



BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

1/2006

Februar 2006

Hartz: Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik



Dr. Bruno Kaltenborn
Kaltenborn@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-8



Petra Knerr
Knerr@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-1

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Team Dr. Kaltenborn



Juliana Schiwarov
Schiwarov@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-2

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Team Dr. Kaltenborn

Fotos: Silke Rudolph

Einleitung

Im Auftrag der Bundesregierung wird die Umsetzung des Ersten, Zweiten und Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz-Gesetze) eingehend evaluiert. Acht Forschungskonsortien mit insgesamt etwa 20 namhaften Forschungseinrichtungen (vgl. Anhang) untersuchen die Wirkungen der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumente sowie den Umbau und die Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Die nun vorgelegten acht Zwischenberichte wurden vom Team Dr. Kaltenborn ausgewertet und aufbereitet. Auf dieser Grundlage hat die Bundesre-

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT bietet Entscheidungsträger/innen kompakte und systematische Auswertungen von Ideen und Erkenntnissen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Dabei liegt der Fokus auf dem Themenfeld Arbeitsmarkt.

gierung [2006] dem Deutschen Bundestag nun Bericht erstattet.

Umsetzung, Inanspruchnahme und Integrationswirkungen (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 2/2006 und 3/2006) der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer Neuausrichtung hängen wesentlich von deren Steuerung bzw. der Steuerungslogik ab. Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse zur Steuerung und Steuerungslogik aus dem Bericht der Bundesregierung vorgestellt.

Neuausrichtung

Die neue Steuerung der Bundesagentur für Arbeit orientiert sich insgesamt an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik entscheidet, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat, welche Förderstrukturen sich ergeben sowie über Art und Ausmaß des Wettbewerbs zwischen den Maßnahmeträgerinnen und -trägern. Sie ist damit zugleich Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ und bestimmt maßgeblich, wer in welchem Ausmaß gefördert und gefordert wird. Diese Aspekte werden im Folgenden näher erläutert.

Die Orientierung an **Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit** schlägt sich in zentralen Vorgaben zum Ressourceneinsatz nieder. Ressourcen sollen grundsätzlich so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird und die Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug eintritt. Dies wird durch die neuen Handlungsprogramme konkretisiert. Auch ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen und Anbietern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen soll Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit verbessern. Bei den beiden wichtigen Instrumenten der Förderung beruflicher Weiterbildung und den Eingliederungszuschüssen gibt es nach der Einschätzung von Führungskräften bereits eine stärkere Ausrichtung des Maßnahmeeinsatzes an Effektivität und Effizienz. Dies ist in unterschiedlichem Maße auf die gesetzlichen Änderungen bei den

Instrumenten und die neue Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen.

Je nach arbeitsmarktpolitischer Dienstleistung ist es sehr unterschiedlich, inwieweit und wie die Agenturen steuern können, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu den Maßnahmen hat (**Zugangslogik**). Wenn Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen haben, können die Agenturen für Arbeit den Instrumenteneinsatz in der Regel nur begrenzt steuern. Ein Rechtsanspruch besteht auf die beiden Leistungen zur Existenzgründungsförderung (Überbrückungsgeld und Ich-AG), den Beitragsbonus, die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, auf die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit sowie auf einen Vermittlungsgutschein. Bei den ersten vier Pflichtleistungen, die mit der Aufnahme einer spezifischen Erwerbstätigkeit verbunden sind, können die Agenturen die Inanspruchnahme jedoch vor allem durch ihre Informationspolitik beeinflussen. Die Agenturen werben weder für den Beitragsbonus noch für die Entgeltsicherung aktiv, gleichwohl sind die Agenturen eine wichtige Informationsquelle für die Anspruchsberechtigten.

Bei den beiden vermittlungsnahen Pflichtleistungen hingegen gibt es für die Agenturen Ansatzpunkte für eine Steuerung, die auch genutzt werden. So wird zwar der Vermittlungsgutschein häufig von Kundinnen und Kunden mit sehr guten Integrationschancen nachgefragt, die sich dadurch eine zusätzliche Unterstützung erhoffen, jedoch wird er bei Kundinnen und Kunden mit sehr geringen Integrationschancen von den Agenturen auch als Aktivierungsinstrument eingesetzt. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung wird von den Agenturen oftmals als Alternative zu der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen gesehen und aktiv eingesetzt, indem sie gezielt Arbeitslose zuweisen. Die Träger/innen hingegen sehen zunehmend den Vermittlungsgutschein als interessante Alternative zu den Beauftragungen, da beim Vermittlungsgutschein die Vermittlungsprämie bundeseinheitlich geregelt ist und nicht wettbewerblich bestimmt wird. Zudem können sich die Träger/innen beim Vermittlungsgutschein ihre Kundinnen und Kunden selbst aussuchen.

