



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit (BA)
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Inhaltsverzeichnis

Kurzüberblick - Executive Summary	3
1. Einleitung.....	4
2. Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen	9
2.1. Vermittlungsunterstützende Dienstleistungen durch Dritte	9
2.1.1. Vermittlungsgutschein	9
2.1.2. Reine Vermittlungsmaßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	10
2.2. Kurze Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	12
2.3. Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose	14
2.4. Zwischenfazit.....	16
3. Maßnahmen für junge Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf.....	17
4. Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt.....	18
4.1. Förderung abhängiger Beschäftigung.....	18
4.1.1. Eingliederungszuschüsse	18
4.1.2. Einstiegsgeld bei abhängiger Beschäftigung	21
4.1.3. Entgeltsicherung.....	21
4.2. Förderung selbständiger Beschäftigung.....	22
4.2.1. Gründungsförderung im Rechtskreis SGB III	22
4.2.2. Einstiegsgeld bei selbständiger Beschäftigung	24
4.3. Zwischenfazit.....	24
5. Beschäftigung schaffende Maßnahmen	24
5.1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	25
5.2. Arbeitsgelegenheiten	26
5.3. Beschäftigungszuschuss	28
5.4. Zwischenfazit.....	29
6. Fazit.....	29
7. Lehren und Konsequenzen für künftige Evaluationsprojekte.....	31
Literaturverzeichnis	33

1. Kurzüberblick - Executive Summary

Der vorliegende Sachstandsbericht zur Evaluation der Instrumente setzt den Auftrag des Koalitionsvertrages zur umfassenden Evaluation der Arbeitsmarktpolitik um. Vor allem durch Aktivitäten des BMAS und die stetige Eigen- und Auftragsforschung des IAB im Rahmen seiner gesetzlichen Aufträge ist inzwischen eine breite Befundbasis vorhanden, die der Bericht darstellt und diskutiert.

Die zentralen Evaluationsergebnisse lassen sich in aller Kürze wie folgt zusammenfassen:

- Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen verbessern die Chancen der Geförderten auf eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht generell, sondern instrumentenspezifisch nur für bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden.
- Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und auch die ehemaligen nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen leisten einen Beitrag zur Eingliederung der Geförderten in den Arbeitsmarkt, wobei die Wirkungen mit Zeitverzögerung auftreten und teils nicht sehr stark ausgeprägt sind.
- Betriebsnahe Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf die direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzen, wie Eingliederungszuschüsse, Gründungsförderung oder die ehemaligen betrieblichen Trainingsmaßnahmen, gehören zu den Maßnahmen, die die Chancen der Teilnehmenden auf eine Integration in Erwerbsarbeit auch nach Ablauf der Förderung erhöhen – und das teilweise beträchtlich. Allerdings besteht bei ihnen ein Mitnahme- und Substitutionsrisiko.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schaden der Tendenz nach eher den Integrationschancen der Geförderten. Es gibt nur ganz wenige – in der Regel arbeitsmarktferne – Teilnehmergruppen, auf die dies nicht zutrifft. Für die neuen, im Jahre 2005 eingeführten Arbeitsgelegenheiten hingegen sind die Evaluationsergebnisse verhalten positiv.

Festzuhalten ist aber auch: Die Wirkungen von Fördermaßnahmen unterscheiden sich oft nach Teilnehmergruppen, so dass sich Instrumente nicht pauschal als wirksam oder unwirksam etikettieren lassen. Die Forschungsergebnisse sind zum Teil noch unvollständig. Erstens sind bestimmte Maßnahmen noch wenig erforscht; dies gilt etwa für Maßnahmen zur Rehabilitation und für junge Menschen unter 25 Jahren (Jugendliche). Dasselbe gilt zweitens für die Wirkungen der Ausgestaltung und Durchführung bestimmter Dienstleistungen und Maßnahmen. Forschungsbedarf besteht drittens hinsichtlich der Ursachen von Wirkungen. Viertens liegen bisher noch vergleichsweise wenig Kosten-Nutzen-Analysen der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen vor. Fünftens ändern sich die Rahmenbedingungen des Maßnahmeneinsatzes im Zeitablauf; auch diesem muss die Evaluation Rechnung tragen.

Damit ist eine wesentliche Empfehlung des Sachstandsberichts auch, die Evaluation der aktiven Arbeitsförderung weiter zu verstetigen. Besondere Herausforderungen ergeben sich durch die zunehmenden Flexibilitätsspielräume und die dezentrale Ausgestaltungsvielfalt in der Arbeitsförderung.

2. Einleitung

Warum brauchen wir wissenschaftliche Evaluation in der Arbeitsmarktpolitik?

Politik und Arbeitsverwaltung stehen vor einem schwierigen Balanceakt: Um die Ziele der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu erfüllen, sollen sie einerseits Mittel wirksam und wirtschaftlich einsetzen und zur optimalen Allokation der Produktionsfaktoren beitragen. Andererseits dürfen sie aber auch den sozialpolitischen Auftrag nicht vernachlässigen, der darauf abzielt, mithilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Nachteile auszugleichen und die Arbeitsmarktchancen bestimmter Personengruppen zu verbessern.

Eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzt ihre Bewertung und damit die Kenntnis ihrer Leistungsfähigkeit voraus. Konkret bedeutet dies die Generierung von detailliertem Wissen zur Effektivität und Effizienz der Instrumente und Programme. Daraus lässt sich die Leitfrage der Evaluationsprojekte ableiten: Was wirkt warum und zu welchen Kosten? Die Beantwortung dieser einfach lautenden Frage ist keineswegs trivial.

Vor dem Hintergrund des in den gesetzlichen Grundlagen prominent verankerten Gleichstellungsauftrags der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewinnt eine weitere Fragestellung an Gewicht, die allerdings in der folgenden wirkungsorientierten Darstellung nicht weiter aufgegriffen wird: Wird das Gleichstellungsgebot bzw. die erforderliche spezifische Förderung zur Erreichung von Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt und erfolgreich umgesetzt?

Arbeitsmarktforschung in Deutschland

Arbeitsmarktpolitik unterscheidet sich von anderen Politikfeldern durch eine außerordentlich hohe Gestaltungsdynamik. Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen sowie deren Ausfüllung durch die Praxis unterliegen seit vielen Jahren vor dem Hintergrund struktureller Anpassungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft einem beständigen Wandel. Arbeitsmarktpolitik ist inzwischen als „lernendes“ Politikfeld mit einem intensiven Diskurs zwischen Politik und Wissenschaft auf der Grundlage einer intensiven Evaluationskultur aufgestellt. Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist eine gesetzlich verankerte Daueraufgabe, die weit mehr umfasst als die Wirkungsforschung zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Auf der Grundlage von § 282 SGB III und § 55 SGB II kommt dieser insbesondere seit den späten 1990er Jahren ein besonderes Gewicht zu. Einen prägenden Einfluss üben neben den Aktivitäten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) die zahlreichen großen und in erheblichem Umfang innovativen Forschungsprojekte aus, die im Rahmen der Resortforschung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vergeben werden. Bekannteste und mit Abstand bislang vom inhaltlichen Umfang und der finanziellen Ausstattung her umfangreichste Projekte in der deutschen Arbeitsmarktforschung sind die „Hartz-Evaluation“ und die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Diese konnten jeweils nur von mehreren gleichzeitig agierenden Konsortien leistungsstarker Forschungseinrichtungen bei intensiver Kooperation und konsequenter interdisziplinärer Zusammenführung qualitativer und quantitativer Methoden der Sozial- und Wirtschaftsforschung umgesetzt werden. Beträchtliche Fortschritte bei den Datengrundlagen und methodischem Know-how haben dazu beigetragen, dass inzwischen für alle wichtigen Instrumentengruppen belastbare Ergebnisse vorliegen.

Hauptadressaten und zumeist auch Auftraggeber der vom BMAS vergebenen Forschungsprojekte sind die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und die Bundesregierung. Das hat für die vom BMAS konzipierten und vergebenen Projekte zumeist erhebliche Implikationen:

- Auftragserteilung und Vorlage von Ergebnissen müssen in der Regel im Zeitraum einer Legislaturperiode erfolgen – verbunden mit komplexen Vergabeverfahren steht damit regelmäßig nur ein kurzer Beobachtungs- und Bearbeitungszeitraum zur Verfügung.
- Schon wegen des engen Zeitrahmens, aber auch wegen der Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Einbeziehung der Wahrnehmungen, Motivationslagen und der aktuellen Situation der Teilnehmerinnen und

Teilnehmer an bestimmten Maßnahmen und vergleichbarer Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmer ist ein erheblicher Erhebungsaufwand erforderlich.¹

- Hohe Anforderungen, kurze Bearbeitungszeiträume und Termintreue binden erhebliche Arbeitskapazitäten der beauftragten Forschungseinrichtungen, die sich zudem in Kooperationsverbände einfügen müssen.
- Das Gesamtprodukt steht im Mittelpunkt. Einzelleistungen, deren Publikation in wissenschaftlichen Zeitschriften vor allem die Sichtbarkeit in der Scientific Community erhöht, sind kein Auftragsbestandteil und können höchstens im Nachgang erfolgen.

Dagegen erfolgen die Forschungsarbeiten des IAB zumeist unter anderen Voraussetzungen:

- Bei der Festlegung der genauen Untersuchungsgegenstände, der methodischen Vorgehensweise, Tiefe der Analysen sowie Zeitraum der Arbeiten besteht Gestaltungsfreiheit.
- Die Forschungsthemen können in kleinere Module untergliedert werden, die von einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern oder kleinen Forschungsteams bearbeitet werden. Die Forschungsfragen sind häufig grundlegender Art.
- Mit der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB III und § 55 SGB II ist allerdings auch ein „Pflichtprogramm“ zu erledigen, das in den letzten Jahren verstärkt auf die Wirkungsforschung zu Arbeitsmarktinstrumenten konzentriert worden ist.
- Adressaten der Ergebnisse der Forschungsarbeiten sind nicht nur der politische Raum, sondern auch der Wissenschaftsbereich; Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften erfolgen gezielt, um die Qualität der Arbeit in einem Peer-Review-Prozess zu sichern und sich den im Wissenschaftsbetrieb gängigen Wettbewerbsmechanismen zu öffnen.
- Kooperationspartner werden gezielt gewonnen, um wissenschaftliche Synergien für eine bessere gemeinsame Performance zu erzielen.

Für die Wirkungsforschung zu den Arbeitsmarktinstrumenten bestehen damit in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – bemerkenswerte Rahmenbedingungen:

- Die Ressourcenausstattung für die Durchführung der Projekte ist gut.
- Mit prozessproduzierten Daten (Verwaltungsdaten) und speziellen, zum Teil sehr umfangreichen zusätzlichen Erhebungen steht regelmäßig eine gute Basis evaluationsgeeigneter Datensätze zur Verfügung.
- Mit dem IAB als „Kerninstitut“ der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und weiteren leistungsfähigen öffentlichen sowie privaten Forschungseinrichtungen besteht eine exzellente Forschungslandschaft.

Nur vor diesem Hintergrund war es möglich, durch systematische Auswertung der zahlreichen abgeschlossenen und einiger teilweise noch laufender Projekte die Arbeitsmarktinstrumente umfassend auf den Prüfstand zu stellen sowie das Ergebnis in Form des vorliegenden Berichts zu präsentieren. Damit wird ein Teilauftrag aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt; es bleibt dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren vorbehalten, entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Es wäre von den gegebenen Ressourcen her kaum möglich, die Überprüfung der Arbeitsmarktinstrumente auf wissenschaftlicher Basis im Rahmen eines einzigen großen Forschungsvorhabens vorzunehmen. Zudem wäre ein solches Großprojekt unter dem Gesichtspunkt eines sparsamen Einsatzes der verfügbaren Haushaltsmittel bei der Bundesagentur für Arbeit und beim BMAS auch vor dem Hintergrund einer ausgeprägten Forschungskultur - zahlreiche Untersuchungen, Verbesserung der Datengrundlagen, methodische Weiterentwicklung - im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum zu rechtfertigen.

Wissenschaftliche Evaluation braucht Zeit: Eine neue gesetzliche Regelung muss in der Praxis eingeführt, eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme muss abgeschlossen worden sein (was z.B. bei Umschulung im Bereich der Gesundheitsberufe drei Jahre dauern kann); danach muss ein gewisser Zeitraum (mindestens sechs Monate, besser 12 Monate oder mehr) verstrichen sein,

¹ Im Folgenden spricht der Bericht zur sprachlichen Vereinfachung von Teilnehmern bzw. Nichtteilnehmern, wobei dies Männer und Frauen umfasst.

um den Erfolg zu messen (z.B. Übergang in Erwerbstätigkeit, Nachhaltigkeit der Beschäftigung, Einkommensentwicklung); nicht zuletzt müssen die Untersuchungen durchgeführt werden. Wissenschaftliche Evaluation braucht Daten: Sie müssen für anspruchsvolle Untersuchungen geeignet sein, sich möglichst über eine längere Phase des Erwerbslebens erstrecken und wenn die Erreichung anderer Zielsetzungen als die Integration in Erwerbstätigkeit – wie etwa Beschäftigungsfähigkeit oder soziale Teilhabe – gemessen werden soll, auch persönliche Einschätzungen (z.B. Motivation, Veränderungs- und Konzessionsbereitschaft, Belastungsfähigkeit) umfassen. Deshalb kann der aktuelle zeitliche Rand nicht erreicht werden. Der Betrachtungszeitraum liegt zumeist mehrere Jahre zurück. Insbesondere in den Jahren seit 2001 ist zudem eine so hohe „Reformgeschwindigkeit“ zu verzeichnen, dass Untersuchungen sich nicht selten auf Instrumente beziehen, die inzwischen Veränderungen erfahren haben. Da bei zentralen und erfolgreichen Instrumenten zumeist aber die Grundstrukturen erhalten bleiben, sind die Informationsverluste hinnehmbar und ist die Einbeziehung älterer Untersuchungen zweckmäßig.

Nicht nur die Instrumente unterliegen einer hohen Veränderungsdynamik. Gleiches gilt für den institutionellen Rahmen. Dies betrifft vor allem die mit dem Aufbau eines zweiten sozialen Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – verbundenen tief greifenden Veränderungen. Nach der Experimentierphase wird jetzt mit der Organisationsreform ein stabiler Rahmen geschaffen. Bis heute bestehen allerdings bei den zugelassenen kommunalen Trägern zum Teil Lücken im System der Datenerfassung bzw. Datenverarbeitung. Deshalb erstrecken sich bis auf wenige Ausnahmen Aussagen zu den Wirkungen der Instrumente im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nur auf ARGE n und die getrennte Aufgabenwahrnehmung.

Konzepte und Methoden

Seit mehreren Jahren ist es Standard in der Arbeitsmarktforschung – und das gilt insbesondere bei Wirkungs- und Kausalitätsanalysen – einen multidisziplinären Ansatz zu wählen und umzusetzen. Konkret bedeutet dies, dass spezifische Methoden der qualitativen empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung (wie z.B. Implementationsanalysen) mit umfangreichen deskriptiven Auswertungen sowie ökonometrischen Analysen (zur Aufdeckung kausaler Zusammenhänge) kombiniert werden. Ein anspruchsvolles Evaluationskonzept sieht dabei gezielte Verschränkungen der unterschiedlichen Ansätze vor, um tiefer gehende Erkenntnisgewinne zu erzielen und Rückkopplungsschleifen im Sinne einer Qualitätssicherung der erzielten Ergebnisse zu ermöglichen. Das erfordert Zeit und erhebliche Ressourcen und ist deshalb nicht durchgängig umsetzbar.

Auf der Basis von Einzeldaten geht es um die Untersuchung bzw. die Ermittlung von Durchschnittseffekten. Es erfolgt eine statistische Zusammenführung gleichartiger Einzelfälle zu typischen Fallkonstellationen, auf deren Basis dann eine Durchschnittsbetrachtung erfolgt, um den Erfolg und die Kosten eines Instruments oder einer Maßnahme beurteilen zu können. Dabei wird versucht, mit einer ausreichend großen Fallzahl zu arbeiten, um Analysen jeweils für Frauen und Männer, nach Regionen, Altersgruppen, Qualifikationsniveaus u.a. durchführen zu können.

Bevor solche Betrachtungen durchgeführt werden können, ist es erforderlich, eine Definition von Messkonzepten und Kriterien vorzunehmen. Im Zentrum steht zumeist die Integration in ungeforderte bzw. geförderte Erwerbstätigkeit. Aussagen zur Beschäftigungsfähigkeit und zur sozialen Teilhabe erfordern regelmäßig deutlich mehr Daten und basieren bisher auf wenig erprobten und deshalb weniger robusten Konzepten.

Inhalte von Implementationsanalysen und deskriptiven Analysen

Die Einbeziehung des institutionellen Rahmens erfolgte erstmals vergleichsweise systematisch bei der Hartz-Evaluation. Damals ging es auch darum, den Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit (BA), der vor allem auch mit einer Reorganisation der Dienstleistungserbringung und Prozessteuerung verbunden war, zu berücksichtigen. Mit der Konstituierung von zwei Rechtskreisen in der Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitsförderung nach

dem SGB III mit dem Träger BA und der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II mit den Trägern BA und Kommunen und der Leistungserbringung durch gemeinsame Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger haben Implementationsanalysen erheblich an Bedeutung gewonnen. Zentrales Erkenntnisinteresse ist die Klärung bzw. Berücksichtigung der vielfältigen Interdependenzen von institutionellen Rahmenbedingungen, organisatorischen Strukturen und der Prozesse der Leistungserbringung.

Ein wichtiges Analysefeld sind zudem die konkreten Arbeitsprozesse in der aktiven Arbeitsmarktpolitik; vor allem geht es dabei um die Frage: Wie kommt welche unterstützungsbedürftige Person zu welcher Förderung? Konkret geht es um die Feststellung des individuellen Unterstützungsbedarfs und die Genese und Umsetzung der auf den Einzelfall zugeschnittenen Maßnahmenkonzepte vor dem Hintergrund des regionalen Arbeitsmarktes.

Für den Erfolg des Instrumenteneinsatzes bzw. von Maßnahmen kommt auch den Strategien bzw. Vorgehensweisen der Akteure eine erhebliche Bedeutung zu. So wird der Eingliederungsprozess auch als Koproduktion vor Ort von Arbeitsuchenden einerseits und den Fachkräften, Geschäftstellenleitungen und Maßnahmenträgern andererseits charakterisiert, der bislang noch unterbelichtet ist und daher eine vertiefende Untersuchung verdient.

