

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Zur Evaluation von Hartz I bis III
(Ziffern 495 bis 506)

selbst wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt.

II. Arbeitsmarktpolitik im Umbruch

1. Bundesagentur für Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik

493. Das Jahr 2006 – das zweite Jahr nach der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II – bot der Bundesagentur für Arbeit ein wesentlich günstigeres wirtschaftliches Umfeld für die Fortsetzung des weiteren Umbaus der Organisationsstruktur und der Veränderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Die konjunkturelle Belebung machte sich in der finanziellen Lage der Arbeitslosenversicherung bemerkbar. Nachdem schon im vergangenen Jahr ein **Bundeszuschuss** von nur noch knapp 400 Millionen Euro zum Defizitausgleich notwendig gewesen war, erwirtschaftete die Bundesagentur für Arbeit im laufenden Jahr einen Überschuss von knapp 10 Mrd Euro, der wesentlich größer ausfiel als der im Haushalt veranschlagte Überschuss von 1,8 Mrd Euro. Der **Aussteuerungsbetrag** war mit rund 3,5 Mrd Euro deutlich niedriger, als im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit 5,3 Mrd Euro vorgesehen (Ziffern 360 ff.).

494. Grundsätzlich zu begrüßen ist das Setzen von Anreizen zur Minimierung der Übergänge in den Bereich des Arbeitslosengelds II, wie es mit der Einrichtung des Aussteuerungsbetrags beabsichtigt war. Allerdings ist sehr zweifelhaft, dass der aus Beiträgen aufgebrauchte Aussteuerungsbetrag hierfür das geeignete Mittel darstellt. Vielmehr trägt er in nicht unerheblichem Maße zur Verschleierung der Finanzbeziehungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bund bei. Sinnvoller wäre eine Streichung des Aussteuerungsbetrags bei gleichzeitiger Rückführung des Bundeszuschusses – gegebenenfalls ergänzt um eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – in Verbindung mit einer Weiterentwicklung des bereits vorhandenen Controllings im System der Bundesagentur für Arbeit. Durch eine Streichung des Aussteuerungsbetrags würde auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, die nicht nur von den Beitragszahlern, sondern allen Steuerpflichtigen zu finanzieren ist (JG 2005 Ziffer 547).

495. Mit dem **Ersten bis Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt** hatte die seinerzeitige Bundesregierung eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten eingeführt oder überarbeitet, mit denen bessere Rahmenbedingungen für eine schnelle und nachhaltige Vermittlung in Arbeit, mehr Brücken in die Beschäftigung und neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Gleichzeitig wurde entschieden, diese Reformen von Beginn an wissenschaftlich zu begleiten, um ihre Funktion und Wirksamkeit zu evaluieren. Dies war bis dahin in Deutschland eher unüblich. Um diese umfangreiche Aufgabe zu meistern, wurden einzelne Teilaspekte der Reformen in Modulen zusammengefasst und deren Evaluation an verschiedene Forscherteams vergeben (Exkurs). Die Bereitschaft, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wissenschaftlich zu begleiten und auf ihre Wirkungsweisen hin zu untersuchen, ist eindeutig positiv zu bewerten. Diese bisher häufig unterschätzte Aufgabe kann in Zukunft helfen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und damit den Fokus auf tatsächlich wirkungsvolle Maßnahmen zu legen.

Die **Zwischenergebnisse der Evaluationsstudien** zu den Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, welche Anfang des Jahres 2006 veröffentlicht wurden, deuten darauf hin, dass nicht alle neu implementierten oder überarbeiteten Instrumente Verbesserungen mit sich bringen. Vielfach sind die Wirkungen quantitativ und qualitativ vernachlässigbar oder sogar kontraproduktiv. Es bleibt aber zu beachten, dass diese Ergebnisse erst vorläufigen Charakter besitzen, da die untersuchten Daten häufig für eine belastbare Analyse noch unzureichend waren und die Endberichte noch ausstehen. Außerdem ergibt sich angesichts der Fülle an neuen Instrumenten das Problem, einen positiven Beschäftigungseffekt – soweit überhaupt vorhanden – einem spezifischen Instrument zuzurechnen. Sollte sich die Tendenz der Zwischenergebnisse bestätigen, wird man nicht umhinkommen, einige der untersuchten Instrumente und Maßnahmen entweder gründlich zu überarbeiten oder ganz abzuschaffen. Jedoch sollten solche Entscheidungen auf der Grundlage der Endberichte erfolgen.

