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 52. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 15. Juli 2004.
- Bundesagentur für Arbeit (2005a): Geschäftsbericht 2004. Nürnberg, Juli 2005.
- Bundesagentur für Arbeit (2005b): Arbeitsmarkt 2004. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 53. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 30. August 2005.
- Bundesagentur für Arbeit (2006a): Geschäftsbericht 2005. Nürnberg, Juni 2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2006b): Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jg. (Sondernummer). Nürnberg, 24. August 2006.

- Bundesagentur für Arbeit (2006c): Sozialgesetzbuch II. Jahresbericht 2005. Nürnberg, März 2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2006d): Monatsbericht Dezember und Jahr 2006. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007a): Ausgaben für Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Nürnberg, Januar 2007.
- Bundesagentur für Arbeit (2007b): Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2006. Nürnberg, Januar 2007.
- Bundesregierung (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin, 20. Dezember 2006.
- Caliendo, Marco/Steiner, Viktor (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38 (2-3), 396-418.
- Caliendo, Marco/Steiner, Viktor (2007): Ich-AG und Überbrückungsgeld – Neue Ergebnisse bestätigen Erfolg. DIW Wochenbericht 3/2007. Berlin.
- COMPASS/IMU/SÖSTRA/PIW (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Berlin 2005.
- Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. IAB Forschungsbericht 12/2005. Nürnberg.
- Dietrich, Hans (2001): Jump, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahren 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmenende. IAB Werkstattbericht 3/2001. Nürnberg.
- Dolton, Peter/O'Neill, Donal (2002): The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. In: Journal of Labor Economics 20 (2), 381-403.
- Eichhorst, Werner/Schneider, Hilmar/Zimmermann, Klaus F. (2006): Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7 (3), 379-397.
- Fertig, Michael/Kluve, Jochen (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 97-117.
- Fitzenberger, Bernd/Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2000, 357-370.
- Fitzenberger, Bernd/Hujer, Reinhard (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, 139-158.

- Hess, Doris/Kaps, Petra/Mosley, Hugh (2006): Implementations- und Wirkungsanalyse. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 9-31.
- Hujer, Reinhard/Caliendo, Marco (2000): Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates. IZA Discussion Paper 236. Bonn.
- IAB/DIW/sinus/GfA/Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1e: Existenzgründungen. Nürnberg, Juni 2006.
- IZA/DIW/Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1d: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bonn, Juni 2006.
- Jacobi, Lena/Kluve, Jochen (2006): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA Discussion Paper 2100. Bonn.
- Kaltenborn, Bruno/Krug, Gerhard/Rudolph, Helmut/Weinkopf, Claudia/Wiedemann, Eberhard (2005): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. BMWA, Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Schiwarov (2006a): Hartz: Förderstrukturen. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 11/2006. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Schiwarov (2006b): Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 12/2006. Berlin.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB Forschungsbericht 2/2007. Nürnberg: IAB.
- Konle-Seidl, Regina (2005): Lessons learned: Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB Forschungsbericht 9/2005. Nürnberg: IAB.
- Kruppe, Thomas (2006): Die Förderung beruflicher Weiterbildung: eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm. IAB Discussion Paper 21/2006.
- Lalive, Rafael/van Ours, Jan C./Zweimüller, Josef (2000): The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment. IZA Discussion Paper 149. Bonn.
- RWI/ISG (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Essen, Juni 2006.
- Schmidt, Christoph M./Zimmermann, Klaus F./Fertig, Michael/Kluve, Jochen (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin: Springer.

- Schneider, Hilmar (2006): Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform. In: DIW Vierteljahrsheft 3/2006, 85-96.
- van den Berg, Gerard/van der Klaauw, Bas/van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. In: Journal of Labor Economics 22 (1), 211-241.
- WZB/Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Berlin, Juni 2006.
- ZEW/IAB/IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Mannheim, Juni 2005.