Das Handeln der Fachkräfte und des Leitungspersonals vor Ort wird in erheblichem Umfang durch Steuerungsprozesse auf regionaler und überregionaler Ebene mitgeprägt. Hier ist es angezeigt, die unterschiedlichen Akteurskonstellationen in den beiden Rechtskreisen zu beachten und jeweils getrennt in die Analysen einzubeziehen. Für die Arbeitsförderung sind die drei Ebenen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit – Agentur, Regionaldirektion, Zentrale – mit einer ausgeprägten Zielvereinbarungskultur einerseits und weiter bestehender Regelsteuerung andererseits von herausragender Bedeutung. Innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Steuerungsprozesse durch das Vorhandensein zweier Träger der Leistungen – BA und Kommunen – sowie die Einbeziehung der Länder zumindest nicht weniger komplex. Mit der noch laufenden Organisationsreform werden hier künftig neue Strukturen geschaffen, die einer wissenschaftlichen Analyse erst noch bedürfen. Auch in diesem Rechtskreis gibt es ein Nebeneinander von Ziel- und Regelsteuerung.

Deskriptive Analysen besitzen in der Arbeitsmarktforschung eine lange Tradition. Sie sind eine Abbildung der spezifischen statistischen Informationen und werden üblicherweise mit Verwaltungsdaten (prozessproduzierten Daten) vorgenommen. Grundsätzlich dienen sie der Beantwortung der Leitfrage: Welche Mengengerüste und Bruttoeffekte lassen sich beschreiben? Mit deskriptiven Analysen ist es gut möglich, arbeitsmarktpolitische Aktivitäten wie den Instrumenteneinsatz darzustellen. Was mit ihnen nicht gelingt, ist die Ermittlung von Nettoeffekten und die Durchführung von Kausalanalysen.

Von zentraler Bedeutung für Effizienzanalysen, aber auch für einen deskriptiven Vergleich des Ausgabeverhaltens sowie der Personalintensität der örtlichen Dienststellen, ist die Ermittlung des eingesetzten Mittelvolumens. Dies ist schon mit Blick auf die Maßnahmenkosten anspruchsvoll. Bislang ist die Einbeziehung der Verwaltungskosten der Dienststellen kaum gelungen. Hier sind Verbesserungen dringend erforderlich, weil einige – auch internationale – Studien belegen, dass allein schon mit einer intensiven Betreuung arbeitsuchender Menschen Arbeitsmarkterfolge erzielt werden können, ohne eine Zuweisung zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vornehmen zu müssen.

Inhalte von Wirkungsanalysen

Kerninhalt der Wirkungsanalysen ist die Ermittlung der „Netto“-Wirkungen eines spezifischen Instrumenteneinsatzes für den Durchschnitt der Geförderten oder bestimmte Personengruppen – etwa zur Messung von Effekten gleichstellungsspezifischer Handlungsansätze – in einem bestimmten Zeitraum. Im Gegensatz zu den deskriptiven Analysen soll hier der Erfolg (oder Nichterfolg) des Instrumenteneinsatzes ermittelt und erklärt werden. Dazu werden Teilnehmende an bestimmten Maßnahmen mit vergleichbaren Nichtteilnehmenden verglichen. Das erzielte Ergebnis – z.B. der Übergang in ungeforderte Beschäftigung – erklärt den Beitrag des Instru-

menteneinsatzes. Die Effekte gelten grundsätzlich nur für die spezifische Teilnehmergruppe und können nicht ohne Weiteres auf andere Personengruppen übertragen werden. In der Regel ist auch der arbeitsmarktliche Kontext von Bedeutung; dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes erheblich ändert.

Die meisten Forschungsprojekte untersuchen die Wirkungen über einen eher kurzen Zeitraum; dies ist zumeist darauf zurückzuführen, dass häufig bereits nach einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne nach der Einführung oder Modifikation eines Instruments Aussagen zur Wirksamkeit vorliegen sollen. Daher gibt es nur sehr wenige Projekte, die langfristige Teilnahmewirkungen – etwa mit Blick auf Erwerbsverläufe oder die Entwicklung von Erwerbseinkommen im zeitlichen Verlauf – ermittelt haben. Im Rechtskreis des SGB II können solche Ergebnisse derzeit auch deshalb nicht vorliegen, weil der Zeitraum seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis heute noch zu kurz ist.

Eine besondere Bedeutung hat – vor allem im Rahmen vergleichsweise kurzer Untersuchungszeiträume und eher länger dauernden Maßnahmen – der sogenannte Einbindungseffekt (Lock-in-Effekt): Geförderte Personen reduzieren während der Teilnahme die Suchintensität nach einem neuen Arbeitsplatz. Konkret bedeutet dies, dass während der Maßnahmendauer die Chancen, eine ungeforderte Tätigkeit aufzunehmen, bei den Personen, die nicht an der jeweiligen Maßnahme teilnehmen, größer ist. Dies ist z.B. bei der Teilnahme an einer beruflichen Fortbildungsmaßnahme aber akzeptabel, wenn als Ziel der Förderung nach dem Erwerb eines Bildungszertifikats eine neue berufliche Orientierung ansteht – etwa die Arbeitsaufnahme in einem Bereich, in dem es Fachkräftemangel gibt.

Exkurs: Vorgehensweise bei Wirkungsuntersuchungen

Um die Wirkung ausgewählter Arbeitsmarktinstrumenten zu ermitteln, erfolgt regelmäßig ein Vergleich der Geförderten mit ähnlichen Arbeitslosen, die im untersuchten Eintrittszeitraum nicht in eine Förderung eingetreten sind. Weil es in der deutschen Arbeitsmarktpolitik praktisch keine „sozialen Experimente“ (die zufällige Zuweisung von Teilnehmern und vergleichbaren Nichtteilnehmern in eine Maßnahme) gibt, muss eine adäquate Vergleichsgruppe nachträglich ausgewählt werden. Dies geschieht in der Praxis vor allem über statistische Matching-Methoden, mit deren Hilfe sogenannte „statistische Zwillinge“ der Teilnehmer bestimmt werden. Mit anspruchsvollen statistischen Verfahren wird auf diesem Weg die „Netto“-Wirkung der Teilnahme berechnet, die sich als Unterschied zwischen den Arbeitsmarktergebnissen von Teilnehmer- und Vergleichsgruppe ergibt.

Um entsprechende Berechnungen bzw. Schätzungen durchführen zu können, sind evaluationsgeeignete Daten erforderlich. Datengrundlage sind vor allem administrative Datensätze der BA bzw. der Grundsicherungsstellen, die das IAB als Forschungsdaten aufbereitet und für den jeweiligen Forschungszweck unter Wahrung des Sozialdatenschutzes zur Verfügung stellt.

Als Ergebnisvariable zur Beschreibung des Maßnahmen Erfolgs wird überwiegend der Status „in ungeforderter Beschäftigung“ zu einem bestimmten Stichtag für beide Gruppen ausgewertet. Verschiedene Studien werten allerdings auch die kumulierten Tage in Beschäftigung im Untersuchungszeitraum, den Stichtagsverbleib bzw. die kumulierten Tage in Arbeitslosigkeit, die Austrittswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit oder die ununterbrochene Dauer der neuen Beschäftigungsverhältnisse aus.

Darstellung zentraler Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung

Dieser Bericht gibt einen kompakten Überblick über zentrale Ergebnisse von Evaluationsprojekten in Deutschland. Dabei werden schwerpunktmäßig Arbeiten, die nach dem Jahr 2005 durchgeführt wurden, präsentiert. Für wenige Untersuchungen, die sich mit längerfristigen Wirkungen befassen, reicht der Untersuchungszeitraum bis in die Mitte der 1990er Jahre zurück. Ausgewertet werden neben Untersuchungen des IAB vor allem Projekte, die im Rahmen der Ressortforschung des BMAS durchgeführt wurden, sowie eigenständige Publikationen anderer Forschungseinrichtungen.

Die Gliederung des Berichts erfolgt nach typischen Interventionssituationen bzw. Maßnahmen:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen
- Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt
- Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Die folgenden Kapitel fassen die Ergebnisse der bisher vorliegenden Evaluationsstudien zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die individuellen Wiedereingliederungschancen der Geförderten zusammen.

3. Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen

Dieser Abschnitt stellt Evaluationsergebnisse für solche arbeitsmarktpolitischen Instrumente dar, die nicht unmittelbar eine Beschäftigungsaufnahme fördern, aber die Eingliederungschancen der Geförderten verbessern sollen. Die Maßnahmen, zu denen solche Wirkungsergebnisse vorliegen, lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: Vermittlungsunterstützende Dienstleistungen durch Dritte, kurze Maßnahmen, die auf Eignungsfeststellungen oder kleine zusätzliche Qualifizierungsbestandteile zielen, und Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung, bei denen umfangreichere Qualifikationen erworben werden.

Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung nach § 46 SGB III gibt es seit 2009; Forschungsergebnisse zu ihrer Wirksamkeit liegen noch nicht vor. Teilweise können jedoch Erkenntnisse aus der Forschung zur Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Abschnitt 2.1.2) sowie zu Trainingsmaßnahmen (Abschnitt 2.1.3) herangezogen werden. Ebenfalls in den Bereich der Verbesserung der Eingliederungschancen gehören die früheren Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung (UBV/Mobi), die nun im Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III neu geregelt sind. Hierzu liegen allerdings bisher keine Wirkungsstudien vor.

3.1. Vermittlungsunterstützende Dienstleistungen durch Dritte

Mit den Hartz-Reformen wurde in der Arbeitsmarktpolitik vermehrt die Möglichkeit vorgesehen, private Dienstleister zur Unterstützung der Vermittlung einzubeziehen. Diese Einbeziehung erfolgt quasi-marktlich, also nicht direkt durch die Arbeitsuchenden, sondern entweder über Gutscheine oder auf dem Weg der öffentlichen Ausschreibung durch die Arbeitsvermittlung. Ziel der Öffnung der Arbeitsvermittlung für private Dritte war es, durch mehr Wettbewerb die Wirtschaftlichkeit wie die Qualität der Dienstleistungen zu erhöhen. Beide Aspekte wurden in den im Folgenden beschriebenen wissenschaftlichen Studien höchstens mittelbar untersucht. Im Zentrum stand jeweils die Frage, inwieweit die Nutzung der Angebote Dritter die Integrationschancen der Geförderten verbesserte.

3.1.1. Vermittlungsgutschein

Der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III wurde im Jahr 2002 noch vor den eigentlichen Hartz-Reformen zunächst probeweise in den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten aufgenommen. Während für Arbeitslose im SGB III derzeit nach zwei Monaten Arbeitslosigkeit (ab 2011 nach 6 Wochen) ein Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein besteht, ist er für die Leistungsempfänger im SGB II lediglich eine Ermessensleistung. Mit dem Vermittlungsgutschein können Arbeitsuchende eigenständig einen privaten Vermittler beauftragen. Neben der durch den Gesetzgeber intendierten Stärkung des Wettbewerbs passt der Vermittlungsgutschein aber auch insofern zu einer auf Aktivierung ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, als er die Eigeninitiative und Eigenverantwortung derjenigen, die ihn erhalten, fördert und voraussetzt. Betrachtet man nur die Zahl der eingelösten Vermittlungsgutscheine, so ist das Instrument – auch gemessen an anderen Möglichkeiten, private Dritte in die Vermittlung einzubeziehen – quantitativ von eher geringer Bedeutung.

Zu den Wirkungen des Vermittlungsgutscheins liegen im Wesentlichen zwei Studien vor, die sich beide auf einen Zeitraum kurz nach Einführung des Instruments beziehen. Hinzu kommt eine aktuellere Studie zum Verbleib der Geförderten, die aber explizit keine Nettowirkungen ermittelt:

- Die Einführungsphase des Instruments evaluierte ein vom IAB in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zur Vermittlung, das auch die Vermittlung durch Dritte in den Blick nahm (Dann et al. 2005, Heinze et al. 2005, Hujer/Zeiss 2005b, Hujer et al. 2006c, Kruppe 2006a, Pfeiffer/Winterhager 2006a, 2006b, Winterhager et al. 2006; s. auch Abschnitt 2.1.2). Die Forscher schätzten die Nettowirkungen des Bezugs des Vermittlungsgutscheins auf die Wahrscheinlichkeit, ungefördert beschäftigt zu sein. Hierfür wurden die Bezieher des Gutscheins mit ähnlichen Nicht-Beziehern verglichen; der Beobachtungszeitraum umfasste 12 Monate nach Ausgabe des Gutscheins. Ergänzend wurden Implementationsstudien sowie eine makroökonomische Wirkungsanalyse durchgeführt und die Wirkung des Vermittlungsgutscheins mit der einer Beauftragung Dritter durch die Agenturen für Arbeit verglichen.
- Das Modul 1a der Hartz-Evaluation (WZB/infas 2005, 2006) analysierte die Wirkung der Ausgabe des Vermittlungsgutscheins auf den Übergang in Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt. Hier wurde zwischen ungeförderter und geförderter Beschäftigung differenziert. Gemessen wurde jeweils vier Monate nach Ausgabe des Gutscheins.
- Eine neue Studie aus dem IAB (Bernhard/Kruppe 2010b) betrachtet den Verbleib von Personen im SGB III und im SGB II, die im ersten Halbjahr 2007 einen Vermittlungsgutschein erhalten haben. Hier steht allerdings nicht die Frage nach den Nettoeffekten im Vordergrund, sondern die Forscher werteten aus, von welchen individuellen Merkmalen der Erhalt, die Einlösung und die erfolgreiche Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses mit und ohne Gutscheineinlösung abhängen.

Insgesamt wird dem Vermittlungsgutschein für Ausgaben im Zeitraum 2003 bis 2005 in Evaluationszeiträumen von bis zu 12 Monaten sowohl von der frühen IAB-Studie wie in der Hartz-Evaluation eine tendenziell positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen bescheinigt. So wurden pro 100 an Arbeitsuchende ausgegebene Gutscheine rund fünf bis sechs Vermittlungen aufgrund des Instrumenteneinsatzes (also zusätzlich) erzielt. Allerdings waren über einen Vermittlungsgutschein begonnene Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt kürzer als andere, was auf mögliche Mitnahmeeffekte hindeuten könnte.

Eine Auswertung nach unterschiedlichen Personengruppen zeigte zudem, dass die ursprüngliche Differenzierung der Vermittlungsprämien nach Arbeitslosigkeitsdauer ihr Ziel nicht erreichen konnte: Obwohl Personen, die mindestens neun Monate arbeitslos waren, einen Gutschein im Wert von 2.500 Euro bekamen, konnten sie weniger vom Vermittlungsgutschein profitieren als kürzere Zeit arbeitslose Personen mit weniger hoch dotierten Gutscheinen. Männer profitierten nach beiden Studien etwas stärker vom Vermittlungsgutschein als Frauen, hinsichtlich der Effekte für verschiedene Altersgruppen kommen die Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Auf der Makroebene ließ sich kein Effekt des regionalen Einsatzes von Vermittlungsgutscheinen auf die regionalen Stellenbesetzungserfolge nachweisen.

Die aktuellste Studie zu Gutscheinausgaben in den Jahren 2004 bis 2007 untersucht den Einlösungsprozess der Gutscheine sowie den Verbleib der Gutscheininhaber. Im Ergebnis zeigt sich, dass Gutscheine eher an Arbeitslose mit a priori besseren Beschäftigungschancen ausgegeben wurden. Diese Positivauswahl hat sich zwischen 2004 und 2007 verstärkt. Ostdeutsche Arbeitslose haben eine höhere Wahrscheinlichkeit als westdeutsche, sowohl einen Vermittlungsgutschein zu erhalten, als auch einen Job mit Einlösung des Gutscheins anzutreten. Arbeitslosengeld-II-Empfänger lösen Gutscheine mit einer ähnlichen Wahrscheinlichkeit wie andere Arbeitslose ein. Sie bleiben nach der Einlösung jedoch mit geringerer Wahrscheinlichkeit für mindestens ein halbes Jahr beschäftigt.

3.1.2. Reine Vermittlungsmaßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Neben der Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins besteht seit 2002 eine weitere Möglichkeit der Einbeziehung privater Dienstleister in die Vermittlungsaktivitäten darin, Dritte im Wege der öffentlichen Ausschreibung zu beauftragen. Die öffentlichen Träger wählen nach vorher festgelegten Kriterien diejenigen Dritten aus, mit denen ein zeitlich begrenzter Vertrag abgeschlossen

wird. Für Arbeitslosengeld-II-Empfänger sind von Dritten erbrachte Vermittlungsdienstleistungen Ermessensdienstleistungen. Alle anderen Arbeitslosen können nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit die zeitweise Überweisung zu einem externen Vermittlungsdienstleister einfordern.

Wettbewerblich vergebene Vermittlungsdienstleistungen zielen entweder auf den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung, oder nur mittelbar, indem zunächst Beschäftigungsfähigkeit aufgebaut werden soll. Entsprechend dieser Ziele können entweder Teilaufgaben der Vermittlung oder die gesamte Vermittlung an Dritte vergeben werden. Teilaufgaben der Vermittlung umfassen dabei zum Beispiel sozial- oder arbeitsmarktintegratives Fallmanagement oder die Aktivierung bzw. Stärkung der Eigenbemühungen durch Unterstützung des Bewerbungsprozesses. Im Gegensatz dazu geht es bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung um den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung innerhalb des Überweisungszeitraumes. Bis Ende 2007 war dies gesetzlich über zwei sehr ähnliche Instrumente möglich: Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III). Nachdem sich beide Instrumente in ihrer Ausgestaltung bis zum Jahr 2007 stark einander angenähert hatten, wurde die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ab 2008 nicht mehr verlängert; seit 2009 erfolgt die Beauftragung Dritter im Rahmen des § 46 SGB III.

Zur Beauftragung Dritter liegen Ergebnisse aus drei Wirkungsstudien vor, die unterschiedliche Zeiträume untersuchen:

- In dem oben schon beschriebenen, vom IAB in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt zur Vermittlung wird die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III untersucht. Ermittelt wurden die Nettowirkungen der Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, ungefördert beschäftigt zu sein, im Vergleich zu ähnlichen Nicht-Geförderte bis zu neun Monate nach Maßnahmenbeginn (Kruppe 2006a, Pfeiffer/Winterhager 2006b, Winterhager 2006a, 2006b). Eine Makroanalyse untersucht die Effekte regionaler Zuweisungen auf die Stellenbesetzungsprozesse im Jahr 2004 (Hujer et al. 2006c).
- Im Rahmen des Moduls 1a der Hartz-Evaluation (WZB/infas 2005, 2006) wurde die Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung (§ 37 SGB III) wie auch die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) untersucht. Gemessen wurde der Effekt auf ungeförderte und geförderte Beschäftigung jeweils vier Monate nach Zuweisung.
- Bernhard/Wolff (2008a, 2008b) untersuchten die Wirkungen der Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die Chancen einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die zu Beginn des Jahres 2005 an die Dritten überwiesen wurden.