496. Gerade mit Blick auf die geplante Einführung neuer Kombilohnmodelle im Rahmen des Programms „50plus“ oder als Teil eines Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen ist hervorzuheben, dass in Evaluationsstudien die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit Kombilohncharakter überwiegend keine signifikanten positiven Beschäftigungseffekte hatten (Expertise 2006b Ziffer 75, Kasten 2). Dies gilt sowohl für mit dem Ersten bis Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt neu eingeführte Maßnahmen als auch für Ansätze, die noch im Zusammenhang mit der früheren Sozialhilfe entwickelt und teilweise auf das Arbeitslosengeld II übertragen wurden. Deutlich wird, dass sich durch eine bloße Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ohne eine Anpassung des Leistungsniveaus bei Nichterwerbstätigkeit nur sehr begrenzte Mobilisierungseffekte erzielen lassen. Umso bedenklicher ist, dass die Politik ungeachtet dieser Erfahrungen im Rahmen der eben genannten Programme weiterhin auf dieses wenig Erfolg versprechende Instrumentarium zu setzen gedenkt.

Exkurs: Evaluation des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

497. Bis Herbst 2006 wurden die Endberichte der Evaluationsstudien noch nicht veröffentlicht. Allerdings liegen **Zwischenberichte** zu den vorläufigen Resultaten vor. Über diese Ergebnisse wurde der Deutsche Bundestag im Februar 2006 unterrichtet. Im Folgenden werden die einzelnen Module vorgestellt, wobei jeweils ihr Untersuchungsbereich und ihre bisherigen Wirkungen kurz beschrieben werden. Die Wirkungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) sind nicht Gegenstand dieser Evaluationsstudien, sondern werden separat evaluiert. Das Modul 1d „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ und einige Aspekte des Moduls 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ werden im Folgenden nicht dargestellt, da es sich hierbei um spezifische Formen von Kombilöhnen handelt, und diese vom Sachverständigenrat bereits an anderer Stelle ausführlich betrachtet wurden (Expertise 2006b Ziffern 74 ff., Kasten 2).

Modul 1a: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

498. Ein Kernelement des Umbaus der Arbeitsämter in Arbeitsagenturen ist die Einführung neuer **Kundenzentren**, in denen die Betreuung von Arbeitslosen und Arbeitgebern mit dem Ziel intensiviert werden soll, eine effektivere Arbeitsvermittlung zu erreichen. In den Kundenzentren werden die Anliegen der Kunden bereits im Eingangsbereich und Servicecenter erfasst und falls möglich sofort erledigt. Dadurch sollen vermittlungsfremde Aufgaben von den Arbeitsvermittlern ferngehalten werden. Außerdem sollen feste Gesprächstermine lange Wartezeiten verhindern. Die Vermittlungsgespräche wurden neu strukturiert, wodurch man sich eine stärker zielgerichtete Betreuung erhoffte. Um die Belange der Arbeitgeberseite stärker zu beachten, wurden 20 vH der Arbeitszeit der Vermittler diesem Bereich zugeordnet und ein regelmäßiges Erfolgscontrolling eingeführt.

Laut Evaluationsbericht hat die Neuorganisation der Arbeitsagenturen positive Effekte. So konnte die Zahl der Vermittler gesteigert und die Betreuungsquote, also die Zahl der Kunden pro Vermittler, gesenkt werden. Außerdem nutzen die Arbeitsvermittler einen größeren Teil ihrer Arbeitszeit für Kundengespräche. Die Einteilung der Kunden gemäß spezifischer Charakteristika in verschiedene Gruppen und die darauf aufbauende Zuordnung zu bestimmten Vermittlungsstrategien wird allerdings als zu grob kritisiert. Die arbeitgeberorientierten Dienstleistungen werden laut einer Führungskräftebefragung innerhalb der Agenturen ebenfalls positiv gesehen. Vor allem die Beschränkung auf eine maximale Zahl an Vermittlungsvorschlägen und ein telefonischer Erstkontakt der Unternehmen mit möglichen Bewerbern verringert die Gefahr, dass Betriebe mit einer Vielzahl ungeeigneter Bewerber konfrontiert werden. Gleichwohl zeigt sich, dass etwa ein Viertel der befragten Betriebe die Vermittlungsvorschläge immer noch als nicht zufrieden stellend bewerten.

