

Michael Fertig, Jochen Kluve,  
Christoph M. Schmidt, Helmut Apel,  
Werner Friedrich und Helmut Hägele

# Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik

Ein umfassendes Evaluationskonzept

Heft 74



# Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

## Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat:

Heinrich Frommknecht (Vorsitzender);

Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht

(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard,

Prof. Dr. Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster,

Hartmut Krebs, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer,

Dr. Günter Sandermann, Dr. Gerd Willamowski

## Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

# RWI : Schriften Heft 74

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

Michael Fertig, Jochen Kluve,  
Christoph M. Schmidt, Helmut Apel,  
Werner Friedrich und Helmut Hägele

Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik

# RWI : Schriften

Heft 74

Michael Fertig, Jochen Kluve, Christoph M. Schmidt,  
Helmut Apel, Werner Friedrich und Helmut Hägele

# Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik

Ein umfassendes Evaluationskonzept



**Duncker & Humblot • Berlin**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-7212  
ISBN 3-428-11535-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>



## Vorwort

Die im Rahmen der Hartz-Reformen auf den Weg gebrachten Änderungen der Arbeitsmarktgesetzgebung haben die rasche und nachhaltige Vermittlung in Arbeit, die Schaffung neuer Beschäftigungsfelder und den Bau von mehr Brücken in Beschäftigung zum Ziel. Hauptziel ist letztlich die Verringerung der Arbeitslosigkeit und damit die Entlastung der Versichertengemeinschaft. An diesem Anspruch muss sich der Erfolg der Reformen deshalb primär messen lassen. Jede Evaluationsstudie dazu hat sich an diesem übergeordneten Ziel zu orientieren, und deren zentrale Ergebnisgröße wird im Regelfall die Arbeitsmarktsituation der betroffenen Arbeitnehmer sein.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im August 2003 das *Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik* (ISG) und das RWI beauftragt, ein Konzept zur mittel- und längerfristigen Bewertung der Auswirkungen sowie der Effektivität und Effizienz der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zu entwickeln. Ein Parallelauftrag mit gleicher Zielsetzung ging an *ZEW/sinus*. Aufbauend auf den Empfehlungen der beiden Vorstudien und den Ergebnissen eines Workshops mit Vertretern aus Politik und Forschung im Dezember 2003 in Berlin sollen in einer zweiten Stufe die eigentlichen Evaluationsstudien durchgeführt werden, deren Ergebnisse für Mitte 2005 und Mitte 2006 zu erwarten sind.

Das ISG und das RWI schlagen ein Evaluationskonzept vor, das sich an folgenden *Leitlinien* orientiert:

- **Umsetzbarkeit:** Das Konzept muss angesichts der nicht optimalen Datenlage und der Kürze der Zeit, die für die Durchführung der Evaluationsstudien zur Verfügung steht, praktikabel sein; es muss bis Mitte 2005 und 2006 erste stichhaltige Ergebnisse generieren können.
- **Fokussierung:** Das Konzept muss sich angesichts der Vielzahl der Ziele und Teilziele der Arbeitsmarktpolitik insgesamt und der im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Veränderungen auf einen begrenzten Katalog an Kernzielen konzentrieren; die Wirkung auf die Beschäftigungssituation arbeitsloser Arbeitnehmer steht im Mittelpunkt.

- Einheitlichkeit: Das Konzept muss für klar formulierte Evaluationsfragen einen einheitlichen Analyserahmen anbieten. Leitfragen hierbei sind: Was haben die durchgeführten Maßnahmen bzw. ihre Veränderungen im Rahmen der Hartz-Reformen bewirkt, d.h. waren sie effektiv? Welche Kosten sind dadurch entstanden, d.h. waren die Maßnahmen effizient? Welche Ursachen lassen sich für die festgestellte Wirkung identifizieren?
- Interdisziplinarität: Das Konzept muss für eine umfassende Beantwortung klar formulierter Fragen in einem einheitlichen Analyserahmen einen interdisziplinären Untersuchungsansatz verfolgen. Hierzu ist eine ausgewogene Kombination aus theoretischer Analyse, ökonometrischer Kompetenz und Know-how der Implementationforschung unabdingbar.
- Robustheit: Das Konzept muss Methoden vorsehen, die mit dem vorhandenen Datenmaterial und innerhalb des engen Zeitrahmens robuste Ergebnisse erzeugen können.
- Erweiterbarkeit: Das Konzept muss angesichts des teilweise späten Inkrafttretens einzelner Maßnahmen eine Erweiterung des Evaluationszeitraums über 2006 hinaus erlauben.

Kernelemente des hier vorgeschlagenen Konzepts sind deshalb die Erfassung und Auswertung zentraler statistischer Begleitdaten (Monitoringfunktion), eine Analyse der Verbesserung der Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung, eine mikroökonomische Bewertung der Instrumente sowie eine makroökonomische Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik unter regionalen und konjunkturellen Aspekten.

ISG und RWI legen hiermit den Schlussbericht zur Entwicklung eines Evaluierungskonzepts vor. Die Arbeiten wurden im RWI im Kompetenzbereich „Arbeitsmärkte, Bevölkerung und Soziale Sicherung“ durchgeführt und von Dr. Michael Fertig geleitet. Im ISG lag die Leitung in den Händen von Dr. Werner Friedrich. Besonderer Dank gilt den Teilnehmern des Workshops für ihre hilfreichen Kommentare.

Essen, April 2004

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

*Christoph M. Schmidt*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Problemstellung: Zielsetzungen der Hartz-Reformen und Probleme ihrer Evaluation</b>	17
1. Zielsetzungen der Hartz-Reformen	17
2. Konzeptionelle und praktische Probleme der Evaluation	19
2.1 Konzeptionelle Probleme	19
2.1.1 Das Ineinandergreifen von Veränderungen der Rahmenbedingungen und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	19
2.1.2 Allgemeingültiges Instrument ( <i>universal treatment</i> ) bei Existenzgründung, Mini- bzw. Midi-Jobs und der Grundsicherung für Arbeitsuchende	21
2.2 Praktische Probleme der Evaluation	21
2.2.1 Umsetzung des neuen Steuerungskonzepts	21
2.2.2 Datenverfügbarkeit	22
3. Leitlinien des Evaluierungskonzepts	26
 Erstes Kapitel	
<b>Literaturüberblick</b>	29
1. Effektivitätsanalyse	29
1.1 Erfahrungen aus den USA	30
1.2 Erfahrungen aus Europa	32
1.3 Evaluation von AAMP in Deutschland	35
1.3.1 Mikroökonomische Studien	38
1.3.2 Makroökonomische Studien	43
2. Implementations- und Prozessanalyse	44
2.1 Zielsetzung und Ansatz der Literatur- und Quellenanalyse	44
2.2 Internationale Arbeiten	46
2.3 Nationale Beiträge zu Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsverwaltung	53
2.4 Zwischenfazit	58

## Zweites Kapitel

<b>Allgemeines Evaluationskonzept . . . . .</b>	<b>59</b>
1. Deskriptive Analyse . . . . .	61
2. Effektivitätsanalyse . . . . .	61
2.1 Vorgehensweise. . . . .	61
2.2 Wahl eines Erfolgskriteriums . . . . .	63
2.3 Wahl einer Identifikationsstrategie . . . . .	63
2.3.1 Beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität . . . . .	64
2.3.2 Experimentelle und nicht-experimentelle Identifikationsstrategien . . . . .	65
2.3.3 Abschätzung der Restunsicherheit . . . . .	67
2.4 Ausgewählte Identifikationsstrategien . . . . .	68
2.4.1 Nicht-parametrische Verfahren . . . . .	70
2.4.2 Regressionsmodelle . . . . .	74
2.4.3 Instrumentvariablen-Ansatz. . . . .	78
2.4.4 Modelle für diskrete Wahlhandlungen ( <i>discrete choice models</i> ) . . . . .	80
3. Effizienzanalyse . . . . .	82
4. Prozess- und Implementationsanalyse . . . . .	84
4.1 Aufgaben . . . . .	84
4.2 Kontext- und Rahmenbedingungen für die arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen . . . . .	84
4.3 Politikgestaltung und Kooperation mit Dritten . . . . .	88
4.4 Input-Indikatoren . . . . .	92
4.5 Leistungserbringung und Nutzungsintensität . . . . .	94
4.6 Monitoring der Leistungserbringung: Output-Indikatoren . . . . .	96
5. Besonderheiten auf der Makroebene . . . . .	98
5.1 Effektivität der Arbeitsmarktpolitik . . . . .	99
5.2 Effizienz der Arbeitsmarktpolitik . . . . .	99
5.3 Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	100
6. Sonstige Effekte der Reformen . . . . .	101

## Drittes Kapitel

<b>Datenanforderungen und -verfügbarkeit. . . . .</b>	<b>103</b>
1. Individualdaten auf Arbeitnehmerebene. . . . .	103
1.1 Sozio-ökonomische Charakteristika . . . . .	104
1.2 Aktueller Arbeitsmarktstatus und Arbeitsmarkthistorie . . . . .	106
1.3 Weitere Individualinformationen . . . . .	107
2. Individualdaten auf Unternehmensebene . . . . .	107

3.        Daten auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke bzw. Landkreise . . . . . 108

3.1      Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern . . . . . 108

3.2      Indikatoren für die regionale Arbeitsmarktsituation . . . . . 112

4.        Sonstige Daten . . . . . 114

4.1      Kostenbilanz für die Einschaltung Dritter . . . . . 114

4.2      Spezifische Informationen für Existenzgründer . . . . . 115

4.3      Informationen zu gemeldeten offenen Stellen . . . . . 116

4.4      Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter . . . . . 116

4.5      Trägerbefragung FbW-Maßnahmen . . . . . 117

4.6      Trägerbefragung bei Integrationsverträgen . . . . . 118

4.7      Trägerbefragung bei Sozialplan- und Transfermaßnahmen . . . . . 119

Viertes Kapitel

**Mikroökonomische Analysen . . . . . 120**

1.        Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung (Vermittlung) . . . . . 122

1.1      Deskriptive Analyse . . . . . 122

1.2      Effektivitätsanalyse . . . . . 126

1.3      Effizienzanalyse . . . . . 133

1.4      Implementations- und Prozessanalyse . . . . . 133

2.        Leistungsrecht und Sanktionen . . . . . 134

2.1      Neufassung der Sperrzeitregelung . . . . . 134

2.1.1    Deskriptive Analyse . . . . . 134

2.1.2    Effektivitätsanalyse . . . . . 136

2.1.3    Effizienzanalyse . . . . . 138

2.1.4    Implementations- und Prozessanalyse . . . . . 138

2.2      Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften . . . . . 139

2.2.1    Deskriptive Analyse . . . . . 139

2.2.2    Effektivitätsanalyse . . . . . 140

2.2.3    Effizienzanalyse . . . . . 141

2.2.4    Implementations- und Prozessanalyse . . . . . 141

2.3      Verkürzung der Arbeitslosengeld-Bezugsdauer . . . . . 142

2.3.1    Deskriptive Analyse . . . . . 142

2.3.2    Effektivitätsanalyse . . . . . 143

2.3.3    Effizienzanalyse . . . . . 144

2.3.4    Implementations- und Prozessanalyse . . . . . 144

2.4      Änderung der Meldepflicht (frühzeitige Meldepflicht) . . . . . 144

2.4.1    Deskriptive Analyse . . . . . 144

2.4.2    Effektivitätsanalyse . . . . . 145

2.4.3    Effizienzanalyse . . . . . 146

2.4.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	146
2.5	Sonstige Änderungen bei Leistungsrecht und Sanktionen. . . . .	147
3.	Förderung neuer Erwerbsformen . . . . .	150
3.1	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) . . . . .	150
3.1.1	Deskriptive Analyse . . . . .	150
3.1.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	152
3.1.3	Effizienzanalyse . . . . .	155
3.1.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	156
3.2	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich von 400 bis 800 € (Midi-Jobs) . . . . .	156
3.2.1	Deskriptive Analyse . . . . .	156
3.2.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	158
3.2.3	Effizienzanalyse . . . . .	159
3.2.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	160
3.3	Existenzgründungen durch Arbeitslose: Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) und Überbrückungsgeld . . . . .	160
3.3.1	Deskriptive Analyse . . . . .	160
3.3.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	162
3.3.3	Effizienzanalyse . . . . .	165
3.3.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	165
3.4	Personal-Service-Agenturen (PSA). . . . .	167
3.4.1	Deskriptive Analyse . . . . .	167
3.4.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	169
3.4.3	Effizienzanalyse . . . . .	171
3.4.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	171
3.5	Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz . . . . .	172
3.5.1	Deskriptive Analyse . . . . .	172
3.5.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	173
3.6	Kapital für Arbeit. . . . .	173
3.6.1	Deskriptive Analyse . . . . .	173
3.6.2	Forschungsperspektiven . . . . .	175
4.	Spezielle Zielgruppenmaßnahmen . . . . .	176
4.1	Vorbemerkungen . . . . .	176
4.2	Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse bei älteren Arbeitnehmern . . . . .	180
4.2.1	Deskriptive Analyse . . . . .	180
4.2.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	181
4.2.3	Effizienzanalyse . . . . .	184
4.2.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	184
4.3	Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer . . . . .	184
4.3.1	Deskriptive Analyse . . . . .	184
4.3.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	185
4.3.3	Effizienzanalyse . . . . .	186

4.3.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	187
4.4	Förderung der Chancengleichheit. . . . .	187
4.4.1	Deskriptive Analyse . . . . .	187
4.4.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	189
5.	Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe . . . . .	191
5.1	Deskriptive Analyse . . . . .	191
5.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	193
5.3	Effizienzanalyse . . . . .	196
5.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	196
6.	Weitere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik . . . . .	197
6.1	Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungs- maßnahmen. . . . .	197
6.1.1	Deskriptive Analyse . . . . .	197
6.1.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	198
6.1.3	Effizienzanalyse . . . . .	201
6.1.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	201
6.2	Neuausrichtung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) . . . . .	202
6.2.1	Deskriptive Analyse . . . . .	202
6.2.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	205
6.2.3	Effizienzanalyse . . . . .	209
6.2.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	210
6.3	Vereinfachung und Neuausrichtung der Eingliederungszuschüsse (EGZ) . . . . .	211
6.3.1	Deskriptive Analyse . . . . .	211
6.3.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	212
6.3.3	Effizienzanalyse . . . . .	215
6.3.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	215
6.4	Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (Integrationsverträge) . . . .	216
6.4.1	Deskriptive Analyse . . . . .	216
6.4.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	218
6.4.3	Effizienzanalyse . . . . .	219
6.4.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	220
6.5	Umgestaltung präventiver Instrumente (Transferleistungen) . . . . .	221
6.5.1	Deskriptive Analyse . . . . .	221
6.5.2	Effektivitätsanalyse . . . . .	222
6.5.3	Effizienzanalyse . . . . .	224
6.5.4	Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	225
7.	Auswirkungen der Reformen auf die soziale Lage . . . . .	225
7.1	Deskriptive Analyse . . . . .	225
7.2	Bewertungsfragen und -methoden . . . . .	226

## Fünftes Kapitel

<b>Makroökonomische Analyse</b> . . . . .	234
1. Vorbemerkungen . . . . .	234
2. Analyse auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke . . . . .	234
2.1 Deskriptive Analyse . . . . .	235
2.2 Effektivitätsanalyse . . . . .	235
2.3 Effizienzanalyse . . . . .	239
2.4 Implementations- und Prozessanalyse . . . . .	239

## Sechstes Kapitel

<b>Ein Evaluationskonzept</b> . . . . .	241
1. Evaluationsmodule. . . . .	241
2. Evaluation Mitte 2005 . . . . .	248
2.1 Mikroökonomische Analysen . . . . .	248
2.1.1 Erhebungen in den Arbeitsämtern . . . . .	248
2.1.2 Eingliederungszuschüsse. . . . .	249
2.1.3 Förderung der beruflichen Weiterbildung . . . . .	251
2.1.4 Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen . . . . .	253
2.1.5 Trägermaßnahmen (Integrationsverträge) . . . . .	253
2.1.6 Förderung der Existenzgründung . . . . .	256
2.1.6.1 Förderung durch Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) . . . . .	256
2.1.6.2 Förderung durch Überbrückungsgeld . . . . .	256
2.1.7 Mini- und Midi-Jobs . . . . .	258
2.1.7.1 Evaluation auf Arbeitnehmerebene . . . . .	258
2.1.7.2 Evaluation auf Unternehmensebene . . . . .	260
2.1.8 Vermittlung . . . . .	261
2.1.8.1 Verweildaueranalysen . . . . .	261
2.1.8.2 Vermittlungsgutschein . . . . .	265
2.1.9 Personal-Service-Agenturen . . . . .	267
2.1.10 Förderung der Leiharbeit . . . . .	270
2.1.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften . . . . .	270
2.1.12 Meldepflicht . . . . .	272
2.1.13 Sperrzeit. . . . .	272
2.1.14 Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld . . . . .	272
2.1.15 Spezielle Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer . . . . .	274
2.1.16 Arbeitslosengeld II. . . . .	277
2.2 Makroökonomische Analyse . . . . .	277
3. Evaluation Mitte 2006 . . . . .	278
3.1 Mikroökonomische Analysen . . . . .	279
3.1.1 Erhebungen in den Arbeitsämtern . . . . .	279

3.1.2 Eingliederungszuschüsse. . . . . 280

3.1.3 Förderung der beruflichen Weiterbildung . . . . . 280

3.1.4 Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen . . . . . 283

3.1.5 Trägermaßnahmen (Integrationsverträge) . . . . . 285

3.1.6 Förderung der Existenzgründung . . . . . 285

3.1.6.1 Förderung durch Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) . . . . . 285

3.1.6.2 Förderung durch Überbrückungsgeld . . . . . 287

3.1.7 Mini- und Midi-Jobs . . . . . 289

3.1.8 Vermittlung . . . . . 291

3.1.9 Personal-Service-Agenturen . . . . . 293

3.1.10 Förderung der Leiharbeit . . . . . 295

3.1.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften . . . . . 295

3.1.12 Meldepflicht . . . . . 296

3.1.13 Sperrzeit. . . . . 296

3.1.14 Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld . . . . . 298

3.1.15 Spezielle Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer . . . . . 298

3.1.16 Arbeitslosengeld II . . . . . 300

3.2 Makroökonomische Analyse . . . . . 300

4. Stichprobenplan . . . . . 300

Siebtens Kapitel

**Zusammenfassende Bewertung** . . . . . 304

**Literaturverzeichnis** . . . . . 305

**Sachregister** . . . . . 315

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Überblick über europäische Evaluationsstudien . . . . .	36
Übersicht 2:	Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der Weiterbildung in Ostdeutschland. . . . .	39
Übersicht 3:	Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der Weiterbildung in Westdeutschland . . . . .	40
Übersicht 4:	Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der ABM in Ostdeutschland . . . . .	41
Übersicht 5:	Ausgewählte makroökonomische Evaluationen . . . . .	43
Übersicht 6:	Module der Begleitung und Bewertung . . . . .	51
Übersicht 7:	Struktur der Indikatoren im Monitoring- und Evaluationssystem für Qualifizierungsprojekte . . . . .	52
Übersicht 8:	Prozess der Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen	85
Übersicht 9:	Indikatoren zu den Rahmenbedingungen für die Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen . . . . .	87
Übersicht 10:	Indikatoren zu Strategiefähigkeit und Politikgestaltung. . . . .	89
Übersicht 11:	Indikatoren zur Kooperation mit Trägern und Dritten. . . . .	90
Übersicht 12:	Indikatoren zur Kooperation mit anderen Ämtern. . . . .	91
Übersicht 13:	Indikatoren zum Personaleinsatz bei der Vermittlung . . . . .	92
Übersicht 14:	Indikatoren zum Personaleinsatz bei der Arbeitgeberbetreuung .	93
Übersicht 15:	Indikatoren zur Anpassungsfähigkeit des Personaleinsatzes und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter. . . . .	93
Übersicht 16:	Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungen (Arbeitsuchende)	94
Übersicht 17:	Indikatoren zu den Selbstinformationssystemen . . . . .	95
Übersicht 18:	Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungen (Unternehmen). .	96
Übersicht 19:	Indikatoren zur Beteiligung am Arbeitsmarktausgleich . . . . .	96
Übersicht 20:	Indikatoren zum Output der Arbeitsamtsaktivitäten . . . . .	98
Übersicht 21:	Daten zur Kostenbilanzierung bei Einschaltung Dritter . . . . .	115



## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Zeitachse für die Evaluation – Überblick . . . . .	24
Schaubild 2:	Der Difference-in-Differences-Ansatz . . . . .	73
Schaubild 3:	Durchführung der Evaluation . . . . .	243
Schaubild 4:	Zeitachse – Eingliederungszuschüsse . . . . .	250
Schaubild 5:	Zeitachse – FbW-Maßnahmen . . . . .	252
Schaubild 6:	Zeitachse – ABM / SAM . . . . .	254
Schaubild 7:	Zeitachse – Trägermaßnahmen . . . . .	255
Schaubild 8:	Zeitachse – Förderung der Existenzgründung . . . . .	257
Schaubild 9:	Zeitachse – Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) und Midi-Jobs. . . . .	259
Schaubild 10:	Zeitachse – Verweildauer in Arbeitslosigkeit. . . . .	262
Schaubild 11:	Zeitachse – Laufzeit offener Stellen . . . . .	263
Schaubild 12:	Zeitachse – Verweildauer in Beschäftigung. . . . .	264
Schaubild 13:	Zeitachse – Vermittlungsgutschein . . . . .	266
Schaubild 14:	Zeitachse – Personal-Service-Agenturen . . . . .	268
Schaubild 15:	Zeitachse – Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften. . . . .	271
Schaubild 16:	Zeitachse – Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld. . . . .	273
Schaubild 17:	Zeitachse – Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (24 Monate Anspruch auf ALG) . . . . .	275
Schaubild 18:	Zeitachse – Arbeitslosengeld II vs. Arbeitslosenhilfe . . . . .	276
Schaubild 19:	Zeitachse II – Eingliederungszuschüsse . . . . .	281
Schaubild 20:	Zeitachse II – FbW-Maßnahmen. . . . .	282
Schaubild 21:	Zeitachse II – ABM-neu . . . . .	284
Schaubild 22:	Zeitachse II – Trägermaßnahmen . . . . .	286

Schaubild 23: Zeitachse II – Förderung der Existenzgründung . . . . .	288
Schaubild 24: Zeitachse II – Mini- und Midi-Jobs. . . . .	290
Schaubild 25: Zeitachse II – Verweildauer in Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sowie Laufzeit offener Stellen . . . . .	292
Schaubild 26: Zeitachse II – Personal-Service-Agenturen. . . . .	294
Schaubild 27: Zeitachse II – Neufassung der Sperrzeitregelung. . . . .	297
Schaubild 28: Zeitachse II – Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld. . . . .	299

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Stichprobenplan. . . . .	301
-------------------------------------	-----

# **Problemstellung: Zielsetzungen der Hartz-Reformen und Probleme ihrer Evaluation**

## **1. Zielsetzungen der Hartz-Reformen**

Die im Rahmen der „Hartz-Reformen“ bereits beschlossenen bzw. noch zu beschließenden Änderungen der Arbeitsmarktgesetzgebung in Deutschland haben die rasche und nachhaltige Vermittlung in Arbeit, die Schaffung neuer Beschäftigungsfelder und den Bau von mehr Brücken in Beschäftigung zum Ziel. All dies dient dem Hauptziel der Verringerung der Arbeitslosigkeit und damit der Entlastung der Versichertengemeinschaft. An dem Anspruch, einen nachhaltigen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten, muss sich der Erfolg der Reformen deshalb auch primär messen lassen. Jede Evaluationsstudie der Hartz-Reformen muss sich somit an diesem übergeordneten Ziel orientieren, und zentrale Ergebnisgröße wird im Regelfall die Arbeitsmarktsituation der betroffenen Arbeitnehmer sein.

Die Gesamtheit aller Reformen lässt sich in zwei große Gruppen unterteilen.

1. Veränderung bzw. Einführung konkreter, d.h. auf individuelle Arbeitnehmer bzw. Unternehmen abzielende, Instrumente der Arbeitsmarktpolitik
  - Eingliederungszuschüsse (EGZ);
  - Ich-AG und Überbrückungsgeld;
  - Förderung der beruflichen Weiterbildung;
  - Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (Integrationsverträge);
  - Umgestaltung präventiver Instrumente (Transferleistungen);
  - Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz;
  - Änderung der Regelungen über befristete Arbeitsverhältnisse älterer Arbeitnehmer, Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer und Beitragsbonus für Arbeitgeber bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer („Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer“);
  - Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs und Mini-Jobs in privaten Haushalten);

- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich von 400 bis 800 € (Midi-Jobs);
- Programm *Kapital für Arbeit*;
- Personal-Service-Agenturen;
- Vermittlungsgutscheine;

## 2. Veränderung der Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik

### a) Veränderungen der *Zielsetzung, Administration und Steuerung*:

- Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld;
- Vereinfachung der Bemessung des Arbeitslosengeldes;
- Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen;
- ergebnisorientiertes Steuerungskonzept (inkl. leistungsgerechte Bezahlung der Arbeitsamtsmitarbeiter);
- Job-Center als einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden.

### b) Veränderungen im *Leistungsrecht*

- Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer;
- einheitliche Anwartschaftszeit;
- Versicherungspflicht von Wehr- und Zivildienstleistenden;
- Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre;
- Wegfall erweiterter Rahmenfrist für Selbständige und Pflegepersonen;
- Neufassung der Sperrzeitregelung;
- Änderung der Meldepflicht;
- Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften;
- Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (inkl. Einführung eines Kinderzuschlags).

Diese einzelnen Reformen lassen sich nicht ohne Weiteres getrennt voneinander evaluieren. Sie greifen inhaltlich und in ihrer Zielsetzung ineinander und müssen daher als ein Ganzes betrachtet und evaluiert werden. Nichtsdestoweniger wird es die Aufgabe aller Evaluationsbemühungen sein, so gut wie möglich den Erfolg einzelner Eingriffe zu isolieren und zu quantifizieren. Insbesondere die Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik sollen letztendlich die auf individuelle Arbeitnehmer und Unternehmen ausgerichteten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik unterstützen und einen Beitrag dazu leisten, das primäre Ziel der Wiedereingliederung Arbeitsloser<sup>1</sup> zu erreichen. Aus diesem Ineinandergreifen resultiert ein konzeptionelles Problem für die Evaluation der Hartz-Reformen, auf das im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird.

<sup>1</sup> Statt des im Zusammenhang mit den Reformen verwendeten Begriffs der „arbeitslosen Arbeitnehmer“ wird im Folgenden synonym der Begriff der „Arbeitslosen“ verwendet.

## 2. Konzeptionelle und praktische Probleme der Evaluation

### 2.1 Konzeptionelle Probleme

Jede Evaluationsstudie, die die Ermittlung des *kausalen* Effekts einer Maßnahme zum Ziel hat, muss grundsätzlich einen möglichst isolierten Eingriff betrachten, um zu verhindern, dass sich der Effekt mehrerer Veränderungen überlagert. Liegen mehrere Eingriffe gleichzeitig vor, so ist es Aufgabe des Studiendesigns, eine derartige isolierte Betrachtung dennoch zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es für die Ermittlung überzeugender Evaluierungsergebnisse unabdingbar, dem übergreifenden Prinzip „Vergleiche das Vergleichbare“ zu folgen. Dies bedeutet, dass sich der kausale Effekt einer Intervention nur durch den Vergleich zweier Situationen ermitteln lässt, die sich bis auf den Umstand, dass in der einen Situation die Intervention durchgeführt wird und in der anderen nicht, äußerst ähnlich sind. Im Idealfall ist die Durchführung des Eingriffs der einzige Aspekt, in dem sie sich unterscheiden.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Evaluation der Hartz-Reformen zwei grundsätzliche konzeptionelle Probleme:

- das Ineinandergreifen von Veränderung der Rahmenbedingungen und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik;
- allgemeingültiges Instrument (*universal treatment*) bei Existenzgründung, Mini- bzw. Midi-Jobs und der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Auf diese beiden Probleme und ihre prinzipiellen Lösungsmöglichkeiten wird im Folgenden höher eingegangen.

#### 2.1.1 Das Ineinandergreifen von Veränderungen der Rahmenbedingungen und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Aus der Gruppe der Reformen, die eine Veränderung der *Zielsetzung, Administration und Steuerung* der Arbeitsmarktpolitik beinhalten, ist insbesondere das neue, ergebnisorientierte Steuerungskonzept der Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung. Die Abkehr von der bisherigen eher „inputorientierten“ Steuerung soll zusammen mit Vereinfachungen im Verwaltungsablauf eine Konzentration der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit (BA) auf ihre Kernaufgaben, d.h. die Vermittlung in Arbeit und die Gewährung vermittlungsfördernder Leistungen, ermöglichen. Den Mitarbeitern der Arbeitsämter soll hierdurch der Freiraum für eine intensivere Betreuung ihrer Kunden gegeben werden. Wenn dies gelingt, dann sollte dies Rückwirkungen nicht nur auf die allgemeine Vermittlungsintensität, sondern auch gerade auf den Erfolg der auf individuelle Arbeitnehmer bzw. Unternehmen ausgerichteten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik haben. So ist es beispielsweise denkbar und entspricht auch der Intention der Reformen, dass eine höhere Betreu-

ungsintensität dazu führt, dass Arbeitslose schneller in Arbeit vermittelt werden oder sie passgenauere vermittlungsunterstützende Leistungen von den Arbeitsämtern erhalten.

Diese allgemeine Veränderung der Rahmenbedingungen überlagert natürlich jeden Vergleich der Wiedereingliederungserfolge einzelner Instrumente vor den Hartz-Reformen mit denen nach ihrer Umsetzung. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Umsetzung des neuen Steuerungskonzepts über die Arbeitsämter hinweg variieren dürfte und somit zu einer Variation der tatsächlichen Betreuungsintensität führt. Es ist daher unabdingbar, dass die konkrete Umsetzung des neuen Steuerungskonzepts vor Ort bei der Bestimmung des Erfolgs einzelner Instrumente der Arbeitsmarktpolitik angemessen berücksichtigt wird. Vernachlässigt man diesen Aspekt so kann dies zu schwerwiegenden Verzerrungen der Schätzergebnisse führen (*omitted variable bias*).

Eine angemessene Berücksichtigung kann erreicht werden, indem Indikatoren für die *Qualität der Dienstleistungserbringung* in den einzelnen Arbeitsämtern in die jeweiligen Evaluationsstudien als Kontrollvariablen mit aufgenommen werden. Solche Indikatoren umfassen beispielsweise für jedes Arbeitsamt die Anzahl der Vermittler pro arbeitslos Gemeldeten, die Anzahl der Online-Vermittlungsplätze pro arbeitslos Gemeldeten oder die durchschnittliche Dauer des Gesprächs eines Arbeitslosen mit seinem Vermittler. Weitere Indikatoren, die geeignet sind, die Qualität der Dienstleistungserbringung zu operationalisieren, werden in Abschnitt 3.1 im dritten Kapitel dargestellt.

Die Veränderungen im Leistungsrecht können ebenfalls Rückwirkungen auf den Erfolg konkreter Instrumente der Arbeitsmarktpolitik haben. So kann die verkürzte Arbeitslosengeldbezugsdauer oder die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung dazu führen, dass Arbeitslose sich stärker selbst um eine Beschäftigung bemühen oder eine Weiterbildungsmaßnahme mit höherer Motivation absolvieren. Es ist daher ebenfalls unerlässlich, den Anspruch auf Entgeltersatzleistungen bei der Ermittlung des Erfolges einer Maßnahme auf individueller Ebene mit zu berücksichtigen. Dies kann vor allem durch die Aufnahme einer möglichst detaillierten Abbildung der Arbeitsmarkthistorie (Erwerbsbiographie) eines Arbeitslosen sowie dessen familiärer Situation (Arbeitsmarktsituation des Partners und der Kinder) erreicht werden, da sich seine Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen bzw. die Notwendigkeit, schnell eine Beschäftigung zu finden, weitestgehend hieran ausrichten. Ein Vorschlag zur Operationalisierung der Arbeitsmarkthistorie individueller Arbeitnehmer und der zu erhebenden Informationen über den Partner bzw. die Kinder findet sich in Abschnitt 1.2 im dritten Kapitel.

### 2.1.2 Allgemeingültiges Instrument (*universal treatment*) bei Existenzgründung, Mini- bzw. Midi-Jobs und der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Tatsachen, dass ein Rechtsanspruch auf Existenzgründerzuschuss bzw. Überbrückungsgeld existiert, dass der Zugang zu Mini- und Midi-Jobs für alle Arbeitnehmer offen ist und dass das neue Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende alle gleichermaßen betrifft, stellt ein zusätzliches konzeptionelles Problem der Evaluation der Hartz-Reformen dar. Dies erschwert nämlich das Auffinden einer adäquaten Vergleichssituation für eine Evaluation nach dem Prinzip „Vergleiche das Vergleichbare“, da die naheliegendste Vergleichssituation – „nicht von der Maßnahme betroffen“ – nicht existiert. Eine Lösung dieses Problems kann nur durch eine sorgfältige Auswahl einer alternativen Vergleichsgruppe gefunden werden. Diese werden für jeden Einzelfall im vierten Kapitel erläutert.

## 2.2 Praktische Probleme der Evaluation

Eng verwoben mit den konzeptionellen Problemen der Evaluation der Hartz-Reformen sind zwei praktische Schwierigkeiten: das neue Steuerungskonzept und die Datenverfügbarkeit.

### 2.2.1 Umsetzung des neuen Steuerungskonzepts

Die konkrete Ausgestaltung des neuen Steuerungskonzepts sowie der Stand der Umsetzung in der BA sind derzeit unklar. Offen ist auch, welche Informationen über den Umgang der Arbeitsamtsmitarbeiter mit ihren Kunden gesammelt und inwiefern bzw. in welcher Form diese für die Evaluation bereitgestellt werden. Deshalb kann in dem hier vorgeschlagenen Evaluationskonzept auf Basis des derzeitigen Diskussionsstandes nur die Richtung der eigentlichen Evaluation vorgegeben werden. Insbesondere der Katalog der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung kann nur einen vorläufigen Charakter haben und muss vom Evaluator gegebenenfalls angepasst bzw. erweitert werden.

Im Hinblick auf eine umfassende Evaluierung der Hartz-Reformen mit dem Ziel, stichhaltige empirische Evidenz zu generieren, ist es dringend notwendig, dass in den einzelnen Arbeitsämtern der vorgeschlagene Indikatorenkatalog erhoben und möglichst zeitnah für die Evaluation bereitgestellt wird. Sollten die Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung für die Evaluation nicht zur Verfügung stehen, lässt sich der kausale Effekt einzelner Instrumente der Arbeitsmarktpolitik *nicht* isoliert identifizieren. Stattdessen lässt sich lediglich die Wirkung einzelner Instrumente zusammen mit der Veränderung der Rahmenbedingungen als ein zusammengesetzter Effekt (sog. Kompositionseffekt) ermitteln.

### 2.2.2 Datenverfügbarkeit

Die Datenverfügbarkeit ist ein zentrales Element der Evaluationsstrategie. Nach derzeitigem Stand sind die verfügbaren Daten der BA zum Zwecke der Evaluation – insbesondere die Beschäftigtenstatistik – etwa *zwölf Monate* vom aktuellen Rand bzw. Jahresende entfernt. Es ist nach Auskünften der BA nicht zu erwarten, dass sich diese zeitliche Verzögerung auf weniger als acht Monate verkürzen lässt. Wenn – wie vorgesehen – bis Mitte 2005 erste Ergebnisse der Evaluation der Hartz-Reformen vorliegen sollen, sind die Daten der BA alleine nicht ausreichend. Daher schlagen wir vor, eigene Erhebungen zur Schließung der Datenlücken durchzuführen.

Grundsätzlich vorhanden sind auf der Ebene individueller Arbeitnehmer die meisten der für die Evaluation wichtigen sozio-ökonomischen Charakteristika sowie die außerordentlich wichtigen Informationen zu ihrer Arbeitsmarkthistorie (Erwerbsbiographie). Diese Informationen müssen im Sinne eines umsetzbaren Evaluationskonzept genutzt und vom Evaluator durch eigene Erhebungen ergänzt werden. Im Rahmen dieser eigenen Erhebungen sind insbesondere der *aktuelle* Arbeitsmarktstatus des Arbeitnehmers (monatliches Kalendarium des vorangegangenen Jahres) sowie Informationen zu dem gegebenenfalls vorhandenen Lebenspartner und den Kindern zu erfassen (Abschnitt 1 im dritten Kapitel). Darüber hinaus müssen je nach zu untersuchender Maßnahme ergänzende Informationen zu ihrer Durchführung erhoben werden. Letztere werden im vierten Kapitel bei den jeweils zu evaluierenden Maßnahmen genauer beschrieben.

Es liegt auf der Hand, dass der Evaluator für diese zusätzlichen Datenerhebungen einige Monate Zeit benötigt. Erfahrungsgemäss sollten hierfür vier Monate ausreichen, um durch entsprechende Nachfassaktionen eine Rücklaufquote von etwa 50 bis 60 % zu erreichen. Für die eigentliche Auswertung der Daten sollten dem Evaluator mindestens zwei Monate zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass bei Abgabe der Evaluationsberichte Mitte 2005 und Mitte 2006 mit der ergänzenden Datenerhebung im Januar des jeweiligen Jahres begonnen werden muss. Für die Versendung der Fragebögen muss bei der BA jeweils eine Stichprobe für die Teilnehmer und ihre Vergleichsgruppe gezogen werden, die neben den für die Evaluation notwendigen und vorhandenen Informationen auch die Adresse der Individuen enthält.

Um die Anzahl der zu versendenden Fragebögen in einem angemessenen Rahmen zu halten, muss die Ziehung der Stichprobe für die Vergleichsgruppe anhand eines *pre-matchings* mit der Stichprobe der Teilnehmer erfolgen. Für die Auswertung der Teilnehmerstichproben anhand einiger Kerncharakteristika (drittes Kapitel) und die Ziehung der Vergleichsgruppenstichprobe (bedingt auf die Ausprägungen dieser Kerncharakteristika bei den Teilneh-



mern) benötigen die Mitarbeiter der BA wiederum Zeit; hierzu sollten etwa sechs Wochen ausreichen.

Zusammengefasst muss somit mit der Ziehung der jeweiligen Teilnehmerstichprobe und ihrer Vergleichsgruppe Mitte November 2004 bzw. Mitte November 2005 begonnen werden. Schaubild 1 veranschaulicht den hier beschriebenen zeitlichen Rahmen der Datenerhebung und -auswertung. Es enthält darüber hinaus Informationen zum Inkrafttreten der jeweiligen Reformkomponenten. Einige Reformkomponenten treten erst 2004 und später in Kraft bzw. haben längere Übergangsfristen, dauern mitunter 12 Monate an, und im Anschluss muss der Beschäftigungserfolg der Teilnehmer über mehrere Folgemonate beobachtet werden.