ANHANG

Tabelle 1: Ausgaben nach Maßnahmetypus in Mio. Euro, 2002-2006

	2006	2005	2004	2003	2002
Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche	347	272	471	552	302
Vermittlungsgutschein	102	61	75	47	14
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	89	101	180	351	174
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	26	17	24	12	
Unterstützung der Beratung und Vermittlung	130	93	148	98	72
Vergütung an Integrationsfachdienste			44	44	42
Qualifizierung	2032	2322	4112	5579	7180
Förderung beruflicher Weiterbildung (= Unterhaltsgeld, Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung, Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung)	1702	1985	3616	5001	6702
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, bis 2001 nur Trainingsmaßnahme	330	337	496	578	478
Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung/Maßnahmen für Jugendliche	1844	1960	2541	3131	3214
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	365	414	433		
Berufsausbildung Benachteiligter (=Förderung benachteiligter Auszubildender)	973	1005	1100	1114	1076
Berufsausbildungsbeihilfe w.e. beruflichen Ausbildung	506	541	562	1093	1037
Jugendsofortprogramm			446	924	1101
Behinderte					
Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsplatz, berufliche Rehabilitation und Leistungen für schwerbehinderte Menschen	2572	2850	3235	3296	3101
Beschäftigungsbegleitende Leistungen					
Förderung abhängiger Beschäftigung	968	850	1704	1996	1795
Personal-Service-Agenturen	55	157	350	175	
Eingliederungszuschüsse	608	454	908	1349	1225

	2006	2005	2004	2003	2002
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	68	69	158	162	126
Einstellungszuschüsse bei Vertretung	6	9	19	18	5
Entgeltsicherung für Ältere	31	25	22	7	
Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung Beschäftigter	14	18	20	16	4
Mobilitätshilfen	186	118	222	193	131
Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose				61	289
Eingliederung bei Berufsrückkehr			5	15	15
Förderung der Selbstständigkeit	2645	3222	2726	1413	1006
Gründungszuschuss	83				
Überbrückungsgeld	1471	1847	1746	1145	1006
Existenzgründungszuschüsse	1027	1353	980	268	
Einstiegsgeld nach § 29 SGB II	64	22			
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	2040	1900	1660	2334	3168
Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II	1381	1105			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	578	616	1212	1676	2333
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	12	12	49	60	25
Strukturanpassungsmaßnahmen	69	167	399	598	810
Freie Förderung nach § 10 SGB III	113	81	203	286	504
Sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II	441	196			
Weitere Ausgaben für Eingliederung im SGB II	34	282			
Europäischer Sozialfonds (ESF-BA-Programm)	55	106	163	193	278
SUMME AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK	13093	14041	16815	18780	20548
Kurzarbeit	150	416	637	687	604
Transferkurzarbeitergeld und Förderung von Transfermaßnahmen	213	231	40		
Altersteilzeit (Von BA geförderte Fälle)	1271	1111	986	864	674
Winterbauförderung	253	241	216	272	245
SUMME	14978	16040	18694	20603	22071

Quelle: Bundesagentur 2004a, 2005a, 2006a, 2007a, 2007b; Angaben für 2005 und 2006 inkl. der Ausgaben im Bereich SGB II durch Arbeitsgemeinschaften (BA 2006c).