Die beiden erstgenannten Studien zeigen, dass nur bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden von der Überweisung zu privaten Vermittlern profitieren können. Insgesamt verbessert die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung die Beschäftigungschancen der Geförderten kaum: In den Untersuchungszeiträumen (2003 bis 2005) verschlechtern sich die Eingliederungschancen der Überwiesenen zunächst gegenüber der Vergleichsgruppe sogar. Dies könnte sich etwa damit erklären lassen, dass die Dritten ihre neuen Arbeitsuchenden erst kennen lernen müssen, bevor sie sie in passende Jobs vermitteln können. Allerdings verschwinden die Unterschiede zwischen den Überwiesenen und der Vergleichsgruppe bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes von maximal neun Monaten. Die überwiesenen Arbeitsuchenden haben also insgesamt nicht profitiert, weil ihre Beschäftigungschancen nicht höher ausfallen als in der Vergleichsgruppe. Nur in Westdeutschland waren bei Frauen, Älteren und Jüngeren durch die Einschaltung eines Dritten mittelfristig bis zu drei Prozentpunkte der Überwiesenen mehr in Beschäftigung als in der Vergleichsgruppe. Im Rahmen der Hartz-Evaluation ließ sich für die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen kein Effekt auf die Integrationschancen nachweisen.

Auf der Makroebene zeigten sich ebenfalls keine statistisch gesicherten langfristigen Wirkungen einer Veränderung der Intensität der Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung auf die regionalen Stellenbesetzungsprozesse. Die Beauftragungen Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung verminderte in Ostdeutschland die regionalen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit sogar leicht.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch im SGB II: Ein Vergleich der zu Beginn des Jahres 2005 überwiesenen Arbeitslosengeld-II-Empfänger mit ähnlichen Arbeitssuchenden, die jedoch bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung geblieben sind, zeigt: Für bestimmte Teilnehmergruppen führt die Überweisung zu privaten Vermittlungsdienstleistern zu höheren Eingliederungschancen als ohne die Überweisung. Dies sind beispielsweise junge ostdeutsche Männer unter 25 Jahren, ostdeutsche Geringqualifizierte, westdeutsche Frauen im Alter von 50 bis 57 Jahren oder westdeutsche Männer mit Migrationshintergrund. Damit profitieren zum Teil eher schwer vermittelbare Personengruppen von der Überweisung zu einem Dritten. Die Eingliederungseffekte sind jedoch nicht besonders hoch. Die Chance, 20 Monate nach Maßnahmenbeginn ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, wurde durch die Maßnahmenteilnahme für die eben genannten Gruppen bis zu 5 Prozentpunkte erhöht. Generell ließ sich allerdings nicht nachweisen, dass die Teilnahme auch wirksam zur Vermeidung von Arbeitslosengeld-II-Bezug beiträgt.

Ein direkter Vergleich der beiden Varianten der Einschaltung Dritter weist schließlich auf einen leichten Wirkungsvorteil des Vermittlungsgutscheins gegenüber der Überweisung zu einem privaten Dienstleister über § 37 SGB III hin: Die IAB-Studie für die Jahre 2003 bis 2005 ergibt, dass die Inhaber eines Vermittlungsgutscheins mit drei bis fünf Prozentpunkten höherer Wahrscheinlichkeit eine reguläre Beschäftigung aufgenommen haben. Dies gilt für ausgegebene Gutscheine und Überweisungen zu Dritten im ersten Halbjahr 2004 für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach Erhalt des Gutscheins.

3.2. Kurze Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen waren früher in den §§ 48-52 SGB III geregelt; seit 2009 können Maßnahmen mit ähnlicher Zielsetzung über § 46 SGB III gefördert werden. Ziel von Trainingsmaßnahmen ist es, den Teilnehmenden durch Bewerbungstraining und kurzer Qualifizierung die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Es handelt sich in der Regel um kurze Maßnahmen mit einer maximalen Dauer von zwölf Wochen. Zum einen gibt es Bewerbungstrainings, bei denen die Teilnehmenden Informationen rund um den Bewerbungsprozess erhalten, Bewerbungen schreiben und auf Vorstellungsgespräche vorbereitet werden. Diese meist recht kurzen Kurse (wenige Tage bis zu zwei Wochen) werden jedoch auch dazu genutzt, die Verfügbarkeit von Arbeitslosen zu überprüfen. Bei Verweigerung der Teilnahme können Kürzungen im Leistungsbezug eintreten. Weiterhin verfolgen Trainingsmaßnahmen sowohl das Ziel der Eignungsfeststellung und der Kenntnisvermittlung. Diese Kurse dauern bis zu acht Wochen. Werden sie als Maßnahmenkombination durchgeführt, können sie auch bis zu zwölf Wochen dauern. Eignungsfeststellungen und Kenntnisvermittlungen finden in unterschiedlichen Berufsfeldern statt, wie im gewerblich-technischen, im pflegerischen, im Dienstleistungs- oder im kaufmännischen Bereich. Außerdem werden EDV-Anwendungen, Sprachkurse und Kurse mit Informationen zu Existenzgründungen angeboten. Trainingsmaßnahmen können bei einem Bildungsträger als schulische Maßnahme oder in Betrieben, wo sie eher als Einzelmaßnahme durchgeführt werden, stattfinden. In Betrieben finden vor allem Maßnahmen zur Eignungsfeststellung sowie zur Vermittlung von Kenntnissen statt.

Zu den Wirkungen von Trainingsmaßnahmen liegen eine ganze Reihe von Studien aus der jüngeren Vergangenheit vor, die sich in Design und analysiertem Zeitraum unterscheiden:

- Eine erste Gruppe von Studien ermittelt die Wirkungen auf den Verbleib in ungeförderter Beschäftigung von Trainingsmaßnahmen insgesamt, d.h. ohne Differenzierung der einzelnen Maßnahmevarianten. Biewen et al. (2007), Hujer et al. (2006b) Lechner/Wunsch (2006), Osikominu (2009) sowie Wunsch/Lechner (2008) untersuchen Maßnahmen in

Westdeutschland für Eintrittskohorten zwischen 1999 und 2002 auf Basis von Vergleichsgruppenansätzen bzw. unter Anwendung ereignisanalytischer Verfahren.

- Stephan (2008) sowie Stephan/Pahnke (2010) differenzieren in ihren Analysen, die sich auf den Rechtskreis SGB III beziehen, zwischen betrieblichen und nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Untersucht werden mittels Vergleichsgruppenansätzen Maßnahmenzugänge im März 2003; Ergebnisvariablen sind der Verbleib bzw. die kumulierten Tage in Beschäftigung.
- Noch genauer nach Maßnahmenarten und -inhalten differenzieren die Studien für Arbeitslosengeld-II-Bezieher von Wolff/Jozwiak (2007), Jozwiak/Wolff (2007), Hartig et al. (2008), Kopf (2009) sowie Kopf/Wolff (2009). Auf Basis von Vergleichsgruppenansätzen werden die Effekte hinsichtlich ungeförderter Beschäftigung und Überwindung des ALG-II-Bezugs für eine Eintrittskohorte im ersten Quartal 2005 untersucht.
- Im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II wurden die Trainingsmaßnahmen ebenfalls ohne Differenzierung analysiert. ZEW et al. (2008) beziehen auf Basis von Befragungsdaten zugelassene kommunale Träger mit ein und untersuchen Zugänge in Trainingsmaßnahmen im November und Dezember des Jahres 2006.

Die Studien zum Zugangszeitraum 1999 bis 2002, die nicht zwischen den Maßnahmenarten differenzieren, finden überwiegend schwach positive Effekte der Förderung durch Trainingsmaßnahmen. Weitere Studien zeigen jedoch, dass sich die Wirkungen der Maßnahmevarianten erheblich unterscheiden können, da der Kontakt zu einem Arbeitgeber auch ausschlaggebend für die Übernahme eines Teilnehmers in ein Beschäftigungsverhältnis sein kann. Im Rechtskreis SGB III zeigen die Studien, dass von den Teilnehmenden an Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen, die in Betrieben durchgeführt wurden, 3 ½ Jahre nach einem Maßnahmenbeginn im März 2003 15 Prozentpunkte mehr beschäftigt waren als die Mitglieder einer nicht oder später geförderten Vergleichsgruppe; kumuliert über den Beobachtungszeitraum waren sie gut 200 Tage mehr in Beschäftigung. Für Teilnehmende an nicht-betrieblich durchgeführten Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen sind nach 3 ½ Jahren leicht positive Fördereffekte in einer Größenordnung von 5 Prozentpunkten festzustellen.

Die Ergebnisse zu den Trainingsmaßnahmen im Rechtskreis SGB II sprechen dafür, dass auch hier positive Eingliederungswirkungen vorliegen, allerdings ist die Wirkung auf die Überwindung des Leistungsbezugs nach der ZEW-Studie, die nicht zwischen unterschiedlichen Maßnahmevarianten differenziert, insignifikant. Nach den Ergebnissen des IAB führt die Teilnahme an betrieblichen Trainingsmaßnahmen rasch zu deutlich positiven Eingliederungswirkungen, die in der Größenordnung um die 20 Prozentpunkte gegenüber vergleichbaren Nicht-Geförderten liegen, bei ähnlichen Wirkungen bezüglich der Vermeidung von Arbeitslosengeld-II-Bezug. Die insgesamt deutlichen Eingliederungswirkungen der betrieblichen Trainingsmaßnahmen auf die Teilnehmenden könnten aber auch zu einem guten Teil Folge von Mitnahmeeffekten der Betriebe sein. Für schulische Trainingsmaßnahmen weist die Studie ebenfalls positive, aber mit nur bis zu 3 Prozentpunkten deutlich geringere Eingliederungswirkungen nach. Zudem leistet die Teilnahme an schulischen Trainingsmaßnahmen keinen Beitrag zur Vermeidung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs.

Untersucht man die Wirkungen der Trainingsmaßnahmen differenziert nach Alter, Migrationsstatus und Dauer der Erwerbslosigkeit der Teilnehmenden sowie nach der lokalen Arbeitsmarktlage, so zeigt sich, dass die Eingliederungswirkungen beider Arten von Trainingsmaßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene in der Regel um einige Prozentpunkte geringer sind als für Teilnehmende ab 25 Jahren. Eine weitere Studie wertet mit der gleichen Datengrundlage die Trainingsmaßnahmenwirkungen für unter-25-jährige Teilnehmende detaillierter nach Schulabschluss, Berufserfahrung und Nationalität aus. Sie finden aber keine gesicherten Hinweise auf unterschiedliche Wirkungen zwischen den betrachteten Teilnehmergruppen.

Weitere Studien aus dem IAB differenzieren die Trainingsmaßnahmen noch stärker und analysieren die Wirkungen unterschiedlicher Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen. Sie unterscheiden zwischen vier schulischen Trainingsmaßnahmen: Bewerbungstraining, Eignungsfeststellung, Kenntnisvermittlung und Maßnahmenkombinationen. Des Weiteren betrach-

ten sie zwei Formen von betrieblichen Trainingsmaßnahmen: Eignungsfeststellung und Kenntnisvermittlung/Maßnahmenkombinationen. Wiederum wurden Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die zu Beginn des Jahres 2005 in die Maßnahme eingetreten sind, untersucht. Allerdings lag ein längerer Beobachtungszeitraum vor, so dass Beschäftigungswirkungen der Teilnahmen für bis zu 28 Monate nach Maßnahmeneintritt untersucht wurden. Die Resultate zu den Wirkungen der beiden betrieblichen Trainingsmaßnahmen unterscheiden sich kaum und bestätigen die oben zitierten Befunde. Bei schulischen Trainingsmaßnahmen zeigen sich einige Unterschiede. So werden für Teilnehmende an Kenntnisvermittlungen mit 3 bis knapp 4,5 Prozentpunkten nach 28 Monaten die höchsten Eingliederungswirkungen erzielt, gefolgt von Eignungsfeststellungen und Maßnahmenkombinationen. Bewerbungstraining wirkt sich allerdings für geraume Zeit nachteilig auf die Eingliederung in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums sind dann keinerlei statistisch gesicherten Wirkungen von Bewerbungstrainings nachweisbar.

3.3. Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (§ 77 ff. SGB III) lassen sich grob unterteilen in a) berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und b) sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Unter die letzte Kategorie fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten.

Auf der Mikroebene hat eine Vielzahl von Studien die Wirkung der Teilnahme an geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen analysiert.

- Die langfristigen Wirkungen der Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU), die in den Jahren 1993 und 1994 begannen, untersuchte ein Kooperationsprojekt der Universitäten St. Gallen und Frankfurt sowie des IAB (Lechner et al. 2007, 2010, Fitzenberger et al. 2008, Fitzenberger/Speckesser 2007, Fitzenberger/Völter 2007). 1998 wurden diese Maßnahmen durch die Kategorie „Förderung beruflicher Weiterbildung“ (FbW) abgelöst. Lechner/Wunsch (2009) analysieren Eintritte aus dem Zeitraum 1986 bis 1995, um die Konjunkturabhängigkeit der Wirkung zu ermitteln.
- Geförderte Weiterbildungsteilnehmer, die in den Jahren 1999 bis 2002 in Arbeitslosigkeit eingetreten waren, betrachten Lechner/Wunsch (2006), Wunsch/Lechner (2008), Biewen et al. (2007), Fitzenberger et al. (2009), Osikominu (2009), Fitzenberger et al. (2010), Hujer et al. (2006a). Verschiedene Studien, die aus der Hartz-Evaluation entstanden sind (IZA et al. 2006, Rinne et al. 2010, Schneider/Uhlendorff 2006) beziehen sich ebenfalls auf diesen Zeitraum. Bei diesen Beiträgen sind die Beobachtungszeiträume mit 24 bis 30 Monaten entsprechend kürzer. Kluge et al. (2007) konzentrieren sich auf die Frage, wie die Wirkung von Maßnahmeteilnahmen mit ihrer Dauer von Maßnahmen variiert. Paul (2010) untersucht speziell die Gruppe der Abbrecher. Paul (2010) und Fitzenberger et al. (2010) nutzen dabei Panel-Schätzverfahren, die ansonsten unbeobachtbare Selektionseffekte berücksichtigen.
- Im Zuge der Hartz-Reformen wurde im Jahr 2003 von der Zuweisung in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen umgestellt, mit denen potentielle Teilnehmer selbst einen Bildungsträger auswählen. Im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden Eintritte bis 2004 untersucht (IZA et al. 2006, Bonin/Schneider 2006, Schneider/Uhlendorff 2006). Zudem haben Stephan (2008) und Stephan/Pahnke (2010) Maßnahmeneintritte aus dem Jahr 2003 untersucht. Selektivitäten beim Ausgabe- und Einlösungsprozess selbst analysiert Kruppe (2009).
- Die Wirkung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die zwischen Februar und April 2005 in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung eingetreten sind, schätzt die Studie von Bernhard/Kruppe (2010a).

Analysen der Maßnahmeneintritte in den Jahren 1993 und 1994 zeigten, dass die Wiedereingliederungschancen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei Teilnehmenden an FuU durch die Förderung in Beobachtungszeitraum (von bis zu acht Jahren nach Förderbeginn)

überwiegend stiegen. Positive Effekte auf die Beschäftigungsquoten – von bis zu 20 Prozentpunkten – fanden sich in Westdeutschland insbesondere bei Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Die kumulierten Beschäftigungseffekte fallen bei letzteren – aufgrund der langen Einbindungseffekte – allerdings dennoch negativ aus, während sie bei berufsbezogener übergreifender Weiterbildung positiv sind. Bereits diese erste Kohorte von Studien verdeutlicht, dass die geschätzten Effekte nach Maßnahmenvariante und Merkmalen der Teilnehmer erheblich differieren. Eine Auswertung von Fördereintritten seit Mitte der 80er Jahre zeigt zudem, dass die Förderung die Beschäftigungschancen und das monatliche Einkommen umso stärker beeinflusste, desto höher die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Förderbeginns war.

Bei Studien für den Eintrittszeitraum 1999 bis 2002 und Verbleibszeiträumen von zwei bis drei Jahren ab Förderbeginn, die auf einem Vergleichsgruppenansatz beruhen, sind die Ergebnisse nicht so eindeutig: Lechner und Wunsch finden keine positiven Effekte der Maßnahmen auf die Beschäftigungschancen der Geförderten. Fitzenberger und Koautoren hingegen weisen für Fördereintritte positive Beschäftigungswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen kurzer und mittlerer Dauer nur für ausgewählte Beschäftigtengruppen nach, die zum Teil bis zu 10 Prozentpunkte erreichen. Dagegen wurden im Rahmen der Hartz-Evaluation positive Effekte in einer Größenordnung von 5 bis 10 Prozentpunkten auf die Beschäftigungschancen aller untersuchten Gruppen festgestellt. Zudem ließen sich bei den Geförderten leicht positive Lohneffekte feststellen. Eine Rolle für Unterschiede in den Ergebnissen könnte dabei das jeweils verwendete Vergleichsgruppenkonzept spielen (Stephan 2008, 2009).

Insgesamt bestätigt jedoch auch diese Kohorte von Beiträgen, dass die Untersuchungsergebnisse nach Fördervarianten und Teilnehmergruppen recht unterschiedlich ausfallen. Eine weitere Studie des IZA kommt ergänzend zu dem Befund, dass die Beschäftigungswirkung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen bis zu einer Maßnahmendauer von 100 Tagen steigt, dann aber nicht weiter zunimmt. Eine aktuelle Analyse der Universität Freiburg, die auch unbeobachtbare Selektionseffekte berücksichtigt, ermittelt für berufsbezogene übergreifende Weiterbildung 2 ½ Jahre nach Förderbeginn – je nach Untersuchungsgruppe – sogar Beschäftigungseffekte von 10 bis 20 Prozent, die für Frauen höher als für Männer und für West- höher als für Ostdeutschland ausfallen. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die üblichen Vergleichsgruppenansätze – bei denen ein Fördereintritt in einem bestimmten Zeitraum mit keinem Fördereintritt in diesem Zeitraum verglichen wird – die Fördereffekte im Vergleich zu einer Nicht-Teilnahme um etwa ein Drittel unterschätzen könnten.

Eine Abbrecherstudie zeigt für den oben genannten Zeitraum, dass etwa ein Fünftel der Teilnehmer eine Weiterbildungsmaßnahme vorzeitig beendet. Weniger als die Hälfte der Abbrecher nehmen innerhalb eines Monats eine Erwerbstätigkeit auf. Die Wahrscheinlichkeit eines Abbruchs einer Umschulungsmaßnahme oder berufsbezogenen übergreifenden Weiterbildung ist bei Personen ohne oder mit vergleichsweise niedrigem Schulabschluss etwa 20 Prozent höher. Eine Wirkungsanalyse zeigt dann allerdings, dass ein Abbruch – im Vergleich zum Abschluss einer Maßnahme – die Beschäftigungschancen der Teilnehmer im Durchschnitt weder verbessert noch verschlechtert. Eine mögliche Deutung ist, dass Personen nur so lange an Maßnahmen teilnehmen, wie dies für sie positive Effekte hat.