499. Die **Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung** (§ 37 SGB III) macht es möglich, dass Arbeitsagenturen ihre Kunden an einen privaten Arbeitsvermittler weiterleiten. Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit besteht darüber hinaus ein Anrecht der Arbeitsuchenden auf eine private Vermittlung. Positive Effekte dieses Instruments lassen sich nicht erkennen. Eine Schätzung für das Jahr 2004 ergibt, dass die Wahrscheinlichkeit für privat betreute Arbeitsuchende, ihre Arbeitslosigkeit binnen der nächsten vier Monate beenden zu können, um 1,7 Prozentpunkte niedriger liegt als für die Kontrollgruppe der in einer Agentur betreuten Arbeitsuchenden. Dabei sind die geschätzten Differenzen für Westdeutschland negativ und für Ostdeutschland positiv. Ein Grund für den geringen Erfolg privater Arbeitsvermittler kann aufgrund einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, möglicherweise in der Auswahl zwar preisgünstiger, aber weniger effizient arbeitender privater Vermittler gesehen werden (Winterhager et al., 2006).

500. Die gesetzliche Regelung zum **Vermittlungsgutschein** (§ 421g SGB III) wurde im Januar 2005 überarbeitet. Seitdem haben Empfänger von Arbeitslosengeld, die nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit nicht vermittelt werden konnten, Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein, den sie bei einem privaten Arbeitsvermittler einlösen können. Dieser erhält bei erfolgreicher Vermittlung ein Honorar von 2 000 Euro. Zuvor galt diese Regelung für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und trat nach drei Monaten in Kraft. Außerdem wurde nunmehr die Honorierung neu geregelt. Durchschnittlich führten nur 7 vH der ausgegebenen Gutscheine zu einer Beschäftigung, nur ein Drittel davon war dauerhaft. Die Ergebnisse der durchgeführten Schätzungen

sind uneinheitlich. So sind die Integrationsquoten mit Vermittlungsgutschein für das Jahr 2003 etwas besser, für das Jahr 2004 etwas schlechter als ohne dieses Instrument. Für junge Menschen unter 25 Jahren erscheint das Instrument besonders ineffektiv, während die Effekte für die Altersgruppe zwischen 35 und 45 Jahren deutlich positiv sind. Allerdings zeigt sich, dass die Nachhaltigkeit der per Gutschein vermittelten Beschäftigung gerade in Ostdeutschland wesentlich geringer ist als in der Kontrollgruppe. In weiteren Studien des ZEW finden Pfeiffer und Winterhager (2006) positive Effekte, schließen aber aus makroökonomischen Analysen auf negative indirekte Effekte in anderen Gruppen. Winterhager et al. (2006) finden positive Wirkungen („*treatment-effects*“) nach 12 Monaten.

Den Agenturen ist es möglich, Träger mit **Eingliederungsmaßnahmen** zu beauftragen (§ 421i SGB III). Dabei ist es den Trägern weitgehend freigestellt, welche Maßnahmen sie zur Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt ergreifen. Das Ziel eines hohen Eingliederungserfolgs soll durch den möglichst ungestörten Wettbewerb der Methoden gewährleistet werden. Die Honorierung erfolgt nach Aufwand und Eingliederungserfolg, wobei ein Malus bei Zielverfehlung vorgesehen ist. Über den ganzen Evaluationszeitraum zeigt sich, dass Maßnahmeteilnehmer gegenüber einer Kontrollgruppe eine 44 vH höhere Wahrscheinlichkeit haben, in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu wechseln. Dieser positive Effekt wird allerdings allein durch die Männer in der untersuchten Stichprobe getragen. Die Befristung bis Ende 2005 wurde bis Ende 2007 verlängert.