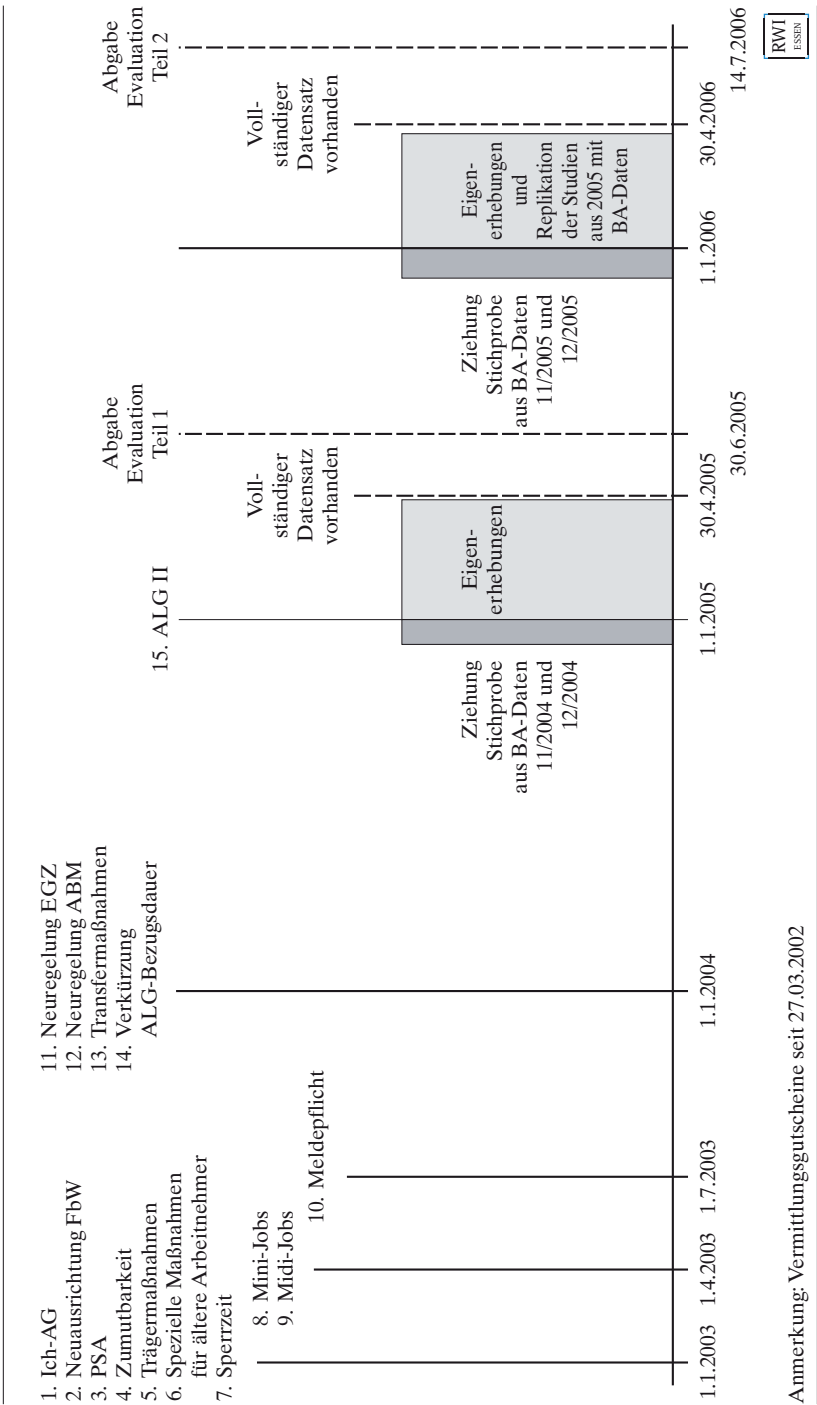
Angesichts dieser Rahmenbedingungen können bis Mitte 2005 und teilweise auch bis Mitte 2006 nicht alle Komponenten der Hartz-Reformen umfassend evaluiert werden. Es erscheint daher dringend angeraten, die Evaluation über den Zeitraum 2006 hinaus auszudehnen. Das hier vorgeschlagene Evaluationskonzept ermöglicht dies und entspricht der Umsetzung der aus unserer Sicht „idealen“ Evaluationsstrategie, die im zweiten Kapitel detailliert beschrieben wird.

Die Umsetzung dieses Konzepts setzt einen Zugang zu allen unten beschriebenen Daten (drittes Kapitel) bei der BA voraus. Darüber hinaus ist es notwendig, die bislang noch nicht umfassend erhobenen *Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung* dem bereits vorhandenen Datenmaterial hinzuzufügen. Es wird davon ausgegangen, dass der Auftraggeber der Evaluationsstudien diesen Zugang ermöglicht und sicherstellt, dass der Evaluator eventuell notwendige Ergänzungserhebungen durchführen darf. Diese Ergänzungserhebungen müssen mit den bereits bei der BA vorhandenen Informationen verknüpft werden. Dies setzt wiederum voraus, dass die Fragebögen nicht vollständig anonymisiert werden. Es muss mit Hilfe einer Identifikationsnummer möglich sein, die zusätzlich erhobenen Informationen mit den bereits vorhandenen zu verbinden. Es wird davon ausgegangen, dass der Auftraggeber diese Verknüpfung ermöglicht und eventuelle datenschutzrechtliche Bedenken ausräumt.

Für den zweiten Evaluationsbericht Mitte 2006 besteht ferner die Möglichkeit, die bereits durchgeführten Evaluationsstudien aus dem Jahre 2005, die sich ausschließlich auf den in eigenen Erhebungen erfassten Arbeitsmarktstatus stützen, mit Hilfe der prozessproduzierten Daten der BA zu replizieren. Eine solche Replikation der Studien aus dem Jahre 2005 erscheint sinnvoll und kann im ersten Quartal 2006 durchgeführt werden, da dann der Arbeitsmarktstatus aller Teilnehmer und Vergleichsindividuen in den Datensätzen der BA vorhanden ist.

Schaubild 1

Zeitachse für die Evaluation – Überblick



Für die Evaluation der aktuellen Wirkung der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2006 ist darüber hinaus eine ähnliche Vorgehensweise notwendig wie im Jahr zuvor. Im November/Dezember 2005 muss wiederum eine Stichprobe an Teilnehmern und – anhand der Ergebnisse eines *pre-matchings* – von Vergleichsindividuen bei der BA gezogen werden. Diese Personen müssen anschließend zu ihrem aktuellen Arbeitsmarktstatus sowie weiteren wichtigen Größen befragt werden, so dass der Evaluator spätestens im Mai 2006 mit der Auswertung der Daten beginnen kann. Dieser Evaluationsprozess lässt sich prinzipiell auch in den nachfolgenden Jahren fortführen.

Als Ergänzung der in diesem Rahmen gewonnenen Erkenntnisse über die Wirkung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie ihrer Veränderungen im Zuge der Hartz-Reformen auf mikroökonomischer Ebene wird vorgeschlagen, eine Analyse der Arbeitsmarktpolitik als Ganzer auf Ebene der *Arbeitsamtsbezirke* durchzuführen. Diese Untersuchung kann relativ unproblematisch auf alle bis dahin verfügbaren Daten (1998 bis einschließlich 2004) aus den Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter und den Eckdaten des Arbeitsmarktes zurückgreifen. Hinzu kommen müssen die oben erwähnten und noch systematisch zu erfassenden Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung. Eine detailliertere Darstellung dieser Analyse auf der Makroebene findet sich in Abschnitt 2 im fünften Kapitel.

Abschließend möchten wir auf ein weiteres praktisches Problem bei der Evaluation von Arbeitsmarktmassnahmen hinweisen, dass sich daraus ergibt, dass Personen, die von der BA gefördert werden, teilweise parallel andere Unterstützungsleistungen erhalten. Dies ist oder war z.B. bei den ESF-Förderangeboten für Arbeitslose bzw. Existenzgründer oder bei der Kombination von Überbrückungsgeld/Existenzgründerzuschuss mit Angeboten der Förderbanken von Bund und Ländern der Fall. So haben z.B. einzelne Bundesländer die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen während ABM zusätzlich aus dem ESF finanziert. Diese Art der „Doppelförderung“ ist in der Massnahmendatei der *Bundesanstalt für Arbeit* nicht vollständig vermerkt, da sie außerhalb ihres Berichtssystems liegt. Ein ähnliches Problem ergibt sich z.B. bei der Inanspruchnahme von Überbrückungsgeld und Start-Geld der KfW (DtA).

Es ist durchaus möglich, dass solche Zusatzförderungen einen Einfluss auf den Massnahmenerfolg (Integration in den Arbeitsmarkt, Stabilität der Existenzgründung etc.) haben. Daher müssen diese Informationen im Rahmen der geplanten Erhebungen bei geförderten und bei nicht geförderten Arbeitnehmern abgefragt werden, da auch bei Nicht-Leistungsempfängern eine Unterstützung aus anderen Programmen vorliegen kann.

### 3. Leitlinien des Evaluierungskonzepts

Vor diesem Hintergrund schlagen ISG und RWI ein Evaluationskonzept vor, das sich an folgenden Leitlinien orientiert:

#### *Umsetzbarkeit*

Es muss angesichts der nicht optimalen Datenlage und der Kürze der Zeit, die für die eigentliche Durchführung der Evaluationsstudien zur Verfügung steht, praktikabel sein. Es muss möglich sein, bis Mitte 2005 und Mitte 2006 erste stichhaltige Ergebnisse zum Erfolg der Hartz-Reformen zu generieren.

#### *Fokussierung*

Das vorgeschlagene Evaluationskonzept muss sich angesichts der Vielzahl der Ziele und Teilziele der Arbeitsmarktpolitik insgesamt und der im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Veränderungen auf einen begrenzten Katalog an Kernzielen konzentrieren. Da die Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Zentrum der gesamten Arbeitsmarktpolitik steht, muss sich das Konzept weitestgehend an diesem Ziel ausrichten. Dies bedeutet, dass im Regelfall die Frage nach der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Reform auf die Beschäftigungssituation arbeitsloser Arbeitnehmer im Mittelpunkt steht. Mit Hartz IV wird eine weitere wichtige Dimension der Zielsetzung hinzukommen. Bei bestimmten Zielgruppen wird das Integrationsziel zurückgestellt und in den Vordergrund tritt der Erhalt der „Beschäftigungsfähigkeit“. Dies stellt neue Anforderungen an die Evaluation, da sich die Erreichung dieses Zieles weniger eindeutig messen lässt als die Wiedereingliederung Arbeitsloser.

#### *Einheitlichkeit*

Das Evaluationskonzept muss für klar formulierte Evaluationsfragen einen einheitlichen Analyserahmen anbieten, der eine umfassende Beantwortung dieser Fragen ermöglicht und in der Lage ist, stichhaltige und überzeugende Evidenz zu generieren. Dieser einheitliche Analyserahmen muss wiederum hinreichend flexibel sein, um angesichts der Heterogenität der durchgeführten Maßnahmen maßgeschneiderte Konzepte im Einzelfall zu ermöglichen. Hierzu ist eine wiederkehrende Abfolge an durchzuführenden Analyseschritten notwendig, die sich an folgenden drei Leitfragen orientiert:

- Was haben die durchgeführten Maßnahmen bzw. ihre Veränderungen im Rahmen der Hartz-Reformen bewirkt, d.h. waren sie effektiv?
- Welche Kosten sind dadurch entstanden, d.h. waren die Maßnahmen effizient?
- Welche Ursachen lassen sich für die festgestellte Wirkung identifizieren?

Ergänzt werden muss diese Abfolge um einen deskriptiven Analyseschritt, der die Maßnahmen bzw. Reformen umfassend beschreibt und zentrale statistische Begleitdaten präsentiert, also eine Monitoringfunktion wahrnimmt.

Die Einheitlichkeit des Analyserahmens und damit die Vergleichbarkeit der Evaluationsergebnisse setzt voraus, dass alle Maßnahmen und Reformkomponenten im Rahmen eines übergreifenden Konzepts untersucht werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Ergebnisse der bereits laufenden Studien einzelne Evaluationsmodule unseres Konzepts nicht ersetzen können, da sie keinem einheitlichen Analyserahmen folgen und es sehr schwierig ist, die Ergebnisse heterogener Projekte zu einem umfassenden und einheitlichen Gesamtbild zusammenzufügen. Bei der Erstellung der Gesamtberichte zur Evaluation der Hartz-Reformen in den Jahren 2005 und 2006 müssen allerdings die bis dahin vorliegenden Ergebnisse dieser Projekte mit berücksichtigt werden.

#### *Interdisziplinarität*

Das Konzept muss für eine umfassende Beantwortung klar formulierter Evaluationsfragen in einem einheitlichen Analyserahmen einen interdisziplinären Untersuchungsansatz verfolgen. Hierzu ist eine ausgewogene Kombination aus fundierter theoretischer Analyse, ökonometrischer Kompetenz und weitreichendem Know-how der Implementations- und Prozessforschung unabdingbar.

#### *Robustheit*

Das vorgeschlagene Evaluationskonzept muss für die Durchführung der Analyseschritte Methoden vorsehen, die es erlauben, mit dem vorhandenen Datenmaterial und innerhalb des engen Zeitrahmens Ergebnisse zu erzeugen, die robust sind. Dies erfordert eine enge Verzahnung von vorhandenen Daten und angewandter Methode. Der Einsatz hochkomplexer Methoden, die der vorliegenden Datensituation nicht gerecht werden und unter Umständen Ergebnisse generieren, die sehr sensitiv auf marginale Veränderungen der Spezifikation reagieren, dienen diesem Ziel nicht.

#### *Erweiterbarkeit*

Das Evaluationskonzept muss zu dem darüber hinaus eine Erweiterung des Evaluationszeitraumes über 2006 hinaus erlauben. Angesichts des teilweise späten Inkrafttretens einzelner Komponenten der Hartz-Reformen und der ebenso relevanten Frage nach dem langfristigen Effekt der Maßnahmen ist eine Fortführung der Evaluationsstudien über das Jahr 2006 hinaus nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig. Das Konzept muss im Sinne einer einheitlichen Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik auf spätere Evaluationszeitpunkte übertragbar sein.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Kernelemente des hier vorgeschlagenen Evaluationskonzepts wie folgt zusammenfassen:

- Erfassung und Auswertung zentraler statistischer Begleitdaten (Monitoringfunktion);

- Analyse der Verbesserung der Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung als entscheidendes Instrument zur Erhöhung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktingerventionen;
- mikroökonomische Bewertung der Instrumente zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen (aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) sowie ihrer Veränderungen im Rahmen der Hartz-Reformen. Hier stehen die Ermittlung der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen im Hinblick auf die individuelle Beschäftigungssituation im Vordergrund;
- makroökonomische Bewertung der Arbeitsmarktpolitik und ihrer aktuellen Reformen unter Berücksichtigung von regionalen, konjunkturellen und weiteren Einflussfaktoren.

ISG und RWI legen bei ihrem Untersuchungsvorschlag besonderen Wert auf die adäquate Berücksichtigung des Einflusses von „modernen Dienstleistungen“ der BA. Die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente ergibt sich, so eine elementare Hypothese, nicht nur aus dem Instrument – z.B. ABM oder FbW – als Solchen, sondern auch aus der Beratungs-, Informations-, Allokations- und Kontrollfunktion der Arbeitsämter. So hängt beispielsweise die Wirksamkeit von FbW entscheidend davon ab, wie stark die Inhalte dieser Maßnahmen auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, wie ihre Qualitätssicherung erfolgt und ob die „richtigen“ Personen einen Bildungsgutschein erhalten. Eine adäquate Berücksichtigung der Qualität der Dienstleistungserbringung sowie der Umsetzung des neuen Steuerungskonzepts innerhalb der Arbeitsämter ist deshalb eine zentrale Aufgabe aller Evaluationsstudien.

Die vorliegende Arbeit enthält neben einem Überblick über den derzeitigen Stand der nationalen wie internationalen Beiträge zur Evaluationsliteratur (erstes Kapitel) eine allgemeine Erläuterung des Evaluationskonzepts (zweites Kapitel) sowie eine Beschreibung der benötigten Daten (inklusive ihrer Verfügbarkeit) im dritten Kapitel. Das vierte Kapitel stellt in Form von „Steckbriefen“ die konkrete Umsetzung des Evaluationskonzepts für die einzelnen Maßnahmen bzw. Reformkomponenten auf der Mikroebene vor. Im fünften Kapitel wird die von uns vorgeschlagene Analyse auf der Makroebene erläutert. Das sechste Kapitel enthält einen Vorschlag zur praktischen Abwicklung der eigentlichen Evaluation, der eine Bündelung der zu evaluierenden Maßnahmen bzw. Reformkomponenten in Evaluationsmodulen beinhaltet. Im siebten Kapitel werden schließlich einige Schlussbemerkungen sowie ein Vorschlag für prioritär zu untersuchende Maßnahmen bzw. Reformkomponenten präsentiert.

## **Erstes Kapitel**

### **Literaturüberblick**

Aufgrund der überwältigenden Zahl von Evaluationsstudien der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in den USA, in Europa und auch in Deutschland und angesichts des Umfangs und der Komplexität des Untersuchungsgegenstands sowie der zur Verfügung stehenden Zeit kann der folgende Literaturüberblick nur die wesentlichsten Studien und ihre Resultate umfassen. Die Bestandsaufnahme kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellen – die Vielzahl der hier berücksichtigten und diskutierten Studien macht jedoch deutlich, wie viel Arbeit in diesem Bereich bereits geleistet wurde und welche zentralen Folgerungen aus der vorhandenen empirischen Evidenz gezogen werden können.

Des Weiteren hat die Literaturanalyse die Funktion, die wichtigsten Diskussions- und Entwicklungslinien der für das Evaluierungskonzept besonders relevanten Felder und Stränge aufzuzeigen und für die weiteren Ausführungen aufzubereiten. Von daher wurde bei der zitierten Literatur wo möglich komprimierten und zusammenfassenden Abhandlungen der Vorzug vor umfangreichen Monografien gegeben. So existieren bei der Effektivitätsanalyse für alle Länderbereiche (USA, Europa, Deutschland) Übersichtsartikel, die wir im jeweiligen Unterabschnitt diskutieren. Damit sollen die Verdienste der jeweiligen Autoren in keiner Weise herabgesetzt, sondern im Gegenteil die Literaturanalyse auf eine möglichst breite Basis gestellt werden.

Das Kapitel ist in zwei Abschnitte untergliedert, die sich mit der Effektivitätsanalyse (Abschnitt 1) sowie der Implementations- und Prozessanalyse (Abschnitt 2) befassen. Innerhalb der jeweiligen Abschnitte wird zwischen internationalen Erfahrungen, deutscher Evidenz, etc. differenziert.

#### **1. Effektivitätsanalyse**

Studien zur Evaluation der Effektivität von AAMP in Europa beginnen oft mit einer groben, aber zutreffenden Gegenüberstellung: Während in den USA die Evaluation arbeitsmarktpolitischer (und auch sonstiger) Maßnah-

men selbstverständlich erscheint, ist in vielen Ländern Europas dies noch am Anfang. Dennoch muss festgestellt werden, dass das Herausschälen einer europäischen „Evaluationskultur“ deutliche Fortschritte gemacht hat. Mögliche Gründe hierfür mögen einerseits – für EU-Mitgliedstaaten – in gestiegenen Evaluationsforderungen seitens der EU liegen, sowie andererseits darin, dass in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation Ressourcen effizienter eingesetzt werden müssen – eine Tatsache, die die Notwendigkeit impliziert, vorhandene und neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärker auf ihre Effektivität hin zu überprüfen.

Hinsichtlich der „Evaluationskultur“ Deutschlands lässt sich generell eine ähnliche Entwicklung feststellen. Dennoch gibt es einige europäische Länder mit klarem Vorsprung, was durchgeführte und institutionalisierte Evaluationsbemühungen betrifft, z.B. Schweden, England, Niederlande, Schweiz:

- Schweden hat ein eigenes wissenschaftliches Institut zum Zwecke der Evaluation eingerichtet („IFAU“; vgl. Larsson 2003);
- England hat den „New Deal“ ausführlich evaluiert (z.B. Bell et al. 1999; Dolton, Balfour 2000);
- die Niederlande haben bereits sozialwissenschaftliche Experimente zur Evaluation von AAMP durchgeführt (van den Berg, van der Klaauw 2001);
- die Schweiz hatte eine enge Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik bei der Evaluation von AAMP (empirische Resultate finden sich beispielsweise in Gerfin, Lechner 2002; Lechner, Gerfin 2000; Lalive et al. 2000).

In den folgenden Abschnitten geben wir eine kurze Beschreibung von Evaluationsergebnissen aus den USA, anderen europäischen Ländern und gehen schließlich auf Deutschland ein. Dabei wird zwischen Evaluationen auf der Mikro- und Makroebene unterschieden, wobei der Fokus – gemäß der wesentlich größeren Zahl vorhandener Studien – auf der mikroökonomischen Evidenz liegt.

### 1.1 Erfahrungen aus den USA

Die Evaluationspraxis in den USA ist sicherlich nicht perfekt, dennoch ist sie hier zweifelsohne am weitesten fortgeschritten. Bereits die ersten Weiterbildungsmaßnahmen wie MDTA (*Manpower Development and Training Act*, beschlossen 1962) oder CETA (*Comprehensive Employment and Trainig Act*, beschlossen 1975) wurden wissenschaftlichen Evaluationen unterzogen. Dies zeugt von einer „Evaluationskultur“, in der es selbstverständlich ist, dass eine Politikmaßnahme sich einer Effektivitätsanalyse unterziehen muss. Verstärkt wurde dies auf methodischer Seite durch die Tatsache, dass erste uneinheitliche Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit von MDTA und CETA dazu



führten, dass auch sozialwissenschaftliche Experimente zur Evaluation von AAMP eingesetzt wurden (JTPA *Job Training and Partnership Act*, 1982; vgl. Friedlander et al. 1997), mit dem Ziel, methodisch robuste, stichhaltigere Evidenz zu erzeugen.