Ergebnisse der Hartz-Evaluation weisen darauf hin, dass sich durch die Hartz-Reformen seit 2003 die Effektivität der Maßnahmen leicht erhöht hat. Dies dürfte in erster Linie auf eine durchschnittliche Verkürzung der Maßnahmen und den damit einhergehenden Einbindungseffekt zurückzuführen sein. Allerdings zeigten Auswertungen des IAB auch, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen selektiv erfolgt – so erhalten z.B. Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Insgesamt sprechen die Befunde dafür, bei Personen mit deutlichen Vermittlungshemmnissen von Gutscheinlösungen eher abzusehen. Da diese mit der Auswahl eines Maßnahmeträgers teilweise überfordert sind, verstärkt der Bildungsgutschein die Selektion wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser in Bildungsmaßnahmen.

Für Arbeitslosengeld-II-Empfänger stellte das IAB – mit einem Vergleichsgruppenansatz und bezogen auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – nach etwa 2 ½ Jahren schließlich positive Förderwirkung von bis zu 10 Prozentpunkten fest. Dabei profitierten arbeitsmarktferne Gruppen, Migranten, Ältere sowie beruflich bereits qualifizierte Weiterbildungsteilnehmer und Männer in stärkerem Ausmaß von der Teilnahme als die anderen Gruppen.

Festzuhalten ist schließlich: Zum Teil kommen dieselben Studien, die positive Beschäftigungseffekte feststellen, zu dem Ergebnis, dass die untersuchten Weiterbildungsmaßnahmen nicht zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Dieser auf den ersten Blick paradoxe Befund lässt sich dadurch erklären, dass Erwerbspersonen sich nicht nur in Arbeitslosigkeit, in Maßnahmen (einschließlich geförderter Beschäftigung) oder in ungeförderter Beschäftigung befinden können, sondern auch einen anderen Status am Arbeitsmarkt inne haben können, der in den Prozessdaten nicht erfasst ist. Hierzu zählt erstens die Stille Reserve im eigentlichen Sinne, die aus Personen gebildet wird, die zwar nicht aktiv nach Arbeit suchen und deshalb auch nicht arbeitslos gemeldet sind, bei passenden Rahmenbedingungen aber eine Arbeit aufnehmen würden. Zweitens fehlen in den Prozessdaten Personen, die in den Ruhestand eintreten, sich selbständig machen oder verbeamtet werden. Den Unterschied zwischen der Förderwirkung zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und der Förderwirkung auf den Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann man deshalb so interpretieren, dass ein geringerer Anteil der Geförderten als der Vergleichspersonen in einen dieser nicht erfassten Status gewechselt ist. Vermutlich wurden durch die Weiterbildungsmaßnahmen zumindest zum Teil Personen im Arbeitsmarkt gehalten, die sonst in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären.

3.4. Zwischenfazit

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, die vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen sowie kurze und längere Qualifizierungsmaßnahmen umfassen, zeigen insgesamt leicht positive Wirkungen hinsichtlich der Integration in Beschäftigung: Am wenigsten wirksam ist nach diesen Studien die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung, die nur bei wenigen Teilgruppen unter den Arbeitslosen zu einer signifikanten Verbesserung der Beschäftigungsaussichten führt. Bei den vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen schneidet der Vermittlungsgutschein etwas besser ab, hier stiegen die Integrationschancen im Durchschnitt bei den Empfängern zumindest leicht. Allerdings ist zu beachten, dass vorwiegend Arbeitslose mit besseren Beschäftigungsaussichten den Gutschein erhalten.

Die Mehrzahl der Studien zu den Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung, aber auch zu den Trainingsmaßnahmen, kommt zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahmen die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden längerfristig erhöhen. Bei Trainingsmaßnahmen, die nicht länger als drei Monate andauern, treten Eingliederungswirkungen bereits innerhalb der ersten zwei Jahre und teils sogar wenige Monate nach Teilnahmebeginn auf. Die Effektivität unterschiedlicher Trainingsmaßnahmenarten variiert ebenfalls deutlich: Am oberen Ende der Skala befinden sich die betriebsnahen Maßnahmen, am unteren Ende schulische Bewerbungstrainings. Die geschätzten Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung differieren ebenfalls zwischen einzelnen Varianten und Teilnehmergruppen. Bei kürzeren Maßnahmen tritt die positive Wirkung schneller ein, längerfristig scheint jedoch die Wirkung von Maßnahmen, die auf den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf abzielen, auf die Beschäftigungschancen höher auszufallen.

Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen spielt offensichtlich die Art und Weise der Erbringung arbeitsmarktlicher Dienstleistungen eine besondere Rolle. Träger können einerseits im Rahmen des Vergaberechts direkt beauftragt werden, andererseits können Arbeitslose Gutscheine für entsprechende Leistungen zu erhalten. Umgesetzt wurde letzteres bereits durch die Vermittlungsgutscheine wie auch die Bildungsgutscheine. Forschungsergebnisse zum Bildungsgutschein lassen allerdings vermuten, dass Gutscheine insbesondere bei Personen mit Vermittlungshemmnissen eine echte Hürde beim Zugang zu Arbeitsmarkt-

dienstleistungen darstellen. Aus Forschungsperspektive wäre es daher wichtig, diesen Aspekt bei eventuellen weiteren Gutscheinlösungen zu berücksichtigen.

4. Maßnahmen für junge Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf

Die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit für junge Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf sind bisher nur teilweise hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Eingliederungsprozesse untersucht worden. Seit kurzer Zeit wurden seitens des BMAS die Anstrengungen, hier zu belastbaren Erkenntnissen zu kommen, intensiviert. Im Herbst 2009 wurde eine Vorstudie zur Evaluation von Fördermaßnahmen für junge Menschen unter 25 Jahren in den Rechtskreisen SGB III und SGB II in Auftrag gegeben, die vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Rambøll Management Consulting und dem Institut für Angewandte Sozialwissenschaft (infas) durchgeführt wird. Ziel der Vorstudie ist zu prüfen, ob bzw. inwieweit es möglich ist, eine umfassende Evaluation von Maßnahmen zur Integration von jungen Menschen in den Ausbildungs- und/oder Arbeitsmarkt durchzuführen und ein geeignetes Evaluationsdesign zu erarbeiten. Im Abschlussbericht der Vorstudie, der in Kürze veröffentlicht wird, kommen die Wissenschaftler zu dem Schluss, dass eine umfassend angelegte Evaluation in den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II für unter 25-Jährige eine äußerst komplexe Aufgabe ist. Das liegt nicht zuletzt an der Vielzahl von Bundes- und Länderprogrammen, die neben den spezifischen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik für diese Personengruppe durchgeführt werden. Aus Gründen der Umsetzbarkeit schlagen die Wissenschaftler ein Evaluationsdesign vor, das auf die arbeitsmarktpolitischen Instrumente fokussiert ist.

Zu einzelnen Instrumenten laufen derzeit schon Evaluationsprojekte (auch im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) oder sind gerade abgeschlossen worden:

- Die Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ, § 235b SGB III) weist als zentrales Zwischenergebnis aus, dass sich EQ-Geförderte von den gesamten Gruppe der Ausbildungsstellenbewerber kaum unterscheiden. Die Quote des Übergangs nach einer Einstiegsqualifizierung in betriebliche Berufsausbildung hatte sich gegenüber den bisherigen Untersuchungen reduziert (2010: 56 % gegenüber 2007: 65,5 %). Das Forschungsvorhaben ist noch nicht abgeschlossen. Die bisherigen Forschungsberichte sind auf der Homepage des BMAS verfügbar (Becker et al. 2010).
- Erste Ergebnisse der gesetzlich vorgeschriebenen Begleitforschung zum Ausbildungsbonus (§ 421r SGB III) für so genannte Altbewerber wurden dem Deutschen Bundestag im Sommer 2010 übermittelt (Bundestagsdrucksache 17/2690). Zum Beispiel gaben die geförderten Betriebe in einer Befragung im Jahr 2009 in rund 70 Prozent der Fälle an, dass sie den Ausbildungsplatz auch ohne den Ausbildungsbonus geschaffen hätten. Über die Wirkungen zum Übergang in Beschäftigung liegen noch keine Erkenntnisse vor.
- Bis zum Ende des Jahres 2010 wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Deutschen Bundestag erste Erkenntnisse zur modellhaften Erprobung der Berufseinstiegsbegleitung (§ 421s SGB III) vorlegen. Bei Redaktionsschluss dieses Berichtes war es nicht möglich, diese einzubeziehen.
- Ein Forschungsbericht des IAB zur vertieften Berufsorientierung, § 33 SGB III, (Kupka und Wolters 2010) gibt einen Überblick über die regional sehr heterogene Ausgestaltung der Maßnahmen und fasst die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnisse zusammen. Danach liegen Ergebnisse zu den kausalen Wirkungen von Maßnahmen vertiefter Berufsorientierung bisher nicht vor. Wegen der Heterogenität des Instruments sind sie auch in Zukunft nicht flächendeckend zu erwarten, allerdings laufen gegenwärtig im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit und des BMAS mehrere Untersuchungen zu regionalen Teilprojekten, die exemplarisch solche Nettoeffekte ermitteln.
- Zu den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III, zur Beschreibung vgl. Plicht 2010) liegen keine Wirkungsanalysen im eigentlichen Sinne vor. Studien zum Verbleib der Teilnehmer (Dietrich/Plicht 2009) zeigen, dass der Integrationserfolg wesentlich vom vorher erreichten Bildungsstand, der Schulleistung und der sozialen Herkunft bedingt wird. Jugendliche, die grundsätzlich für eine Ausbildung geeignet waren,

aber aufgrund lokaler Arbeitsmarktbedingungen zunächst keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten, profitierten zudem in größerem Umfang von berufsvorbereitenden Maßnahmen als Jugendliche mit mangelnder Ausbildungsreife.

5. Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Zu den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen zählen unterschiedliche Varianten von Lohnkostenzuschüssen sowie der Gründungsförderung. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die stärker genutzten Varianten. Nicht diskutiert werden etwa der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwer behinderte Menschen, sowie Sonderregelungen für behinderte Personen.

Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen (aber auch betriebliche Trainingsmaßnahmen) weisen dabei die Besonderheit auf, dass sie sich nicht einfach „verschreiben“ lassen: Die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss setzt einen einstellungswilligen Betrieb voraus, während Arbeitslose vor einer Unternehmensgründung erst einmal in der Lage sein müssen, ein schlüssiges Gründungskonzept zu entwickeln.

5.1. Förderung abhängiger Beschäftigung

5.1.1. Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse sind Leistungen an den Arbeitgeber. Indem sie temporär die Kosten der Beschäftigung von als weniger leistungsfähig eingeschätzten arbeitslosen Menschen senken, sollen sie deren Arbeitsmarktchancen verbessern. Während im Rahmen der Hartz-Reformen die damals bestehenden drei Hauptvarianten des Eingliederungszuschusses konsolidiert wurden, wurden seitdem (teils zeitlich befristet) ein separater Eingliederungszuschuss für Ältere ab 50 Jahren, ein Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer, ein Qualifizierungszuschuss für Jüngere unter 25 Jahren sowie ein Eingliederungsgutschein eingeführt. Bei der Hauptvariante, dem Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen (§§ 217-221 SGB III), beträgt der Höchstfördersatz 50 Prozent des Arbeitsentgelts, die Höchstförderdauer beträgt 12 Monate. Der Eingliederungsgutschein als besondere Variante ist eine Gutscheinelösung, die der Arbeitslose zu Selbstvermarktungszwecken bei der Arbeitssuche einsetzen kann.

Zu den Eingliederungszuschüssen liegt inzwischen eine Anzahl von Studien vor, die die Arbeitsmarktchancen der Geförderten meist mit denen ähnlicher Arbeitsloser oder aber mit denen ähnlicher Beschäftigter vergleichen.

- Die ersten Studien zur Wirksamkeit der Förderung mit Eingliederungszuschüssen im Jahr 1999 erarbeitete Jaenichen (2002, 2005). Die Vergleichsgruppe setzt sich hier aus ähnlichen, aber ungeförderten Arbeitslosen zusammen.
- Aktualisiert wurden diese Befunde durch Analysen des IAB im Rahmen der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ (ZEW et al. 2005, 2006, Bernhard et al. 2006, 2007, Heinemann et al. 2006, Jaenichen/Stephan 2009). Weiterhin untersuchte das ZEW im Rahmen der Hartz-Evaluation den Effekt gesetzlicher Änderungen der Förderbedingungen auf die Einstellungschancen anspruchsberechtigter Personen (ZEW et al. 2006, Boockmann et al. 2007).
- Weiterer wichtiger Bestandteil der Hartz-Evaluation zu den Eingliederungszuschüssen war eine Implementationsstudie des IAT (ZEW et al. 2005, 2006, Brüssig et al. 2008). Die Ergebnisse stimmen in vielen Belangen mit denen einer Untersuchung der Einsatzbedingungen von Lohnsubventionen – zu denen Eingliederungszuschüsse gehören – von Hartmann (2004) überein.
- Ein Beitrag des IAB (Bernhard et al. 2008a, 2008b) vergleicht die Arbeitsmarktergebnisse, von Arbeitslosengeld-II-Empfängern, die zwischen Februar und April 2005 mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wurden, mit denen ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitnehmer.

- In einigen neueren Studien hat das IAB zudem geprüft, wie sich das Arbeitsentgelt und die Betriebszugehörigkeitsdauern von vormals Arbeitslosen unterscheiden, die im Jahr 2003 ein gefördertes bzw. ungefördertes Beschäftigungsverhältnis aufnahmen (Ruppe 2009, Ruppe/Stephan 2009, Stephan 2010a, Stephan 2010b).
- Eine laufende Implementationsstudie des IAQ stellt in einem Zwischenbericht erste qualitative Einschätzungen zu den seit den Hartz-Reformen neu eingeführten Varianten des Eingliederungszuschusses sowie zum Eingliederungsgutschein bereit (IAQ 2010).

Für Eintritte in die Förderung im Jahr 1999 kommt ein Vergleich der Geförderten mit einer Gruppe ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitsloser nach einem anfänglichen Einbindungseffekt zu einer insgesamt positiven Einschätzung. Die geschätzte Förderwirkung auf die Beschäftigungsquoten liegt drei Jahre nach Förderbeginn immer noch bei 20 bis 40 Prozentpunkten. Die geschätzten Fördereffekte auf die Beschäftigungsquoten liegen dabei deutlich über den Effekten auf die Arbeitslosenquoten. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die nicht geförderten Vergleichspersonen häufiger als Geförderte in die Nichterwerbstätigkeit wechseln: Eingliederungszuschüsse tragen damit dazu bei, dass Personen, die sonst dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten, weiterhin erwerbstätig sind.

Untersuchungsgegenstand der Hartz-Evaluation waren erstens die Arbeitsmarktchancen von Personen, die in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2002 mit Varianten von Eingliederungszuschüssen gefördert wurden. Dabei wurde nach Geschlecht sowie nach Ost-/Westdeutschland differenziert. Je nach untersuchter Teilgruppe waren drei Jahre nach Förderbeginn 40 bis 70 Prozent der Geförderten regulär beschäftigt, während zwischen 60 und 80 Prozent weder arbeitslos gemeldet noch in einer Maßnahmen waren. Ähnlich zu den früheren Studien zeigte sich im Vergleich zu ähnlichen Personen, die nicht oder später gefördert wurden, nach dem anfänglichen Einbindungseffekt eine deutlich positive Förderwirkung. Diese ging aber im Zeitablauf zurück. Der Anteil der Geförderten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegt drei Jahre nach Förderbeginn auch für diese Zugangskohorten 20 bis 40 Prozentpunkte über dem der Vergleichsgruppen. Besonders hoch fallen die geschätzten Förderwirkungen dabei für Frauen in Ostdeutschland aus. Auch hier sind die Effekte deutlich geringer, wenn nicht der Verbleib in ungeförderter Beschäftigung, sondern die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und weiteren Maßnahmeteilnahmen untersucht wird. Ganz besonders deutlich wird dies bei der Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere in Westdeutschland: Gerade die älteren Vergleichspersonen nutzen Rückzugsmöglichkeiten aus dem Arbeitsmarkt und damit auch aus der registrierten Arbeitslosigkeit.

Im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden zweitens auch die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen beim Eingliederungszuschuss für Ältere auf die Gesamtgruppe älterer Erwerbspersonen ausgewertet. Im Ergebnis hatten weder die Ausweitung der Förderberechtigten für den Eingliederungszuschusses für Ältere auf Personen mit einer bis halbjährigen Arbeitslosigkeitsdauer im Jahr 2002 noch die Angleichung der Förderbedingungen von Älteren und Jüngeren im Jahr 2004 Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen der meisten hierdurch betroffenen älteren Personen. Lediglich bei betroffenen Frauen in Ostdeutschland verbesserten bzw. verschlechterten sich die Beschäftigungschancen infolge der gesetzlichen Änderungen. Allerdings betrafen die gesetzlichen Änderungen nur eine Teilgruppe der älteren Arbeitslosen, bzw. bezogen sich im Wesentlichen auf die Höchstdauer der Förderung.

Auch für den Rechtskreis SGB II fallen die Ergebnisse zu den Geförderten ähnlich aus. Für eine Kohorte von Förderzugängen im Februar bis April 2005 und die häufigste Förderdauer zeigt eine Wirkungsanalyse des IAB: 20 Monate nach Förderbeginn waren knapp 70 Prozent der Geförderten in regulärer Beschäftigung. In einer Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeförderter Personen traf dies für weniger als 30 Prozent der Beschäftigten zu – der geschätzte Fördereffekt beträgt damit um die 40 Prozentpunkte. Ähnlich positiv fallen die Effekte auf die Vermeidung weiterer Zeiten der Arbeitslosigkeit und des Arbeitslosengeld-II-Bezugs aus.