Im Zeitraum April 2003 bis Dezember 2005 war jede Arbeitsagentur verpflichtet, mindestens eine **Personal-Service-Agentur** (PSA) (§ 37c SGB III) einzurichten, die Arbeitslose befristet als Zeitarbeiter einstellt und verleiht. Danach entfiel die Verpflichtung. Ziel dieses Instruments sollte eine betriebsnahe Weiterqualifikation und möglichst die Vermittlung in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis sein. Mikroökonomische Schätzungen ergeben, dass der Übergang in eine dauerhafte Beschäftigung durch die Teilnahme in einer PSA erschwert wird. Es ergibt sich ein verzögernder „Klebeffekt“, da die betroffenen Personen in der PSA gebunden sind und sich in dieser Zeit seltener auf Arbeitsplatzsuche begeben.

Die durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse wirft kein gutes Licht auf das Modul 1a der Arbeitsmarktreformen, denn keines der vier untersuchten Vermittlungsinstrumente amortisierte sich innerhalb des Beobachtungszeitraums. Allerdings erscheint die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen noch am wirkungsvollsten. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Ergebnisse aufgrund der kurzen Beobachtungszeiträume noch vorläufigen Charakter haben und deshalb nicht überinterpretiert werden sollten.

Modul 1b: Berufliche Weiterbildung

501. Zum 1. Januar 2003 wurde die **Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen** (FbW) grundlegend geändert. Seitdem können die Arbeitsagenturen Arbeitslose nicht mehr einer Bildungsmaßnahme zuweisen, vielmehr erhalten die Betroffenen einen **Bildungsgutschein** (§ 77 Absatz 3 SGB III), den sie bei einem Bildungsträger ihrer Wahl einlösen können. Dieser Gutschein enthält Informationen zur Dauer der Weiterbildung, Bildungsschwerpunkten und dem maximalen Förderbetrag. Der Bildungsträger kann die entstehenden Kosten dann mit der Arbeitsagentur ab-

rechnen. Zugelassen sind jedoch nur solche Träger, die von einer externen Zertifizierungsagentur als tauglich im Sinne der §§ 84, 85 SGB III eingestuft wurden.

Davor erstellt der Arbeitsvermittler eine **individuelle Eingliederungsprognose** des betreffenden Arbeitslosen, für den eine Weiterbildungsmaßnahme ins Blickfeld genommen wird. Nur wenn diese eine „sehr hohe Wahrscheinlichkeit“ ergibt, dass die betreffende Person nach der Maßnahme einen adäquaten Arbeitsplatz finden wird, erfolgt die Ausstellung eines Bildungsgutscheins. Außerdem werden nur solche Weiterbildungsmaßnahmen zugelassen, die eine **maßnahmenbezogene Verbleibsquote** von mindestens 70 vH aufweisen. Diese Voraussetzung ist erreicht, wenn erfahrungsgemäß mindestens 70 vH der Teilnehmer spätestens sechs Monate nach Maßnahmenende aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden sind.

Die Bewertung der quantitativen Effekte der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung erfolgte durch einen Vergleich von Maßnahmeteilnehmern und Kontrollgruppen. Dabei ist zu beachten, dass zu Beginn der Maßnahme ein negativer „Lock-In-Effekt“ auftreten wird, da Teilnehmer während der beruflichen Weiterbildung weniger stark nach einer Stelle suchen werden. Dem steht ein positiver „Programmeffekt“ gegenüber, wenn die Weiterbildung die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert. Eine Analyse der Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen vor der Reform zeigt, dass der Programmeffekt vieler Maßnahmen nicht ausreichend war, um den „Lock-In-Effekt“ zu kompensieren. Zumindest für die vergleichsweise kürzeren Programme lag ein leicht positiver Langfristeffekt vor. Nach der Reform wurden die „Lock-In-Effekte“ für alle Maßnahmekategorien zwar geringer, aber für eine Langfristbetrachtung war der Beobachtungszeitraum nicht groß genug.

