

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Evaluierung von Hartz I - III im Überblick

- INFO-BRIEF -

Arnold Bug

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: RD Arnold Bug

Die Evaluierung von Hartz I - III im Überblick

INFO-BRIEF WD 6 - 3000-126/06

Abschluss der Arbeit: 29.01.2007

Fachbereich WD 6: Arbeit und Soziales

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Reform der Bundesagentur für Arbeit	4
2.1.	Kundenzentrum	4
2.2.	Systematisierung der Vermittlung	4
2.3.	Virtueller Arbeitsmarkt	5
3.	Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik - Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums	5
3.1.	Klassische Förderungsinstrumente	6
3.1.1.	Förderung der beruflichen Weiterbildung	6
3.1.2.	Eingliederungszuschüsse	6
3.1.3.	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	7
3.2.	Vermittlungsnahе Dienstleistungen	7
3.2.1.	Personal-Service-Agenturen	7
3.2.2.	Vergabe der Vermittlung an Dritte	8
3.2.3.	Vermittlungsgutscheine	8
3.2.4.	Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	9
3.3.	Existenzgründungsförderung (Ich-AG und Überbrückungsgeld)	9
3.4.	Förderung älterer Arbeitnehmer	10
3.4.1.	Beitragsbonus und Entgeltsicherung	10
3.4.2.	Erleichterte Befristung	11
3.5.	Beschäftigungspolitische Maßnahmen	11
3.5.1.	Mini-Jobs und Midi-Jobs	12
3.5.2.	Zeitarbeit	12
4.	Geschlechtsspezifische Auswirkung der Reformen	13
5.	Zusammenfassung	13

1. Einleitung

Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I - III) wurde zwischen 2002 und 2004 ein ganzes Paket von Neuregelungen und Änderungen in fast allen Bereichen der Arbeitsförderung verabschiedet. Ziel war es dabei, nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ die Autonomie und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Während Hartz I und II, die zum 01.01.2003 in Kraft traten, vor allem die zentralen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in diesem Sinne neu ausrichteten und neue Instrumente schafften, die Rahmenbedingungen für Zeitarbeit flexibler gestalteten und die Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich neu regelten, normierte Hartz III mit Wirkung vom 01.01.2004 im Wesentlichen den Umbau der Arbeitsverwaltung zur heutigen Bundesagentur für Arbeit (BA) mit dem Ziel der Schaffung einer modernen Dienstleistungseinrichtung am Arbeitsmarkt.

Am 20.12.2006 hat die Bundesregierung ihren Bericht 2006 zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgelegt. Darin wird eine Bestandsaufnahme zur Wirksamkeit der ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ("Hartz I-III") vorgenommen. Die Bundesregierung folgt damit einem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 14.11.2002. Ein erster Zwischenbericht dazu war dem Deutschen Bundestag bereits am 01.02.2006 zugeleitet und von diesem zur Kenntnis genommen worden (BT-Drs. 16/505). Ausgeklammert bleibt die durch Hartz IV eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch - SGB II).

Der Schlussbericht, der die zentralen Aussagen des Zwischenberichts bekräftigt, stellt nunmehr abschließend die grundlegenden Ergebnisse der Evaluierung der durch die Hartz-Gesetzgebung neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik dar. Er fasst insgesamt über 2000 Seiten Einzelberichte zusammen. Untersuchungsschwerpunkte waren wie bereits im Zwischenbericht die Organisationsreform der BA und die Wirksamkeit der reformierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. An der bisher umfassendsten Evaluierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik waren mehr als 20 Forschungseinrichtungen mit rund 100 Forschern und Forscherinnen beteiligt. Während die Untersuchungen zum Umbau der BA einen Zeitraum bis zum Frühjahr 2006 abbilden, bleiben die Beobachtungszeiträume für die Evaluierung der Wirkungen der Arbeitsmarktinstrumente zum Teil deutlich dahinter zurück und beziehen sich häufig auf frühere Zeiträume. Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

2. Reform der Bundesagentur für Arbeit

Der mit der Reform eingeleitete organisatorische Umbau der BA, der noch nicht in vollem Umfang vollzogen ist und sich daher einer abschließenden Beurteilung entzieht, geht dem Bericht zufolge in die richtige Richtung. Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Arbeit der BA würden deutlich gesteigert. Begrüßt werden die verbindlichen Zielvereinbarungen zwischen den verschiedenen Organisationsebenen der BA und das damit verbundene Controlling. Die neue Transparenz erlaube erstmalig eine fundierte Diskussion über die Qualität ihrer Dienstleistungen. Bemängelt wird jedoch das hohe Maß an zentraler Detailsteuerung, das einen eher geringen Handlungsspielraum der Agenturen zur Folge habe.