Wenig bekannt ist zu möglichen Mitnahme- und Substitutionseffekten der Förderung. So liegt ein Mitnahmeeffekt vor, wenn ein Betrieb genau die Person fördert einstellt, die er auch ohne

Förderung eingestellt hätte. Ersetzen geförderte Beschäftigte innerhalb eines Betriebes ungeförderte Arbeitnehmer, so spricht man von Substitutionseffekten. Verdrängungseffekte von ungeförderten Beschäftigungsverhältnissen treten auf, falls andere vergleichbare Betriebe infolge der Förderung Wettbewerbsnachteile haben und weniger *ungeförderte* Personen einstellen bzw. beschäftigen. Fallstudien aus dem Jahr 2000 lassen vermuten, dass Unternehmen Lohnsubventionen durchaus auch zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einsetzen. Flexibilitätsbedürfnisse stehen hingegen einer Einstellung subventionierter Arbeitskräfte entgegen, da die Subventionierung eine bestimmte Mindestbeschäftigungsdauer voraussetzt. In einer Befragung zu 3.500 subventionierten Einstellungen aus dem Jahr 2000 antworteten Unternehmen – je nach Fördervariante – in 40 bis 60 Prozent der Fälle, dass sie mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Personen auch ohne Zuschuss eingestellt hätten. Von den Personen, die aktiv durch die Arbeitsagentur vorgeschlagen wurden, wären 20 bis 30 Prozent der Geförderten auch ohne diesen Zuschuss eingestellt worden. Vermittlerbefragungen im Rahmen der Hartz-Evaluation zeigen zudem, dass Betriebe bei Einstellungen im Rechtskreis SGB III überwiegend konkret nach Fördermöglichkeiten für einen bereits ausgewählten Bewerber fragen. Im Rechtskreis SGB II hingegen waren die Vermittler sehr häufig initiativ tätig. Als wesentlicher Grund für die Inanspruchnahme von Eingliederungszuschüssen wurden Unsicherheiten über die Produktivität von Bewerbern genannt. Einstellungshindernis bei schwer vermittelbaren Personen sind offenbar weniger individuelle Produktivitätsdefizite als solche, sondern eher, dass Personengruppen wie Langzeitarbeitslosen allgemein eine geringere Produktivität zugeschrieben wird. In einer beachtlichen Anzahl von Fällen wurde diese Einschätzung nach einer Erprobungsphase im Betrieb revidiert.

Einige neuere Studien vergleichen daher die Beschäftigungschancen gefördert und ungefördert eingestellter Personen (für Eintritte aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im 2. Quartal 2003). Hierbei wird implizit so getan, also ob die Geförderten auch ohne Förderung einen Job erhalten hätten; von Interesse ist dann der Effekt der Lohnsubvention auf die Entlohnung und die Beschäftigungsdauer. Die Einstiegsgehälter geförderter und ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitnehmer waren – so ein zentrales Ergebnis – im Mittel etwa gleich hoch. Nicht nur das: Im Vergleich zum letzten Arbeitsplatz stieg das Entgelt beider Gruppen auch in ungefähr gleichem Ausmaß. Insgesamt waren die geförderten Personen in den 3 ½ Jahren nach Förderbeginn allerdings durchschnittlich zwei (West) bis vier (Ost) Monate länger regulär beschäftigt, wodurch auch ihre Gesamteinkünfte in diesem Zeitraum höher ausfielen. Aggregiert über den Beobachtungszeitraum von 3 ½ Jahren betragen die zusätzlichen Einkünfte etwa 2.200 (Frauen in Westdeutschland) bis 4.900 Euro (Männer in Ostdeutschland). Geförderte Personen verblieben dabei deutlich länger im Betrieb: Nach einem Jahr bestand noch etwa die Hälfte der anfänglich geförderten, aber nur ein Drittel der ungefördert aufgenommenen Arbeitsverhältnisse. Eine fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Aufwendungen für den Zuschuss durch höhere Einnahmen und geringere Ausgaben im Beobachtungszeitraum mehr als amortisiert haben dürften.

Eine ergänzende Analyse der zehn Branchen, in denen im Beobachtungszeitraum die meisten Eingliederungsgutscheine eingesetzt wurden, zeigte, dass Zuschüsse im 2. Quartal 2003 zahlenmäßig am häufigsten im Bausektor, bei den weiteren wirtschaftlichen Dienstleistungen, im Einzelhandel sowie in der Zeitarbeitsbranche eingesetzt wurden. Die Ergebnisse bestätigen für die meisten Branchen, dass geförderte Arbeitnehmer bei der Einstellung ähnlich hohe Löhne wie ihre ungefördert eingestellten Kollegen erhielten, längerfristig aber durch höhere Beschäftigungsquoten von der Förderung profitierten. In einem weiteren Schritt wurden die Löhne geförderter Arbeitnehmer in jeder Branche denen ähnlicher Personen gegenübergestellt, die in einer der anderen Sektoren eine geförderte Beschäftigung aufgenommen hatten. Unterschiede zeigten sich bei den Eintrittslöhnen, der Beschäftigung wie auch der Betriebszugehörigkeit, jedoch nicht bei den längerfristig kumulierten Arbeitsentgelten.

Ergebnisse einer aktuellen Implementationsanalyse weisen schließlich darauf hin, dass die gegenwärtige Trennung zwischen verschiedenen Varianten von Eingliederungszuschüssen nicht zielführend ist. Erstens sind die Fachkräfte tendenziell damit überfordert, rechtssicher die zutreffende Variante auszuwählen. Zweitens kritisieren die Vermittler beim Eingliederungszuschuss

für Ältere insbesondere die Mindestförderdauer von einem Jahr als unangemessen lange. Sie kann bei Arbeitgebern „Begehrlichkeiten“ wecken. Durch die lange Mindestförderdauer in Verbindung mit der fehlenden Nachbeschäftigungspflicht steigt zudem das Mitnahmerisiko im Vergleich zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen. Der erst 2008 eingeführte Eingliederungsgutschein wird von Vermittlern und Führungskräften in den Arbeitsagenturen kritisch beurteilt. Bemängelt wird unter anderem, dass das Gesetz mit den zwei Varianten unnötig kompliziert sei. Auch wird kritisiert, dass die Förderung wegen der vorgeschriebenen Förderdauer von 12 Monaten und der Mindesthöhe von 30 Prozent der erstattungsfähigen Lohnkosten relativ teuer sei. Die bevorzugte Alternative zum Eingliederungsgutschein ist der Eingliederungszuschuss in seiner herkömmlichen Variante, der teils auch als informeller Eingliederungsgutschein ausgestaltet ist (als schriftliche Zusagen auf eine Förderung mit einem Eingliederungszuschuss an Arbeitsuchende).

5.1.2. Einstiegsgeld bei abhängiger Beschäftigung

Das Einstiegsgeld (§ 16b SGB II), das in ähnlicher Ausgestaltung bereits Bestandteil des Bundessozialhilfegesetzes war, kann bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbstständigkeit durch einen zeitlich auf sechs bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss fördern. Voraussetzung hierfür ist, dass die neue Tätigkeit geeignet ist, die Abhängigkeit von Transferleistungen auf Dauer zu verhindern.

Zum Einstiegsgeld zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung liegen derzeit noch keine Evaluationsbefunde vor. Hinweise auf mögliche Beschäftigungswirkungen liefern aber regionale Modellversuche in Hessen und in verschiedenen Regionen Baden-Württembergs (Dann et al. 2002a, 2002b). In Baden-Württemberg durften Hilfeempfänger für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten bis zu 50 Prozent des zusätzlichen Erwerbseinkommens behalten. Ein Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppen zeigt, dass positive Eingliederungseffekte im Sinne einer zusätzlichen Aufnahme von Beschäftigung seitens der Programmteilnehmer realisiert werden konnten. In Hessen war das Bild gemischt: Nur im Landkreis Fulda ließen sich positive Beschäftigungseffekte nachweisen. Die Evaluatoren machten als Erfolgsfaktoren vor allem die Intensität des kommunalen Engagements, die Abgrenzung der Zielgruppe sowie die finanzielle Attraktivität der gewählten Einstiegsgeldvariante aus. Verallgemeinerungen mit dem Ziel einer „optimalen Ausgestaltung“ von Kombilohn-Modellen sollten jedoch mit größter Sorgfalt erfolgen, da regionale Gegebenheiten eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Modellversuche gespielt haben dürften.

5.1.3. Entgeltsicherung

Die Entgeltsicherung (§ 421j SGB III) ist ein Instrument für ältere Arbeitslose, die prinzipiell vermittelbar wären, deren Anspruchslohn aufgrund eines relativ hohen Verdienstes in ihrer letzten Beschäftigung aber über den am Markt zu erzielenden Löhnen liegt. Die Förderung ist an die Aufnahme einer im Vergleich zum bisherigen Arbeitsentgelt niedriger entlohnten Tätigkeit geknüpft und gleicht einen Teil des entstehenden Lohnverlustes aus. Der Zuschuss wird im ersten Förderjahr in Höhe von 50 Prozent und im zweiten Förderjahr in Höhe von 30 Prozent der Nettoentgeltdifferenz zum vorherigen Einkommen geleistet, zudem wird der Rentenversicherungsbeitrag aufgestockt.

Befunde zu dem Instrument liegen im Wesentlichen aus der Hartz-Evaluation vor (ZEW et al. 2005, 2006, Brüssig et al. 2006, Brüssig et al. 2007). Individualdaten über die Inanspruchnahme sind in den dem IAB verfügbaren Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit derzeit nicht verfügbar, so dass eine Wirkungsanalyse bezogen auf die Geförderten bisher nicht möglich war.

Im Rahmen der Hartz-Evaluation konnte das ZEW statistisch keinen Effekt der Entgeltsicherung auf das betriebliche Einstellungsverhalten nachweisen. Dies dürfte aber auch auf die vergleichsweise geringen Eintrittszahlen (regelmäßig unter 12.000 pro Jahr) zurückzuführen sein. Interessante Hinweise stammen aus der – ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation durchgeführten – Implementationsanalyse des IAT, das geförderte Personen und Vermittler zur Entgeltsicherung befragte: Eine typische Konstellation bei Inanspruchnahme schien zu sein, dass leitende Angestellte arbeitslos wurden. Sie konnten im neuen Betrieb, selbst wenn er in derselben

Branche war, keine adäquat dotierte Aufgabe übernehmen. Teilnehmer an Gruppendiskussionen betonten jedoch, dass die neue Arbeit der alten hinsichtlich der Anforderungen ebenbürtig sei. Die Einkommensabstiege resultierten aus Branchenwechseln, oder aus der Tatsache, dass der Einstieg in kleine Betriebe gelang, die typischerweise schlechter bezahlen als größere Betriebe. Im Rahmen einer Telefonbefragung von 300 Geförderten zeigte sich: Die Einkommensverluste waren, wie sich anhand der Höhe der gezahlten Entgeltsicherung erkennen lässt, beträchtlich – jeweils ein Drittel der Geförderten erhielten einen Zuschuss zwischen 100 und 200 bzw. zwischen 200 und 400 Euro. Die Einkommensabstiege waren für die meisten dauerhaft. Eine große Mehrheit von etwa zwei Dritteln gab an, dass die Entgeltsicherung die Arbeitsaufnahme unterstützt hätte, aber nicht ausschlaggebend gewesen sei. Bei der Hälfte der Teilnehmer führte erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitssuche zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft.

Die geringe Inanspruchnahme des Instruments dürfte den Evaluationsergebnissen nach einerseits auf den geringen Bekanntheitsgrad des Instruments zurückzuführen sein, das durch Vermittler nicht offensiv angeboten wurde. Andererseits zeigten sich aber auch Schwächen in der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderung. Diesbezügliche Handlungsempfehlungen der Forscher wurden durch die 2007 eingeführten gesetzlichen Modifikationen auch teilweise umgesetzt: So wurde 2007 die erforderliche (Rest-)Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von mindestens 180 auf mindestens 120 Tage herabgesetzt. Diese Änderung trägt dem Evaluationsergebnis Rechnung, wonach ein erheblicher Teil der Nutzer offenbar erst nach längerer erfolgloser Arbeitssuche zur Inkaufnahme eines geringeren Entgelts bereit war und anschließend in der Regel weitere Zeit verstrich, ehe ein konkretes Stellenangebot vorlag. Weiterhin werden seit der Gesetzesänderung 2007 der Zuschuss zum Arbeitsentgelt und der zusätzliche Rentenversicherungsbeitrag generell für zwei Jahre gewährt. Dies dürfte die finanzielle Attraktivität der Entgeltsicherung für ältere Arbeitssuchende erhöht haben.

5.2. Förderung selbständiger Beschäftigung

5.2.1. Gründungsförderung im Rechtskreis SGB III

Gründungen aus der Arbeitslosigkeit unterstützt die Arbeitsagentur, indem Arbeitslose in der Anlaufphase ihrer Gründung eine finanzielle Förderung erhalten. Im Rechtskreis SGB III erfolgte die Förderung bis August 2006 durch Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss. Das Überbrückungsgeld wurde im Regelfall für sechs Monate in Höhe der Lohnersatzleistungen gezahlt; hinzu kam ein pauschalierter Sozialversicherungsbeitrag. Im Jahr 2003 kam der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) als zweites Instrument der Gründungsförderung hinzu. Der Existenzgründungszuschuss wurde für bis zu drei Jahre gezahlt; die Förderhöhe sank (ausgehend von 600 € pro Monat im ersten Förderjahr) im Zeitverlauf. Dieses Instrument war damit vor allem für Personen mit einem geringen Arbeitslosengeldanspruch attraktiv. Im August 2006 wurden die beiden bisherigen Instrumente durch den neu geschaffenen Gründungszuschuss (§ 57 SGB III) abgelöst. Die Förderung erfolgt nun für neun Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes sowie eines Zuschusses von monatlich 300 € für die soziale Absicherung. Sie kann nach einer Erfolgsprüfung um weitere sechs Monate verlängert werden, wobei der Zuschuss dann nur noch 300 € monatlich beträgt.

Zum Überbrückungsgeld und zum Existenzgründungszuschuss liegt inzwischen eine Vielzahl von Studien vor. Sie sind aus einer Forschungsgruppe hervorgegangen, an der das IAB, das DIW sowie das IZA beteiligt sind. Zum Gründungszuschuss liegen derzeit noch keine Wirkungsergebnisse vor.

- Im Kontext der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ wurden die Wirkungen von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss auf die Geförderten – im Vergleich zu keiner oder einer späteren Förderung – untersucht (IAB et al. 2005, 2006, Baumgartner et al. 2006, Baumgartner/Caliendo 2008, Caliendo et al. 2006, 2007, Caliendo 2009, Caliendo/Kritikos 2009, 2010).

- Diese Analysen wurden nach Abschluss der Hartz-Evaluation fortgesetzt, um auch die längerfristigen Effekte einer Förderung zu ermitteln (Caliendo et al. 2009, 2010, Caliendo/Künn 2010).

Gegenstand der Studien sind Personen, die im 3. Quartal 2003 ein Unternehmen gegründet haben und dabei mit dem Überbrückungsgeld oder dem Existenzgründungszuschuss gefördert wurden. Jeweils etwa 3.000 Personen sowie eine Vergleichsgruppe ungeförderter Personen wurden in den Jahren 2004, 2005 und 2008 telefonisch befragt. Die Befragungen waren erforderlich, da die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit den Verbleib in Selbständigkeit nicht abbilden. Zeiten geförderter Selbständigkeit wurden im Rahmen der Evaluation bereits als „Erfolg“ gewertet.

Im Rahmen der Hartz-Evaluation zeigte sich zunächst, dass 28 Monate nach Förderbeginn immerhin noch um die 70 Prozent der Geförderten selbständig waren. Der Anteil lag beim Existenzgründungszuschuss leicht höher als beim Überbrückungsgeld (wobei bei ersterem der maximale Förderzeitraum erst nach 36 Monaten endete). Der Anteil der registrierten Arbeitslosen lag bei den Geförderten um etwa 20 bis 30 Prozentpunkte niedriger als in der Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeförderter Personen. Der Anteil in Selbständigkeit oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war unter den Geförderten beim Überbrückungsgeld etwa 30 bis 40 Prozentpunkte und beim Existenzgründungszuschuss etwa 40 bis 50 Prozentpunkte höher als bei den ähnlichen, aber ungeförderter Vergleichspersonen. Auch das Gesamteinkommen fiel bei den Gründern signifikant höher aus als in den Vergleichsgruppen (eine Ausnahme sind mit dem Existenzgründungszuschuss geförderte Frauen). Eine Auswertung unterschiedlicher Teilnehmergruppen weist dabei darauf hin, dass eine Förderung mit dem Überbrückungsgeld oder dem Existenzgründungszuschuss für ältere Männer und vormals Langzeitarbeitslose in Westdeutschland besonders effektiv war. Eine ergänzende Effizienzanalyse, in der die gesparte Arbeitslosenunterstützung den Programmkosten gegenübergestellt wird, kommt zu dem Schluss, dass das Überbrückungsgeld für die Geförderten nicht nur effektiv, sondern für die Arbeitsverwaltung auch monetär effizient war – die Einspareffekte lagen über den Maßnahmenkosten. Beim Existenzgründungszuschuss weist die Effizienzanalyse im Beobachtungszeitraum hingegen auf ein geringes monetäres Defizit für die Arbeitsverwaltung hin.

Auch auf längere Sicht ziehen die Forscher mehrheitlich eine positive Bilanz: Knapp 5 Jahre nach der Gründung sind – differenziert wurde nach Geschlecht und Ost-/Westdeutschland – immer noch 55 bis 70 Prozent der vormals Geförderten in Vollzeit oder Teilzeit selbständig tätig. Etwa weitere 20 Prozent gehen inzwischen einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit nach. Insbesondere unter den ehemaligen Überbrückungsgeld-Gründern gaben in den letzten beiden Jahren nur noch wenige die Selbständigkeit wieder auf. Insgesamt weisen die ehemaligen Maßnahmeteilnehmer eine deutlich bessere Arbeitsmarktbilanz auf als eine Vergleichsgruppe: Der Anteil in Selbständigkeit oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist zum Ende des Beobachtungszeitraums – je nach Untersuchungsgruppe – immer noch 20 bis 40 Prozentpunkte höher. Insgesamt waren die Geförderten im Beobachtungszeitraum 16 bis 30 Monate mehr beschäftigt und 13 bis 22 Monate weniger arbeitslos. Ihre monatlichen Arbeitseinkommen waren im Schnitt 150 bis 800 Euro höher, wobei der Effekt bei den Männern deutlich stärker ausfällt. Vor allem bei den Überbrückungsgeld-Gründungen entstand zudem eine beachtliche Anzahl von zusätzlichen Arbeitsplätzen – je 100.000 Förderungen wurden etwa 80.000 zusätzlich Jobs (in Vollzeitäquivalenten) geschaffen.