Inzwischen existiert in den USA eine Vielzahl von Evaluationsstudien zu vielen Maßnahmen. Aktuelle Überblicke zu den Resultaten finden sich beispielsweise in Friedlander et al. (1997); Stanley et al. (1999); Heckman et al. (1999), wobei letztere Studie auch eine ausführliche Diskussion verfügbarer Evaluationsmethoden enthält<sup>1</sup>. Ein allgemeiner Überblick zur Evaluationspraxis in Nordamerika (also inklusive Kanada) – insbesondere auch zur Frage, wer die Hauptakteure sind – findet sich in Smith (2000).

Auch in den USA, wie in allen Ländern, liegt der Fokus der Evaluation von AAMP auf den mikroökonomischen Effekten, und es existieren nur wenige Arbeiten zu makroökonomischen Effekten. Einige Beispiele dafür aus Smith (2000) sind Davidson/Woodbury (1993) oder Heckman et al. (1998). Die Hauptresultate und der aktuelle Stand der Debatte sind zusammengefasst in Heckman et al. (1999) und Stanley et al. (1999):

- Jugendlichen Arbeitslosen ist nur schwer zu helfen, nur wenige Maßnahmen haben positive Effekte für diese Zielgruppe gezeigt. Programme mit der Zielgruppe der unter 21-jährigen – insbesondere Schulabbrecher – waren generell weniger erfolgreich als Maßnahmen für alle anderen Zielgruppen, außer die Qualifizierungsmaßnahme war äußerst intensiv.
- Die Zielgruppe der von Armut bedrohten Erwachsenen – insbesondere Alleinerziehende – scheint gut auf Qualifizierungsmaßnahmen anzusprechen.
- ABM-vergleichbare Maßnahmen erhöhen die Beschäftigungsquote nur während der Maßnahmendauer, Evidenz positiver langfristiger Effekte konnte nicht bzw. kaum ermittelt werden.
- Unterstützung bei der Arbeitsuche scheint allgemein erfolgversprechend zu sein; die durchschnittliche Dauer bis zum Wiedereintritt in Beschäftigung wird verringert.
- Lohnsubventionen erscheinen nur dann langfristig wirksam, wenn sie während der Dauer der subventionierten Beschäftigung mit einer Weiterbildung an diesem Arbeitsplatz kombiniert werden.

Insgesamt zeigt die Evidenz von sowohl experimentellen als auch nicht-experimentellen Studien in den USA, dass staatlich finanzierte Beschäftigungs-

<sup>1</sup> Rein methodologische Übersichten zur Politikevaluation finden sich neben der äußerst umfassenden Arbeit Heckman et al. (1999) beispielsweise in Blundell/Costas-Dias (2000) oder Hübler (2001).

und Qualifizierungsmaßnahmen die Arbeitsmarktchancen gering ausgebildeter Personen erhöhen können und merklich unterschiedliche Resultate je nach Bevölkerungsschicht und Ausbildungsstand der Zielpersonen erbringen. Einschränkend muss festgehalten werden, dass, wenn ein Programm überhaupt positive Effekte aufweist, diese in der Regel geringfügig sind – insbesondere wenn man sie im Verhältnis zum erheblichen Kostenaufwand der meisten AAMP-Maßnahmen bewertet.

## 1.2 Erfahrungen aus Europa

Eine aktuelle Übersicht zur Evaluation von AAMP im europäischen Kontext enthält Kluve/Schmidt (2002) mit einem Vergleich der Evaluationskultur und -erfahrungen in den USA und Europa und einer quantitativen Analyse der gesamteuropäischen Evidenz. Der Artikel von Steiner/Hagen (2002) bietet eine vergleichende Diskussion der Evaluation von AAMP in Deutschland im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern. Einige weitere Studien: Heckman et al. (1999) fassen ältere europäische Arbeiten zusammen; Fay (1996) ist ein älterer Übersichtsartikel über Evaluationsstudien in OECD-Ländern; Martin (2000) gibt einen aktuellen Überblick über den Kostenaufwand für AAMP und die Maßnahmendifferenzierung in OECD-Staaten.

Generell kann man festhalten, dass die europäische Evaluationskultur der amerikanischen „hinterher hinkt“ (Kluve, Schmidt 2002). Dies betrifft vornehmlich drei Dimensionen:

- In den meisten europäischen Ländern ist es (oder war es bis vor kurzem) keinesfalls selbstverständlich, dass Maßnahmen der AAMP evaluiert werden sollten.
- Selbst wenn dies der Fall ist, werden (oder wurden bis vor kurzem) Evaluationen oft nur intern oder mit großem Zeitabstand durchgeführt, oder beinhalten keine ausreichende Datensammlung, die eine sinnvolle Evaluation ermöglichen würde.
- Es ist (oder war bis vor kurzem) in vielen Ländern unklar, ob Evaluationsergebnisse irgendeine Auswirkung auf die Gestaltung zukünftiger Maßnahmen der AAMP haben.

Ungeachtet dieser Bestandsaufnahme hat es jedoch – vermutlich einerseits aufgrund des deutlich intensivierten Einsatzes von AAMP seitens der Politik sowie andererseits aufgrund gestiegenen methodischen Interesses an der Evaluationsanalyse in der Wissenschaft – über die letzten Jahre eine große und zunehmende Zahl wissenschaftlicher Evaluationsstudien gegeben. Dieses gestiegene Interesse der Wissenschaft ging in vielen europäischen Ländern einher mit einem zunehmenden Bedürfnis der Politik, über die Wirksamkeit politischer Maßnahmen – insbesondere AAMP – informiert zu werden. Ein

Grund für letzteres mag in der Tatsache liegen, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten und angesichts knapperer Budgets Ressourcen effektiver eingesetzt werden müssen, was die Notwendigkeit impliziert, vorhandene und neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärker auf ihre Effizienz hin zu überprüfen. Dieser Prozess ist vermutlich zumindest für die EU-Mitgliedstaaten dadurch verstärkt worden, dass die Europäische Kommission seit Beginn des „Luxemburger Prozesses“ im Jahre 1997 (d.h. der expliziten Einbindung von Beschäftigungspolitik als ein Schlüsselaspekt der EU-Wirtschaftspolitik im Rahmen des Amsterdamer Vertrags; vgl. Kluge, Schmidt 2002) in zunehmendem Maße Evaluationen fordert. Dies betrifft z.B. beschäftigungspolitische Maßnahmen der EU-Staaten wie AAMP ebenso wie andere von der EU (teil-) finanzierte Programme (z.B. im Rahmen der Ziel 1- und Ziel 2-Förderung).

So ist in einigen Ländern (z.B. Großbritannien, Niederlande, Schweiz, Schweden; s.o.) bereits eine enge Zusammenarbeit zwischen Politik, Wissenschaft und Arbeitsverwaltung zu beobachten, die in der Regel schon in der Planungsphase vor der eigentlichen Implementierung der Maßnahme beginnt. Auch wenn randomisierte Experimente noch die Ausnahme darstellen, wird durch diese Kommunikation sowohl die Güte der Evaluierungsbemühungen (z.B. durch verbesserten Zugang zu benötigtem Datenmaterial) als auch die Gestaltung der Programmkomponenten positiv beeinflusst (Beispiel: Schweiz; vgl. Lechner, Gerfin 2000).

Ohne auf einzelne Studien näher einzugehen, lassen sich folgende Kernschlussfolgerungen aus aktuellen Evaluationsstudien in Europa zusammenfassen (vgl. hierzu die ausführlicheren Diskussionen in Schmidt et al. 2001; Kluge, Schmidt 2002; Steiner, Hagen 2002):

Ähnlich wie in den USA scheint auch in Europa die Unterstützung junger Arbeitsloser besonders problematisch zu sein. Viele Evaluationsstudien zeigen negative Effekte für diese Zielgruppe (zwei Beispiele: vgl. für Dänemark Jensen 1999; für Schweden Larsson 2003). Besonders die skandinavischen Länder verwenden Maßnahmen der AAMP mit jungen Arbeitslosen als Zielgruppe.

Unterstützung bei der Arbeitsuche – insbesondere „Beratung und Beobachtung“ (*Counseling and Monitoring*) schlecht ausgebildeter Arbeitsloser – scheint eine relativ erfolgversprechende Maßnahme zu sein (zwei Beispiele: van den Berg, van der Klaauw 2001 für die Niederlande, und Bell et al. 1999 für den „New Deal“ in Großbritannien). Dieses Ergebnis scheint durchgängig für die meisten europäischen Länder zu gelten.

Qualifizierungsmaßnahmen (inhärent relativ teure Maßnahmen) scheinen am ehesten zu einer Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer beizutragen. Empirische Evidenz dafür gibt es für Maßnahmen in

vielen europäischen Ländern, wie Norwegen (Raaum, Torp 2002), Frankreich (Brodaty et al. 2001), Polen (Kluve et al. 1999) und der Slowakei (Van Ours 2001). Positive Effekte wurden allerdings nicht in allen Ländern festgestellt (zwei Gegenbeispiele sind Regnér 2002 für Schweden sowie Gerfin, Lechner 2002 für die Schweiz). Allerdings erscheinen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der gesamten AAMP dennoch sehr effektiv angesichts der Tatsache, dass für ABM durchgehend negative Effekte ermittelt werden (Rosholm 1999 für Dänemark; Brodaty et al. 2001 für Frankreich; Kluve et al. 1999 für Polen), insbesondere wenn es das Ziel ist, die Zielgruppe durch Teilnahme aus der Arbeitslosenstatistik herauszuhalten (Lechner 2000 für Ostdeutschland).

Lohnsubventionen weisen in einigen Ländern positive Aspekte auf (z.B. Rosholm 1999 für Dänemark). Besonders wirksam erscheint die Maßnahme „Zwischenverdienst“ (eine temporäre Beschäftigung mit Lohnsubvention) in der Schweiz (Gerfin, Lechner 2002): Ziel dieser Maßnahme ist es, beschäftigungssuchende Arbeitslose zu ermutigen, eine Stelle anzutreten, deren Entlohnung geringer ist als ihre Arbeitslosenunterstützung, und die Differenz durch Zusatzzahlungen zu (über-) kompensieren. Da das erzielbare Einkommen höher und die Zusatzzahlung geringer ist als die Arbeitslosenunterstützung, ist die Maßnahme sowohl für den Jobsuchenden als auch für das Arbeitsamt finanziell attraktiv.

Der größte Störfaktor einer effektiven Maßnahme scheint es zu sein, wenn die Teilnahme an ihr den Teilnehmer berechtigt, nach Beendigung erneut Arbeitslosenunterstützung zu beziehen. Diese sog. „Drehtüreffekte“ führen dazu, dass arbeitssuchende Arbeitslose nur an der AAMP-Maßnahme teilnehmen, um ihre Arbeitslosenunterstützungsberechtigung zu erneuern. Eine Vielzahl von Studien liefert Evidenz für derartige Prozesse, die zwangsläufig in negativen Teilnahmeeffekten auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit resultieren (Rosholm 1999 für Dänemark; Kluve et al. 1999 für Polen; Regnér 2001 und Larsson 2003 für Schweden).

Die Mehrheit der europäischen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik versucht, Unterstützung und Anreize für Arbeitslose zu schaffen, eine Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen. In einigen Ländern werden auch Maßnahmen eingesetzt, die dies durch Sanktionen versuchen. Die empirische Evidenz hierzu ist gemischt – van den Berg et al. (2004) finden positive Effekte solcher Sanktionen in den Niederlande, während dies in der Schweiz (Lalive et al. 2000) nicht der Fall zu sein scheint.

Evaluationsstudien erfassen in der Regel den „durchschnittlichen Effekt der Maßnahme auf die Beschäftigungssituation der Maßnahmeteilnehmer“. Selbst wenn der durchschnittliche Beschäftigungseffekt gering oder negativ ist, kann es durchaus der Fall sein, dass bestimmte Personengruppen – auch Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose – von der Maßnahme profitie-

ren. Das Ausmaß der Heterogenität der Maßnahmeeffekte wird von der Selektion der Teilnehmer in eine Maßnahme durch die Arbeitsverwaltung und / oder die potenziellen Teilnehmer selbst beeinflusst. Ein Problem hierbei ist das *cream-skimming* („den Rahm abschöpfen“), d.h. dass die Arbeitsverwaltung vornehmlich jene Personen in eine Maßnahme selektiert, die ohnehin relativ gute Wiederbeschäftigungschancen haben. Eine derartige Positivselektion kann wesentlich zu einem im Durchschnitt negativen Effekt beitragen (Aakvik et al. 2000 beispielsweise analysieren einen solchen Fall für Norwegen). – Übersicht 1 gibt einen Überblick über ausgewählte europäische Evaluationsstudien.

Im europäischen Kontext existieren auch einige makroökonomische Studien zur AAMP. Ein theoretischer Überblick – insbesondere auch zur Diskussion von Verdrängungs-, Substitutions-, Mitnahme- und Steuereffekten – findet sich in Calmfors (1994, 1995). Calmfors/Skedinger (1995) analysieren schwedische Regionaldaten und geben eine ausführliche Diskussion potenzieller makro-ökonomischer (Neben-) Effekte von AAMP (Abschnitt 5 im zweiten Kapitel). Die Ergebnisse zeigen, dass ABM Verdrängungseffekte gegenüber regulärer Beschäftigung verursachen, während bei Qualifizierungsmaßnahmen keine eindeutigen Ergebnisse ermittelbar waren. Dennoch erscheinen Qualifizierungsmaßnahmen erfolversprechender als ABM.

Bellmann/Jackman (1996) sowie Kraft (1998) sind Studien des Ländervergleichs auf aggregierter Ebene. Die Analyse von 17 OECD-Ländern in Bellmann/Jackman (1996) legt nahe, dass Ausgaben für AAMP reguläre Beschäftigung sowie Arbeitsangebot erhöhen. Kraft (1998) verwendet Daten aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden und den USA und stellt fest, dass Ausgaben für AAMP Beschäftigung erhöhen, während Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik den entgegengesetzten Effekt haben.

### 1.3 Evaluation von AAMP in Deutschland

Aktuelle Überblicksartikel zum Stand der Evaluation von AAMP in Deutschland sind Fitzenberger/Hujer (2002), Fitzenberger/Speckesser (2000), sowie Hujer/Caliendo (2000), Eichler/Lechner (2001) und Schneider et al. (2000) diskutieren die aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Effizienz in den neuen Bundesländern. Diese Bestandsaufnahmen diskutieren eine Vielzahl von Evaluationsstudien und stellen die bisherigen Erfahrungen mit AAMP in Deutschland im Hinblick auf Maßnahmetypen, Evaluationsmethoden, Daten und Resultate umfassend dar.

Steiner/Hagen (2002) untersuchen diese deutsche Situation und Ergebnisse in Relation zu anderen europäischen Ländern, Schmidt (2000) sowie Schmidt et al. (2001) analysieren Maßnahmen der AAMP in Deutschland im Rahmen

## Übersicht 1

## Überblick über europäische Evaluationsstudien

2001

Studie	Land	Programm	Zielgruppe	Studientyp	Beob.zeitraum	Ergebnisvariable	Schätzmethode	Ergebnisse	Bemerkungen
Carling et al. (1999)	Schweden	Kürzung der Arbeitslosenunterstützungsrate (80 auf 75 %)	Arbeitslose mit Arbeitslosenversicherung	„Natürliches Experiment“	1994–1997	Übergangsrate zu Arbeitslosigkeit	Differenz-in-Differenzen	Erhöhung der Übergangsrate um ca. 10 %	Maßnahme nur aufgangswahrscheinlich-Grund von Budgetkürzung; Selektion
Larsson (2003)	Schweden	2 Programme: „Youth Practice“ und Arbeitsmarktausbildung	Junge Arbeitslose	nicht-experimentell	1991–1997	Jahreseinkommen, Wiederstellungswahrscheinlichkeit, Wahrscheinlichkeit fortdauernder Ausbildung	Matching, OLS, Probit	Beide Programme: kurzfristig 0 bis –, langfristig 0 bis leicht +; „youth practice“ besser als Arbeitsmarktausbildung	Heterogenitätsprobleme
Jensen (1999)	Dänemark	Jugendarbeitslosigkeitsprogramm	arbeitslose, schlecht ausgebildete Jugendliche	nicht-experimentell	1996	Arbeitslosigkeitsdauer	Verweildauer	Signif. Anstieg Über-U→S relevante gangrate U→S, schwächer U→E	Frage?
Rosholm (1999)	Dänemark	Beschäftigungssubvention (öffentlicher und privater Sektor)	Arbeitslose (berechtigt zum Erhalt von Arbeitslosenunterstützung)	nicht-experimentell	1983–1990	Übergangsrate zu Arbeitslosigkeit, Übergangsrate zu Beschäftigung	Verweildauer	Privater Sektor: U→E im allgemeinen +, E→U stark –; 50 % verbleiben in Öffentlicher Sektor; subv. Firma U→E hauptst. –, Stigmatisierung Öffentlicher Sektor) E→U stark –	AU erneuert Selektion?
Bell et al. (1999)	England	zeitweilige Lohnsubvention, Ausbildung („New Deal“)	junge Arbeitslose	nicht-experimentell	1997–1998	Produktivität = Lohn	Trendberein. Differenz-in-Differenzen	Produktivitätszuwachs relativ gering (im Verhältnis zur Höhe der Subvention)	Komplementäre Methode: ex ante Modell des Arbeitsmarktgleichgewichts
Van den Berg van der Klaauw (2001)	Niederlande	Beratung & Beobachtung	AU-Empfänger (mit Sozialwissenschaftlich relativ guten Arbeitsmarktchancen)	soziales Experiment	1998–1999	Übergangsrate zu Arbeitslosigkeit	Verweildauer, Modelle beschriebener abhängiger Variablen	Kein signifikanter Effekt auf individuelle Übergangsrate U→E (dennoch: Programm kosten-effizient)	Wahl der Zielgruppe?
Zweimüller, Winter-Ebmer (1996)	Österreich	Ausbildung	Arbeitslose	nicht-experimentell	1980–1988	Beschäftigungsstabilität	Probit Selektion	stark +	
Brodaty et al. (2001)	Frankreich	Jugendarbeitslosigkeitsprogramme: „workplace“ Ausbildung (Priv. Sektor), „workfare“ Programm (Öffentlicher Sektor)	„Die am stärksten benachteiligten und schlechtest ausgebildeten jungen Arbeitnehmer“	nicht-experimentell	1986–1988	Arbeitsmarkstatus	Matching (Multiple Programme)	on-the-job Ausbildung im privaten Sektor + (= höherer Anteil an Berufsausbildung und spezifischer Weiterbildung)	

noch Übersicht 1

Überblick über europäische Evaluationsstudien

2001

Studie	Land	Programm	Zielgruppe	Studientyp	Beob.zeitraum	Ergebnisvariable	Schätzmethode	Ergebnisse	Bemerkungen
Lalive et al.(2000)	Schweiz	Erhalt von AU abhängig von Pro-grammteilnahme	arbeitslose AU-Emplänger	nicht-experimentell	1997–1999	Arbeitslosig-keitsdauer	Verweildauer	Arbeitslosigkeits- dauer: Männer ↑, Frauen ↓	
Gerfin, Lechner (2002)	Schweiz	Ausbildung (5 Ty- pen), Beschäfti- gungsprogramme (privater + öffentl. Sektor), zeitweilige Lohnsubvention	arbeitslose AU-Emplänger	nicht-experimentell	1997–1998	Beschäftigung	Matching (Multiple Programme)	Zeitweilige Lohn- subvention ++, Beschäftigungspro- gramme –, Ausbil- dung unterschiedlich	Hervorragende Datengrundlage
Kluve et al. (1999)	Polen	Ausbildung, IW (Lohnsubventionen- privater Sektor), PW (ABM öffentli- cher Sektor)	Arbeitslose	nicht-experimentell	1992–1996	Beschäftigungsrate, Arbeitslosigkeitsrate	Matching	Ausbildung: Männer & Frauen +, IW: Frauen 0, Männer –, PW: Männer –	IW und PW erneu- ern AU-Berechti- gung
Van Ours (2001)	Slovakei	Ausbildung, SPI („Sozial verantwortli- che Jobs“), PUJ („Ök- ologisch nützliche Jobs“)	Arbeitslose	nicht-experimentell	1993–1998	Rate der erfolgrei- chen Stellensuche	Verweildauer	kurzfristige subven- tionierte Jobs +, langfristig subven- tionierte Jobs –, Aus- bildung +	Ausbildung: umge- kehrte Kausalität



Eigene Berechnungen nach Angaben in Schmidt et al. 2001; Fitzenberger, Speckesser 2000. – Die Titelzeilen der Spalten 1–9 sind selbsterklärend. „Bemerkungen“ bezieht sich auf Besonderheiten der Studie, des analysierten Programms oder des Ergebnisses. „AU“ steht für Arbeitslosenunterstützung. „E“ steht für Arbeitsmarkstatus „Beschäftigt“ (= „employed“), „U“ steht für Arbeitsmarkstatus „Arbeitslos“ (= „unemployed“), „S“ bedeutet „Schule“ (= „schooling“). Die Kategorisierung der Schätzmethode ist vereinfacht dargestellt – für Details zu den Studien vgl. Schmidt et al. (2001) sowie Kluve und Schmidt (2002).



der allgemeinen internationalen Erfahrungen. Lechner (2002a) entwirft den Idealtypus einer wirkungsorientierten AAMP – insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel von Politik und Evaluatoren bei Maßnahmenentwurf, Implementierung, Datensammlung, Wirksamkeitsanalyse, Feedback – und stellt dieser Vision die aktuelle Situation in Deutschland und in der Schweiz gegenüber. Eine weitere Bestandsaufnahme und kritische Bewertung von Effizienz und Effektivität einer Vielzahl von Instrumenten der AAMP findet sich in Hagen/Steiner (2000).