2.1. Kundenzentrum

Das Herzstück der Organisationsreform der BA ist das Modell des Kundenzentrums, das den Kundenstrom in den Arbeitsagenturen systematisch steuern und die Beratungsleistung verbessern soll. Tatsächlich wurde die Vorgabe, mindestens 60% der arbeitnehmerorientierten Vermittlungskapazitäten für Beratungsgespräche bereitzustellen, dem Bericht zufolge im März 2006 fast erreicht.

2.2. Systematisierung der Vermittlung

Zur Systematisierung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses führt die BA seit 2005 arbeitnehmerorientierte Handlungsprogramme ein, die eine zielgerichtete und passgenaue Vermittlung bei adäquatem Mitteleinsatz ermöglichen sollen, und differenziert die Kunden¹ der Arbeitsagenturen nach Marktkunden mit wenig Unterstützungsbedarf, Beratungskunden, bei denen mit einer gewissen Unterstützung ein Übertritt ins Arbeitslosengeld II verhindert werden kann, und Betreuungskunden, deren Wiedereingliederung erheblicher Anstrengungen bedarf. Als Folge der Konzentration auf die Beratungskunden erfahren die Personen mit den schlechtesten Integrationsaussichten und dem höchsten Betreuungsbedarf (Betreuungskunden) von den Arbeitsagenturen nur wenig Unterstützung. Dahinter steht die Annahme, dass ein entsprechender Erfolg erst nach Übertritt in Leistungen nach dem SGB II eintreten würde und sich daher eine Förderung für die Bundesagentur für Arbeit aus der Sicht des Versicherungsbereichs nicht rentiere. Anfang 2006 waren dem Bericht zufolge durchschnittlich ein Drittel der Neuzugänge in

1 Anstelle der in den Berichten regelmäßig anzutreffenden männlichen und weiblichen Formen der betreffenden Personengruppen wird vorliegend der Verständlichkeit und Kürze wegen auf das generische Maskulinum zurückgegriffen.

die Arbeitslosigkeit Betreuungskunden. Im Zwischenbericht wird darauf hingewiesen, dass die Orientierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen sei. Bei konsequenter Umsetzung dieser betriebswirtschaftlichen Logik bestehe die Gefahr, dass das Ziel einer Minimierung der Kosten für die gesamte Volkswirtschaft durch frühzeitige Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit aus dem Blickfeld der BA gerate. Der Schlussbericht verzeichnet demgegenüber nur vereinzelte vehemente Kritik durch Mitarbeiter der BA am grundsätzlichen Ausschluss der Betreuungskunden.

Insgesamt äußern sich dem Bericht zufolge die Mitarbeiter eher positiv zur Neuorganisation, und auch die Zufriedenheit der Arbeitslosen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit nahm zwischen 2004 und 2006 leicht zu. Bei den Arbeitgebern ist im gleichen Zeitraum zumindest die Weiterempfehlungsabsicht als Ausdruck einer stabilen Kundenbindung gestiegen.

2.3. Virtueller Arbeitsmarkt

Teilweise kritisch wird die Einführung des virtuellen Arbeitsmarkts bewertet, der die Vermittlungsarbeit optimieren und eine Selbstaktivierung der Kunden bewirken sollte. Während das interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (VerBIS) bei den Mitarbeitern der BA große Zustimmung erfährt, erweisen sich insbesondere die webbasierten Dienstleistungen der Jobbörse laut Schlussbericht nur als eingeschränkt nutzerfreundlich. Sie seien, wie bereits der Zwischenbericht vermerkt, am ehesten für technikversierte Marktkunden geeignet. Die erwartete entlastende Wirkung auf die Vermittlungsfachkräfte ist jedenfalls bisher ausgeblieben.

3. Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik - Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Zu den Schwerpunkten der Evaluierung gehörten neben den lediglich neu justierten „klassischen“ arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschuss, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) die neu eingeführten vermittlungsnahen Dienstleistungen (Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter mit Vermittlungsleistungen, Vermittlungsgutscheine und Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen) und die Existenzgründungsförderung („Ich-AG“ und Überbrückungsgeld). Untersuchungsgegenstand waren aber auch beschäftigungspolitische Maßnahmen (Mini-/Midi-Jobs und Zeitarbeit) sowie die speziellen Regelungen

für ältere Arbeitnehmer (Beitragsbonus, Entgeltsicherung und erleichterte Befristung). Zentrales Kriterium der Evaluierung waren die Wirkungen im Hinblick auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit.

3.1. Klassische Förderungsinstrumente

3.1.1. Förderung der beruflichen Weiterbildung

Im Zuge der Reformen erfolgte Anfang 2003 eine Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) hin zu einer stärkeren Beachtung von Integrationszielen und Effizienz. Die Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote von 70 %² für die Zulassung von FbW-Maßnahmen durch die BA wird von den Arbeitsagenturen insgesamt eher positiv beurteilt, hat allerdings, wie bereits der Zwischenbericht feststellt, eine Bestenauslese zulasten der Zielgruppenorientierung begünstigt. Der Bildungsgutschein verstärkte diese Selektion noch, denn gut Qualifizierte könnten mit der damit verbundenen Wahlfreiheit besser umgehen. Seit 2005 werden externe Zertifizierungsstellen für Maßnahmen der FbW eingerichtet, die bisher noch nicht in allen Arbeitsagenturbezirken bestehen.

Quantitative Wirkungsanalysen gelangten dem Zwischenbericht zufolge zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen zur FbW die Vermittlungschancen der Teilnehmer kurzfristig verbessern, aber keine nachhaltige Wirkung zeigen. Vor allem Teilnehmer an relativ langen Maßnahmen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, sind aber, wie im Abschlussbericht hervorgehoben wird, nach Beendigung der Maßnahme deutlich häufiger erwerbstätig als vergleichbare Nichtteilnehmer. Hierbei konnten jedoch die eingeleiteten Reformen noch nicht berücksichtigt werden. Die Reform bewirkt aber offenbar bei allen FbW-Maßnahmen eine Abschwächung des sog. Lock-In-Effekts (Verminderung von Vermittlungs- und Eigensuchaktivität während der Maßnahme).

3.1.2. Eingliederungszuschüsse

Zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zählen nach wie vor Eingliederungszuschüsse (EGZ). Dabei handelt es sich um zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse, die bei Neueinstellung förderungsbedürftiger Arbeitnehmer an Arbeitgeber gezahlt werden können. Die Umorientierung zu stärkerer Beachtung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei den EGZ hatte bereits vor der eigentlichen Reform (2004)

2 Anteil der Absolventen, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

eingesetzt, so dass sich der Umgang der Agenturen mit diesem Instrument mit der Reform kaum verändert hat.

Quantitative Wirkungsanalysen zeigen als Folge der seit 2002 geltenden Neugestaltung der EGZ bei älteren Arbeitslosen eine Erhöhung der Beschäftigungschancen vor allem bei förderungswürdigen Frauen in Ostdeutschland. Dem Zwischenbericht zufolge führen EGZ nicht zu zusätzlichen oder vorgezogenen Einstellungen, beeinflussen aber wohl die Personenauswahl. Beklagt werden allerdings auch Mitnahmeeffekte.

3.1.3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) fördert die BA durch pauschalierte Lohnkostenzuschüsse die befristete Einstellung förderungsbedürftiger Arbeitsloser. ABM, deren Einsatz seit 2000 stark rückläufig ist, werden seit der Neuregelung im Jahre 2004 auf besonders förderungsbedürftige Personen konzentriert. In der Praxis kommen sie in Agenturbezirken mit Problemlagen vor allem in Ostdeutschland zum Einsatz.

Der Bericht bestätigt frühere Befunde, denen zufolge die Integrationschancen durch Teilnahme an ABM eher verschlechtert werden. Jedoch gab es Hinweise auf eine Abschwächung der negativen Integrationswirkung im Berichtszeitraum. Die Beschäftigungsfähigkeit wird aufgrund der Zunahme der berufsfachlichen Fähigkeiten und psychosozialer Effekte zunächst verbessert; dieses Niveau kann jedoch häufig aufgrund der ungünstigen Arbeitsmarktsituation nicht aufrechterhalten werden. Dem Bericht zufolge konnte verschiedentlich durch Verbesserung der regionalen Infrastruktur oder temporäre Nachfrageeffekte zumindest eine gewisse Strukturwirksamkeit von ABM festgestellt werden, die jedoch nach Aussage des Schlussberichts nicht verallgemeinerbar ist.