Zwischen dem Vermittlungsgutschein als Pflichtleistung und dem Bildungsgutschein als Ermessensleistung, mit denen seit Anfang 2003 der Zugang zu geförderter Weiterbildung erfolgt, gibt es hinsichtlich der Steuerung Parallelen. Die Agenturen geben zwar sowohl Vermittlungs- als auch Bildungsgutscheine

aus, jedoch sind für den Zugang weitere Aktivitäten erforderlich, die die Agentur nicht steuern kann. Die Arbeitslosen müssen geeignete Träger/innen suchen und finden, die zur Einlösung des Gutscheins bereit und in der Lage sind. Auch über die Einführung des Bildungsgutscheins hinaus wurde die Steuerung der Förderung beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren neu ausgestaltet. Eine Förderung sollen nur noch Arbeitslose erhalten, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Integration in Erwerbstätigkeit nach der Maßnahme gelingt. Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert, bei denen erwartet werden kann, dass binnen sechs Monaten nach Maßnahmeende mindestens 70% der Absolventinnen und Absolventen ihre Arbeitslosigkeit beenden. Überdies müssen inzwischen Träger/innen und Maßnahmen von Zertifizierungsagenturen geprüft und anerkannt werden. Bis Ende 2005 nahm die Bundesagentur für Arbeit diese Aufgabe wahr, soweit noch keine entsprechende Zertifizierungsstelle eingerichtet waren. Eine diesbezügliche Verordnung ist Mitte 2004 in Kraft getreten, erst seither ist die Einrichtung dieser Stellen möglich. Insgesamt sehen sowohl die Agenturen als auch die Träger/innen die Zertifizierungsstellen kritisch. Bis zum Frühjahr 2005 waren in fast allen Agenturbezirken noch keine Zertifizierungsstellen eingerichtet worden. Die Verordnung räumt eine Übergangsfrist bis Ende 2005 ein.

Eingliederungszuschüsse, Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind Ermessensleistungen. Mit diesen drei Leistungen werden - in unterschiedlicher Ausgestaltung - sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse des ersten bzw. zweiten Arbeitsmarktes gefördert. Die Steuerung erfolgt sehr unterschiedlich, neben den Agenturen für Arbeit sind jeweils weitere Akteurinnen und Akteure involviert.

Bei den Eingliederungszuschüssen hat bereits vor deren Reform in den Agenturen eine stärkere Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eingesetzt. Zwar geht die Initiative nach wie vor und sogar zunehmend von den Betrieben aus, jedoch werden entsprechende Anträge inzwischen von den Agenturen kritischer geprüft, auch um Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden.

Die PSA erhalten neben einer monatlichen Aufwandspauschale eine Vermittlungsprämie, deren Höhe wettbewerblich bestimmt wird. Zunächst war nach der Einführung von PSA vorgesehen, dass die Agenturen Teilnehmer/innen zuweisen, wobei die

PSA-Träger/innen zugewiesene Teilnehmer/innen ablehnen konnten. Anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch die Agenturen können diese seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Träger/innen Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien - anders als bei anderen Instrumenten - vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmer/innen durch die Agenturen bzw. PSA-Träger/innen.

Der Zugang zu ABM wird inzwischen stärker durch die Agenturen selbst und weniger durch die Träger/innen gesteuert. Daneben kommt auch der Initiative von Arbeitslosen nach wie vor eine gewisse Bedeutung zu. Die ABM-Beschäftigten sind überwiegend besonders förderungsbedürftige Personen; hierzu gehören Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungshemmnissen, Berufsrückkehrer/innen und gering Qualifizierte.

Damit gibt es unterschiedliche **Formen und Intensitäten des Wettbewerbs** der Träger/innen von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Der schärfste Wettbewerb dürfte bei den beiden Beauftragungen und den PSA bestehen, denn die Vergütung hat zumindest eine erfolgsabhängige Komponente, deren Höhe zudem wettbewerbsmäßig bestimmt wird. Etwas weniger intensiv dürfte der Wettbewerb beim Vermittlungsgutschein und bei der Förderung beruflicher Weiterbildung mit dem Bildungsgutschein sein. Den geringsten Wettbewerb gibt es vermutlich bei den ABM-Trägerinnen und -Trägern: Weder ist die Auswahl der Träger/innen explizit vom (erwarteten) Maßnahmeerfolg abhängig noch gibt es eine erfolgsabhängige Vergütung oder einen Preiswettbewerb.