Die Kosten-Nutzen-Bilanz der Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen war vor der Reform im Jahr 2003 negativ. Wenn es für eine abschließende Bewertung der Reform zum Zeitpunkt des Zwischenberichts auch noch zu früh ist, halten die Autoren aber fest, dass die Tendenz in Richtung einer Verbesserung geht.

Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

502. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gemäß §§ 260 bis 271 SGB III machen es Trägern möglich, zeitlich begrenzt pauschalierte Lohnkostenzuschüsse zu erhalten, falls sie förderungsbedürftige Arbeitslose beschäftigen, die ihnen von der Arbeitsagentur zugewiesen wurden. Dazu müssen die ausgeführten Tätigkeiten **zusätzlich** und im **öffentlichen Interesse** sein. Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden einige entscheidende Veränderungen gegenüber vorherigen Regelungen vorgenommen. Unter anderem wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ihrer Zielsetzung auf „Marktersatz“ umgestellt (§ 260 SGB III). Damit spielt die Erhöhung der Eingliederungsaussichten in den ersten Arbeitsmarkt keine Rolle mehr, vielmehr soll die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen erhalten bleiben. Außerdem ging die Förderung durch **Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)** in den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf, und vormals anteilige Zuschüsse wurden durch Pauschalbeträge ersetzt.

Mikroökonomische Analysen zeigen jedoch, dass die geschätzte Verweildauer in der Arbeitslosigkeit für Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen größer ist als für Personen in der

Kontrollgruppe. Dies ist in erster Linie auf die bereits erwähnten „Lock-In-Effekte“ zurückzuführen, die entstehen, wenn Teilnehmer während ihrer Zeit in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ihre Suchbemühungen nach einer regulären Beschäftigung verringern. Allerdings sind keine Stigmatisierungseffekte zu erkennen, die die langfristigen Arbeitsmarktchancen von Teilnehmern verschlechtern. Die Kosten-Nutzen-Analyse ergibt für Deutschland eine durchschnittliche Selbstfinanzierungsquote der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 89 vH. Damit liegen die Nettokosten pro Teilnehmer bei monatlich etwa 200 Euro.

Modul 1e: Existenzgründungen

503. Arbeitnehmer, die durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beenden oder vermeiden, konnten bereits seit dem Jahr 1986 zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Sicherung durch **Überbrückungsgeld** (ÜG) gefördert werden (§§ 57 und 58 SGB III). Das Überbrückungsgeld wurde für sechs Monate geleistet und bestand aus einem Betrag, den der Arbeitnehmer zuletzt an Arbeitslosengeld (oder früher Arbeitslosenhilfe) erhalten hatte oder hätte erhalten können und den darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Voraussetzung für eine Förderung war außerdem eine Tragfähigkeitsprüfung durch eine fachkundige Stelle. Seit Januar 2004 stellte das Überbrückungsgeld nicht länger eine Kann-Leistung, sondern eine Pflichtleistung dar. Im Jahr 2006 erfolgte eine gründliche Revision dieses Instruments, welches mit dem Existenzgründungszuschuss zusammengelegt wurde (Ziffer 497).

Eine mikroökonomische Analyse von Prozessdaten der Zugänge zum Überbrückungsgeld zwischen Januar 2000 und Dezember 2002 zeigt, dass das Überbrückungsgeld den Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit reduziert. Dieser ist zwölf Monate nach der Förderung in Westdeutschland für Teilnehmer um 30 vH geringer als für Nichtteilnehmer. In Ostdeutschland ist der Effekt sogar noch etwas ausgeprägter, wobei die stärksten Effekte für ostdeutsche Frauen ermittelt werden. Selbst für längere Zeiträume von 30 bis zu 42 Monaten nach der Förderung lassen sich noch hohe Effekte von 10 vH und darüber erkennen. Die Auswertung einer Befragung unter Teilnehmern am Überbrückungsgeld im dritten Quartal 2003 ergibt ähnliche, deutlich positive Werte insbesondere für Ältere und Langzeitarbeitslose.