3.2. Vermittlungsnahе Dienstleistungen

Ein uneinheitliches Bild ergibt die Evaluierung der neuen vermittlungsnahen Dienstleistungen, die einer beschleunigten Vermittlung Arbeitsloser in versicherungspflichtige Beschäftigung dienen sollen.

3.2.1. Personal-Service-Agenturen

Die durch Hartz I eingeführten Personal-Service-Agenturen (PSA) sollen Arbeitslose befristet einstellen und sie an andere Betriebe verleihen. Ziel ist aber nicht der Verleih selbst, sondern die Dauereinstellung in einem der entleihenden Betriebe. In verleihfreien

Zeiten sollen die PSA ihre Beschäftigten bei der Suche nach einem Arbeitsplatz bzw. bei der Qualifizierung oder Weiterbildung unterstützen. Dafür zahlt die BA in den ersten sechs Monaten eine monatliche Fallpauschale von 500 Euro. Bereits im Mai 2003 verfügte dem Bericht zufolge jeder Arbeitsagenturbezirk über eine PSA. Ende 2004 gab es 27.000 PSA-Beschäftigte, 2005 im Jahresdurchschnitt 17.000.

Obwohl erfolgreiche PSA-Betreiber oft bereits auf Erfahrungen mit der gewerblichen oder integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen konnten, stellt der Bericht in der Praxis Umsetzungsmängel fest: So seien die Betreiber häufig an vermittlungorientierter Arbeitnehmerüberlassung überhaupt nicht interessiert, und auch die Weiterbildungsverpflichtung werde in vielen Fällen nicht eingelöst.

Die quantitative Wirkungsanalyse zeigt für PSA-Beschäftigte zunächst eine negative Integrationswirkung, die vor allem auf den Lock-In-Effekt (s.o. 3.1.1.) zurückgeführt wird. Die Verschlechterung der Eingliederungschancen bewertet der Bericht vor allem vor dem Hintergrund des hohen Anteils Jugendlicher unter 25 Jahren bei den PSA-Beschäftigten (2005 ca. 55%) als kritisch.

Mit Wirkung vom 01.01.2006 wurde die Verpflichtung der Einrichtung einer PSA in jedem Arbeitsagenturbezirk aufgehoben.

3.2.2. Vergabe der Vermittlung an Dritte

Bereits seit 2002 können private Dritte mit Teilaufgaben oder mit der gesamten Vermittlung eines Arbeitslosen beauftragt werden. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit hat ein Arbeitsloser einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines privaten Vermittlers. Dem Bericht zufolge kam es jedoch durch die Beauftragung Dritter, für die die BA 2003 und 2004 im Durchschnitt 604 Euro, 2005 755 Euro aufwandte, zu keiner nachweisbaren Verkürzung der Arbeitslosigkeit.

3.2.3. Vermittlungsgutscheine

Ebenfalls 2002 wurden die Vermittlungsgutscheine eingeführt, die Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnen, selbst private Vermittlungsdienste ihrer Wahl in Anspruch zu nehmen. Seit 2005 besteht nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit ein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Vermittlungsscheins. Bei erfolgreicher Vermittlung in eine Beschäftigung von mindestens sechs Monaten wird seit 2005 von der BA ein einheitlicher Betrag von 2.000 Euro gezahlt. Die Zahl der Vermittlungsgutscheine stieg nach dem Bericht im Zeitverlauf an und lag 2004 bei 714.000. Eingelöst wurden jedoch deutlich weniger

als 10 % der ausgegebenen Gutscheine. Aufgrund fehlender Qualitätsstandards gab es hier ausweislich des Zwischenberichts zunächst Mängel bei der Umsetzung. Inzwischen hat sich die Branche dem Schlussbericht zufolge jedoch mit der Bundesregierung auf Qualitätsstandards bei der Vermittlung geeinigt.