Im Folgenden diskutieren wir Evaluationen auf der Mikro- und Makro-Ebene. Hierzu gibt der Artikel von Fitzenberger/Speckesser (2000) einen umfassenden Überblick. Wir werden uns daher im Wesentlichen darauf stützen, ergänzt um einige neuere Studien. Die Übersicht umfasst vornehmlich empirische Studien, in denen mikro- oder makroökonomische Schätzungen und Messprobleme im Mittelpunkt stehen. Die zentrale Erfolgsvariable ist in der Regel der Übergang in Beschäftigung (vgl. auch Deeke/Kruppe (2003) für eine Diskussion des Konzepts der „Beschäftigungsfähigkeit“ als Evaluationsmaßstab). Einen Einblick in das Verhältnis zwischen wissenschaftlicher Evaluierung von AAMP und Datengrundlagen bei der BA gibt der Bericht eines diesbezüglichen Workshops in Deeke/Wiedemann (2002) (vgl. insbesondere die Beiträge zu aktuellen Forschungsprojekten von Bender et al. 2002; Hujer et al. 2002).

### 1.3.1 Mikroökonomische Studien

Wie in anderen Ländern – sowohl in den USA als auch in anderen europäischen Staaten (s.o.) – sind auch in Deutschland die meisten Evaluationsstudien zur AAMP mikroökonomisch, d.h. sie konzentrieren sich auf die empirische Schätzung des Effekts der Teilnahme an der Maßnahme auf die Teilnehmer. Die beiden Hauptmaßnahmen, auf die sich die Studien konzentrieren, sind Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und ABM<sup>2</sup>. Fitzenberger/Speckesser (2000) ordnen sie in drei Gruppen: Weiterbildung in Ostdeutschland, Weiterbildung in Westdeutschland sowie ABM in Ostdeutschland (Übersichten 2, 3 und 4). Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

<sup>2</sup> Da sich die Mehrzahl der Evaluationsstudien von AAMP in Deutschland mit diesen beiden Maßnahmentypen befasst, konzentriert sich auch der Literaturüberblick darauf. Neuere arbeitsmarktpolitische Ansätze – z.B. das „Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit JUMP (Jugend mit Perspektive)“, das CAST-Programm (Modellansätze zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen), MoZArt (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe) oder das Job-AQTIV-Gesetz (Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) – sowie der laufende Prozess ihrer Evaluation werden in Fitzenberger, Hujer (2002) diskutiert.



Übersicht 2

**Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der Weiterbildung in Ostdeutschland**

Studie	Datensatz	Evaluationsmethode und Ergebnisvariable <sup>1</sup>	Ergebnis
Hübler (1994)	AMM Ost 1990	Simultane Probit Schätzungen für Teilnahme und Ergebnisvariable i) Wahrscheinlichkeit der Arbeitssuche und ii) Arbeitszeit	i) + ii) –
Pannenberg (1995a)	GSOEP Ost, 1990 bis 1992	i) Diskretes Hazardratenmodell: Abgänge aus Arbeitslosigkeit ii) Lineare Panelschätzung (Fixed Effects) für Löhne	i) – ii) 0
Pannenberg (1995b)	GSOEP Ost 1990 bis 1994	i) Diskretes Hazardratenmodell: Abgänge aus Arbeitslosigkeit ii) Lineare Panelschätzung (Fixed Effects) für Löhne	i) +; ii) +
Hübler (1997)	(siehe Tabelle ABM)		i) +; ii) +; iii) Männer +; Frauen –
Staat (1997)	GSOEP Ost, 1992 bis 1994	Geordnetes Probit, Ersatz des Teilnahmedummies durch Teilnahmeneigung als Instrumentvariable (Probit Schätzung). Ergebnisvariable Beschäftigungsstabilität	0
Hübler (1998)	AMM Ost 1990 bis 1994	i) Kontrolle auf beobachtbare Charakteristik in einem simultanen RE Probit für Beschäftigung ii) MN-Logit für Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Inaktiv. mit Teilnahmeneigung, iii) Nach PPT eingeschränkte Kontrollgruppe (gemachte Stichproben), Beschäftigung	i) –; ii) Beschl. 0/–; iii) Besch. –
Fitzenberger, Prey (1998)	AMM Ost 1990 bis 1994	Simultane i) statische und ii) dynamische random effects Probit Schätzungen für Teilnahme und Ergebnisvariable. Kurz- und langfristige Auswirkungen auf Beschäftigung iii) Gematchte Stichproben (P-Score und zweitvariable Charakteristik), Unterschiede Beschäftigung	i) kurzfristig –; langfristig 0/+; ii) kurzfristig –; langfristig 0/+; iii) kurzfristig –; langfristig 0
Lechner (1998a)	GSOEP Ost 1990 bis 1994	Matching mit Teilnahmeneigung und zeitvariablen Kovariaten; Ergebnisvariable: Unterschiede in gematchten Stichproben für i) Arbeitslosigkeit; ii) Vollzeitbeschäftigte; iii) Löhne	i) kurzfristig +; langfristig 0; ii) kurzfristig –; langfristig 0; iii) 0
Hujer, Wellner (1990)	GSOEP Ost 1990 bis 1994	Matching mit Teilnahmeneigung und zeitvariablen Kovariaten; Gemischt proportionales Hazardratenmodell für i) Beschäftigungs- und ii) Arbeitslosigkeitsdauer nach Maßnahme	Kurze Maßnahmen i) 0; ii) 0; Lange Maßnahmen i) 0; ii) 0
Kraus, Puhani, Steiner (1999)	AMM Ost 1990 bis 1994	Diskretes Hazardratenmodell mit Kontrolle für beobachtbare Charakteristika und PPT für Übergänge in Beschäftigung in den Perioden i) 1990 bis 1992 und ii) 1993 bis 1994	i) Frauen –; Männer –; ii) Frauen +; Männer +
Lechner (1999a)	GSOEP Ost 1990 bis 1994	Matching: i) Teilnahmeneigung, zusätzlich zeitvariable und inv. Variablen; Mismatch-Korrektur mit lokaler linearer Regression Ergebnisvariable: Nicht-parametr. Unterschiede in Arbeitslosenquote	i) 0; ii) 0
Fritzenberger, Prey (2000)	AMM Ost 1990 bis 1994	Simultane Random Effects Probit und Tobit Modelle für Teilnahme und Ergebnisvariable, Preprogram-Test (PPT), Differenz-von-Differenzen-Schätzer (DvD), Ergebnisvariable Beschäftigung	+

Nach Angaben in Fitzenberger, Speckesser 2000. – <sup>1</sup>–: signifikant negativer Effekt; 0: nicht signifikanter Effekt; +: signifikant positiver Effekt; i), ii), iii): jeweilige Spezifikationen oder Ergebnisvariablen; MN-Logit: Multinomialer Logit; PPT: Preprogram-Test.



- Zur Wirksamkeit der geförderten Weiterbildung in Ostdeutschland kann kein eindeutiges Fazit gezogen werden. Einzelne Studien ermitteln positive Effekte, die sich jedoch nicht in allen Spezifikationen finden – die meisten Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen keinen signifikanten Effekt haben.

Übersicht 3

Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der Weiterbildung in Westdeutschland

Studie	Datensatz	Evaluationsmethode und Ergebnisvariable <sup>1</sup>	Ergebnis
Pannenberg (1995)	GSOEP West 1984 bis 1991	Diskretes Hazardratenmodell der Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Kontrolle für beobachtbare Charakteristika	0
Hujer, Maurer, Wellner (1997a)	GSOEP West 1986 bis 1994	Diskretes Hazardratenmodell mit unbeobachteter Heterogenität: Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Ersatz des Teilnahmedummies durch Teilnahmeneigung als IV (Probit Schätzung); i) für kurze und ii) lange Maßnahmen	i) +; ii) 0
Hujer, Maurer, Wellner (1997b)	GSOEP West 1986 bis 1994	Diskretes Hazardratenmodell mit unbeobachteter Heterogenität: Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Matched Samples auf Basis von Teilnahmeneigung und zeitvariablen Informationen („Oversampling“); i) für kurze und ii) lange Maßnahmen	i) +; ii) 0/+
Prey (1997)	GSOP West 1984 bis 1993	Simultanes Random Effects Probit-Modell mit Preprogram-Test für Teilnahme und Beschäftigung, getrennt für i) Männer und ii) Frauen	i) –; ii) +
Staat (1997)	GSOEP West 1984 bis 1994	Geordnetes Probit für i) Dauer der Arbeitsuche und ii) Beschäftigungsstabilität, Kontrollgruppe nach Alter, Ersatz des Teilnahmedummies durch Teilnahmeneigung als IV (Probit)	i) 0; ii) 0
Hujer, Maurer, Wellner (1998)	GSOEP West 1984 bis 1994	Diskretes Hazardratenmodell mit unbeobachteter Heterogenität: Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Matching auf Basis der Teilnahmeneigung und zeitvariabler Charakteristika, für i) kurz- und ii) langfristige Effekte	i) +; ii) 0
Prey (1999)	GSOEP West 1984 bis 1993	Simultane Random Effects Probit- und Tobit Modelle mit Preprogramm-Test, für langfristige Maßnahmeneffekte auf i) Beschäftigung und ii) Löhne	i) –; ii) –
Bender, Klose (1999)	IAB-S 1975 bis 1995	Matching auf Basis sozialökonomischer Charakteristika; + langfristige Maßnahmeeffekte für Beschäftigung nach Maßnahme	+

Nach Angaben in Fitzenberger, Speckesser 2000. – <sup>1</sup>–: signifikant negativer Effekt; 0: nicht signifikanter Effekt; +: signifikant positiver Effekt; i), ii), iii): jeweilige Spezifikationen oder Ergebnisvariablen; IV: Instrumentvariablenansatz; PPT: Preprogram-Test.



- Für Westdeutschland scheinen die Ergebnisse ebenso unklar, da in der Analyse oft öffentliche und private Weiterbildung zusammengefasst werden (müssen). Tendenziell scheint Weiterbildung innerhalb der AAMP aber eher negative Effekte zu haben.
- Hinsichtlich ABM in Ostdeutschland ergibt sich ebenfalls ein unscharfes Bild – eine der vier Studien zeigt positive, die anderen drei negative Effekte.

Insgesamt ziehen auch Fitzenberger/Hujer (2002) und Steiner/Hagen (2002) ähnliche Schlussfolgerungen:

1. ABM scheinen im Durchschnitt keine positiven, sondern eher negative durchschnittliche Effekte auf die individuellen (Wieder-) Beschäftigungschancen von Arbeitslosen zu haben.
2. Ebenso scheinen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gemäß der meisten Evaluationsstudien im Durchschnitt keine positiven Beschäftigungseffekte aufzuweisen.

Übersicht 4

Ausgewählte mikroökonomische Evaluationen der ABM in Ostdeutschland

Studie	Datensatz	Evaluationsmethode und Ergebnisvariable <sup>1</sup>	Ergebnis
Steiner, Kraus (1995)	AMM Ost 1990 bis 1992	Diskretes Hazardratenmodell als geordnetes Logit-Modell mit Referenzgruppen-Ansatz für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit; i) kurz- und ii) langfristige Effekte	Männer: i) 0; ii) +; Frauen: i) –; ii) –
Hübler (1997)	AMM Ost 1990 bis 1994	Evaluation verschiedener Maßnahmen: i) MN-Logit; RE Probit mit ii) Kontrolle für beobachtbare Charakteristika, iii) nach PPT eingeschränkte Kontrollgruppe (gemachte Stichprobe); Ergebnisvariable: Beschäftigung	i) FuU +; ABM +; ii) FuU +; ABM +; iii) Männer FuU +; ABM –; iii) Frauen FuU –; ABM 0
Eichler, Lechner (1999)	AMM SA 1991 bis 1997	Matching mit Teilnahmeneigung und zeitvariablen Kovariaten; Ergebnisvariable. DvD-Schätzung in gemachten Stichproben zu i) kurz- und ii) langfristigen Effekten auf Arbeitslosigkeit	Männer i) –; ii) –; Frauen: i) –; ii) –
Kraus, Puhani, Steiner (1999)	AMM Ost 1990 bis 1994	Übergänge nach Beschäftigung als diskretes Hazardratenmodell mit Kontrolle für beobachtbare Charakteristika für Perioden i) 1990 bis 1992 und ii) 1993 bis 1994	Männer i) –; ii) –; Frauen: i) –; ii) –

Nach Angaben in Fitzenberger, Speckesser 2000. – <sup>1</sup>–: signifikant negativer Effekt; 0: nicht signifikanter Effekt; +: signifikant positiver Effekt; i), ii), iii): jeweilige Spezifikationen oder Ergebnisvariablen; FuU: Fortbildung und Umschulung; DvD: Differenz-von-Differenz.



Während diese Resultate für Steiner/Hagen (2002) relativ klar auf eine geringe Effektivität von ABM und beruflicher Weiterbildung hinweisen, sehen Fitzenberger/Hujer (2002) zwar „tendenziell eher negativ[e]“ Effekte, betonen aber die Widersprüchlichkeit der empirischen Befunde: Insbesondere muss bei deren Interpretation und im Hinblick auf wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen beachtet werden, dass die Heterogenität der Maßnahmen der AAMP wegen fehlender Informationen und zu geringer Fallzahlen nicht berücksichtigt werden konnte – oftmals sind die Datengrundlagen zur Analyse der Wirksamkeit von AAMP nicht detailliert genug (Fitzenberger, Hujer 2002: 155f.). Schneider et al. (2000) schließen, dass AAMP engen Grenzen ausgesetzt sind, was ihre Tauglichkeit als Instrument zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit anbelangt. Dies jedoch schmälere nicht ihre Daseinsberechtigung im Rahmen sorgfältig konzipierter und gezielter Einzelmaßnahmen, insbesondere solcher, die der Eigenverantwortung der Teilnehmer dienen.

Einige weitere relevante mikroökonomische und mikroökonometrische Studien seien erwähnt:

- Jaenichen (2002) analysiert den Effekt zielgruppenorientierter Lohnkostenzuschüsse auf die Arbeitsloskeitszeiten der Geförderten. Durchgängig hohe Wirkungen lassen sich vor allem für die Förderungsdauer feststellen. Nach Ablauf der Förderung ist eine Verringerung der Arbeitsloskeitszeiten für schwach zielgruppenorientierte Förderarten nicht mehr signifikant vorhanden, während stärker auf Zielgruppen ausgerichtete Förderarten weiterhin effektiv zu sein scheinen.

- Bergemann et al. (2000) evaluieren die Beschäftigungseffekte von ABM sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland für den Zeitraum 1990 bis 1998. Die Ergebnisse zeigen, dass langfristig bestenfalls insignifikante Beschäftigungseffekte von ABM feststellbar sind und dass auch die Effekte der Bildungsmaßnahmen bei erster Teilnahme nicht positiv und bei zweiter ebenfalls nicht von Null verschieden sind.
- Die Studie von Koße et al. (2003) befasst sich mit der Frage, ob und ggf. unter welchen Bedingungen durch ABM neue, insbesondere dauerhafte Arbeitsplätze entstanden sind. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass derartige Maßnahmen – und dabei vor allem kleinere – in der Lage sind, neue und Arbeitsplätze durch eine gezielte Förderung zu schaffen.
- Caliendo et al. (2003) untersuchen anhand von Matching-Methoden die Eingliederungseffekte von ABM im Hinblick auf Regionen und individuelle Merkmale der Teilnehmer. Hierbei zeigen sich deutliche Unterschiede in den Effekten auf die einzelnen Untergruppen, insgesamt stellen die Autoren jedoch fest, dass die Erfolgswahrscheinlichkeiten für die Teilnehmer im Durchschnitt unter denen der Kontrollgruppe liegen.
- Der Beitrag von Heineck/Schwarze (2001) untersucht die Reaktionen geringfügig Beschäftigter auf die im April 1999 eingeführte Sozialversicherungspflicht für derartige Beschäftigungsverhältnisse. Die Resultate legen nahe, dass eine interne Strukturverschiebung stattgefunden hat: Geringfügige Nebenerwerbstätige werden tendenziell durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte substituiert.
- Jerger et al. (2001) analysieren das Modellprojekt „Mannheimer Arbeitsvermittlungsgesellschaft“, in dem Mitarbeiter des Sozial- und Arbeitsamts eng bei der Vermittlung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger zusammenarbeiten. Die Studie zeigt, dass sich die Vermittlungswahrscheinlichkeit arbeitsfähiger Hilfeempfänger zwar stark erhöht, dass sich aber eine deutlich größere Nachhaltigkeit eines einmal vermittelten Beschäftigungsverhältnisses nicht feststellen lässt.
- Almus et al. (1998) untersuchen für Rheinland-Pfalz, ob arbeitslose Personen, die bei einer gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft beschäftigt waren, einen höheren Wiedereingliederungserfolg in den ersten Arbeitsmarkt aufweisen als andere Arbeitslose. Die empirische Analyse stellt Unterschiede zwischen den beiden Gruppen fest: Kurzfristig (bis 5 Monate nach Ende des Aufenthalts in der Gesellschaft) weisen die Leiharbeiter ein bis zu 13 %-Punkte höheres Wiedereingliederungsergebnis auf. Kvasnicka/Werwatz (2003) zeigen allerdings für Deutschland, dass die Reallöhne männlicher Leiharbeiter zwischen 1975 und 1995 um ca. 9 % zurückgegangen sind.