Tabelle 2: Teilnehmerbestände im Jahresdurchschnitt, 2000-2006

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche	113.699	116.554	105.120	14.795			
<i>Vermittlungsgutschein, Zugang</i>	63.047	50.302		35.409			
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	101.237	103.296	94.553				
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	12.462	13.258	10.567	14.795			
<i>Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Zugang</i>	1.944.003	1.824.184	1.837.836	1.544.647	934.148	742.065	601.282
Qualifizierung	207.505	222.924	434.901	396.328	548.970	556.251	503.470
Berufliche Weiterbildung	119.513	114.350	184.418	250.976	331.586	344.816	324.274
Qualifizierung behinderter Menschen/ bis 2002: berufliche Eingliederung			138.030		131.822	135.308	42.316
<i>darunter: berufliche Wiedereingliederung behinderter Menschen</i>	27.105	34.021	43.091	45.425	38.922	41.941	27.695
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, bis 2001 nur Trainingsmaßnahme	60.887	69.000	94.748	77.887	61.950	51.266	47.492
Deutsch-Sprachlehrgänge (Restabwicklung)		5.553	17.705	22.040	23.612	24.861	89.388
Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung (ohne Berufsausb.beihilfe)	305.344	305.819	316.653	334.503	238.339	221.586	182.702
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	99.581	97.544	97.523	108.018	106.859	93.285	123.905
Berufsausbildung Benachteiligter	111.487	113.385	124.191	130.946	131.480	128.301	58.797
<i>darunter: in außerbetrieblichen Einrichtungen</i>	63.754	64.710			66.753	63.322	
berufliche Ersteingliederung behinderter Menschen	94.276	94.890	94.939	95.539			
Berufsausbildungsbeihilfe w.e. beruflichen Ausbildung	90.568	100.330	107.821	102.659			
Beschäftigungsbegleitende Leistungen	408.685	415.479	398.472	280.994	209.222	187.861	175.070
Förderung abhängiger Beschäftigung	109.829	93.004	161.158	168.647	154.917	144.715	133.810
Personal-Service-Agenturen	8.251	16.833	27.784	10.749			
Eingliederungszuschüsse	83.385	60.263	111.136	134.348	112.272	100.101	90.535
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	6.581	8.816	14.967	13.611	10.406	11.119	11.259
Einstellungszuschüsse bei Vertretung	410	699	1.206	811	163		
Entgeltssicherung für Ältere	4.868	4.357	4.596				

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung Beschäftigter	1.288	1.345	1.469	883			
<i>Mobilitätshilfen, Zugang</i>	<i>261.357</i>	<i>211.996</i>	<i>303.531</i>	<i>292.356</i>	<i>177.331</i>	<i>141.981</i>	<i>106.081</i>
Einstiegs geld - Variante Beschäftigung	5.046	691					
Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose				8.245	32.076	33.495	32.016
Förderung der Selbstständigkeit	298.856	322.473	237.276	112.347	54.305	43.146	41.260
Gründungszuschuss	7.208						
Überbrückungsgeld	63.370	82.993	83.730	72.081	54.305	43.146	41.260
Existenzgründungszuschüsse	209.784	233.601	153.546	40.266			
Einstiegs geld - Variante Selbstständigkeit	18.494	5.879					
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	344.520	287.010	223.137	222.747	278.354	327.250	390.018
Arbeitsgelegenheiten nach §16 Abs.3 SGB II	293.903	201.207					
<i>darunter: Variante Mehraufwand</i>	<i>277.013</i>	<i>193.290</i>					
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	43.904	47.782	85.735	92.443	124.709	166.643	203.601
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	597	965	1.785	1.296	373		
Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen				3.062	12.978	23.250	52.591
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen	6.116	13.115	31.509	44.781	54.443	53.216	57.165
Arbeit für Langzeitarbeitslose			27.737	1.620			
Arbeitsgelegenheiten nach der Initiative für Arbeitslosenhilfeempfänger		23.941	12.493				
Jump plus			25.572	3.945			
Jugendsofortprogramm			38.306	75.600	85.851	84.241	76.661
Sonstiges	116.156	46.588	32.775	48.719	62.899	66.471	57.873
Freie Förderung nach §10 SGB III	25.541	23.618	32.775	48.719	62.899	66.471	57.873
Sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II	90.615	22.970					
Europäischer Sozialfonds (ESF-BA-Programm)	35.066	49.993	36.832	27.180	30.732		
SUMME	1.515.433	1.494.242	1.618.879	1.330.253			
Kurzarbeiter		125.505	150.593	195.371	206.767	122.942	86.052
Altersteilzeit (Von BA geförderte Fälle)			79.632	69.673	61.440	50.323	33.412

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2001-2003; Bundesagentur für Arbeit 2004b, 2005b, 2006b und 2006d.

