

Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Deutschland nach der Hartz-Reform im internationalen Vergleich

Von Marco Caliendo* und Viktor Steiner**

Durch die *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz-Gesetze“) wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in den letzten Jahren reformiert. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik betreffen diese Reformen insbesondere die Umstrukturierung der Arbeitsvermittlung durch die Einführung von „Personal-Service-Agenturen“, die Förderung von Existenzgründungen („Ich-AG“), Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, Arbeitnehmerüberlassung sowie die Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen („Mini“- und „Midi“-Jobs). Im Zuge der Einführung dieser Instrumente wurden die traditionellen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung der beruflichen Weiterbildung, die sich in der Vergangenheit als wenig effektiv erwiesen haben, deutlich reduziert (vgl. dazu Caliendo und Steiner 2005). Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde auch die wissenschaftliche Evaluation der neuen und bereits bestehenden Instrumente der AAMP verpflichtend vorgesehen.

In diesem Schwerpunkttheft der Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung werden erste Ergebnisse aus der Evaluation ausgewählter Instrumente der AAMP präsentiert, die auf Grundlage der seit kurzem verfügbaren verbesserten Datenbasis erstellt wurden.¹ Die Analysen werden ergänzt durch die Einbeziehung der Erfahrungen anderer Länder mit Instrumenten der AAMP, die zunehmend auch in Deutschland Bedeutung erlangen, für die aber hierzulande zurzeit noch kaum empirische Evaluationsstudien vorliegen.

Ein zentraler Baustein der Hartz-Reformen sind die so genannten Personal-Service-Agenturen (PSA), die seit April 2003 im Auftrag der Agenturen für Arbeit mit dem Verleih von vormals Arbeitslosen betraut sind. Ziel ist, eine Brücke in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen, wobei die Inanspruchnahme dieses Instruments bisher sehr gering ist. Auch ist die erhoffte Integrationswirkung für Teilnehmer bisher ausgeblieben, wie die auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit und Daten aus ergänzenden Befragungen basierende statistische Evaluationsstudie von *Doris Hess, Petra Kaps* und *Hugh Mosley* zeigt.

* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), E-Mail: mcaliendo@diw.de

** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Freie Universität Berlin, E-Mail: vsteiner@diw.de

¹ Die hier präsentierten Ergebnisse basieren auf dem jeweils ersten Bericht der an der wissenschaftlichen Evaluation der Hartz-Gesetze beteiligten Evaluatoren der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente; vgl. dazu Bundesregierung (2006). Weiterführende Erkenntnisse über die – auch längerfristigen – Effekte der einzelnen Instrumente versprechen die Ergebnisse der zweiten Evaluationsrunde, die voraussichtlich Anfang 2007 veröffentlicht werden. Der zweite Bericht zur wissenschaftlichen Evaluation der durch die Hartz-Gesetze reformierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde von den beteiligten Evaluatoren Ende Juni 2006 dem Auftraggeber übergeben.

Nach den Ergebnissen dieser Studie scheint der Einsatz in einer PSA im Vergleich zur Kontrollgruppe den Übergang in eine reguläre Beschäftigung um fast einen Monat zu verzögern. Darüber hinaus liegen die monatlichen Maßnahmekosten in den Jahren 2003 und 2004 deutlich über den ansonsten entstandenen Transferleistungen. Die Autoren folgern daraus, dass die PSA in der bis Mitte 2005 gegebenen Ausgestaltung weder effektiv noch effizient sind.

Als ein weiteres innovatives Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht gründungswilligen Arbeitslosen – neben dem schon seit längerem bestehenden Überbrückungsgeld (ÜG) – seit Anfang 2003 der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) zur Verfügung. Die im Beitrag von *Hans J. Baumgartner, Marco Caliendo und Viktor Steiner* präsentierten Evaluationsergebnisse zeigen, dass a) die beiden Programme unterschiedliche Zielgruppen attrahieren, b) die Teilnehmer beider Programme im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von nicht geförderten Arbeitslosen 16 Monate nach Beginn der Maßnahmen eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit haben, arbeitslos gemeldet zu sein, und c) sich die beiden Förderprogramme hinsichtlich bestimmter Erfolgsfaktoren der Nachhaltigkeit der Gründung unterscheiden.

Andreas Ammermüller, Bernhard Boockmann, Michael Maier und Thomas Zwick präsentieren in ihrem Beitrag Ergebnisse einer Evaluation von Eingliederungszuschüssen und Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer. Es wird auf der methodischen Basis natürlicher Experimente unter Verwendung der Datenbasis „Integrierte Erwerbsbiographien“ der BA untersucht, ob förderberechtigte Personen im Vergleich zur Situation ohne diese Instrumente früher aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechseln. Die Schätzergebnisse weisen darauf hin, dass durch die Förderung durch Eingliederungszuschüsse zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind. Für die Entgeltsicherung ergeben sich hingegen keine signifikanten Maßnahmeeffekte.

Wie auch *Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen und Gesine Stephan* auf Basis eines unterschiedlichen methodischen Ansatzes zeigen, können sich Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwelter Vermittlung positiv auf die Beschäftigungschancen der Geförderten auswirken. Verglichen werden Erwerbsverläufe von Personen, die im ersten Quartal 2002 eine geförderte Beschäftigung aufgenommen haben, mit denen einer Kontrollgruppe nicht geförderter Personen. Der Anteil der Personen in regulärer Beschäftigung liegt demnach gut zwei Jahre nach Beginn der Förderung in der Gruppe der Geförderten 30 bis 50 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe.