Während der Zwischenbericht noch keine messbare Verbesserung der Eingliederungschancen durch Vermittlungsgutscheine feststellen konnte, bescheinigt der Schlussbericht eine positive Integrationswirkung: Arbeitslose, die einen Vermittlungsgutschein erhalten hätten, seien deutlich früher wieder in Beschäftigung gewesen als vergleichbare Arbeitslose ohne Vermittlungsgutschein.

3.2.4. Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Seit 2003 kann die BA gegen eine erfolgsabhängige Vergütung Träger mit Eingliederungsmaßnahmen beauftragen, deren konkrete Inhalte von ihr nicht vorgegeben werden. Darunter können alle Aktivitäten fallen, die dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt dienen, soweit sie nicht durch andere Instrumente des SGB III abgedeckt sind.

Hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Maßnahmen haben sich indes Hoffnungen, die der Zwischenbericht andeutete, nicht erfüllt: Während dieser noch Hinweise auf eine positive Integrationswirkung der Maßnahmen ausmachte, kommt der Schlussbericht aufgrund quantitativer Wirkungsanalysen zu dem Ergebnis, dass die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nicht zu einer früheren Beendigung der Arbeitslosigkeit führt. Dieses Ergebnis wird allerdings von Seiten der Agenturen für Arbeit auch darauf zurückgeführt, dass die Träger den experimentellen Gestaltungsspielraum, den ihnen die Beauftragung eröffne, nicht immer ausreichend nutzten.

3.3. Existenzgründungsförderung (Ich-AG und Überbrückungsgeld)

Mit dem 2003 neu geschaffenen, zum 01.08.2006 jedoch wieder eingestellten Existenzgründungszuschuss (sog. Ich-AG) konnten Existenzgründer bis zu 3 Jahre lang eine degressive Förderung erhalten. Der Existenzgründungszuschuss ging dem Bericht zufolge nicht zulasten der seit 1986 etablierten Förderung der Selbständigkeit durch das Überbrückungsgeld, das nur für sechs Monate gewährt wird. Dem Schlussbericht zufolge stieg bis 2004 auch die Zahl der Förderungen durch Überbrückungsgeld kontinuierlich an. 2004 wurden von der BA 248.000 Existenzgründungen gefördert, davon 37 % als Ich-AG. Der Existenzgründungszuschuss kam nach dem Bericht überproportional in

Ostdeutschland zum Einsatz und wurde häufiger von Frauen als von Männern in Anspruch genommen.

Das Motiv von Existenzgründern war häufig nicht in erster Linie unternehmerische Überzeugung, sondern die Aussicht auf Beendigung der Arbeitslosigkeit. Viele Existenzgründer hatten daher kein für die Selbständigkeit geeignetes Konzept. Nur wenige der Geförderten haben eine Existenzgründungsberatung durch die BA erhalten, die sich dazu auch weder zeitlich noch inhaltlich in der Lage sah, aber auch eine externe Beratung wurde nicht immer in Anspruch genommen. Die für die Förderung seit Ende 2004 erforderlichen Tragfähigkeitsbescheinigungen waren, wie aus dem Zwischenbericht hervorgeht, offenbar zunächst relativ leicht zu erhalten. Auch konnten danach Hinweise auf Mitnahmeeffekte und Missbrauch festgestellt werden.

Die quantitative Wirkungsanalyse bescheinigt der Ich-AG allerdings ebenso wie dem Überbrückungsgeld arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit: Geförderte Existenzgründer waren in einem Zeitraum von bis zu 28 Monaten nach Förderbeginn deutlich häufiger erwerbstätig als eine Vergleichsgruppe. Allerdings dauerte die Ich-AG-Förderung zum Ende des Beobachtungszeitraums noch an, wenn auch auf niedrigem Niveau.

Zum 01.08.2006 wurden die beiden Instrumente der Existenzgründungsförderung zu einem einheitlichen Gründungszuschuss zusammengeführt, der nicht mehr Gegenstand der Evaluierung war. Existenzgründer erhalten nun in einer ersten Phase (9 Monate) einen pauschalierten Zuschuss neben dem Arbeitslosengeld, in einer zweiten Phase (6 Monate) nur noch die - dann als Ermessensleistung ausgestaltete - Pauschale. Mit dieser Neuregelung werden teilweise die Ergebnisse des Zwischenberichts aufgegriffen. So müssen Existenzgründer neben einem Geschäftsplan mit Tragfähigkeitsbescheinigung ihre persönliche und fachliche Eignung darlegen und bei Vorliegen begründeter Zweifel an entsprechenden Vorbereitungsmaßnahmen teilnehmen.