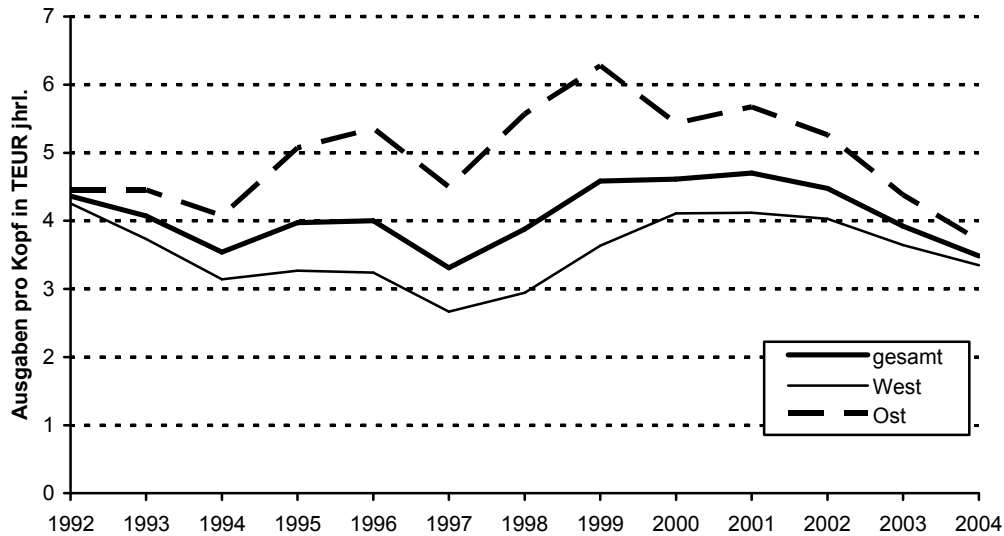
Die unterschiedlichen Formen und Intensitäten des Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern haben auch Konsequenzen für den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Bei einer erfolgsabhängigen Vergütung haben die Träger/innen ebenso wie bei beruflichen Weiterbildungen aufgrund der 70%-Quote ein Interesse an möglichst leicht vermittelbaren Arbeitslosen. Die Agenturen hingegen haben einerseits ein sachliches Interesse daran, schwierigere Fälle zuzuweisen, und andererseits daran, ihre Finanzmittel entsprechend den Zielvorgaben einzusetzen. Insgesamt führt dies bei Maßnahmen mit einem relevanten Trägerwettbewerb tendenziell dazu, dass Selektionsprozesse zugunsten der leichter vermittelbaren Arbeitslosen unter den grundsätzlich Förderfähigen auftreten (*Creaming*). Die Eingliederungszuschüsse werden vielfach auf Initia-

tive der Arbeitgeber/innen gewährt. Aufgrund der Interessenlage der Arbeitgeber/innen sind auch hier *Creaming*-Effekte zu vermuten.

Die Steuerung ist auch Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „**Fördern und Fordern**“. Voraussetzung für verstärktes Fördern und Fordern ist eine Verbesserung des zahlenmäßigen Verhältnisses von (Vermittlungs-) Fachkräften zu Kundinnen und Kunden (Betreuungsschlüssel), die jedoch bislang kaum erreicht wurde. Durch die Systematisierung des Vermittlungsprozesses wird eine Unterstützung der Kundinnen und Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen bei gleichzeitiger Standardisierung angestrebt.

Im Jahr 2004 wurden für die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer/in durchschnittlich etwa 3.500 EUR von Bundesagentur für Arbeit und Bund aufgewendet (vgl. Abbildung 1). Damit hat sich nach einem leichten Anstieg das Ausgabenniveau in den letzten Jahren wieder auf das Niveau von 1997 reduziert. Während Anfang der 1990er Jahre und zuletzt die Ausgaben in West- und Ostdeutschland ein ähnliches Niveau hatten, war es zeitweise in Ostdeutschland deutlich höher.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden und werden überwiegend zum Fördern eingesetzt, gleichwohl gibt es einige Instrumente, die auch oder eher zum Fordern geeignet sind. So wird beispielsweise ein Vermittlungsgutschein vielfach von Kundinnen und Kunden mit sehr guten Integrationschancen verlangt, er dient den Vermittlerinnen und Vermittlern jedoch gleichzeitig zum Fordern speziell von Kundinnen und Kunden mit sehr geringen Integrationschancen. Zum Fordern dienen daneben vor allem Trainingsmaßnahmen, teilweise auch PSA und ABM. Durch sie testen die Agenturen die Motivation von Arbeitslosen, bei denen in dieser Hinsicht Zweifel bestehen. So wurden im Jahr 2004 etwa 1,2 Mio. Trainingsmaßnahmen begonnen. Hingegen dürfen Vermittlungsvorschläge - unter Androhung einer Sperrzeit - nach dem Konzept des Kundenzentrums nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Ohnehin sind Sperrzeiten aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen generell sehr aufwändig und daher nur bedingt als Instrument des Forderns geeignet. Nach einem zeitweisen Anstieg im Jahr 2003 sank die Zahl der Sperrzeiten im Jahr 2004 wieder auf 368.000. In Betracht kommen eher Überprüfungen der Einhaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