504. Seit Januar 2003 konnten Personen, die die Arbeitslosigkeit zugunsten einer selbständigen Beschäftigung verlassen, Anspruch auf einen **Existenzgründungszuschuss** (ExGZ) geltend machen (§ 4211 SGB III). Diese geförderte Tätigkeit ist unter dem Schlagwort **Ich-AG** bekannt geworden. Seither bestand für Gründer eine Wahlalternative zum Überbrückungsgeld. Der Existenzgründungszuschuss ermöglichte eine dreijährige Förderung, wobei im ersten Jahr 600 Euro, im zweiten Jahr 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro monatlich gewährt wurden. Für die Sozialversicherungen galten darüber hinaus günstige Konditionen. Dabei durfte ein jährliches Einkommen von 25 000 Euro nicht überschritten werden. Personen im Alter von über 65 Jahren erhielten keine Bezuschussung. Der Existenzgründungszuschuss stellte genau wie das Überbrückungsgeld eine Pflichtleistung dar.

Mit 42 vH liegt der Frauenanteil beim Existenzgründungszuschuss wesentlich höher als beim Überbrückungsgeld. Auch Personen unter 25 Jahren haben mit etwa 10 vH einen höheren Anteil am Existenzgründungszuschuss als die gleiche Gruppe am Überbrückungsgeld. Das durchschnitt-

liche Qualifikationsniveau der Geförderten ist bei den Ich-AGs relativ niedriger. Da zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation für den Existenzgründungszuschuss noch keine Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit verfügbar waren, basierte die mikroökonomische Analyse allein auf einer Umfrage unter 3 000 Teilnehmern aus dem dritten Quartal 2003. Die Wahrscheinlichkeit wieder arbeitslos zu werden, wird durch den Existenzgründungszuschuss über alle betrachteten Gruppen sogar noch stärker gesenkt als beim Überbrückungsgeld, insbesondere für Ältere und Langzeitarbeitslose.

Die Durchführung einer Effizienzanalyse stellte sich laut Evaluationsbericht für beide Gründungsförderungsprogramme als problematisch heraus. Verschiedene Szenarien ergaben in unterschiedlichen Untergruppen teils positive, teils negative Ergebnisse. Eine zusammenfassende Bewertung erscheint deshalb vorläufig nicht möglich.

Allerdings lassen sich Mitnahmeeffekte bei beiden Instrumenten nicht ganz ausschließen. So ist beim Überbrückungsgeld unmittelbar nach dem Förderende ein deutlicher Anstieg der Abgangsrate aus selbständiger Tätigkeit, gefolgt von einem anschließenden Rückgang auf das frühere Niveau zu beobachten; beim Existenzgründungszuschuss ist eine deutliche Zunahme der Abgangsrate nach 12 Monaten – also nach Ablauf des ersten Förderjahres – und im Anschluss daran wieder ein Absinken auf ein etwas niedrigeres Niveau zu verzeichnen.

Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

505. Am 1. Januar 2004 trat das neu geregelte **Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)** für Leiharbeitsverhältnisse in Kraft, nachdem für einige Teile davon bereits eine einjährige Übergangsfrist bestanden hatte. Damit fielen das besondere Befristungs-, das Wiedereinstellungs- und das Synchronisationsverbot sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate und das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe weg. Im Grundsatz wurde die Gleichbehandlung der Zeitarbeitnehmer mit vergleichbaren Arbeitskräften im Entleihunternehmen eingeführt, falls keine tarifvertragliche Regelung vorhanden ist.

Die ökonomische Schätzung mittels eines Paneldatensatzes der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum der Jahre 1998 bis 2002 (erweitert bis zweites Quartal 2004) ergibt, dass sich die Beschäftigung in Zeitarbeit im Vergleich zur kontrafaktischen Situation ohne Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in den ersten beiden Quartalen 2004 um durchschnittlich rund 11 000 Personen erhöht hat. Im Hinblick auf Alter und Bildungsgrad zeigt sich ein signifikant negativer geschätzter Beschäftigungseffekt für Geringqualifizierte (ohne Berufsausbildung) im Alter unter 25 Jahren. Eine signifikante Erhöhung der Zeitarbeit ergibt sich für alle sonstigen geringqualifizierten Altersgruppen sowie für qualifiziert Beschäftigte (mit Berufsausbildung) im Alter bis unter 35 Jahren. Für Hochqualifizierte (Fach-/Hochschulabschluss) ergeben sich quantitativ vergleichsweise geringe Effekte. Für die Altersgruppe der 25- bis unter 35-Jährigen sind diese jedoch signifikant positiv und für die 55- bis 65-Jährigen signifikant negativ. Allerdings konnten lediglich die Effekte für zwei Quartale nach Einführung der Reform geschätzt werden.