Einschränkend ist aber zu beachten, dass – ähnlich wie bei den Eingliederungszuschüssen – zu möglichen Mitnahme- und Substitutionseffekten der Gründungsförderung wenig bekannt ist. Mitnahme liegt hier vor, wenn Arbeitslose auch ohne Förderung eine Gründung vorgenommen hätten und die Förderung ihre Erfolgchancen nicht beeinflusst hat. Eine Substitution findet statt, wenn die geförderten Gründer andere Personen aus dem Arbeitsmarkt verdrängen. Im Rahmen der oben erwähnten Befragungen gaben immerhin etwa 75 Prozent der mit dem Überbrückungsgeld geförderten Gründer an, dass sie sich auch ohne Förderung selbständig gemacht hätten. Beim Existenzgründungszuschuss lag der entsprechende Anteil zwischen 60 und

70 Prozent. Zum Teil wären die Gründungen allerdings später oder in geringerem Umfang erfolgt.

Erwähnenswert ist schließlich: Als der Gesetzgeber den Existenzgründungszuschuss einführte, kam es nicht zu der befürchteten „Konkurrenz“ zum etablierten Überbrückungsgeld. Vielmehr wurde durch das 2003 bis 2006 bestehende Instrument eine andere Personengruppe unter den Arbeitslosen für eine geförderte Existenzgründung gewonnen. Der Zuschuss wurde eher für kleinere Gründungen genutzt, sowohl was Geschäftsziel, als auch Kapitalausstattung angeht. Auffällig ist auch ein deutlich höherer Frauenanteil an den Gründern als beim Überbrückungsgeld. Dies führte aber nicht dazu, dass der individuelle Erfolg maßgeblich anders ausfiel. Für die Weiterentwicklung der Instrumente haben die positiven Einschätzungen der Evaluatoren allerdings wenig Belang, da beide Instrumente ja bereits abgeschafft wurden. Es bleibt aber eine spannende Frage, ob die aktuellen Instrumente der Gründungsförderung eine ebenso heterogene Klientel ansprechen und ähnlich erfolgreich sind.

5.2.2. Einstiegsgeld bei selbständiger Beschäftigung

Im Rechtskreis SGB II ist eine begleitende Förderung von Gründungen ausschließlich auf Basis des Einstiegsgeldes (§ 16b SGB II) möglich; zudem können die Gründer Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern erhalten (§ 16c SGB II). Eine Wirkungsstudie zum Einstiegsgeld bei selbständiger Tätigkeit haben Wolff/Nivorozhkin (2008) aus dem IAB vorgelegt. Sie untersuchen mit einem Vergleichsgruppenansatz die Effekte von Einstiegsgeld als Gründungsförderung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die die Förderung erstmals zwischen Februar bis April 2005 erhielten. Die Analyse beschäftigt sich hauptsächlich mit den Wirkungen auf die Vermeidung von Arbeitslosengeld-II-Bezug und von Arbeitslosigkeit, da in der Prozessdatengrundlage keine Informationen über ungeforderte selbständige Tätigkeiten vorliegen.

Da nahezu alle Förderungen der Teilnehmer nach 18 Monaten abgeschlossen sind, sind vor allem die Wirkungen mehr als 18 Monate nach Teilnahmebeginn von Interesse. Die Schätzergebnisse zeigen, dass die Teilnehmer danach häufiger als die Vergleichspersonen nicht arbeitslos und auch seltener noch auf den Bezug von Arbeitslosengeld II angewiesen waren. So ist etwa 20 Monate nach Programmstart der Anteil der (ehemaligen) Teilnehmer, die nicht mehr auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, gut 10 bis 15 Prozentpunkte (je nach Personengruppe) höher als in der Vergleichsgruppe.

5.3. Zwischenfazit

Nach den mikroökonomischen Wirkungsstudien sind die Beschäftigung begleitenden Maßnahmen als die „erfolgreichsten“ Instrumente einzuschätzen. Im Vergleich zu nicht geförderten, ansonsten ähnlichen Arbeitslosen sind die Beschäftigungsquoten bei mit Eingliederungszuschüssen geförderten Personen drei Jahre nach Förderbeginn – je nach Personengruppe – regelmäßig 20 bis 40 Prozentpunkte höher. Bei der Gründungsförderung wird eine entsprechende Wirkung noch fünf Jahre nach Förderbeginn ermittelt.

Dennoch ist bei dem Einsatz dieser Maßnahmen Vorsicht geboten. Insbesondere die Frage von Mitnahme- und Substitutionseffekten ist derzeit noch nicht hinreichend geklärt. Substitutionseffekte können jedoch akzeptabel sein, wenn die Maßnahmen bewirken, dass Personen mit Vermittlungshemmnissen in der „Arbeitskräfteschlange“ um Jobs nach vorne rücken. Selbst wenn Mitnahmeeffekte vorliegen (also eine bestimmte Tätigkeit auch ohne Maßnahme zustande gekommen wäre), kann die Förderung dennoch bewirken, dass die zukünftige Erwerbskarriere deutlich stabiler verläuft als dies ohne Förderung der Fall gewesen wäre.

6. Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist nachrangig zu Beschäftigung, zu Ausbildung und zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie ist auf Gruppen mit geringen Aussichten auf eine zügige Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung zugeschnitten und kann mit einer sozialpädagogischen Betreuung oder Qualifizierung verbunden sein. Die Maßnahmen sollen die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Arbeitsloser steigern; sie können allerdings auch auf

eine Folgeförderung vorbereiten, welche dann eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beschleunigen soll. Darüber hinaus sollen sie aber auch die soziale Teilhabe der Geförderten verbessern, Demotivationsprozessen entgegenwirken und die Geförderten an eine regelmäßige Arbeit gewöhnen. Ebenso spielt die Entlastung von Teilarbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit eine Rolle.

Die im Folgenden genauer diskutierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Arbeitsgelegenheiten konstituieren öffentlich geförderte, befristete Beschäftigungsverhältnisse, die im Normalfall nicht länger als ein Jahr dauern. Die geförderten Tätigkeiten sollen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein (eine Ausnahme können Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sein). Auch der Kommunal-Kombi und der Beschäftigungszuschuss nach der Jobperspektive sind Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Zu beiden laufen gegenwärtig Evaluationsstudien, zum Beschäftigungszuschuss liegen erste Zwischenergebnisse vor.

6.1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gibt es in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit über 30 Jahren. Sie wurden insbesondere im Transformationsprozess in Ostdeutschland stark eingesetzt. Seit 2008 ist die Förderung mit dieser Variante öffentlich geförderter Beschäftigung auf Arbeitslosengeld-I-Bezieher beschränkt.

Zu den Arbeitsmarktwirkungen auf die Teilnehmer liegen inzwischen zahlreiche Befunde vor:

- Ein Forschungsprojekt zu ABM, das die Universität Frankfurt im Auftrag des IAB durchführte, hat in Deutschland in der Wirkungsforschung Standards gesetzt. Die Forscher beobachteten Personen, die in ausgewählten Monaten der Jahre 2000 und 2001 in die Förderung eintraten, über einen Zeitraum von knapp 3 Jahren (Caliendo et al. 2004, 2008a, 2008b, Hujer/Thomsen 2010). Auch Forscher der Universität St. Gallen untersuchen Fördereintritte der Jahre 2000 bis 2002 (Lechner/Wunsch 2006, Wunsch/Lechner 2008).
- Etwas spätere Maßnahmeneintritte aus dem März 2003 untersuchen Stephan/Pahnke (2010). SÖSTRA et al. (2006) betrachten im Rahmen der Hartz-Evaluation fünf Teilnehmerkohorten, die jeweils im April der Jahre 2000 bis 2004 die Förderung begonnen haben.
- Die Studie von Hohmeyer/Wolff (2010b) aus dem IAB untersucht die ABM-Wirkungen für den Teilnehmerkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.
- Die Erkenntnisse zu Teilnahmewirkungen werden durch einige Regionalstudien ergänzt (Hagen 2004, Hujer et al. 2004, Hujer/Zeiss 2003, 2005a, RWI/ISG 2006).

Die Frankfurter Studien weisen für Fördereintritte der Jahre 2000 und 2001 zunächst auf hohe „Einbindungseffekte“ hin: Während der Förderung suchen ABM-Teilnehmer offenbar weniger intensiv nach Erwerbsarbeit. Die Folge sind vorübergehend weit geringere Eingliederungschancen als für Vergleichspersonen. Die Effekte werden getrennt für Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland ermittelt. Dabei zeigt sich: Bei Teilnehmern in Westdeutschland ist der Anteil in ungeförderter Beschäftigung in den ersten Monaten nach Förderbeginn zeitweise etwa 20 Prozentpunkte niedriger als in der Vergleichsgruppe. Für ostdeutsche Geförderte sind diese Einbindungseffekte etwa halb so hoch. Allerdings verringern sich die Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe mit der Zeit. Auch nach 35 Monaten lassen sich keine positiven Nettoeingliederungseffekte nachweisen. Eine Ausnahme sind Frauen in Westdeutschland, bei denen der Anteil in ungeförderter Beschäftigung rund 10 Prozentpunkte höher als bei der Vergleichsgruppe ist. Die Befunde der St. Galler Forscher fallen sogar noch etwas pessimistischer aus.

Nach Personengruppen weiter differenzierte Auswertungen der Frankfurter Wissenschaftler zeigen ferner, dass es einige Gruppen gibt, die von der Teilnahme eher profitieren als andere. Dies sind z. B. Langzeitarbeitslose, Personen mit Vermittlungshemmnissen, ältere Frauen in Westdeutschland, aber auch hochqualifizierte Männer. Durch eine ABM-Teilnahme verbesser-

ten sich mittelfristig demnach überwiegend die Eingliederungschancen arbeitsmarktferner Personengruppen.

Studien für spätere Eintrittszeiträume kommen zu höchstens leicht besseren Einschätzungen. Für Eintritte aus dem März 2003 waren 3 ½ Monate nach Maßnahmeneintritt die Effekte auf die Beschäftigungsquoten – differenziert nach Dauer der Förderung – insignifikant oder in sehr geringem Ausmaß positiv. Insgesamt waren die Geförderten im Beobachtungszeitraum 40 bis 50 Tage weniger ungefördert beschäftigt als die Vergleichspersonen. Im Rahmen der Hartz-Evaluation verglichen die Evaluatoren den Anteil der Übergänge in mindestens sechs Monate andauernde Beschäftigungsverhältnisse bei Geförderten und ähnlichen Vergleichspersonen. Für die Teilnehmerkohorten aus dem März 2000 bis 2003 werden negative, für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 hingegen positive Beschäftigungseffekte der ABM-Teilnahme ermittelt; allerdings bleibt unklar, ob die Effekte statistisch signifikant sind.

Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die von Mai bis Juli 2005 ihre ABM-Teilnahme begonnen haben, sehen die Befunde optimistischer aus als die zuvor dargestellten Ergebnisse. Einbindungseffekte kurz nach Förderbeginn sind sehr niedrig. Das liegt mit daran, dass die Geförderten sich aus arbeitsmarktfremden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und nicht wie in den zuvor betrachteten Studien aus Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III zusammensetzen. Für fast alle Gruppen treten positive Nettobeschäftigungseffekte der ABM-Teilnahme auf, die aber am Ende des Betrachtungszeitraums von 36 Monaten nach Förderbeginn für Männer sehr gering sind. Für ostdeutsche Frauen liegen sie bei rund 3 und für westdeutsche Frauen bei mehr als 10 Prozentpunkten.

Haupterkennnis der Regionalstudien ist, dass erhöhte ABM-Förderzahlen in den untersuchten Arbeitsagenturbezirken nicht dazu führen, dass langfristig die Arbeitsuchendenquote zurückgeht oder der Abgang von Arbeitsuchenden in ungeförderte Beschäftigung zunimmt. Die Ergebnisse beschränken sich aber auf Zeiträume vor dem Jahre 2005 und häufig noch die Zeit vor der Einführung der Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Für die Einordnung der Integrationswirkungen von ABM sei abschließend aber noch einmal auf die Ziele verwiesen, die mit diesem Instrument verfolgt werden: Das Ziel Integration in den ersten Arbeitsmarkt wurde – auch infolge der ersten negativen Evaluationsergebnisse – für ABM mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hintenangestellt. Im Vordergrund stehen seitdem die Schaffung von Marktersatz in problematischen Teilarbeitsmärkten und der Erhalt und die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Dennoch muss auch bei Instrumenten, die nicht unmittelbar auf Integration in reguläre Beschäftigung zielen, gesichert sein, dass sie die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nicht nachhaltig verschlechtern – etwa durch eine Stigmatisierung. Vor diesem Hintergrund stimmt es bedenklich, wenn ABM für viele Teilnehmergruppen signifikant negative Eingliederungswirkungen auslösen. Der Bedeutungsverlust im SGB III ist damit richtig und zwangsläufig. Auch ihre Abschaffung im Rechtskreis SGB II ist nachvollziehbar: Im SGB II konkurrierten ABM bis 2008 mit den Arbeitsgelegenheiten, die in ihrer Mehraufwandsvariante den Eingliederungstitel der Grundsicherungsstellen finanziell weit weniger belasten.

6.2. Arbeitsgelegenheiten

Die Förderung durch Arbeitsgelegenheiten ist seit ihrer Einführung im Januar 2005 auf erwerbsfähige Hilfebedürftige beschränkt. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) konstituieren ein Sozialrechtsverhältnis, bei dem die Teilnehmer ihr Arbeitslosengeld II und eine Mehraufwandsentschädigung von 1 bis 2 Euro pro Stunde erhalten. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante hingegen fördern sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ohne dass in der aktuellen Ausgestaltung Beiträge in die Arbeitslosenversicherung fließen.

Insbesondere die Teilnahmewirkungen von Zusatzjobs wurden bereits mehrfach untersucht. Fast alle Untersuchungen analysieren Prozessdaten von Jobcentern der Organisationsformen der Arbeitsgemeinschaften und getrennter Aufgabenwahrnehmung. Für zugelassene kommu-

nale Träger sowie Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gibt es hingegen bisher nur wenige Befunde.

- Hohmeyer/Wolff (2007, 2010a) und Wolff/Hohmeyer (2008) aus dem IAB analysieren eine Eintrittskohorte der Monate Februar bis April 2005 und verfolgen den Verbleib über gut 1 ½ Jahre. Da Jüngere unter 25 Jahren im SGB II eine besondere Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik sind und sehr häufig durch Zusatzjobs gefördert werden, haben Wolff et al. (2010) Zusatzjobwirkungen für diese Personengruppe näher untersucht. Thomssen/Walter (2010) untersuchen Zusatzjobteilnahmen für einen etwas späteren Zeitraum; sie betrachten die Wirkungen bis zu einem Jahr nach Förderbeginn.
- Zu den Teilnahmewirkungen von Zusatzjobs liegen auch Befunde aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II vor. ZEW et al. (2008) beziehen auf Basis von Befragungsdaten zugelassene kommunale Träger mit ein, um Zugänge in Zusatzjobs im November und Dezember des Jahres 2006 zu untersuchen.
- Hohmeyer/Wolff (2010b) evaluieren schließlich – neben der Wirkung von Zusatzjob- und ABM-Teilnahmen – auch die Teilnahmewirkungen von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Betrachtet werden Zugänge im Zeitraum Mai bis Juli 2005, der Beobachtungszeitraum umfasst drei Jahre.
- Hohendanner (2009) betrachtet im Gegensatz zu den anderen Studien nicht die Teilnehmer, sondern Betriebe, die Arbeitsgelegenheiten einsetzen. Durch den Vergleich mit ähnlichen Betrieben, die keine Arbeitsgelegenheiten nutzen, sollen mögliche Substitutionseffekte der Förderung abgeschätzt werden.

Die IAB-Forscher analysierten die Effekte von Zusatzjobs für Frauen und Männer in Ost- und Westdeutschland und vergleichen ihren Arbeitsmarkterfolg mit dem von ähnlichen, nichtteilnehmenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Die Wirkungen werden zudem nach Alter, Nationalität, Ausbildung, Arbeitsmarktlage, Zeit seit letzter Beschäftigung, Teilnahmedauer und Wochenarbeitszeit während der Teilnahme getrennt ermittelt. Die Förderung führt den Befunden nach kaum zu Einbindungseffekten. Die Teilnahme erhöht jedoch nur für bestimmte Teilnehmergruppen die Erfolgchancen am allgemeinen Arbeitsmarkt. Dazu gehören west- und ostdeutsche Frauen, Personen im Alter von 36 bis 50 oder 51 bis 62 Jahren, und insbesondere Personen, die mehrere Jahre lang nicht regulär beschäftigt waren. Ihre Chancen, einer ungeforderten Beschäftigung nachzugehen, liegen aufgrund der Förderung 20 Monate nach Förderbeginn rund 1 bis 6 Prozentpunkte höher.

Bei den jungen Männern und Frauen wurde ebenfalls nach Geschlecht und Ost-/Westdeutschland differenziert; weiterhin auch nach Schul- und Berufsausbildung sowie Berufserfahrung. Im Ergebnis wirkt sich die Teilnahme mittelfristig (28 Monate nach Förderbeginn) nicht nachweisbar auf ihren Arbeitsmarkterfolg aus. Für Teilgruppen gibt es leicht positive Eingliederungswirkungen, wie für junge ostdeutsche Männer und westdeutsche Frauen ohne Berufsausbildung. Ihre Beschäftigungschancen liegen 28 Monate nach Förderbeginn um 3 bis 4 Prozentpunkte höher als für die Vergleichspersonen.

Im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel wurden die zugelassenen kommunalen Träger einbezogen. Die Evaluatoren stellen für die Teilnehmergruppe innerhalb eines Zeitraums von etwa einem Jahr insgesamt keine statistisch signifikanten Nettoeffekte der Zusatzjobs auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inklusive geförderter Beschäftigung) fest. Geringfügige positive Teilnahmeeffekte von unter einem Prozentpunkt lassen sich für Männer, Nicht-Alleinerziehende und Geförderte ohne Migrationshintergrund feststellen.

Das IAB führte weiterhin auch eine Wirkungsanalyse für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante durch. Vergleichspersonen waren ähnliche arbeitslose, erwerbsfähige Hilfebedürftige. Beschäftigungswirkungen stellen sich bei dieser Variante demnach recht rasch ein: Häufig liegt bereits gegen Ende des ersten Jahres nach Teilnahmebeginn der Anteil ungefordert Beschäftigter bei den Geförderten höher als bei der Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeforderter Personen. Zum Ende des Betrachtungszeitraums von drei Jahren nach Förderbeginn betragen die

Nettobeschäftigungseffekte – je nach Geschlecht und Ost-/Westdeutschland – zwischen 4 und 10 Prozentpunkten.

Auf der Betriebsebene besteht schließlich das Risiko, dass Betriebe ihre ungeforderten Beschäftigungsverhältnisse durch Arbeitsgelegenheiten ersetzen. Auch könnte Beschäftigung in Betrieben ohne Arbeitsgelegenheiten verdrängt werden. Deskriptive Befunde einer Sondererhebung des IAB-Betriebspanels zeigen: Für etwa ein Fünftel der Tätigkeiten war mindestens eine Berufsausbildung erforderlich, die Teilnehmer ermöglichten eine bessere Vertretung in Urlaubszeiten und übten Tätigkeiten wie reguläre Beschäftigte aus. Der Vergleich von Betrieben mit und ohne Arbeitsgelegenheiten weist dann allerdings darauf hin, dass auf der Betriebsebene weder in Ost- noch in Westdeutschland Substitutionseffekte auftreten. Auch finden sich bei den mittelbar betroffenen Firmen des IAB-Betriebspanels zumindest keine Hinweise auf Verdrängungseffekte bei Betrieben, die keine Maßnahmenteilnehmer beschäftigten.