Übersicht 5

Ausgewählte makroökonomische Evaluationen

Studie	Datensatz	Evaluationsmethode und Ergebnisvariable <sup>1</sup>	Ergebnis
Bellmann, Lehmann (1991)	Arbeitsamt-bezirke (West)	Lineare Schätzung (FE); Hausmann-Test zur Kontrolle von Endogenität; Auswirkungen auf i) Kurz- und ii) Langzeitarbeitslosigkeit	i) ABM –; FuU 0; LKZ 0; ii) ABM 0; FuU 0; LKZ 0
Pannenberg, Schwarze (1996)	Arbeitsamt-bezirke (Ost)	Lohnkurvenschätzung mit Kontrolle von Endogenität; i) FE in OLS, ii) FGLS mit individuellem Random Effects und regionalen FE; iii) IV (2SLS) mit regionalen FE auf aggregierte Löhne	FuU i) –; ii) –; FuU iii) –
Büttner, Prey (1998)	Planungsregionen (West)	Ausw. auf Mismatch: Schätzung der Matching-effizienz mit OLS, LSDV, 2SLS Kontrolle für Endogenität FE für Region und Zeit	ABM: –; FuU: 0
Prey (1999)	Planungsregionen (West)	Zusätzlich zu Büttner, Prey (1998) Kontrolle für regionale Altersstruktur, für i) Männer und ii) Frauen	i) ABM –; FuU 0; ii) ABM 0; FuU +
Schmidt, Speckesser, Hilbert (2000b)	Arbeitsamt-bezirke (West)	Lineare Schätzungen mit FE für Region und Zeit; Schätzung von 1. Differenzen für Langzeitarbeitslosigkeit über i) 6 Monate, ii) über 24 Monate und iii) Abgänge	i) FuU –; ABM 0; LKZ 0; ii) FuU –; ABM 0; LKZ –; iii) FuU +; ABM 0; LKZ 0

Nach Angaben in Fitzenberger, Speckesser 2000. –<sup>1</sup>–: signifikant negativer Effekt; 0: nicht signifikanter Effekt; +: signifikant positiver Effekt; i), ii), iii): jeweilige Spezifikationen oder Ergebnisvariablen; OLS: Ordinary Least Squares; 2SLS: Two-stage least squares; FE: Fixed Effects; FGLS: Feasible Generalized Least Squares; LSDV: Least Squares Dummy Variables; IV: Instrumentvariablen-Ansatz; LKZ: Lohnkostenzuschüsse für regulär Beschäftigte.



1.3.2 Makroökonomische Studien

Einige makroökonomische Evaluationen deutscher AAMP sind in Übersicht 5 aus Fitzenberger/Speckesser (2000) dargestellt. Die Ergebnisse für ABM zeigen hier zumeist keine positiven Effekte auf die Verminderung struktureller Arbeitslosigkeit. Weiterbildungsmaßnahmen dagegen scheinen die regionale Langzeitarbeitslosigkeit zu senken.

Als weitere makroökonomische Studien sind zu nennen:

- Hagen/Steiner (2000) analysieren den Affekt von AAMP auf Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit. Die Resultate legen nahe, dass AAMP einen entgegengesetzten Effekt auf die Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit hat, mit einem durchschnittlichen Effekt von Null.
- Hujer et al. (2002) schätzen ein dynamisches Panel-Modell für den Effekt von AAMP auf die Zahl der Arbeitslosen und Teilnehmer in AAMP relativ zur Erwerbsbevölkerung. Die Studie findet für Westdeutschland eine positive Wirkung von Berufsausbildungsmaßnahmen und ABM. Für Ostdeutschland sind die Ergebnisse insignifikant.
- Schmid et al. (1999) untersuchen den Effekt von AAMP auf Langzeitarbeitslosigkeit. Die Ergebnisse legen nahe, dass Fortbildungsmaßnahmen Langzeitarbeitslosigkeit signifikant reduzieren können, wobei kürzere Programme die effektiveren sind.

- Die Studie von Fertig et al. (2002) analysiert, inwiefern eine spezifische Strategie aktiver Arbeitsmarktpolitik zu einer signifikanten Verringerung der Arbeitslosigkeit auf der (semi-) aggregierten Ebene der Arbeitsamtsbezirke beitragen kann. Die Resultate legen nahe, dass eine Politikstrategie erfolgreicher scheint, die eher an monetären Anreizschemata und weniger an Beschäftigungsprogrammen im öffentlichen Sektor ausgerichtet ist.

## 2. Implementations- und Prozessanalyse

### 2.1 Zielsetzung und Ansatz der Literatur- und Quellenanalyse

Die Implementations- und Prozessanalyse hat im vorliegenden Evaluationskonzept zwei generelle Aufgabenstellungen. Zum einen soll sie für die festgestellten Wirkungen die ursächlichen Faktoren ermitteln. Zum anderen soll sie aber bereits in der Phase der Umsetzung Informationen zum Stand der Implementierung, zu erreichten Kunden und Teilnehmern etc. liefern, Trends zeitnah aufzeigen und ggf. die Möglichkeiten steuernder und korrigierender Eingriffe offen legen. Diese Aufgabenstellung korrespondiert mit klassischen Aufgaben des Monitorings und umfasst somit auch Angelegenheiten, die herkömmlicherweise im Rahmen einer Begleitforschung bearbeitet werden (Deeke, Kruppe (2002) zu den Aufgaben von Begleitforschung).

Vor dem Hintergrund der beiden generellen Aufgaben geht die Literaturübersicht zur Implementations- und Prozessanalyse v.a. folgenden Fragestellungen nach:

- Welche Phasen und Aspekte stehen im Mittelpunkt von Implementationsstudien? Welche Berührungspunkte gibt es zu Analysen aus dem Bereich der Steuerung, der Qualitätssicherung und der Führung öffentlicher Verwaltungen? Wie können Erfahrungen aus anderen Bereichen genutzt werden?
- Welches sind die erfolgtreibenden bzw. -hemmenden Faktoren bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Gesetze, Programme und Maßnahmen?
- Welche Ebenen der Leistungserbringung werden einbezogen? Inwieweit werden Beziehungsverhältnisse zu anderen Akteuren berücksichtigt?
- Welche Verfahren zur „Erfolgsmessung“ werden herangezogen? Welche Indikatoren werden verwendet? Welche spezifischen Probleme sind damit verbunden?
- Wie ist der internationale und nationale Stand der Forschung? Welche Schwierigkeiten sind bei einer Übertragung von Analyseergebnissen und Erfahrungen auf die Hartz-Gesetze zu erwarten?

Eine Implementations- und Prozessanalyse weist verschiedene Berührungspunkte mit der Reform der Organisation auf, die die Regelungen umsetzen

muss. Der organisatorische Umbau der Arbeitsverwaltung (als Überblick vgl. Berlinger 2002) stellt im Rahmen der Gesamtevaluation der Hartz-Gesetze mit Paket 2 ein eigenständiges Untersuchungsfeld dar und ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit, jedoch sind die Schnittstellen zu diesem Aufgabenfeld zu berücksichtigen.

Die unterschiedlichen Perspektiven von Steuerung und Controlling einerseits und Wirkungsforschung andererseits dürften ein Grund für die defizitäre Verknüpfung von Evaluationsergebnissen zu Politiken (*policies*) mit Analyseergebnissen zur Verwaltungssteuerung sein (Jann 2001). Wenn aber die Evaluation der Umsetzung der Hartz-Gesetze auch Antworten auf die Fragen liefern soll, aus welchen Gründen einzelne Arbeitsverwaltungen besonders erfolgreich oder erfolglos arbeiten, müssen Aspekte berücksichtigt werden, die in der disziplinären Aufgabenteilung traditionell der Betriebswirtschaft bzw. dem Controlling überlassen werden. Eine Implementations- und Prozessanalyse, die die für die Gesamtpformance verantwortlichen Größen erfassen will, muss das Geschehen in den Ämtern einbeziehen (Windhoff-Héritier 1987). Zur Verdeutlichung sei auf das Beispiel der Vermittlung verwiesen. Im Vermittlungs-/Beratungsgespräch müssen Stellensuchende mit Arbeitsamtsmitarbeitern, d.h. Nutzer und Erbringer der Dienstleistung, zusammenwirken; Produktion und Konsumtion bilden eine Einheit. Die Kunden sind gehalten mitzuarbeiten und werden zu „Prosumenten“, verbleiben mithin nicht im passiven Konsumentenstatus (Schmid et al. 2002). Dieses charakteristische Merkmal persönlicher Dienstleistungen wird auch „*uno actu*-Prinzip“ genannt (Herder-Dorneich 1992). Von wesentlicher Bedeutung ist mithin der Kontakt zwischen Arbeitsuchendem und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung, dies ist der *point of sale* an dem die Weichen gestellt werden<sup>3</sup>.

Aus diesen Gründen ist die Dienstleistungserbringung z.B. mittels Prozessindikatoren einzubeziehen, um zu vermeiden, dass das Zustandekommen der Leistung einschließlich der für die „Qualität“ ausschlaggebenden Faktoren als „black box“ außen vor bleibt. Die Analyse der „amtsinternen“ Faktoren bezieht sich auf Organisation und Umsetzung der Arbeitsförderung auf Ebene des einzelnen Amtes, wenn beispielsweise die für Vermittlung und Beratung bereitgestellten Personalressourcen ermittelt werden. Diese Beratungskapazitäten und die Frage der Qualifikation der Vermittler ist wiederum entscheidend für die Erbringung der Dienstleistung auf der Ebene des einzelnen Ratsuchenden. Erforderlich ist deshalb eine ebenenübergreifende, mehrdimensionale Betrachtung, die auch Fragen der Akteurs- und damit Interessenkonstellationen einschließt.

<sup>3</sup> Weitere Beispiele sind das Profiling von Arbeitsuchenden und die Klärung von Anforderungen offener Stellen mit dem Arbeitgeber. Beides ist ohne direkte Mitwirkung der Klienten, im ersten Fall der Arbeitsuchenden, im zweiten der potenziellen Arbeitgeber, praktisch nicht zu leisten.



Ausgangspunkt der Literaturanalyse bilden internationale Arbeiten zur Qualität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, sowohl aus Mitgliedstaaten der EU als auch anderen europäischen Ländern, z.B. der Schweiz, sowie internationaler Organisationen (ILO, OECD), die wesentliche Anstöße für die vermehrte Berücksichtigung von Implementationsfragen in Deutschland gaben. Die nationalen Arbeiten bzw. Analysen mit Untersuchungsschwerpunkt in Deutschland bilden den darauf folgenden Teil dieses Abschnitts, der mit einem kurzen Zwischenfazit schließt.

## 2.2 Internationale Arbeiten

Aus dem internationalen Raum sind in erster Linie die von der OECD initiierten Arbeiten zu den Public Employment Services (PES) zu nennen. Den Ausgangspunkt bildete der strategische Ansatz der OECD, die Aufgaben der PES in erster Linie in der Aktivierung, Beratung und Begleitung von Arbeitslosen zu sehen, und erst wenn diese kurzfristig zu ergreifenden Aktivitäten nicht von Erfolg gekrönt oder von vornherein wegen der besonderen Probleme des Arbeitsuchenden nicht für die schnelle Wiedereingliederung geeignet sind, kommen umfangreichere (und aufwendigere) Maßnahmen der AAMP, wie Weiterbildung oder Beschäftigung, in Frage (OECD 2001). Diese Orientierung bildet den Hintergrund für eine Reihe von Untersuchungen in den Mitgliedstaaten zu Problemangemessenheit, Effektivität und Effizienz der Tätigkeit von PES, insbesondere deren Einfluss auf die Zielgrößen „höherer Beschäftigungsstand“ und „Reduzierung von (gemeldeter) Arbeitslosigkeit“.

In einem Vergleich von Programmevaluationen in den OECD-Mitgliedstaaten wird zusammenfassend bemängelt, dass die Evaluierungen bestimmte Aspekte als „black box issues“ weitgehend ausblenden (Fay 1996). Dazu gehören insbesondere die Funktionsfähigkeit der PES bei der Arbeitsförderung und die hierfür ausschlaggebenden Faktoren wie Weiterbildung der Mitarbeiter, Verfahren der Umsetzung usw.

Während die Analyseergebnisse der nationalen Projekte teilweise stark voneinander abweichen und aufgrund der unterschiedlichen Methodik, Datenlage usw. sowie Kontextbedingungen nur eingeschränkt Vergleiche zulassen, besteht bezüglich einiger wesentlicher erfolgskritischer Faktoren weitgehende Einigkeit (OECD 2001). Zur Leistungssteigerung werden Verbesserungen vor allem in vier Bereichen gesehen: Kundenorientierung, Einsatz moderner Informationstechnologien, Anwendung von Performanceindikatoren und Erbringung von Dienstleistungen unter Wettbewerbsbedingungen.

Die institutionelle Struktur der PES wird in zweierlei Hinsicht als irrelevant für die Leistungsfähigkeit gesehen. Die Existenz eines mit Sozialpartnern besetzten Gremiums mit Entscheidungskompetenz habe ebenso wie die Frage, ob die PES zentral oder dezentral gemanagt werden, praktisch keinen Ein-



fluss auf die Effektivität (OECD 2001). Hingegen werden folgende Aspekte der institutionellen Struktur als erfolgskritisch angesehen: Pool an Wissen und Erfahrung, der dem Management zur Verfügung steht, Kooperationsbereitschaft der Beteiligten bei der Umsetzung und politische Legitimation von Aktivitäten.

Die Organisation der Dienstleistungen wird nach den Ergebnissen von ILO-Analysen von drei Faktoren beeinflusst (Phan et al. 2001), der Dezentralisierung von Kompetenz und Verantwortung, der Integration der verschiedenen Dienstleistungen in einem *one-stop shop* („aus einer Hand“) und der Erbringung der Dienstleistungen unter Wettbewerbsbedingungen. Die Strategien, die dem Management vor diesem Hintergrund zur Verfügung stehen, setzen an folgenden fünf Punkten an:

1. Anwendung von Grundsätzen des Qualitätsmanagements,
2. extensive Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien,
3. Verbesserung des Managements,
4. Leistungssteigerungen bei der internen Kommunikation,
5. Personalentwicklung und -qualifizierung.

Besonders hervorgehoben wird die Bedeutung der Beziehungen der Arbeitsverwaltung zu anderen Organisationen und Einrichtungen im Politikfeld. Dies gilt gleichermaßen für die Sozialpartner wie für Behörden und Nicht-Regierungsorganisationen. Weiterhin sind für den „Erfolg“ die lokalen Partnerschaften für die Bereitstellung der Leistungen aus einer Hand sowie die Beziehungen mit privat-gewerblichen oder frei-gemeinnützigen Trägern von Bedeutung. Die Anforderungen an die PES werden schließlich wie folgt zusammengefasst:

1. Balance zwischen hoher Anpassungsfähigkeit an den ständigen Wandel in den Umweltbedingungen sowie Wechsel und Stabilität des Handelns;
2. Fähigkeit der Einflussnahme auf die Beschäftigungspolitik der Regierungen;
3. Integration der Funktionen und Dienstleistungen soweit möglich;
4. enge Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnern und wo möglich Übernahme der Führungsrolle;
5. Entwicklung zu einer leistungsfähigen Dienstleistungsorganisation.

In europäischen Studien werden wesentliche Punkte der internationalen Organisationen aufgegriffen und weitergehend analysiert. Dabei werden drei Entwicklungslinien zur verbesserten Umsetzung der AAMP ausgemacht (z.B. Mosley, Sol 2001):

- Dezentralisierung, insbesondere aufgrund der Einführung von Performanceindikatoren und Managementmodellen;
- stärkere Betonung wettbewerblicher Koordination durch Auslagerung von Aufgaben (*contracting-out*);
- netzwerkbasierte Kooperationsansätze für die Implementierung.

Vergleichende Studien im Auftrag der Europäischen Kommission (Gugerbauer et al. 2001; Mosley et al. 2000) untersuchen die Leistungsfähigkeit arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen vor dem Hintergrund einer angestrebten Effizienzverbesserung. Leitmotiv dieser komparativen Studien ist in der Regel das Lernen von positiven Erfahrungen anderer, d.h. ein Benchmarking als Adaption guter Praktiken. Der Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten zeigt, dass in vielen Ländern input-orientierte Performanceindikatoren verwendet werden (Mosley et al. 2000), wenngleich ein Managementmodell, wie die unter dem Begriff des MBO zusammengefassten Konzepte, lediglich nach output- oder outcomebezogenen Indikatoren verlange. Die mit der Entwicklung aussagekräftiger und dennoch leicht handhabbarer Indikatoren verbundenen Probleme sind jedoch nicht zu unterschätzen, und aus praktisch allen Mitgliedstaaten wird von Schwierigkeiten bei der Entwicklung und Anwendung von Indikatoren berichtet.

Eine reine outputbezogene Steuerung steht in einem Spannungsverhältnis zur Qualitätssicherung, die per definitionem *inputs* und Prozesse einbezieht. In mehreren Mitgliedstaaten werden explizit Qualitätsindikatoren neben Leistungs- bzw. Wirkungsindikatoren gesetzt (Konle-Seidl 2002). Das „wie“ der Leistungserbringung fließt in die Beurteilung der Leistungsfähigkeit ein. Die Verfahren zur Sicherstellung und Verbesserung der Qualität arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen variieren. Während einige Länder auf Standardisierungen einschließlich Zertifizierungen setzen, werden in anderen Qualitätsbewertungen (z.B. nach EFQM oder dem *Balanced Scorecard*-Modell) favorisiert. Auf Seiten der Arbeitgeber wird beispielsweise im Vereinigten Königreich gemessen, wie schnell und effizient der gemeldete Arbeitskräftebedarf erfüllt werden kann. Die Einhaltung von Qualitätsstandards (Geschwindigkeit, Korrektheit usw.), wird im Rahmen der Kundenzufriedenheit ermittelt.

In Österreich umfasst das arbeitsmarktpolitische Zielsystem auch input- und prozessbezogene Ziele und Indikatoren (Schütz 2003). Dazu zählen beispielsweise Ziele aus dem Bereich „Service Versicherungsleistungen“, wie die Dauer der Antragsbearbeitung, aus dem Bereich „Beratungs- und Vermittlungsservice“ und aus dem Bereich der „Organisation“, wozu auch die Weiterbildungstage der Mitarbeiter gehören.

Der Vergleich der in verschiedenen Staaten gesammelten Erfahrungen mit Zielsteuerungsansätzen verweist u.a. auf die Probleme mit der Entwicklung

und Anwendung aussagekräftiger Indikatoren und deren Verbindung mit den politischen Zielen, d.h. der Abbildung von Ursache-/Wirkungsbeziehungen. Weiterhin werden Gefahren ausgemacht, die mit der Art der Zielsetzung zusammenhängen. So verleiten hohe Aktivitätszielgrößen zu Formen des *moral hazard*, während Wirkungsgrößen die latente Gefahr von *creaming*-Effekten in sich bergen. Ein weiterer Punkt sind die Schwierigkeiten, die Performanceindikatoren mit Kosten bzw. Budgetansätzen zu verknüpfen, womit Aussagen zur Effizienz der Aktivitäten erheblich eingeschränkt sind.

Von Interesse sind die schweizerischen Erfahrungen mit einer Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, die konsequent an den Wirkungen ansetzt (Curti, Zürcher 2000). Als Wirkungsindikatoren werden im Rahmen des Benchmarking unter den Vermittlungsämtern verwendet (Lenz et al. 2001):

- Durchschnittliche Zahl der Bezugstage abgemeldeter Leistungsempfänger (Gewicht 0,5);
- Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit von mehr als 6 Monaten (0,2);
- aus dem Leistungsbezug Ausgesteuerte (0,2);
- Anzahl der Wiederanmeldungen zum Leistungsbezug (0,1).

Hauptkritikpunkte am Indikatorensystem sind die einseitige Betonung von Leistungsempfängern, die fehlende Berücksichtigung präventiver Leistungen der Vermittler, die starke Gewichtung der Schnelligkeit der Wiedereingliederung zu Lasten der Dauerhaftigkeit sowie das Fehlen konkreter Hinweise für Optimierungsmöglichkeiten. Gerade letzter Punkt machte weiterführende Untersuchungen erforderlich. In einer der Analysen wurde dem Zusammenhang zwischen organisatorischen, prozessualen und führungsmäßigen Gesichtspunkten des Einsatzes arbeitsmarktbezogener Instrumente und den Wirkungen, d.h. der raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung von Arbeitslosen, nachgegangen (Egger, Studer 2000). Als ein wesentliches Optimierungspotenzial wurde die Strategie der Verwaltungen identifiziert. Weitere Verbesserungen werden bei der systematischen Nutzung von Erfahrungen und Informationen, der Anwendung strukturierter Entscheidungshilfen usw. gesehen. Schlussfolgernd wird davon ausgegangen, dass damit die durchschnittliche Dauer der Stellensuche um rund 10 % gesenkt und die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung erheblich verbessert werden könnte.