Tabelle 3: Übersicht über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Reformen und die vorliegenden Evaluationsergebnisse³

Typ der Maßnahme	Wirkung
Beratung und Unterstützung der Arbeitsuche	
Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)	PLUS Beschleunigung der Integration (WZB/Infas 2006)
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III)	NEUTRAL Kein Effekt nachweisbar (WZB/Infas 2006)
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)	NEUTRAL Kein Effekt nachweisbar (WZB/Infas 2006)
Unterstützung der Beratung und Vermittlung (§§ 45-46 SGB III)	Nicht evaluiert
Qualifizierung	
Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 77 SGB III)	PLUS erhöhte Chance auf Übergang in Beschäftigung nach Maßnahmenende, längerfristige Wirkung noch unklar (I-ZA/DIW/Infas 2006)
Arbeitsentgeltzuschuss für Weiterbildung von Arbeitnehmern ohne Berufsabschluss (§ 235c SGB III)	Nicht evaluiert
Eignungsfeststellungsmaßnahmen (§§ 48, 49 Abs. 1 SGB III)	Nicht evaluierbar, da zu kurz und heterogen, anderen Maßnahmen vorgeschaltet
Trainingsmaßnahmen (§§ 48, 49 Abs. 2 SGB III)	
Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung/Maßnahmen für Jugendliche	
Berufsausbildungsbeihilfe - Förderung der beruflichen Ausbildung (§ 60 SGB III)	Maßnahmen für Jugendliche nicht systematisch evaluiert

³ **Fett:** Maßnahmen, die gegenwärtig für Neuzugänge offen stehen; *kursiv:* Maßnahmen, die 2006 noch genutzt wurden, aber mittlerweile abgelöst wurden. Bezüglich der Wirkung bedeutet ein „**PLUS**“ einen positiven Eingliederungseffekt, ein „**NEUTRAL**“ eine neutrale Wirkung und ein „**MINUS**“ einen negativer Effekt auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer. Mangelt es bislang an einer belastbaren Evaluation, so ist dies entsprechend vermerkt.

Typ der Maßnahme	Wirkung
Berufsausbildungsbeihilfe - Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III)	
Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung der Arbeitgeber (§ 235 SGB III)	
Erstattung der Praktikumsvergütung (§ 235b SGB III)	
Förderung der Berufsausbildung durch Leistungen an Träger (§§ 240 ff SGB III)	
Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen durch Leistungen an Träger (§ 246a ff SGB III)	
Förderung von Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder der beruflichen Rehabilitation (§ 248 ff SGB III)	
Förderung von Jugendwohnheimen (§ 252 SGB III)	
Sozialpädagogische Begleitung bei Berufsausbildungsvorbereitung (§ 421m SGB III)	
Einstiegsqualifizierung EQJ (Sonderprogramm)	Nicht verlässlich evaluiert
Förderung abhängiger Beschäftigung	
Personal-Service-Agenturen (§ 37 c SGB III)	MINUS verzögerte Integration in den ersten Arbeitsmarkt (WZB/Infas 2006)
Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen (§§ 217 ff SGB III)	PLUS Eingliederungszuschüsse für Zielgruppen im Hinblick auf Übergang in ungeforderte Beschäftigung wirksam, aber mit sehr hohen Mitnahmeeffekten verbunden; Gesamteffekt auf Arbeitsmarkt unklar (ZEW/IAB/IAT 2005)
Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III)	NEUTRAL Keine Wirkung, überwiegend Mitnahmeeffekte (ZEW/IAB/IAT 2005)
Einstellungszuschuss bei Neugründungen (§§ 225 ff SGB III)	Als Teil der Förderung der Selbstständigkeit evaluiert