Der Beitrag von *Michael Fertig und Jochen Kluge* untersucht die Effekte der im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommenen Neuregelungen der Arbeitnehmerüberlassung und der geringfügigen Beschäftigung. Der Fokus liegt hierbei jeweils auf den Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Anzahl und Struktur der Beschäftigung in Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. Die ökonometrischen Analysen ergeben eine mehr oder weniger starke Zunahme für alle drei Beschäftigungsformen, wobei die starke Zunahme der Minijobs aber nur zu einem geringen Teil mit einem effektiven Beschäftigungsanstieg verbunden ist. Vorläufige Ergebnisse aus Implementationsanalysen und Befragungen zeigen, dass „Kleebeeffekte“ der Zeitarbeit und eine „Brückenfunktion“ der Minijobs kaum festzustellen sind, während Midijobs unter Umständen eine „Brücke“ in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sein könnten.

Hilmar Schneider untersucht in seinem Beitrag die Wirksamkeit der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor und nach den Hartz-Reformen. Die Evaluationsergebnisse weisen darauf hin, dass sich durch die Reform die Effektivität fast aller Weiterbildungsmaßnahmen spürbar verbessert hat. Dies wird in der Studie auf verbessertes Qualitätsmanagement, stärkeren Wettbewerb unter den Bildungsträgern und mehr Konsumentensouveränität zurückgeführt, während die mit der Reform einhergehende Teilnehmerselektion für das Ergebnis eher von untergeordneter Bedeutung zu sein scheint. Eine Kosten-Nutzenanalyse zeigt allerdings, dass sich die Investition in berufliche Weiterbildung für die Arbeitslosenversicherung zumindest kurzfristig nach wie vor nicht rechnet.

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist in anderen europäischen Ländern – nicht zuletzt wegen der bis vor kurzem unzureichenden Datenlage hierzulande – zum Teil deutlich weiter fortgeschritten als in Deutschland. Im Beitrag von *Stefanie Behncke*, *Markus Frölich* und *Michael Lechner* wird die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz der deutschen gegenübergestellt. Beide Länder haben viele Gemeinsamkeiten bezüglich Zielsetzung, Instrumenten und institutionellen Reformen von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Da in der Schweiz schon früher einer informative Datenbasis zur Verfügung stand, können bereits ausführliche Evaluationsergebnisse präsentiert und diskutiert werden.

Auch in Österreich hat die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten 10 Jahren zugenommen. Der Beitrag von *Helmut Hofer* und *Andrea Weber* bietet einen Überblick zur Praxis und zu den vorliegenden Evaluationsergebnissen der wichtigsten in Österreich eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Untersucht werden die Politikstrategien im Hinblick auf die Zusammensetzung der Programme und deren Kosten im Zeitablauf.

In ihrem Beitrag untersuchen *Anders Forslund* und *Oskar Nordström Skans* die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik für junge Erwachsene in Schweden. Die Ergebnisse zeigen, dass Maßnahmen für junge Erwachsene vor allem bei kurzer Arbeitslosigkeit effektiver sind als Maßnahmen für andere Arbeitslose. Insgesamt zeigt sich, dass Programme für junge Erwachsene den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung beschleunigen, entweder weil sie die Teilnehmer abschrecken oder weil die Jobsuche im Vorfeld der Programme besser gefördert wird.

Der Zusammenhang zwischen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung, Renten- bzw. Erwerbsunfähigkeitsversicherung) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird von *Jan C. van Ours* am Beispiel der Niederlande analysiert. Untersucht wird dabei vor allem, wie die mit Lohnersatzleistungen verbundenen Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Ein- und Austritte in die Versicherungssysteme beeinflussen. Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass diese Anreize wesentlich von den Beratungs- und Sanktionsaktivitäten der Arbeitsagenturen beeinflusst werden.

Im abschließenden Beitrag untersuchen *Michal Myck* und *Howard Reed* für Großbritannien die Auswirkungen von Reformen der Labour-Regierung im Transferbereich auf das individuelle Arbeitsangebotsverhalten. Die empirische Analyse zeigt, dass finanzielle Anreize das individuelle Erwerbsverhalten insbesondere für Familien mit Kindern und für Personen mit Erwerbsminderung ökonomisch signifikant beeinflussen. Die Simulationser-

gebnisse weisen darauf hin, dass die Einführung des „Working Family Tax Credit“ mit einer Zunahme des Arbeitsangebots in der Größenordnung von knapp 40000 Personen verbunden war.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die empirische Evaluationsforschung in Deutschland mit den Evaluationen der Hartz-Gesetze einen bedeutenden Schritt vorangekommen ist. Nachdem sie lange Zeit – trotz hoher Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – vernachlässigt wurde, wird sie nun systematisch und für alle Instrumente betrieben. Dies geschieht u. a. auf Grundlage von neuen administrativen Datenquellen, die den Vergleich mit den Datenquellen anderer Länder nicht scheuen müssen. Trotz allem haben die jetzt präsentierten Ergebnisse zunächst nur einen vorläufigen Charakter und müssen durch längerfristige Studien zu den Effekten der verschiedenen Instrumente ergänzt werden. Erst dann wird es möglich sein, einen optimalen „Instrumenten-Mix“ für die deutsche Arbeitsmarktpolitik zu bestimmen und die Mittel effektiv und effizient einzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Bundesregierung (Hrsg.) (2006): *Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Bundestagsdrucksache 16/505. Berlin.
- Caliendo, Marco und Viktor Steiner (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 2–3, 396–418.