Die Qualitätsbeurteilung aus Sicht der Klienten und deren Zufriedenheit wurde in der Schweiz durch repräsentative Telefonbefragungen ermittelt (Hunold 1998). Arbeitsuchende wurden umfassend zum Vorgang der Arbeitslosmeldung, Beratung und Vermittlung befragt und um ihre subjektive Einschätzung gebeten. Personalverantwortliche in Unternehmen gaben Auskunft zu ihren Rekrutierungswegen, zur Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung und den von ihr vorgeschlagenen Kandidaten so-

wie zum Vergleich mit privaten Vermittlern. Als Ergebnis wurde die Dienstleistungsqualität hinsichtlich Freundlichkeit und Verlässlichkeit von beiden Klientelgruppen positiv herausgestellt. Sowohl Ratsuchende als auch Unternehmen bemängelten aber die fachlichen Kompetenzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei der arbeitsmarktbezogenen Implementationsforschung Defizite in mehrerlei Hinsicht bestehen. De Koning/Mosley (2001) kommen z.B. auf der Basis von Prozessanalysen aus verschiedenen europäischen Ländern zu dem Schluss, dass weitere Forschungen sich auf die Beschreibung und Analyse der Organisation und Implementation der AAMP, auf die Entwicklung von Umsetzungsindikatoren und den Bezug dieser Indikatoren zu den Wirkungen konzentrieren sollten.

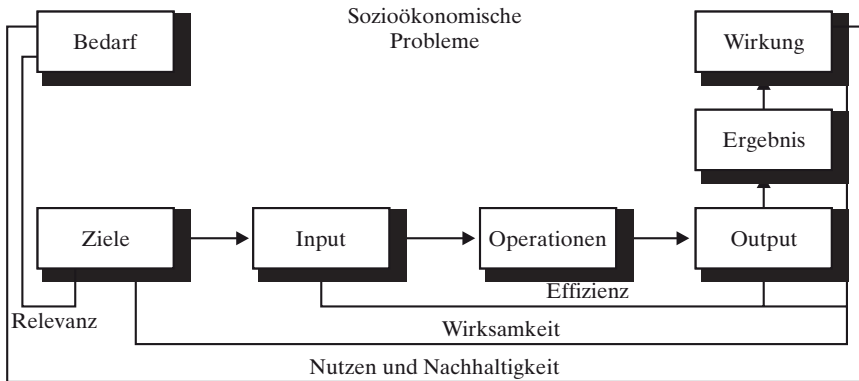
Die Europäische Kommission hat insbesondere durch die Verpflichtung zum Aufbau und zur Durchführung eines Monitoring für aus den Europäischen Strukturfonds kofinanzierte Maßnahmen Fragen der Implementation und Steuerung, einschließlich des Programmcontrolling, forciert. Dabei geht die Kommission von einem vereinfachten Prozessmodell aus (Übersicht 6). Die allgemeinen Aufgaben des Monitoring sind die Überprüfung und der Nachweis der wie angestrebt erfolgten Implementierung von Programmen und Maßnahmen und gibt Auskunft über den Fortschritt bei den Programmergebnissen. Dies bezieht sich sowohl auf Teilnehmer als auch die Finanzmittel (vgl. z.B. European Commission 1995; Schmid et al. 1997).

Die Funktionen eines Monitoringsystems können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Systematisches Erfassen und Aufzeichnen der Gegebenheiten und Entwicklungen im Beobachtungsfeld mittels geeigneter Indikatoren (*mapping*);
2. dauernde Beobachtung und Wahrnehmung von Handlungsnotwendigkeiten (*watching*);
3. regelmäßiges Abschätzen von Handlungsbedarfen und die Alarmierung der zuständigen Stellen (*alarming*).

Bei der Begleitung und Bewertung von Programmen wird grundsätzlich zwischen Programmindikatoren, mit denen die Durchführung begleitet und die Leistung im Hinblick auf die gesetzten Ziele beurteilt wird, und Indikatoren für die Wirksamkeit, Effizienz und Leistung zur umfassenden Bewertung unterschieden (Übersicht 6). Die von der Kommission geforderten Indikatorensysteme sollen weiterhin zwischen Basis- und Kontextindikatoren sowie Leistungsindikatoren, welche v.a. die Wirksamkeit, die Verwaltungsqualität und finanzielle Abwicklung erfassen sollen, unterscheiden (Europäische Kommission 2000). Damit wird die Arbeit der Programmverantwortlichen und die

## Übersicht 6

**Module der Begleitung und Bewertung**

Modifiziert nach Europäische Kommission (Hrsg.), Methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3, Brüssel 2000.



Administrierung des Programms als für den Erfolg relevante Größe in das Bewertungssystem einbezogen.

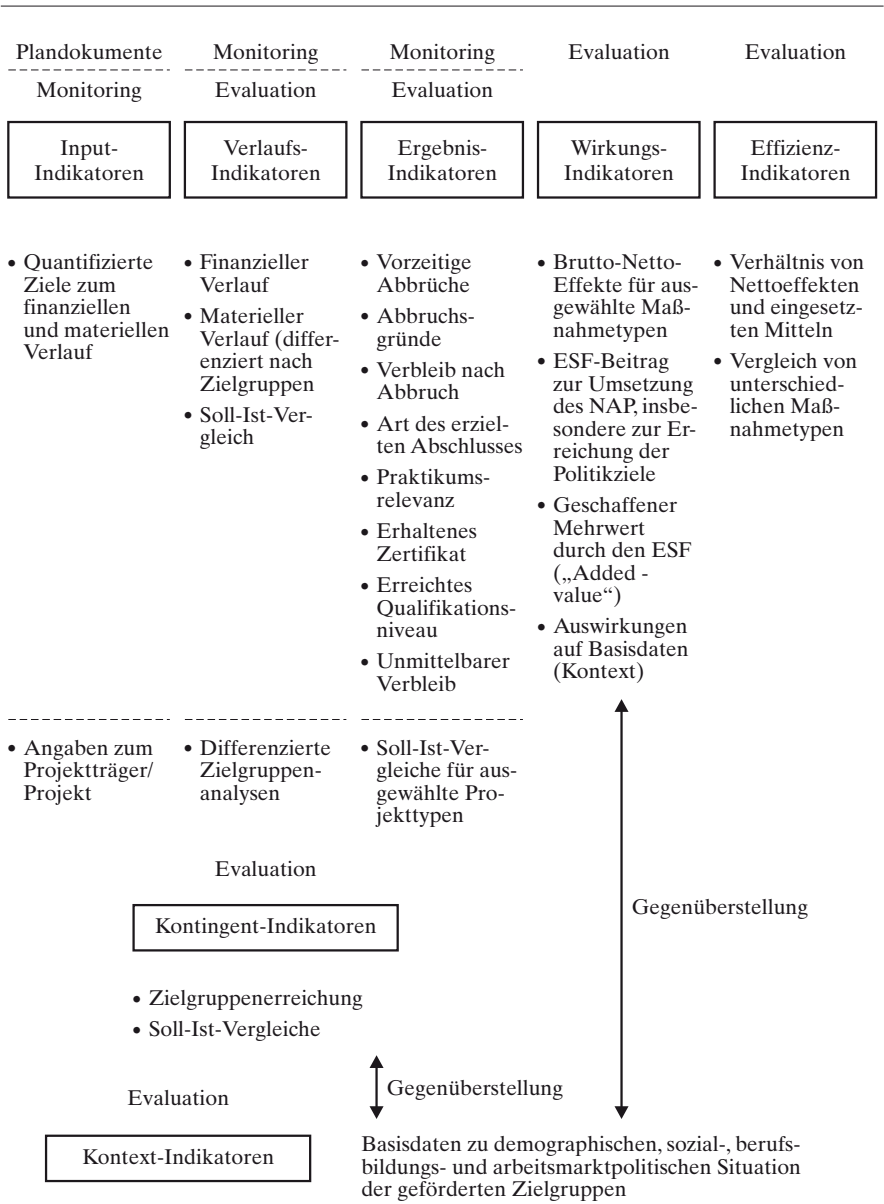
Ein von der ISG auf der Grundlage der europäischen Vorgaben entwickeltes Monitoringsystem für die Begleitung von ESF-Interventionen unterscheidet grundsätzlich vier Gruppen von Indikatoren (Puxi et al. 2000):

- Kontextindikatoren,
- Inputindikatoren (Ressourcenindikatoren),
- Verlaufsindikatoren und
- Ergebnisindikatoren (Wirkungsindikatoren).

Werden Evaluation und Monitoring zusammen betrachtet, kommen weitere Indikatorengruppen hinzu, die für die Bewertung der Wirkungen erforderlich sind. Die nachstehende Übersicht 7 zeigt exemplarisch ein Indikatorensystem für die Begleitung und Bewertung von Qualifizierungsprojekten. Da es sich um die Begleitung eines Programmes handelt, werden die Eintritte in Maßnahmen und die für die Projekte bereitgestellten Finanzmittel als Input betrachtet, was bei einem Vergleich zu beachten ist. Übersicht 7 verdeutlicht überdies, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Evaluationsaufgaben einerseits und Monitoring andererseits schwierig ist.

Übersicht 7

Struktur der Indikatoren im Monitoring- und Evaluationssystem für Qualifizierungsprojekte



### 2.3 Nationale Beiträge zu Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsverwaltung

In der deutschen Implementationsforschung wurden Analysen vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion zu neuen Steuerungsmodellen für das Verwaltungshandeln erstellt. Eine systematische Verknüpfung zwischen Politikfeldanalysen und Verwaltungsreformen bildet(e) – wie bereits einleitend erwähnt – eher die Ausnahme (Jann 2001). Dies gilt grundsätzlich auch für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, und erst in jüngerer Zeit wird die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung unter dem Blickwinkel der Effektivität und Effizienz untersucht. Zu nennen ist insbesondere das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und vom Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführte Projekt zur Effizienz der Arbeitsverwaltung, auf das noch näher einzugehen sein wird (Mosley et al. 2002).

In jüngerer Vergangenheit sind Fragen der Implementationsforschung in verschiedenen Zusammenhängen behandelt worden, die grob in vier Gruppen zusammengefasst werden können, die sich an mehreren Punkten überschneiden:

- Arbeiten zu grundsätzlichen Fragestellungen, wie die bereits mehrfach erwähnten Arbeiten am WZB, und von der Bertelsmann-Stiftung initiierte Beiträge, auch mit dem Anspruch, handlungsleitende Beiträge für die „praktische Politik“ zu liefern.
- Kommunal ausgerichtete Arbeiten, welche aus kommunal- oder regionalpolitischer Sicht argumentieren (z.B. Schulze-Böing, Johrendt 1994; Trube 1995). Da die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in kommunale Zuständigkeit fällt, beschäftigten sich viele Beiträge auch mit Fragen der sozialen Stabilisierung der Klientel und ihrer Heranführung an den Arbeitsmarkt.
- Forschungsleitende Fragestellungen in Begleitforschungen und Evaluationen, wobei Fragen der Umsetzung sich oft auf Monitoringaspekte konzentrieren und die Arbeit der BA nur am Rande berücksichtigt wird.
- Arbeiten mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund, die sich vornehmlich mit Fragen der Steuerung von Organisation und Prozessen befassen und die amtsinternen Vorgänge einbeziehen.

Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsämter wurde vom WZB ermittelt, wobei den Ursachen für festgestellte Leistungsunterschiede durch ergänzende Fallstudien und Paarvergleiche nachgegangen wurde (Mosley et al. 2002; Schmid 2003). Als zentrale Inputvariable werden die Personalressourcen gesehen und die für Vermittlung und Beratung zur Verfügung stehenden Kapazitäten zu den Ergebnissen, d.h. Vermittlungen in Arbeit, ABM, FbW usw. in Relation gesetzt. Hinsichtlich der „Aktivitätseffizienz“ wird ein realistisches Verbesserungspotenzial von 25 % identifiziert. Daneben wird die „Wirkungseffizienz“

untersucht, die im Ergebnis ebenfalls ein erhebliches Steigerungspotenzial (18 %) aufzeigt.

Die Analyse des Einflusses von Arbeitsmarkt- und Strukturvariablen zeigt u.a. zwei besonders interessante Ergebnisse; zum einen, dass die Aktivitätseffizienz mit dem Grad der Arbeitsbelastung steigt, was als suboptimale Anpassung an die Erfordernisse der Arbeitsmarktsituation gewertet wird, zum anderen, dass dieses Effektivitätsmaß mit zunehmender Größe der Verwaltung – gemessen als relative Personalgröße – sinkt – Aspekte, die bei der Analyse der Implementation der Hartz-Gesetze zu berücksichtigen sind.

Auf Basis der Ergebnisse der Effizienzanalyse der Arbeitsämter werden als Blöcke einer vollständigen Implementationsforschung benannt (Schmid 2003):

- das Arbeitsamt selbst, d.h. die *black-box*,
- die relevanten Akteure im Umfeld (Arbeitslose, Arbeitsuchende, Beschäftigte),
- die Betriebe bzw. Unternehmen,
- die Träger oder andere Dritte, insb. Vermittlungsagenturen,
- Umweltfaktoren, insb. die gegenwärtige und zukünftige Arbeitsmarktlage.

Im Rahmen der von der Bertelsmann-Stiftung (mit-)initiierten Beschäftigungsförderung in Kommunen (BiK) wurden ein Steuerungsmodell und ein Kennzahlensystem für die lokale Arbeitsförderung entwickelt (Bertelsmann Stiftung et al. 2003). Grundlage des Modells bildet ein Kontraktmanagement, das auf Zielvereinbarungen zwischen sämtlichen Akteuren auf allen Ebenen basiert. Weitere Instrumente stellen die Budgetierung und das Qualitätsmanagement dar. Für das Benchmarking der kommunalen Beschäftigungsförderung wurde ein Kennzahlenkatalog entwickelt, der im Wesentlichen aus Ergebnis- und Wirkungsindikatoren besteht. Unter Implementationsgesichtspunkten fließt hier jedoch nur die Beratungsfallzahl als Neuzugänge an zu beratenden Personen pro Berater ein (Con\_sens 2003).

Im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement werden auf Basis internationaler Erfahrungen und von Ergebnissen modellhafter Erprobungen in Kommunen die Mitarbeiter als zentraler Ansatzpunkt des Qualitätsmanagements gesehen. Als Instrumente zur Ermittlung der Qualität der Dienstleistungen und der Ansatzpunkte für Leistungsverbesserungen werden genannt (Bertelsmann Stiftung et al. 2003):

- Mitarbeiterbefragungen, wobei die Fragebogenempfehlung der BA als Vorlage genommen wird;
- Analysen des Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarfs der Mitarbeiter;
- Kundenbefragungen zur Ermittlung der Kundenzufriedenheit;



- Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität der Leistungen von externen Dienstleistern z.B. durch Zertifizierung oder unabhängige Prüfungen.

Bei der Analyse der Umsetzung der Hartz-Gesetze wäre die systematische Ermittlung und Aufbereitung der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen in den Ämtern, die Beobachtung von Veränderungen im Umsetzungs- und Reorganisationsprozess und die Ermittlung der Ursachen sowie der Auswirkungen auf die Performance von großem Interesse<sup>4</sup>.

Im Mittelpunkt *regional oder kommunal ausgerichteter Arbeiten* stehen regelmäßig die Bedeutung der lokalen Politikarena und die Kooperation, teilweise auch Vernetzung der Akteure als ein entscheidendes Moment für die „erfolgreiche“ örtliche Beschäftigungsförderung. Hervorgehoben werden einerseits die entscheidende Funktion bekannter regionaler Persönlichkeiten, die „hinter“ der Beschäftigungsförderung stehen müssen, andererseits die Notwendigkeit eines konstruktiven Verhältnisses auf den operativen Ebenen (zur Bedeutung des zentralen Akteurs in Netzwerken vgl. Jansen 2003). Weitere charakteristische Merkmale von Arbeiten aus diesem Bereich sind der relativ hohe Stellenwert von sozialpolitischen Zielen, insbesondere der Stabilisierung und Re-integration von zumeist langzeitarbeitslosen Sozialhilfebezieher\*innen, und die Betonung der für das Gemeinwesen resultierenden Vorteile erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik (Hilpert, Huber 2001).

Das arbeitsmarktpolitische Teilziel der persönlichen Stabilisierung als Voraussetzung für weitere Maßnahmen umfasst eine ganze Reihe von Variablen, insbesondere aus dem psycho-sozialen Bereich. Aufgrund dieser Problematik werden in Begleitforschungen die Veränderungen bei der persönlichen Stabilisierung und den extrafunktionalen Kompetenzen oft qualitativ ermittelt, indem – methodisch fragwürdig – die Träger, also die Projektverantwortlichen, um ihre Einschätzung gebeten werden. Seltener werden die Betroffenen direkt befragt.

Ein Ansatz, psycho-soziale Effekte zu erfassen, ist die Erstellung einer sog. Sozial-Bilanz (Trube 1995). Die Belastungs- und Entlastungsaspekte im immateriellen Bereich werden in drei Dimensionen (psycho-soziale, psycho-ökonomische und psycho-somatische) zusammengefasst und mit entsprechenden Variablen untersetzt. In einem Polaritätsprofil werden die von den Teilnehmern berichteten Be- und Entlastungseffekte den Angaben von Nicht-Teilnehmern gegenübergestellt und im Zeitablauf verglichen. Im Ergebnis zeigt sich, dass kommunale Beschäftigungsförderung die Teilnehmer im Gruppenvergleich zu Arbeitslosen von seelisch-körperlichen Problemen entlastet.

---

<sup>4</sup> Eine Beurteilung der datenschutzrechtlichen Aspekte kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.

An dieser Stelle sei noch auf einen weiteren „weichen“ Aspekt der Arbeitsförderung eingegangen. Eine viele Implementations- und Evaluationsstudien durchziehende Problematik stellt die Erfassung und Abbildung der Beschäftigungsfähigkeit dar, die als Teilziel der Arbeitsmarktpolitik in § 1 SGB III Eingang gefunden hat. In der Literatur ist folgende Definition zu finden: „Beschäftigungsfähigkeit beschreibt die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage seiner fachlichen und Handlungskompetenzen, seiner Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit seine Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, seine Arbeitsstelle zu halten oder wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen“ (Blancke et al. 2000). Diese Umschreibung zeigt die Mehrschichtigkeit des Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit und deutet die Schwierigkeiten der Operationalisierung an (Gazier 1998; Deeke, Kruppe 2003). Im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse zum ESF-BA-Programm wird die Beschäftigungsfähigkeit über das Zielkriterium beruflicher Weiterbildung „gestuft“ gemessen von erstens erfolgreicher Qualifizierung und zweitens deren Einlösung in Beschäftigung. Im Ergebnis der methodisch-konzeptionellen Überlegungen steht ein zweifacher Ansatz der Vergleichsgruppenanalyse. Neben einen Vorher-Nachher-Vergleich von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern tritt die Simulation der Wettbewerbssituation im Zugang zum Arbeitsmarkt nach Maßnahmeende (Deeke, Kruppe 2003).

In *wissenschaftlichen Begleitforschungen* werden regelmäßig dem Monitoring (s.o.) zuzurechnende Daten gesammelt und ausgewertet. Neben dieser „Standardaufgabe“, auf die hier nicht weiter einzugehen ist, stehen Aktivitäten der arbeitsmarktpolitischen Akteure im Zentrum des Interesses, wobei zwei Bereiche dominieren; zum einen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Ansprache, Motivation und Kooperation von und mit Klientelgruppen, sei es Arbeitsuchende, Arbeitslose oder potenzielle Arbeitgeber (vgl. die Beiträge in Brinkmann, Wießner 2002); zum anderen die Kooperation von Behörden, in jüngerer Zeit vor allem die Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Kommunen als Sozialhilfeträger (Bertelsmann Stiftung 2000; infas 2003).

Die Analyse der Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern konzentriert sich auf die Bereiche der Inhalte der Kooperation und der Festlegung, insbesondere vertragliche Vereinbarungen, den Informationsaustausch, die Zusammenarbeit mit Dritten sowie Finanzierungs- und Leistungsfragen. Regelmäßig werden erhebliche Verbesserungspotenziale identifiziert, insbesondere was die Effizienz der Kooperation (Stichwort: Bürokratismus) angeht. Dabei besteht die Schwierigkeit, zwischen Anlaufproblemen gerade bei „kooperationsunerfahrenen“ Stellen und dem „Normalbetrieb“ zu trennen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die beteiligten Mitarbeiter und externe „Störfaktoren“ in der Anfangsphase sind eine nicht zu unterschätzende Barriere für die schnelle und effektive Umsetzung von Programmen und Dienstleistungen (Hollederer et al. 2002).