Typ der Maßnahme	Wirkung
Einstellungszuschuss bei Vertretung wegen Weiterbildung (§§ 229 ff SGB III)	Nicht evaluiert
Entgeltsicherung für Ältere (§ 421j SGB III)	NEUTRAL keine Effekte erkennbar (ZEW/IAB/IAT 2005)
Beitragsbonus bei Beschäftigung Älterer (§ 421k SGB III)	NEUTRAL keine Effekte erkennbar (ZEW/IAB/IAT 2005)
Arbeitsentgeltzuschuss bei berufl. Weiterbildung Beschäftigter § 417 SGB III)	Nicht evaluiert
Mobilitätshilfen (§§ 53, 54 SGB III)	Nicht evaluiert
Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) – Variante: Beschäftigung	Noch nicht evaluiert (Teil von Hartz IV)
Gezielte Fördermaßnahmen für Behinderte	
Eingliederungszuschüsse für Behinderte (§ 218 Abs. 2 SGB III)	Maßnahmen für Behinderte bislang nicht evaluiert
Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene Schwerbehinderte (§219 SGB III)	
Zuschuss zur Ausbildungsvergütung schwer behinderter Auszubildender (§ 235a Abs. 1 SGB III)	
Eingliederungszuschuss im Anschluss an Aus- oder Weiterbildung (§ 235a Abs. 3 SGB III)	
Probebeschäftigung Behinderter (§ 238 SGB III)	
ABM für Schwerbehinderte (§ 270a Abs. 1 SGB III)	
allgemeine Leistungen für Behinderte: Mobilitätshilfen (§§ 100, 101 Abs. 1 SGB III)	
allgemeine Leistungen für Behinderte: berufliche Aus- und Weiterbildung (§§ 100, 101 Abs. 2 bis 5 SGB III)	
besondere Leistungen für Behinderte: Ausbildungsgeld (§§ 102 -104 SGB III)	
besondere Leistungen für Behinderte: Übergangsgeld (§§ 160 -162 SGB III)	
besondere Leistungen für Behinderte: Übernahme der Teilnahmekosten (§ 109 SGB III)	
Förderung der Ausbildung Behinderter (S 236 SGB III)	

Typ der Maßnahme	Wirkung
Arbeitshilfen für Behinderte (§ 237 SGB III)	
Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen (§ 102 Abs. 2 SGB III und § 40 SGB IX)	
Weitere Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§§ 33 ff SGB IX)	
Förderung der Selbstständigkeit	
Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III, alte Fassung, Zugang bis Juli 2006)	PLUS <i>Reduziert Risiko der Arbeitslosigkeit, aber erhebliche Mitnahmeeffekte; Großteil noch in Förderung; langfristiger Effekt unklar (IAB et al. 2006)</i>
Existenzgründungszuschüsse/„Ich-AG“ (§ 421l SGB III, Zugang bis Juli 2006)	
Gründungszuschuss (neu ab August 2006) (§ 57 SGB III, neue Fassung)	Noch nicht evaluierbar, da neu eingeführt
Einstiegs geld (§ 29 SGB II) – Variante: Selbstständigkeit	Noch nicht evaluiert (Teil von Hartz IV)
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	
Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II – Variante Entgelt	Noch nicht evaluiert (Teil von Hartz IV)
Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II – Variante Mehraufwand	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Grundförderung (§§ 260 ff SGB III)	MINUS verzögerte Integration in den regulären Arbeitsmarkt (COMPASS et al. 2005)
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verstärkte Förderung (§ 266 SGB III)	
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, BSI (§ 279a SGB III)	Nicht evaluiert
Sonstige Maßnahmen	
Freie Förderung (FF) nach § 10 SGB III	Freie Förderung nicht systematisch evaluiert, heterogenes Bündel von Einzelmaßnahmen
Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II: Kinderbetreuung und Pflege	Noch nicht evaluiert (Teil von Hartz IV)
Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II: Schuldnerberatung	
Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II: Psychoso-	