3.4. Förderung älterer Arbeitnehmer

Eine Reihe 2003 eingeführter Reformelemente zielt auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmer ab.

3.4.1. Beitragsbonus und Entgeltsicherung

Hierzu gehören der Beitragsbonus, bei dem Arbeitgeber, die Arbeitnehmer ab 55 Jahren einstellen, von den Beiträgen zur Arbeitsförderung freigestellt werden, und die Entgelt-

sicherung für ältere Arbeitslose, bei der Arbeitslosen ab 50 Jahren ein Zuschuss gewährt wird, wenn sie eine niedriger entlohnte Beschäftigung annehmen.

Sowohl Beitragsbonus als auch Entgeltsicherung wurden nur selten in Anspruch genommen. Beide Instrumente sind den Akteuren des Arbeitsmarktes dem Bericht zufolge insgesamt wenig bekannt. Vor allem erfolge seitens der Agenturen für Arbeit kein aktivierender Einsatz der Entgeltsicherung durch frühzeitige Information zu Beginn der Arbeitslosigkeit.

Eine statistisch nachweisbare Wirkung der beiden Förderinstrumente auf die Beschäftigungschancen Älterer konnte nach Aussage des Schlussberichts nicht zuletzt wegen der geringen Wahrnehmung nicht festgestellt werden. Die überwiegende Mehrheit der Einstellungen wäre danach auch ohne Förderung erfolgt.

Beide Instrumente wurden zum Jahreswechsel 2005/2006 um zwei Jahre verlängert.

3.4.2. Erleichterte Befristung

Die erleichterte Befristung von Beschäftigungsverhältnissen älterer Arbeitnehmer, die ab 58 Jahren (von 2003 bis 2006 ab 52 Jahren) möglich war, war dem Bericht zufolge bei den Arbeitsmarktakteuren ebenfalls wenig bekannt. In einer quantitativen Wirkungsanalyse konnte kein Beschäftigungseffekt durch die erleichterte Befristung festgestellt werden.

Die Regelung verstößt nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22.11.2005 wegen des Verbots der Altersdiskriminierung in der bisherigen Form gegen EU-Recht und kann daher nicht mehr angewandt werden. Deshalb soll dieses Instrument europarechtskonform neu gestaltet werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 16/3793) wurde am 14.12.2006 vom Deutschen Bundestag in erster Lesung beraten. Nach der Begründung des Entwurfs müsse wegen der schwierigen Beschäftigungssituation Älterer die Möglichkeit der erleichterten Befristung ab dem 52. Lebensjahr bestehen bleiben. Die Altersgrenze wurde daher in der Neufassung beibehalten, daneben wird allerdings eine mindestens viermonatige Arbeitslosigkeit vorausgesetzt. Es bleibt abzuwarten, ob mit dieser arbeitsmarktbezogenen Einschränkung den europarechtlichen Vorgaben Genüge getan wird.

3.5. Beschäftigungspolitische Maßnahmen

Die im Rahmen der Hartz-Reform mit Wirkung vom 01.04.2003 vorgenommene Reformierung der bei den Sozialabgaben begünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (sog. Mini-Jobs) und die gleichzeitige Einführung der sog. Midi-Jobs mit gleichzeitiger Steigerung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sollten zur Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen ebenso beitragen wie Deregulierungsmaßnahmen im Bereich der Zeitarbeit.

3.5.1. Mini-Jobs und Midi-Jobs

Die Mini-Jobs (bis 400 Euro) und ihre Reform sind bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern gut bekannt und werden insgesamt positiv bewertet. Der Nettozuwachs von knapp 1,6 Mio. Mini-Jobbern von März 2003 bis Juni 2006 (mit Schwerpunkt im Dienstleistungssektor) ist dem Bericht zufolge auf die Reform zurückzuführen. Davon waren allerdings 390.000 ausschließlich geringfügig beschäftigt, darunter überproportional viele Jüngere, Ältere und Frauen. Die Untersuchungen ergaben aber auch, dass Mini-Jobs entgegen den in sie gesetzten Erwartungen keine Brücke in voll versicherungspflichtige Beschäftigung darstellen, sondern ein eigenes Arbeitsmarktsegment bilden. Inwieweit eine Substitution versicherungspflichtiger Beschäftigung durch Mini-Jobs stattgefunden hat, konnte nicht geklärt werden.