6.3. Beschäftigungszuschuss

Die Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II („Beschäftigungszuschuss“) wurden eingeführt, um für besonders arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebedürftige, die langzeitarbeitslos sind sowie zwei oder mehr weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Falls für die nächsten 24 Monate keine Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten ist, können Arbeitsplätze für diesen Personenkreis mit einem Beschäftigungszuschuss in Höhe von bis zu 75% des gezahlten tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelts (zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung) gefördert werden. Die Förderdauer beträgt zunächst zweimal zwölf Monate, nach einer erneuten Prüfung der Integrationschancen in reguläre Beschäftigung kann die Förderung danach unbefristet erbracht werden. Der Förderung vorangehen soll ein sorgfältiger Auswahlprozess, u.a. unterstützt durch eine mindestens sechsmonatige intensive Aktivierungsphase.

Die Einführung des § 16 e SGB II hat der Gesetzgeber mit einem Evaluationsauftrag an das BMAS verbunden. Bis Mitte 2011 sollen die Wirkungen des neuen Instruments auf erwerbsfähige Hilfebedürftige, Betriebe, den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte umfassend untersucht werden. Der Auftrag zur Evaluation wurde an ein Konsortium aus Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (Köln), Rheinisch-Westfälischem Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Essen) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Nürnberg) vergeben. Gegenstand der Evaluation sind die Wirkungen des Instruments auf der individuellen, betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Ebene sowie die Effekte auf die öffentlichen Haushalte. Mitte 2010 legte das Forschungskonsortium erste Zwischenergebnisse zu den quantitativen Wirkungen des Instruments auf der individuellen Ebene vor (ISG et al. 2010).

Untersucht wurden zunächst Vorkommen und Wirkungen der – der eigentlichen Förderung vorgeschalteten – Aktivierungsphase. Insgesamt finden sich in diesen Analysen zwar einige Hinweise auf die Implementation von Aktivierungsphasen, jedoch keine Evidenz für flächendeckend intensiviertere Aktivierungsbemühungen, zumindest im Zeitraum Oktober 2007 bis März 2008. Intensiviert wurden die Aktivierungsbemühungen nur hinsichtlich einiger weniger Instrumente und vorwiegend in Ostdeutschland. Für den nachfolgenden Sechs-Monats-Zeitraum vom 1. April 2008 bis 30. September 2008 sollten – so die Aktivierungsbemühungen erfolgreich sind – vermehrt Übertritte der Zielpopulation in ungeforderte Beschäftigung zu beobachten sein. Solche positiven Wirkungen der Einführung des § 16e SGB II auf die regulären Beschäftigungszeiten der Zielpersonen lassen sich allerdings nicht generell nachweisen.

Bei den Analysen der Förderphase finden sich für eine frühe Eintrittskohorte (Oktober 2007 – März 2008) deutliche Hinweise auf Fehlallokationen arbeitsmarktnaher Personen in die Förderung und die damit verbundenen Einbindungseffekte. Ob sich diese auch für die anderen Eintrittskohorten zeigen, bleibt späteren Analysen vorbehalten. Da sich die Strukturen der Geförderten zwischen den Kohorten aber nicht substantiell unterscheiden, dürften starke Veränderungen eher unwahrscheinlich sein. Dagegen gelingt es den Geförderten häufiger als vergleichbaren Nicht-Geförderten, den Hilfebezug zu verlassen. Allerdings wird der beobachtete Effekt im Zeitverlauf kleiner. Dies könnte darauf hinweisen, dass die Nicht-Geförderten nach und nach

– etwa durch eine Ausdehnung von Arbeitsstunden oder den Wechsel in besser bezahlte Beschäftigungsverhältnisse – ihren Rückstand aufholen können und wird daher bei weiteren Analysen genauer zu beobachten sein.

Was die gesellschaftliche Teilhabe als eine wichtige Zieldimension der Beschäftigungszuschussförderung angeht, so kann – nach den ersten Erkenntnissen für die Eintrittskohorte aus dem ersten Halbjahr 2008 – die Aufnahme einer Erwerbsarbeit die Teilhabe und ihre Einzeldimensionen auch dann positiv beeinflussen, wenn es sich um ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis handelt. Qualitative wie quantitative Analysen weisen aber darauf hin, dass diese Steigerung fragil ist: Die Zukunftserwartungen der Geförderten verbessern sich nicht in dem Maße, wie es die Einschätzung der aktuellen Lage tut.

6.4. Zwischenfazit

Die vorliegenden Evaluationsergebnisse zu Teilnahmewirkungen von ABM und Arbeitsgelegenheiten stellen einige wichtige Befunde bereit: Erstens entstehen durch die Förderung von relativ arbeitsmarktnahen Arbeitslosen deutliche Einbindungseffekte. Viele der ABM-Teilnehmer, die zuvor Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben, hätten den Ergebnissen nach ohne die Teilnahme bereits innerhalb weniger Monate eine ungeforderte Beschäftigung gefunden. Für durch ABM oder Arbeitsgelegenheiten geförderte erwerbsfähige Hilfebedürftige sind die Einbindungseffekte hingegen recht gering – es handelt sich bei ihnen von vornherein um arbeitsmarktferne Personen.

Zweitens weisen die Befunde darauf hin, dass ABM und Zusatzjobs die Beschäftigungschancen bei bestimmten schwer vermittelbaren Personengruppen mittelfristig erhöhen können. Eine starke Konzentration der Arbeitsgelegenheiten auf bestimmte, nicht von vornherein benachteiligte Arbeitslose (wie beispielsweise arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von weniger als 25 Jahren) trägt nicht zu erhöhten Integrationschancen dieser Personengruppe bei. Eine gezieltere Förderung von besonders benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte das unter Umständen ändern.

Insgesamt sind die Ergebnisse zur Wirkung von Arbeitsgelegenheiten allerdings noch unvollständig. Die Untersuchungsergebnisse beziehen sich fast ausschließlich auf Teilnahmen kurz nach der Einführung des SGB II. In diesem Zeitraum konnten die Jobcenter noch keine Erfahrung mit dem Instrument sammeln. Zudem liegen noch keine Erkenntnisse dazu vor, wie sich die Förderung durch Arbeitsgelegenheiten auf den Arbeitsmarkt insgesamt auswirkt.

Die Zwischenergebnisse aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses machen deutlich, dass es auch bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen darauf ankommt, durch eine sorgfältige Teilnehmerauswahl die richtigen – in diesem Fall arbeitsmarktfernen – Personen in die Förderung zu bekommen. Gelingt dies nicht, sind große Einbindungseffekte die Folge.

7. Fazit

Arbeitsmarktpolitik – und hier insbesondere die aktiven Leistungen – gehört in Deutschland zu den wissenschaftlich intensiv untersuchten Politikbereichen. Die bisherigen Befunde lassen sich in aller Kürze wie folgt zusammenfassen:

- Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen verbessern die Integrationschancen instrumentenspezifisch nur für bestimmte Gruppen.
- Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und auch die ehemaligen nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen verbessern die Integrationschancen häufig, die Wirkung erfolgt jedoch zeitverzögert und ist zum Teil eher schwach.
- Betriebsnahe Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Eingliederungszuschüsse, Gründungsförderung oder die ehemaligen betrieblichen Trainingsmaßnahmen verbessern die Arbeitsmarktchancen der Geförderten; dabei besteht aber das Risiko von Mitnahmeeffekten.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verschlechtern die Integrationschancen der meisten Gruppen eher; Arbeitsgelegenheiten hingegen verbessern die Integrationschancen bestimmter Gruppen leicht.

Der unmittelbare praktische Nutzen der Wirkungsforschung für die Politikberatung und die tägliche Leistungserbringung ist nicht konkret in Euro umzurechnen. Bezogen auf das Ausgabenvolumen in den Rechtskreisen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende machen die finanziellen Aufwendungen für Evaluationen allerdings nur einen sehr kleinen Anteil aus. Bei längerfristiger Betrachtung erschließen sich jedoch Strategie- und Verhaltensänderungen ebenso wie eine wissenschaftsbasierte Ausrichtung der Arbeitsmarktinstrumente:

- Beträchtliche Fortschritte bei der Bereitstellung von aussagefähigen Datengrundlagen und der Anwendbarkeit unterschiedlicher Methoden zur Untersuchung der Wirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben mit dazu beigetragen, dass die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu einem zentralen Forschungsgegenstand der „politiknahen Forschung“ geworden ist. Dabei gingen kräftige Impulse bei der Gestaltung dieser Entwicklung von der Politik aus, indem der Gesetzgeber konkrete Untersuchungsaufträge formuliert hat, die mit den überkommenen Ansätzen und nicht speziell aufbereiteten Datensätzen nicht umzusetzen gewesen wären.
- Das spezifische Wissen ist heute sehr viel umfangreicher und die Evaluation erfolgt sehr viel systematischer und gesteuerter als dies noch vor zehn Jahren der Fall war. In der vergangenen Dekade haben sich intensive Formen der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Administration herausgebildet, die eine gänzlich andere Qualität als die bloße Auftragserteilung auf der Basis einer knappen Leistungsbeschreibung und die Abgabe eines Berichts als Ergebnis der wissenschaftlichen Arbeit umfassen. Unabhängiges wissenschaftliches Arbeiten im Rahmen von Auftragsforschung auf der Grundlage einer dezidierten Leistungsbeschreibung und ein intensiver begleitender Dialog zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber während der Untersuchungsarbeiten und nach Abschluss des Projekts sind Elemente der Umsetzung sowie Qualitätssicherung. Wissenschaftliche Beratung findet auf diesem Weg auch Eingang in die Kommunikation der Ergebnisse gegenüber politischen Entscheidungsträgern und Umsetzern.
- Wettbewerb und zeitweilige Kooperation sind Charakteristika der Konzeption und Umsetzung anspruchsvoller Forschungsprojekte im Bereich der Wirkungsforschung. Nicht zuletzt die Ressortforschung des BMAS hat dazu beigetragen, im Wettbewerb um die Durchführung solcher Untersuchungen einen intensiven inhaltlichen Diskurs unter den Forschungseinrichtungen in Gang zu setzen und zeitlich befristete Kooperationsstrukturen während der Bearbeitungsphase zu schaffen. Damit wird es möglich, ausgesprochen hohe qualitative und quantitative methodische Kompetenzen zusammenzuführen.
- Im internationalen Vergleich lässt sich – auch mit Blick auf die anstehende Überarbeitung der Arbeitsmarktinstrumente – festhalten: Insgesamt gibt es einen breiten und hochwertigen Fundus an Ergebnissen der Wirkungsforschung, der eine gute Grundlage für politische Entscheidungen zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens in der Arbeitsmarktpolitik schafft.

Mit den Strukturreformen am Arbeitsmarkt und der Beschleunigung von gesetzgeberisch angestoßenen Veränderungsprozessen hat die Bedeutung der Wirkungsforschung als Instrument der Politikberatung deutlich an Gewicht gewonnen; der Diskurs von Wissenschaft und Politik wurde spürbar intensiviert. Das Spektrum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung umfasst dabei mehr als die Evaluationsforschung: Der Bogen spannt sich von kurz-, mittel- und langfristigen Prognosen zur Entwicklung von Arbeitsmarkt, Beschäftigungsstruktur sowie Umfang und Altersstruktur des Erwerbspersonenpotentials über strukturelle Veränderungen in spezifischen Branchen sowie in der Volkswirtschaft bis zu internationalen Vergleichen.

8. Lehren und Konsequenzen für künftige Evaluationsprojekte

Methoden und Konzepte in der Arbeitsmarktforschung wurden insbesondere in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland stetig verbessert. Ein prägendes Merkmal umfassender Untersuchungen ist die Verknüpfung von qualitativen und quantitativen Methoden.

Was zeigen insbesondere aktuelle Studien?

Die Analyse der Wirkungen eines Instruments auf alle Teilnehmenden ist wichtig, um grundsätzliche Aussagen treffen zu können. Allerdings bedarf es dringend vertiefter Betrachtungen, die mögliche Effektheterogenität berücksichtigen. Für bestimmte Maßnahmen bzw. Instrumente wurde bereits gezeigt, dass sich die Wirkungen nach Gruppen von Teilnehmern deutlich unterscheiden. Lassen sich solche Erkenntnisse gewinnen, kann der Instrumenteneinsatz stärker auf die Gruppen von Arbeitslosen konzentriert werden, bei denen die Erfolgswahrscheinlichkeit besonders ausgeprägt ist. In diese Richtung zielt etwa die BA-eigene und vom IAB mitentwickelte Wirkungsanalyse TrEffeR (Treatment Effects and PRediction), die Agenturen und ARGE n auf regionaler Ebene standardisierte Auswertungen nach Maßnahmenarten und Teilnehmergruppen zur Verfügung stellt.

Bei einigen aktuellen Projekten werden die Untersuchungen nicht auf ein Instrument oder eine bestimmte Maßnahme begrenzt, sondern auf ähnliche Handlungsansätze ausgeweitet. Direkte Maßnahmenvergleiche stellen Hinweise dazu bereit, ob alternative Fördermöglichkeiten für die Teilnehmenden an einer bestimmten Maßnahme zu besseren Ergebnissen führen können.

Unvollständige Befunde

Bestimmte Maßnahmen oder Instrumente lassen sich nur schwer bzw. nicht verlässlich genug mit den Standardverfahren der Wirkungsforschung – bei denen ausschließlich auf den Vergleich mit „statistischen Zwillingen“ auf der Basis von Verwaltungsdaten zurückgegriffen wird – auswerten. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen für berufliche Rehabilitanden und für junge Menschen unter 25 Jahren. Bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildungsleistungen im Rahmen beruflicher Rehabilitation ist es allein auf Basis von Prozessdaten kaum möglich, alle für die Förderung und den Arbeitsmarkterfolg relevanten Merkmale der Geförderten zu berücksichtigen. Ähnliches gilt für junge Menschen, bei denen in der Regel zu wenig über ihre in den Prozessdaten erfasste „Vorgeschichte“ bekannt ist bzw. bei denen ein zu kurzer Zeitraum des Erwerbslebens erfasst, um zuverlässig „statistische Zwillinge“ für einen Vergleich auswählen zu können. Die Informationslücken lassen sich nur mit großem Aufwand durch gezielte Erhebungen bei Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden schließen, wobei die individuelle Bereitschaft, an Umfragen teilzunehmen und die Kapazität der Erhebungsinstitute die Größe des für Auswertungen erreichbaren Datensatzes begrenzen.

Es fehlen bisher weitgehend systematische und auf einen bestimmten vorher festgelegten Zeitraum bezogene Kosten-Nutzen-Analysen, die die erzielten unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen abschätzen und den Kosten der Maßnahmen gegenüberstellen. Solche Kosten-Nutzen-Analysen erfordern u.a. einerseits nicht nur Informationen zu den spezifischen Maßnahmekosten, den Verwaltungskosten und den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit, Maßnahmeteilnahme und Beschäftigung auf das Steuer- und Transfersystem, sondern andererseits auch die Berechnung kumulierter Effekte (z.B. auf die Tage in Beschäftigung), die auf die jeweiligen Lebenslagen der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden bezogen werden können. Diesem hohen Anspruch, dessen Umsetzung eine spezifische Datengrundlage erfordert, kann gegenwärtig bestenfalls ein Teil der Studien entsprechen.

Unvollständige Befunde gibt es auch mit Blick auf die Organisation und Durchführung der Aktivierung von arbeitsuchenden Menschen. Untersuchungen über Ausgestaltung und Erfolg von Vermittlungsstrategien, den Einfluss des spezifischen Verhaltens von Fachkräften im Vermittlungs- und Aktivierungsprozess, die praktische Umsetzung und Implikationen des 4-Phasen-Modells in der Arbeitsförderung oder ähnlicher Konzepte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden bisher nur in Ansätzen durchgeführt. Kaum Befunde liegen bisher auch zu den Anreizeffekten der Vertragsgestaltung mit Dritten – z.B. bei Bildungsträgern, bei privaten Vermittlungsdienstleistern oder im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung – vor.

Oft liegen nur wenige Anhaltspunkte dazu vor, warum Maßnahmen wirken oder eben nicht; hier stoßen ökonomische Ansätze an die Grenzen ihrer Aussagefähigkeit. Eine Verbreiterung der Kenntnisse über Kausalitäten ist ambitioniert und lässt sich nur über eine Erweiterung der Untersuchungen durch qualitative Analysen gewinnen. Insofern erscheint eine systematischere Verknüpfung von quantitativen Wirkungsstudien mit Implementationsstudien angebracht. Einmal geht es darum, aus den Befunden der Implementationsuntersuchungen Hypothesen abzuleiten, die ökonomisch getestet werden können. Zum anderen können Implementationsanalysen im Rahmen ökonomischer Analysen ermittelte mögliche Kausalzusammenhänge qualitativ überprüfen, um nach Formulierung neuer Erklärungsansätze im Rahmen einer erneuten Rechnung überprüft zu werden.

Bedarf an Verstärkung der Evaluationsanstrengungen

In der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es eine ausgeprägte Dynamik: Die Instrumente, die Vermittlungsprozesse, wie auch die institutionellen Rahmenbedingungen verändern sich im Zeitablauf. Zudem ändern sich – geprägt durch strukturellen Wandel, unterschiedliche Konjunkturphasen und durch Umfang sowie Altersstruktur des inländischen Erwerbspersonenpotentials – Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. In der Konsequenz erfolgen die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt unter veränderten Rahmenbedingungen. Daraus resultiert eine eingeschränkte Übertragbarkeit früherer Studien zu Wirkungen und Effizienz des Instrumenteneinsatzes. Das Design der Maßnahmen, Teilnehmerzahlen und Teilnehmerstrukturen haben sich im zeitlichen Verlauf geändert; auch die Instrumente selbst wurden zum Teil weiterentwickelt. Es ist zu erwarten, dass sich daher auch die Wirkungen auf die Teilnehmenden geändert haben. Grundsätzlich sind die gesetzlichen Aufträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im SGB III und zur Wirkungsforschung im Bereich des SGB II zwar mit Blick auf eine Verstärkung der Forschungsanstrengungen formuliert worden; ihre praktische Umsetzung war im dargestellten Umfang aber nur möglich, weil über die Ressortforschung des BMAS zur Erfüllung weiterer konkreter gesetzlicher Evaluationsaufträge oder Umsetzung parlamentarischer Entschlüsse erhebliche zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Mit der derzeit vorhandenen finanziellen Ausstattung des IAB und des BMAS wird es kaum möglich sein, auch die aktuellen Veränderungsprozesse mit vergleichbarer Intensität zu begleiten.