Typ der Maßnahme	Wirkung
ziale Betreuung	
Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II: Suchtberatung	
Andere weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II	
Ergänzende Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF-BA-Programm)	Heterogenes Maßnahmenbündel, keine klare Evaluation
Lohnersatzleistungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit	
Kurzarbeitergeld (§§ 169 ff SGB III)	Keine systematische Evaluation
<i>Winterausfallgeld (§§ 214 SGB III, alte Fassung, 2006 weggefallen)</i>	<i>Nicht evaluiert</i>
Saison-Kurzarbeitergeld (ersetzt bisheriges Winterausfallgeld ab April 2006, § 175 SGB III, neue Fassung) zusammen mit ergänzenden Leistungen wie Zuschuss-Wintergeld, Mehraufwands-Wintergeld (§§ 209 ff SGB III) und Sozialaufwandsersatzung für Arbeitgeber (§ 175a SGB III)	Noch nicht evaluiert
Förderung von Transfermaßnahmen (§ 216a SGB III)	NEUTRAL
Transfer-Kurzarbeitergeld (§ 216b SGB III)	Keine Wirkung nachweisbar (IZA/DIW/Infas 2006)
Förderung der Altersteilzeit (AltersTG)	Nicht evaluiert

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tabelle 4: Ausgaben und Evaluation vor und nach Hartz

	2002			2006	
	Mrd. €	%		Mrd. €	%
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	22,1	100,0	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	15,0	100,0
Nicht evaluierte Maßnahmen <i>darunter</i>	9,7	43,7	Nicht evaluierte Maßnahmen <i>darunter</i>	10,2	68,4
<i>Leistungen für Behinderte</i>	3,1	14,1	<i>Leistungen für Behinderte</i>	2,4	16,3
<i>Leistungen für Jugendliche</i>	3,2	14,5	<i>Leistungen für Jugendliche</i>	1,7	11,2
<i>Altersteilzeit</i>	0,7	3,1	<i>Altersteilzeit</i>	1,3	8,4
			<i>Maßnahmen nach SGB II</i>	3,8	25,6
Evaluierte Maßnahmen	12,4	56,2	Evaluierte Maßnahmen	4,8	31,7
Mit positiver Wirkung <i>darunter</i>	1,4	6,1	Mit positiver Wirkung <i>darunter</i>	4,2	28,1
<i>Eingliederungszuschüsse</i>	1,4	6,1	<i>Förderung beruflicher Weiterbildung</i>	1,3	11,4
			<i>Überbrückungsgeld</i>	1,5	9,8
			<i>Existenzgründungszuschuss</i>	1,0	6,9
			<i>Eingliederungszuschüsse</i>	0,3	1,9
Mit negativer Wirkung <i>darunter</i>	3,2	14,4	Mit negativer Wirkung <i>darunter</i>	0,2	1,5
<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>	2,3	10,6	<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>	0,1	0,7
<i>Strukturanpassungsmaßnahmen</i>	0,8	3,7	<i>Strukturanpassungsmaßnahmen</i>	0,1	0,5
			<i>Personal-Service-Agenturen</i>	0,04	0,3
Mit keiner oder unklarer Wirkung <i>darunter</i>	7,9	35,7	Mit keiner oder unklarer Wirkung <i>darunter</i>	0,3	1,9
<i>Förderung beruflicher Weiterbildung</i>	6,7	30,4	<i>Transferleistungen</i>	0,2	1,4
<i>Überbrückungsgeld</i>	1,0	4,6	<i>Beauftragung Dritter</i>	0,03	0,2
<i>Beauftragung Dritter</i>	0,2	0,8			

Quelle: eigene Zusammenstellung. Anmerkung: Ausgaben im Rahmen des SGB II als nicht evaluiert eingruppiert; dies gilt auch für dem SGB III entlehnte Instrumente. Werden Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse und ABM u.a. im SGB II analog zum SGB III bewertet, so erhöht sich der Anteil evaluierter Maßnahmen auf 40 Prozent bzw. 6,1 Mrd. Euro; 33 Prozent sind dann als positiv zu bewerten (5,0 Mrd. Euro), 2,4 Prozent als neutral (360 Mio. Euro) und 4,8% als negativ (714 Mio. Euro).

Abbildung 1: Ausgaben und Evaluation, 2002 und 2006