Anders als bei den Mini-Jobs fehlen in der Praxis häufig Kenntnisse über die neuen Midi-Jobs (400 - 800 Euro), die zumeist nur unzureichend von Mini-Jobs unterschieden werden. Durch die Reform konnten nach dem Evaluierungsbericht bis Ende 2004 30.000 Beschäftigungsverhältnisse als Midi-Jobs geschaffen oder gesichert werden (demgegenüber war der Zwischenbericht noch von einer vierfach höheren Zahl ausgegangen). Bei den Midi-Jobs liegt der Frauenanteil bei 75 %. Der Schlussbericht stellt allerdings Anhaltspunkte dafür fest, dass Midi-Jobs anders als Mini-Jobs als Brücke in eine voll versicherungspflichtige Beschäftigung geeignet sein können.

3.5.2. Zeitarbeit

Die Deregulierung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung durch Wegfall des besonderen Befristungsverbots, des Wiedereinstellungs- und des Synchronisationsverbots sowie die Beschränkung der Arbeitnehmerüberlassung auf 24 Monate bei Einführung des Grundsatzes von Equal Pay und Equal Treatment im Entleihbetrieb wird von den Akteuren des Arbeitsmarkts übereinstimmend positiv bewertet. Dem Bericht zufolge ist aufgrund der Reform die jahresdurchschnittliche Zahl von Zeitarbeitnehmern im Zeit-

raum von 2003 bis 2005 um 144 000 auf 444.000 gestiegen. Die Zahl der Neueinstellungen ist mit 738.000 im Jahr 2005 in diesem Segment überproportional hoch, jedoch dominieren kurzfristige Arbeitsverhältnisse von bis zu drei Monaten Dauer.

4. Geschlechtsspezifische Auswirkung der Reformen

Ein Ziel der aktiven Arbeitsförderung ist die Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen (§ 8 SGB III). Bei der Evaluation wurden daher auch Aspekte des Gender-Mainstreaming beachtet.

Dem Bericht zufolge konnten den Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2005 zuverlässige Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Wirkungen der Reformen nicht entnommen werden. Überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktwirkungen für Frauen werden nur bei Eingliederungszuschüssen und geförderten Existenzgründungen konstatiert.

Zugleich fällt auf, dass die Mehrzahl der zusätzlichen Mini-Jobber Frauen waren. Sie stellten außerdem zwei Drittel der ausschließlich geringfügig Beschäftigten und 57 % der Minijobber im Nebenerwerb. Auch bei den Midi-Jobs war der Frauenanteil überaus hoch und hat sich im Zeitverlauf offenbar vergrößert: Ging der Zwischenbericht noch von gut 60 % aus, sind es nach Feststellung des Schlussberichts 75 %. Ähnliches gilt für den Bereich der Zeitarbeit, denn auch hier war bei den infolge der Reform zusätzlich Beschäftigten der Frauenanteil überproportional. Somit scheint die Reform bestehende Tendenzen zu einer geschlechterdifferenzierten Segmentierung des Arbeitsmarkts eher verstärkt zu haben.

5. Zusammenfassung

Die Evaluierungsberichte zeigen, dass zumindest ein Teil der durch die Hartz-Reformen eingeführten Veränderungen erfolgreich war bzw. sich auf gutem Wege befindet. Dies gilt insbesondere für den Umbau der BA zu einer modernen und effizienten Dienstleistungseinrichtung. Bei der Neuorientierung des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind teilweise ebenfalls positive Integrationswirkungen festzustellen. Dies lassen dem Schlussbericht zufolge auch die Ergebnisse der Makroanalysen erkennen. Dabei gebe es Hinweise, dass vor allem die Existenzgründungsförderung und die Förderung der beruflichen Weiterbildung, aber auch Lohnsubventionen anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Vor allem die Wirkung von Maßnah-

men der beruflichen Weiterbildung habe sich über den gesamten Zeitraum hinweg positiv entwickelt.



Quellen:

- Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 16/505).
- Bericht 2006 des der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 16/3982).