Perspektiven und Ansatzpunkte künftiger Aktivitäten

Vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1. Januar 2009 mit der Einführung des Vermittlungsbudgets, den Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung sowie der Freien Förderung wird deutlich: Die damit verbundene Flexibilisierung und erweiterten Handlungsspielräume für die Fachkräfte vor Ort machen die Evaluationsforschung aufwändiger. Das kommt in zwei Entwicklungen zum Ausdruck. Zum einen sind die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gefordert, deutlich mehr Informationen vor Ort zu erheben, um die Vielfältigkeit der praktischen Umsetzung abzubilden. Andererseits müssen die Fachkräfte ihre Aktivitäten und den Maßnahmeninsatz umfangreicher als zuvor dokumentieren. Auch die Organisationsreform im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird zur Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenzen führen und damit die Vielfältigkeit der in der Praxis vorzufindenden Ausprägungen bei der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Handlungsansätze erhöhen.

Bildungsgutschein und Vermittlungsgutschein zeitigen beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über Gutscheinelösungen Auswirkungen, die bisher nur ansatzweise untersucht worden sind. Die Untersuchungen zum Bildungsgutschein weisen auf mögliche Selektivitäten beim Einlösungsprozess hin: Mit der Möglichkeit, sich den Träger einer bestimmten Bildungsmaßnahme auszuwählen zu können, wird die Position der Teilnehmenden zwar grundsätzlich gestärkt. Allerdings können dies nicht alle gleichermaßen nutzen; insbesondere geringer qualifizierte Personen lösen die erhaltenen Gutscheine mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein. Nicht eingelöste Gutscheine – insbesondere beim Vermittlungsgutschein ein nicht unbekannter Sachverhalt – erhöhen gleichermaßen den Aufwand für die Erschließung evaluationsgeeigneter Daten und die Interpretation der Ergebnisse der Analysen.

Um nicht nur Aussagen zur Wirksamkeit der Instrumente, sondern auch zu deren Effizienz treffen zu können, müssen die Anstrengungen zu qualitativ belastbareren Effizienzanalysen spürbar intensiviert werden. Welche Ergebnisse hier erreichbar sind, muss sich im Praxistest zeigen. Unzweifelhaft werden Grenzen solcher Analysen durch die zusätzliche Belastung der Akteure, Aufwand bei der Datenproduktion sowie im Bereich des Datenschutzes gezogen.

Schließlich sind die Steuerungsprozesse bei der Leistungserbringung intensiver zu untersuchen, um typische Strategien, die die tägliche Praxis der Fachkräfte prägen, zu identifizieren. Gleiches gilt für die Vorgaben durch die Ziel- und Regelsteuerung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, die bei der Leistungserbringung wirksam werden. Auch die Rahmenbedingungen und Umsetzungsstrukturen der Aktivitäten des Trägers Kommune in der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind bislang nur ansatzweise erforscht worden.

Literaturverzeichnis

Vermittlungsgutscheine

- Bernhard, S., Kruppe, T. (2010b), Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst, IAB-Kurzbericht 21/2010.
- Dann, S., Heinze, A., Hujer, R., Klee, G., Pfeiffer, F., Rosemann, M., Sörgel, W., Spermann, A., Wiedemann, E., Winterhager, H., Zeiss, C. (2005), Arbeitsmarktpolitik, Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 05/2005.
- Heinze, A., Pfeiffer, F., Spermann, A., Winterhager, H. (2005), Vermittlungsgutscheine, Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil III Mikroökonomische Wirkungsanalyse, IAB-Forschungsbericht 3/2005.
- Hujer, R., Zeiss, C. (2005b), Vermittlungsgutscheine – Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil IV Makroökonomische Wirkungsanalyse, IAB Forschungsbericht 4/2005.
- Hujer, R., Rodrigues, P. J. M., Zeiss, C. (2006c), Makroökonomische Analyse der Effekte von Vermittlungsgutscheinen, in: Kruppe, T. (Hrsg.), Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg, 111-126.
- Kruppe, T. (Hrsg.), (2006a), Private Vermittlung als Unterstützung, Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006a), Selektivität und direkte Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen, Empirische Befunde aus der Einführungsphase. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 395-415.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006b), Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 425-445.
- Winterhager, H., Heinze, A., Spermann, A. (2006), Deregulating job placement in Europe , A microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany, Labour Economics 13, 505-517.
- WZB, infas (2005), Zwischenbericht zum “ Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission
- WZB, infas (2006), Endbericht zum “ Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Beauftragung Dritter

- Bernhard, S., Wolff, J. (2008a), Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? IAB Discussion Paper 5/2008.
- Bernhard, S.; Wolff, J. (2008b): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung. IAB-Kurzbericht 05/2008.
- Hujer, R., Rodrigues, P. J. M., Zeiss, C. (2006c), Makroökonomische Analyse der Effekte von Vermittlungsgutscheinen, in: Kruppe, T. (Hrsg.), Private Vermittlung als Unterstützung:

- Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg, 111-126.
- Kruppe, T. (Hrsg.), (2006a), Private Vermittlung als Unterstützung, Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006b), Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 425-445.
- Winterhager, H. (2006a), Private job placement services: A microeconomic evaluation for Germany. ZEW Discussion Paper 06-026.
- Winterhager, H. (2006b), Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung, in: Kruppe, T. (Hrsg.), Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- WZB, ifas (2005), Zwischenbericht zum "Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse" im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- WZB, ifas (2006), Endbericht zum "Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse" im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

Kurze Trainingsmaßnahmen

- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R., Waller, M. (2006), Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 365-390.
- Büttner, T. (2007), Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 41, 25-40.
- Hartig, M., Jozwiak, E., Wolff, J. (2008), Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen?, IAB-Forschungsbericht 06/2008.
- Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C. (2006b). The effects of short-term training measures on the individual unemployment duration in West Germany, ZEW-Discussion Paper 06-065.
- Hujer, R., Zeiss, C. (2006), Macroeconomic Effects of Short-Term Training Measures on the Matching Process in Western Germany, IZA Discussion Paper 2489.
- Jozwiak, E., Wolff, J. (2007), Wirkungsanalyse: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II, IAB-Kurzbericht 24/ 2007.
- Kopf, E. (2009), Short-term training variety for welfare recipients: The effects of different training types, IAB Discussion Paper 17/2009.
- Kopf, E., Wolff, J. (2009), Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht Nr. 23/2009.
- Lechner, M., Wunsch, C. (2006), Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to take off, Economics of Transition 17, 661-702.
- Osikumino, A. (2009), Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes, IZA Discussion Paper 4638.
- Stephan, G. (2008): The effects of active labor market programs in Germany. An investigation using different definitions of non-treatment, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 228, 586-611.
- Stephan, G., Pahnke, A. (2010), The relative effectiveness of selected active labor market programs: An empirical investigation for Germany, The Manchester School (forthcoming).
- Wolff, J., Jozwiak, E. (2007), Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany?, IAB Discussion Paper 29/2007.
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008), What did all the money do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes, Kyklos 61, 134–174.
- ZEW, IAQ, tns emnid (2008), Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“.

Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose

- Bernhard, S., Kruppe, T. (2010a), Effectiveness of further vocational training in Germany: Empirical findings for means-tested unemployment benefit recipients, mimeo.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R., Waller, M. (2006), Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 365-390.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. (2007), Which program for whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany, IZA Discussion Paper 2885.
- Bonin, H., Schneider, H. (2006), Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen, Wirtschaftspolitische Blätter 53, 155-165.
- Fitzenberger, B., Speckesser, S. (2007), Employment effects of the provision of specific professional skills and techniques in Germany, Empirical Economics 32, 529-573.
- Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. (2009), The Heterogeneous Effects of Training Incidence and Duration on Labor Market Transitions, Albert-Ludwigs-University Freiburg, mimeo.
- Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R. (2008), Get training or wait? Long-run employment effects of training programs for the unemployed in Westdeutschland, Annales d'Economie et de Statistique 91-92, 321-355.
- Fitzenberger, B., Osikominu, A., Paul, M. (2010), The heterogeneous effects of training incidence and duration on labor market transitions, IZA Discussion Paper 5269.
- Fitzenberger, B., Völter, R. (2007), Long-run effects of training programs for the unemployed in Ostdeutschland, Labour Economics 14, 370-755.
- Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C. (2006a). The effects of vocational training programmes on the duration of unemployment in Eastern Germany, Allgemeines Statistisches Archiv 90, 299-322.
- IZA, DIW, infas (2006), Endbericht zum "Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen" im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- Kluge, J., Schneider, H., Uhlendorff, A., Zhao, Z. (2007), Evaluating continuous training programs using the generalized propensity score, IZA Discussion Paper 3255.
- Kruppe, T. (2009). Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Sozialer Fortschritt 58, 9-19.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. (2005), Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB Discussion Paper 03/2005.
- Lechner, M., Wunsch, C. (2006), Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to take off, Economics of Transition 17, 661-702.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. (2007), The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, German Economic Review 8, 468-509.
- Lechner, M., Wunsch, C. (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, Journal of Labor Economics 27, 653-692.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. (2010, im Erscheinen), Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in Westdeutschland, The Journal of the European Economic Association.
- Osikuminu, A. (2009), Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes, IZA Discussion Paper 4638.
- Paul, M. (2010), Many Dropouts? Never Mind! – Employment prospects of dropout from training programmes, mimeo.
- Rinne, U., Schneider, M. and Uhlendorff, A. (2010, online first), Do the skilled and prime-aged unemployed benefit more from training? Effect heterogeneity of public training programmes in Germany, Applied Economics, doi: 10.1080/00036841003670697.
- Schneider, H., Uhlendorff, A. (2006), Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 477-490.

- Stephan, G. (2008), The effects of active labor market programs in Germany. An investigation using different definitions of non-treatment, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 228, 586-611.
- Stephan, G. (2009), Evaluationsergebnisse und die Wahl statistischer Zwillinge: Nicht Äpfel mit Birnen vergleichen, *IAB-Forum* 2/2009, 86-93.
- Stephan, G., Pahnke, A. (2010), The relative effectiveness of selected active labor market programs: An empirical investigation for Germany, *The Manchester School* (forthcoming).
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008), What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, *Kyklos* 61, 134–174.

Maßnahmen für junge Menschen am Übergang zwischen Schule und Beruf

- Becker, C., Gehrke, J., Grebe, T., Popp, S. (2010), Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung – 1. Zwischenbericht, mimeo.
- Deutscher Bundestag (2010), Begleitforschung „Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte“ – Zwischenbericht 31.03.2010, BT-Drs. 17/2690.
- Dietrich, H., Plicht, H. (2009), Befunde aus der IAB-Begleitforschung zum Neuen Fachkonzept BvB (§ 61 SGB III), Ausschussunterlage, Nürnberg.
- Kupka, P., Wolters, M. (2010), Erweiterte vertiefte Berufsorientierung – Überblick, Praxiserfahrungen und Evaluationsperspektiven, *IAB-Forschungsbericht* 10/2010.
- Plicht, H. (2010), Das neue Fachkonzept berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis – Ergebnisse aus der Begleitforschung BvB, *IAB-Forschungsbericht* 7/2010.

Eingliederungszuschüsse

- Bernhard, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2006), Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwelter Vermittlung, Matching-Analysen auf der Basis von Prozessdaten, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 75, 67-84.
- Bernhard, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2007), Eingliederungszuschüsse, Die Geförderten profitieren, *IAB-Kurzbericht* 9/2007.
- Bernhard, S., Gartner, H., Stephan, G. (2008a), Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms, *IAB Discussion Paper*, 21/2008.
- Bernhard, S., Brussig, M., Gartner, H., Stephan, G. (2008b), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, *IAB-Kurzbericht* 12/2008.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A., Maier, M. (2007), Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence from Two Natural Experiments, *ZEW-Discussion Paper* 07-001.
- Brussig, M., Bernhard, S., Jaenichen, U. (2008), Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen, *Sozialer Fortschritt* 57, 66-75.
- Hartmann, J. (2004), Lohnkostenzuschüsse und Integration schwer vermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 284, Nürnberg.
- Heinemann, S., Jaenichen, U., Stephan, G. (2006), Eingliederungszuschüsse, Förderumfang, Strukturen und Effektivität, *Bundesarbeitsblatt* 3-2006, 4-10.
- IAQ (2010), Eingliederungszuschüsse: Eine Implementationsstudie, unveröffentlichter Zwischenbericht.
- Jaenichen, U. (2002), Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35, 327-351.
- Jaenichen, U. (2005), Lohnkostenzuschüsse und individuelle Beschäftigungschancen, in: Bellmann, L. Hübler, O., Meyer, W., Stephan, G. (Hrsg.), *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 294, Nürnberg, 137-156.
- Jaenichen, U., Stephan, G. (2009, online first), The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-Place Workers, *Applied Economics*, doi:10.1080/00036840802600426.
- Ruppe, K. (2009), Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland, *IAB Discussion Paper* 6/2009.

- Ruppe, K., Stephan, G. (2009), Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn, IAB-Kurzbericht 25/2009.
- Stephan, G. (2010a): Employer wage subsidies and wages in Germany – Some evidence from individual data, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 43, 53-71.
- Stephan, G. (2010b), Wages, employment and tenure of temporarily subsidized workers: Does the industry matter?, IAB Discussion Paper 12/2010.
- ZEW, IAB, IAT (2005), Zwischenbericht zum “Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgelt-sicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- ZEW, IAB, IAT (2006), Endbericht zum “Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsiche-rung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

Einstiegsgeld bei abhängiger Beschäftigung

- Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A., Volkert, J. (2002a), Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht, Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart.
- Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A., Volkert, J. (2002b), Modellversuch „Hessischer Kombi-lohn“ – Wissenschaftliche Begleitforschung des hessischen Modellversuchs, Gutachten im Auftrag des hessischen Sozialministeriums, Tübingen.

Entgeltsicherung

- Brussig, M., Bernhard, S., Jaenichen, U., Zwick, T. (2006), Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitneh-merinnen und Arbeitnehmer, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 40, 491-504.
- Brussig, M., Bernhard, S., Jaenichen, U., Zwick, T. (2007), Entgeltsicherung – Ein Kombilohn für Ältere, IAB-Forum 1/07, 68-72.
- ZEW, IAB, IAT (2005), Zwischenbericht zum “Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgelt-sicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- ZEW, IAB, IAT (2006), Endbericht zum “Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsiche-rung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss und Gründungszuschuss

- Baumgartner, H., Caliendo, M., Steiner, V. (2006), Existenzgründungsförderung für Arbeitslose – Erste Evaluationsergebnisse für Deutschland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsfor-schung 75, 32-48.
- Baumgartner, H.J., Caliendo, M. (2008), Turning Unemployment Into Self-Employment: Effec-tiveness of Two Start-Up Programmes, Oxford Bulletin of Economics and Statistics 70, 347-373.
- Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., Wießner, F. (2006), Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation, Zeitschrift für Arbeits-marktForschung 39, 505-531.
- Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., Wießner, F. (2007), Existenzgründungen, Unterm Strich ein Erfolg, IAB-Kurzbericht 10/2007.
- Caliendo, M. (2009), Start-Up Subsidies in East Germany: Finally, a Policy that Works?, Inter-national Journal of Manpower 30, 625-647.
- Caliendo, M. and Kritikos, A.S. (2009), Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose – Chancen und Risiken, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 10, 189-213.
- Caliendo, M., Künn, S., Wießner, F. (2009), Ich-AG und Überbrückungsgeld – Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende, IAB Kurzbericht 3/2009.
- Caliendo, M. and Kritikos, A.S. (2010), Start-Ups by the Unemployed: Characteristics, Survival and Direct Employment Effects, Small Business Economics 35, 71-92.
- Caliendo, M., Künn, S. (2010), Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity, IZA Discussion Paper 4790.

- Caliendo, M., Künn, S. and Wießner, F. (2010), Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren, *Journal for Labour Market Research, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 42, 269-291.
- IAB, DIW, sinus, GfA, infas (2005), Zwischenbericht zum „Modul 1e: Existenzgründungen“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- IAB, DIW, sinus, GfA, infas (2006), Enderbericht zum „Modul 1e: Existenzgründungen“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

Einstiegsgeld bei selbständiger Beschäftigung

- Wolff, J., Nivorozhkin, A. (2008), Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany, IAB Discussion Paper 20/2008.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. L. (2004), Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 37, 211-237.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005b), Individual employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity, IAB Discussion Paper 13/2005.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. L. (2008a), The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation, in: Millimet, D., Smith, J., Vytlačil, E. (Hrsg.), *Advances in Econometrics: Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics Volume 21*, 381-428.
- Caliendo, M., Hujer R., Thomsen S. L. (2008b), Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, *Applied Economics* 20, 1101-1122.
- Hagen, T. (2004), Ökonometrische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten – Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze, *Zeitschrift für Evaluation* 2/2004, 241-263.
- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2010), Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB Discussion Paper 21/2010.
- Hujer, R., Zeiss, C. (2003), Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, IZA Discussion Paper 915.
- Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M., Zeiss, C. (2004), Macroeconomic evaluation of active labour-market policy – a case study for Germany, in: Descy, P., Tessaring, M. (Hrsg.), *Impact of education and training (Third report on vocational training research in Europe)*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Hujer, R., Zeiss, C. (2005a), Macroeconomic Impacts of Job Creation Schemes on the Matching Process in West Germany, *Applied Economics Quarterly* 51, 203-217.
- Hujer, R., Thomsen, S. L. (2010), How do the employment effects of job creation schemes differ with respect to the foregoing unemployment duration? *Labour Economics* 17, 38-51.
- Lechner, M., Wunsch, C. (2006), Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to take off, *Economics of Transition* 17, 661-702.
- RWI, ISG (2006), Enderbericht zum „Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS (2006), Enderbericht zum „Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
- Stephan, G., Pahnke, A. (2010), The relative effectiveness of selected active labor market programs: An empirical investigation for Germany, *The Manchester School* (forthcoming).
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008), What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, *Kyklos* 61, 134–174.

Arbeitsgelegenheiten

- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2007), A fistful of Euros, Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB Discussion Paper 32/2007.
- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2010a), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied?, IAB-Kurzbericht Nr. 04/2010.
- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2010b, im Erscheinen), Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB Discussion Paper.
- Hohendanner, Christian (2009), Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels, IAB Discussion Paper 24/2009.
- Thomsen, S. L., Walter, T. (2010), Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare?, ?, Labour 24(s1), 114–140.
- Wolff, J., Hohmeyer, K. (2008), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht 02/2008.
- Wolff, J., Popp, S., Zabel, C. (2010), Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche. Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung, WSI-Mitteilungen, 63, 11-18.
- ZEW, IAQ, tns emnid (2008), Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“.

Beschäftigungszuschuss

- ISG, IAB und RWI (2010): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16 e Abs. 10 SGB II. Zwischenbericht 2010, Köln/Nürnberg/Essen (unveröffentlichter Bericht an das BMAS).