Abbildung 1: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer/in

Anmerkung: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik in Relation zum Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern; bis 2002 Ostdeutschland nur neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 2003 Ostdeutschland neue Bundesländer einschließlich Berlin; Arbeitslose bis einschließlich 2003 / Arbeitsmarktentlastung ab 2004 inkl. Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen; Ausgaben bis 1997 nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ab 1998 nach dem SGB III; 1992 einschließlich Ausgaben für ABM aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“.

Quelle: Bundesregierung [2006].

Fazit

Im Hinblick auf die Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sollen Förderleistungen von den Agenturen für Arbeit grundsätzlich so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird und die Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug eintritt.

Die Steuerungsmöglichkeiten des Instrumenteneinsatzes durch die Agenturen für Arbeit sind bei Ermessensleistungen, wie beispielsweise der Förderung beruflicher Weiterbildung, Eingliederungszuschüssen, PSA und ABM, deutlich stärker ausgeprägt als bei Pflichtleistungen, wie beispielsweise bei der Existenzgründungsförderung und beim Vermittlungsgutschein. Bei einigen Instrumenten, wie dem Bildungs- und dem Vermittlungsgutschein, sind weitere Aktivitäten des Arbeit Suchenden erforderlich, die die Agentur nicht steuern kann.

Formen und Intensitäten des Wettbewerbs der Träger/innen von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sind heterogen. Den schärfsten Wettbewerb mit einer erfolgsabhängigen Vergütung gibt es vermutlich bei den PSA; den geringsten Wettbewerb dürfte es bei den ABM geben.

Voraussetzung für verstärktes Fördern und Fordern ist eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels, die jedoch bislang kaum erreicht wurde.

Es bleibt - auch im Rahmen der weiteren Evaluierung - kritisch zu beobachten, inwieweit den Agenturen für Arbeit mit den bestehenden Steuerungsmöglichkeiten ein zielgerichteter Instrumenteneinsatz gelingt und inwieweit hierbei der Trägerwettbewerb hilfreich ist. Unabhängig davon erscheint jedoch eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels im Interesse von Fördern und Fordern geboten.

Literatur

Bundesregierung [2006]: *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, erscheint als Bundestagsdrucksache, Februar 2006, Berlin.

Anhang: Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluierung

Tabelle 1: Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluierung

Arbeitspaket / Modul	Projekt	Auftragnehmer
Evaluatoren		
1	Wirksamkeit der Instrumente	
1a	Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung	WZB, infas
1b	Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen	IZA, DIW, infas
1c	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS
1d	Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung	ZEW, IAB, IAT
1e	Existenzgründungen	IAB, DIW, sinus, GfA, infas
1f	Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	RWI, ISG, IWH, GISA, Prof. Burda
2	Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit	iso-Institut, Peter Ochs
3	Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit	infas
Übergreifende Projekte		
4	Koordination der Hartz-Evaluierung (Vorbereitung, Steuerung, Gesamtberichtslegung)	Team Dr. Kaltenborn
5	Datenbereitstellung, -verarbeitung und -archivierung	IAB

Quelle: Bundesregierung [2006].

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

Nr. 3/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und Juliana Schiwarov

Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Nr. 2/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und Juliana Schiwarov

Hartz: Förderstrukturen

Nr. 1/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und Juliana Schiwarov

Hartz: Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Nr. 5/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Elterngeld: Berufstätige Eltern profitieren meist

Nr. 4/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick

Nr. 3/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Föderale Lastenverteilung umstritten

Nr. 2/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt

Nr. 1/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen

Impressum

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT, Jg. 2, Nr. 1/2006

Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1861-9436

Alle Rechte vorbehalten.