506. Im Jahr 2003 wurde das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) dahingehend geändert, dass eine **leichtere Befristung der Beschäftigungsverhältnisse älterer Arbeitnehmer** möglich ist (§ 14 Absatz 3 Satz 1 TzBfG). Das Alter, ab dem weder die Angabe eines Befristungsgrunds noch eine zeitliche Begrenzung der Befristung nötig sind, wurde von 58 auf 52 Jahre herabgesetzt. Ziel der ökonometrischen Analyse des Effekts dieser Reform ist, den Unterschied in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwischen einem 52- bis 53-Jährigen aufgrund der Reform zu ermitteln. Als Vergleichsgruppe wird dafür die sehr ähnliche Kohorte der 50- bis 51-Jährigen benutzt. Jedoch können in den Evaluationsstudien keine signifikanten Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen festgestellt werden. Allerdings war es nur möglich, Effekte für die ersten vier Monate nach Einführung der neuen Regelung zu berechnen. Längerfristige Analysen stehen also noch aus.

507. Nachdem die **Förderung des Eintritts in die Selbständigkeit** in den letzten Jahren im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente an Bedeutung gewonnen hatte (Kasten 21), kam es im laufenden Jahr zu einschneidenden Veränderungen bei den hierfür verwendeten Instrumenten. Zum 1. August 2006 wurden die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Förderung des Eintritts in die Selbständigkeit im Rechtskreis des SGB III, der Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld (JG 2003 Ziffern 245 f.), durch ein neues Förderinstrument, den Gründungszuschuss, ersetzt.

Der neue **Gründungszuschuss** steht Personen zur Verfügung, die Arbeitslosengeld beziehen und sich beruflich selbständig machen wollen, sofern noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen besteht. Es werden nur Unternehmensgründungen gefördert, die einen Arbeitsumfang von mindestens 15 Wochenstunden aufweisen und im Haupterwerb erfolgen. Die Förderdauer kann insgesamt bis zu 15 Monate betragen und ist in zwei Phasen unterteilt, wobei sich hinsichtlich der Ausgestaltung die erste Phase an das bisherige Überbrückungsgeld und die zweite Phase an den Existenzgründungszuschuss anlehnt. In den ersten neun Monaten nach der Unternehmensgründung, der ersten Phase, erhalten die Empfänger des Gründungszuschusses neben den Leistungen in Höhe ihres individuellen monatlichen Arbeitslosengelds monatlich eine Pauschale von 300 Euro zur Absicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung. In der zweiten Förderphase, die sechs Monate umfasst, wird nur noch die Pauschale für die Sozialversicherung in Höhe von 300 Euro pro Monat weiter gezahlt. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der in der ersten Phase geförderte Unternehmer vor Beginn der zweiten Phase seine Geschäftstätigkeit und hauptberufliche unternehmerische Tätigkeit nachweist. Zur Antragstellung auf Gewährung des Gründungszuschusses ist eine Stellungnahme einer fachkundigen Einrichtung bezüglich der Tragfähigkeit des Existenzgründungsvorhabens notwendig. Zusätzlich müssen Antragsteller der für sie zuständigen Agentur für Arbeit ihre persönliche und fachliche Eignung darlegen. In der Praxis dürften diese Kontrollen keine allzu großen Hürden darstellen.

Insgesamt wurden durch die aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2005 mehr als 320 000 Personen bei ihrem Eintritt in die Selbständigkeit gefördert. Der Teilnehmerbestand des Existenzgründungszuschusses lag bei knapp 234 000 Personen. Das Überbrückungsgeld erhielten rund 83 000 Personen. Hinzu kamen noch knapp 5 900 Personen aus dem Rechtskreis des SGB II, die Einstiegs-