Aus der Perspektive des *Controlling* hat Hoffjan (1998) ein umfassendes Konzept entwickelt, das alle für die Leistungserfüllung relevanten Indikatoren abbilden und damit der Mehrdimensionalität des Zielsystems der Arbeitsverwaltung Rechnung tragen soll. Ein Ausgangspunkt des Konzepts bildet das Analyseergebnis, dass im Zuge der Reformen der neunziger Jahre die bislang vorherrschende Inputorientierung zwar wesentlich an Bedeutung verloren hat. Sie ist aber nicht einer Ergebnis- oder Wirkungsorientierung gewichen, sondern wurde vornehmlich durch eine *throughput*-Orientierung ersetzt. Um alle relevanten Faktoren bei der Qualitätsmessung zu berücksichtigen, wird zwischen vier Indikatorengruppen unterschieden:

1. **Ausstattungsindikatoren**, mit denen das allgemeine Leistungspotenzial erfasst werden soll. Sie bilden die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung im engeren Sinne ab und umfassen die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen sowie die physische und organisatorische Umgebung.
2. **Nutzungsindikatoren**, die über die Inanspruchnahme der Verwaltung Auskunft geben.
3. **Maßgrößen der Prozessqualität**, mit denen die Aktivitäten zwischen den verschiedenen Akteuren erfasst und die technische Qualität der Leistungserbringung abgebildet werden.
4. **Resultatsindikatoren**, mit denen die Qualität der Ergebnisse erfasst wird. Diese weisen gleichzeitig die größte Outputorientierung auf.

Das Leistungsspektrum der Arbeitsverwaltung wird in Produktbereiche aufgeteilt (Beratungsleistungen, Arbeitsvermittlung, aktive Maßnahmen, Leistungsgewährung, hoheitliche Aufgaben und interne Leistungen) und für jeden Bereich Indikatoren zur Ausstattung, Nutzung, Prozessen und Resultaten gebildet. In einem weiteren Schritt wird die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung analysiert. Die Verknüpfung zwischen Sachzielorientierung und Kostenrechnung gelingt jedoch – nicht zuletzt wegen nicht hinreichend geklärter Grundlagenfragen – nur ansatzweise. Dabei wird die Bildung von Produktgruppen und deren Verknüpfung mit Finanzmitteln als eine der zentralen Voraussetzungen für das Gelingen des New Public Management bezeichnet. Dieses Manko betrifft nicht nur Leistungssteuerung, sondern auch die finanzielle Steuerung, die – wenn die Ablösung der Ressourcenorientierung gelingen soll – auf die Bewertung von Produkten und Dienstleistungen nach wirtschaftlichen Kriterien angewiesen ist (Schedler, Proeller 2003) – ein Problem, das offenbar noch nicht hinreichend gelöst ist.

Allerdings muss an dieser Stelle einer vereinfachenden Vorstellung über eine zeitliche Abfolge von Bedarfsermittlung (Problemdefinition) und Ziel- und Programmformulierung, Implementation, Ergebnissen (Output) und Evaluation widersprochen werden. Die einzelnen Phasen folgen keineswegs logisch aufeinander, sondern häufig werden die einzelnen Tätigkeiten simultan oder

in anderer Abfolge ausgeübt (Deeke, Kruppe 2002). Neben Ressourcenzuweisung und Umsetzungsstrukturen sind – wie bereits mehrfach erwähnt – bei der Implementationsanalyse auch die multiplen Akteursysteme zu berücksichtigen.

## 2.4 Zwischenfazit

Die Auswertung der Literatur unter der Leitfrage, welche Faktoren die „Qualität der Dienstleistung und ihrer Erbringung“ ausmachen und beeinflussen, bringt folgende Zwischenergebnisse:

- Der Anteil der von der Arbeitsverwaltung beeinflussbaren Faktoren sollte nicht überschätzt werden. Allerdings ist die Manövriermasse hinreichend groß, um bei Ausnutzung sämtlicher Verbesserungspotenziale den Ausgleich am Arbeitsmarkt spürbar zu verändern.
- Die nationale wie internationale Forschung weist sowohl im Grundlagenbereich als auch hinsichtlich der Empirie Lücken auf, wie bei der Zusammenführung von Kosten und Leistungs- oder Wirkungsindikatoren (Kostenwirksamkeit und -effizienz insb. auf individueller Ebene) und der Verknüpfung operativer Indikatoren mit politischen Zielen.
- Es ist ein abgestuftes Indikatorensystem erforderlich, um die (potenziellen) erfolgskritischen Faktoren der Dienstleistungserbringung hinreichend abzubilden. Erforderlich ist, dass verschiedene Perspektiven zusammengeführt und angemessen berücksichtigt werden:
  - Das Indikatorensystem muss sowohl die individuelle (Mikro-) Ebene als auch die regionale (Meso-) Ebene, d.h. die Ebene der Arbeitsverwaltung, berücksichtigen.
  - Es muss alle Phasen der Implementation von input- über prozess- bis outputbezogene Indikatoren berücksichtigen.
  - Sämtliche relevanten Akteursgruppen, von den unmittelbar am Arbeitsmarktausgleich Beteiligten (Arbeitslose, Unternehmer) über die regionalen Träger und sonstige arbeitsmarktpolitischen Dienstleister bis hin zu den regionalpolitischen Akteuren sind in die Analyse einzubeziehen.
- Die Implementationsanalyse wird mit dem Problem konfrontiert werden, (vorübergehende) Anlauf- und Umsetzungsprobleme identifizieren zu müssen und diese vom „Normalbetrieb“ zu unterscheiden. Dies dürfte angesichts der organisatorischen und rechtlichen Umwälzungen nur approximativ möglich sein. Damit wird eine zeitnahe und enge Begleitung des Umsetzungsprozesses und die kontinuierliche Abstimmung mit Paket 2 (Organisationsreform) erforderlich, nicht zuletzt um die Arbeitsamtsmitarbeiter nicht über Gebühr zu belasten.

## Zweites Kapitel

### Allgemeines Evaluationskonzept

Endgültige Ziele einer jeden Evaluationsstudie arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen müssen die Ermittlung des Erfolgs der untersuchten Maßnahme(n) sowie der Ursachen des entstandenen oder ausgebliebenen Erfolgs sein. Unabhängig von der konkreten Natur der zu evaluierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahme(n) sind zur Erreichung dieser endgültigen Ziele drei prinzipielle Schritte notwendig, die gleichsam als Zwischenziele einer Evaluationsstudie betrachtet werden können.

1. Ermittlung der *Effektivität* einer Maßnahme, d.h. Beantwortung der Frage „Welche Nettowirkung hatte die jeweilige Maßnahme?“ Anders ausgedrückt: „Hat die Maßnahme ihr Ziel bzw. ihre Ziele überhaupt erreicht?“
2. Ermittlung der *Effizienz*, d.h. Beantwortung der Frage „Wurden die Ziele mit hohem oder geringem Aufwand erreicht?“ Anders ausgedrückt: „Ist der Nutzen der Maßnahme(n) größer als deren Kosten?“
3. Ermittlung der Ursachen für die festgestellte Effektivität bzw. Effizienz im Rahmen einer *Implementations- und Prozessanalyse*, d.h. die Beantwortung der Frage „Welche Faktoren waren für den ermittelten Nettoeffekt der Maßnahme bzw. deren Effizienz verantwortlich?“

Diese prinzipielle Vorgehensweise gilt sowohl für Evaluationsstudien auf der Mikro- als auch für solche auf der Makroebene und wird im Folgenden ausführlicher beschrieben. In einem separaten Abschnitt wird schließlich auf einige Besonderheiten bei der Analyse auf der Makroebene eingegangen.

Im Folgenden wird deutlich werden, dass diese drei Schritte eng miteinander verwoben sind und aufeinander aufbauen. Darüber hinaus wird sich zeigen, dass belastbare und überzeugende Evidenz für den Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme bzw. der Arbeitsmarktpolitik als ganzer ausschließlich von einer umfassenden, d.h. *alle* drei Schritte durchführenden Evaluationsstudie erwartet werden kann. Eine Beschränkung der Evaluation auf einen Teilbereich muss grundsätzlich zu einem Verlust wichtiger Informationen für die Entscheidungsträger führen. Eine Einschränkung der Evaluation gar aus-

schließlich auf den dritten Schritt ist überhaupt nicht in der Lage, überzeugende Evidenz für den Erfolg einer Maßnahme zu generieren. Davon auszugehen, dass eine wohlimplementierte Maßnahme auch effektiv oder gar effizient ist, wäre naiv. Daher sind sogenannte Prozessevaluationen für sich alleine genommen unzureichend.

Innerhalb dieses Rahmens schlagen wir zwei Herangehensweisen für die Evaluation vor, einen *bottom up-Ansatz* und einen *top down-Ansatz*:

Der *bottom up-Ansatz* geht von dem vorhandenen Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik aus und versucht zu ermitteln, welche Wirkung jede einzelne Maßnahme für sich genommen erzielt hat. Hierzu ist ein Vergleich der Wirkung der einzelnen Instrumente zwischen *individuellen* Arbeitnehmern notwendig, also eine Vergleichsgruppenuntersuchung auf der *Mikroebene*. Jeder Versuch, diese Wirkung allein auf der Basis von aggregierten Daten, also Durchschnittsgrößen auf der Ebene der Arbeitsamts, durchzuführen, ist zum Scheitern verurteilt, da die Zusammensetzung der Teilnehmer von Maßnahme zu Maßnahme schwankt – und daher insbesondere Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer dem Anspruch, Vergleichbares zu vergleichen, nicht genügen. Eine detaillierte Darstellung dieses Ansatzes findet sich im vierten Kapitel.

Der *top down-Ansatz* geht vom eigentlichen Ziel der Hartz-Reformen, nämlich der Reduzierung der Arbeitslosigkeit aus und versucht zu ermitteln, welche Arbeitsmarktstrategie bzw. -politik aus dem Spektrum der verfügbaren Instrumente zur Erreichung dieses Zieles am besten geeignet ist. Nicht zuletzt da die Effekte der eingesetzten Instrumente von Zielgruppe zu Zielgruppe schwanken dürften, so dass unter Umständen die für eine Zielgruppe sehr wirksamen Instrumente für eine andere Zielgruppe nur geringfügig wirksam sein mögen, ist die Frage nach dem „optimalen Mix“ der verfügbaren Instrumente keineswegs leichthin durch einen Blick auf den erfolgreichsten Eingriff aus der *bottom up*-Analyse zu beantworten. Stattdessen ist eine eigens auf diese Frage zugeschnittene Analyse notwendig.

Hierzu ist das vermeintlich Naheliegendste, ein Vergleich der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik als ganzer über verschiedene Volkswirtschaften hinweg, eher ungeeignet. Ein solcher Ländervergleich kann allenfalls qualitativ durchgeführt werden. Quantitative Vergleiche über verschiedene Volkswirtschaften hinweg sind dagegen aufgrund institutioneller Unterschiede und einer mangelnden Vergleichbarkeit der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grundsätzlich problematisch. Wir schlagen daher eine Analyse vor, die auf Deutschland beschränkt ist und sich auf der Ebene der 181 Arbeitsamtsbezirke bewegt. Diese Analyse stellt die folgende zentrale Frage: Was wäre mit der regionalen Arbeitsmarktsituation passiert, wenn die regionale Arbeitsmarktpolitik eine andere gewesen wäre? Zur Beantwortung die-

ser Frage ist eine Vergleichsgruppenuntersuchung auf der *Makroebene* notwendig, wobei ein Vergleich über unterschiedliche Arbeitsamtsbezirke durchgeführt wird. Eine detaillierte Darstellung dieses Ansatzes findet sich im fünften Kapitel.

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Schritte einer „idealen“ Evaluationsstrategie detailliert beschrieben.

## 1. Deskriptive Analyse

Jeder empirischen Untersuchung, die in der Lage sein soll, stichhaltige Evidenz zu generieren, muss eine deskriptive (beschreibende) Analyse vorausgehen. Diese soll einen Überblick über das zu untersuchende Phänomen liefern, der als Grundlage für alle weiteren Untersuchungsschritte dienen kann. Um diesem Ziel zu genügen, muss sie folgende zentralen Elemente enthalten:

- Beschreibung der Ziele, der Kernelemente, des Umsetzungsstands und der regionalen Variation der zu untersuchenden Maßnahme bzw. Reformkomponente;
- Analyse der jeweiligen Anreizstrukturen;
- Beschreibung der Charakteristika und Struktur der Teilnehmer an den Maßnahmen;
- Sammeln von Hinweisen auf die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und (Reservoirs an) Nicht-Teilnehmern: Ähnlichkeit in den beobachtbaren Charakteristika und in den Arbeitsmarkthistorien (als Hinweis auf unbeobachtbare Eigenschaften).

Zusammengefasst dient die deskriptive Analyse hauptsächlich der Darstellung und Auswertung zentraler statistischer Begleitdaten und erfüllt somit eine *Monitoringfunktion*.

## 2. Effektivitätsanalyse

### 2.1 Vorgehensweise

Das erste Zwischenziel auf dem Weg zur Ermittlung des Erfolges einer Maßnahme und der Untersuchung der Ursachen hierfür ist die Ermittlung ihrer Effektivität einer Maßnahme. Die Aufgabe besteht in der Beantwortung folgender Frage: „Welche Nettowirkung hatte die jeweilige Maßnahme?“ Oder anders ausgedrückt: „Hat die Maßnahme ihr Ziel bzw. ihre Ziele überhaupt erreicht?“ Hierzu sind wiederum mehrere Teilschritte notwendig, die im Folgenden erläutert werden. Zunächst muss allerdings festgehalten werden, dass die Grundfrage einer jeden Studie, die sich die Beurteilung der Effektivität einer staatlichen Intervention zur Aufgabe gemacht hat, eine *Was-wäre-*



*wenn-Frage* ist, beispielsweise, „Was wäre mit der Arbeitsmarktsituation von arbeitslosen Arbeitnehmern, die an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, passiert, wenn sie nicht teilgenommen hätten?“ Anders ausgedrückt: „Weisen diejenigen Arbeitnehmer, die an der Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, *aufgrund* der Teilnahme an dieser Maßnahme eine Arbeitsmarktsituation auf, die sie ansonsten nicht erreicht hätten?“

Nur wenn diese Frage bejaht werden kann, hatte die Maßnahme einen positiven kausalen Effekt auf die teilnehmenden Individuen. Solche Fragen werden als „*kontrafaktische Fragen*“ bezeichnet und die durch sie implizierten Situationen als „*kontrafaktische Situationen*“. Das Problem einer kontrafaktischen Situation liegt auf der Hand: Sie ist *nicht beobachtbar* oder – in technischen Termini – *nicht identifiziert*. Diese Unbeobachtbarkeit stellt das *fundamentale Evaluationsproblem* dar, denn ohne eine Aussage über das, was ohne die Maßnahme passiert wäre, lässt sich das Ergebnis nach der Durchführung einer Maßnahme nicht einordnen.

Die Unbeobachtbarkeit macht es deshalb zwingend notwendig, ein beobachtbares Gegenstück (eine Vergleichssituation) zu konstruieren. Erforderlich hierfür sind geeignete Annahmen, etwa in der Form „die Individuen A und B sind zwar nicht dieselben, aber zum Zweck der Analyse können wir aufgrund ihrer Ähnlichkeit in den Eigenschaften x, y und z so tun, als handele es sich um Zwillinge“. Diese Annahmen werden *Identifikationsannahmen* genannt, da sie es erlauben, die kontrafaktische Situation durch ein beobachtbares Gegenstück zu ersetzen, sie also zu *identifizieren*. Hierbei sollte sich die zur Analyse herangezogene Vergleichssituation idealerweise lediglich in genau einem Umstand von der tatsächlich beobachteten Situation unterscheiden, nämlich dem, dass die Maßnahme *nicht* durchgeführt wurde.

Im Allgemeinen setzt also eine überzeugende Antwort auf die kontrafaktische Frage voraus, dass

- für eine wohldefinierte Beobachtungseinheit
- der Wert einer beobachtbaren Ergebnisvariable (Erfolgskriterium)
- nach der Durchführung der Maßnahme
- mit dem Wert dieser Ergebnisvariable
- in einer adäquaten Vergleichssituation

konfrontiert wird (z.B. Heckman et al. 1999; Manski 1995; Rosenbaum 1995; Rubin 1974, 1986; Schmidt 2000). Welche Beobachtungseinheiten in einer solchen Analyse relevant sind, wird maßgeblich durch die Art der Maßnahme und den Daten bestimmt, die für die Analyse zur Verfügung stehen. Dies können je nach Art der durchgeführten Maßnahme z.B. Arbeitnehmer, Betriebe oder Regionen sein.



## 2.2 Wahl eines Erfolgskriteriums

Bei der Wahl einer geeigneten Ergebnisvariablen (Erfolgskriterium) muss beachtet werden, dass durch eine bestimmte Maßnahme häufig mehrere, möglicherweise miteinander konkurrierende Ziele gleichzeitig verfolgt werden und deshalb unterschiedliche Erfolgskriterien möglich und auch sinnvoll sein können. So mag eine Maßnahme beispielsweise bei den Betroffenen die Löhne steigern, sofern sie beschäftigt bleiben, jedoch die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit vermindern (man denke z.B. an die Einführung eines Mindestlohns im Niedriglohnsektor). Oder im Vergleich zweier Maßnahmen mag die eine (z.B. eine Qualifizierungsmaßnahme) die Löhne der Beschäftigten sehr stark anheben, während die andere (z.B. eine Lohnsubvention) eher auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit wirkt.

In jedem dieser Fälle müssten demnach Ziele gegeneinander abgewogen werden. Im Kontext der Hartz-Reformen ist jedoch relativ klar, dass dem übergreifenden Ziel der Verringerung der Arbeitslosigkeit auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen und Maßnahmenteilnehmer der Beschäftigungsstatus als entscheidende Ergebnisvariable entspricht. Die folgende Darstellung der Evaluationsstrategie ist demnach vornehmlich an dieser zentralen Ergebnisgröße ausgerichtet.

## 2.3 Wahl einer Identifikationsstrategie

Der schwierigste Aspekt im beschriebenen Anforderungskatalog ist zweifelsohne die Konstruktion einer angemessenen kontrafaktischen Vergleichssituation. In einer modernen Wirtschaft mit ihren stetig wachsenden realen Produktionsmöglichkeiten und ihren nur schwer zu erkennenden und zu prognostizierenden konjunkturellen Schwankungen um diesen Wachstumspfad, aber auch mit ihrer heterogenen Struktur über Individuen, Regionen und Sektoren hinweg, ist es häufig äußerst schwer anzugeben, wann eine Zielgröße in der Tat einen „vergleichsweise hohen“ Wert realisiert hat und wann nicht.

Ein bekanntes Phänomen, das diesen Punkt zu illustrieren vermag, ist die saisonale Veränderung der Arbeitslosenquote im Jahresverlauf. Findet man beispielsweise bei einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, die im Frühjahr eingesetzt wird, unter den Betroffenen eine auf den ersten Blick ansprechende Zahl von Arbeitnehmern, die eine neue Arbeitsstelle antreten, so ist grundsätzlich zu fragen, ob es nicht der übliche saisonale Aufschwung gewesen ist, der zumindest einem Teil von ihnen diesen Erfolg ermöglichte. Im Gegensatz dazu mag ein zahlenmäßig relativ moderater Effekt einer solchen Maßnahme zum Jahresende hin auf den ersten Blick desillusionierend wirken, aber unter Berücksichtigung des saisonalen Musters der Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit in der Tat einen starken Effekt des Eingriffs andeuten. Es

ist also die Konstruktion einer *angemessenen Vergleichssituation*, mit der eine überzeugende Effektivitätsermittlung der Maßnahme steht und fällt.

### 2.3.1 Beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität

Eine zentrale Herausforderung bei der Suche nach einer angemessenen Vergleichssituation ist die Behandlung von *beobachtbarer* und *unbeobachtbarer Heterogenität*. Es liegt auf der Hand, dass sich die Mitglieder der Teilnehmer- und der Vergleichsgruppe im Regelfall deutlich voneinander unterscheiden, d.h. sie sind *heterogen*. Ziel einer guten Identifikationsstrategie bzw. eines überzeugenden Studiendesigns ist es, diese Heterogenität so gut wie möglich aufzuheben. Hierbei muss sehr genau zwischen *beobachtbarer* Heterogenität und *unbeobachtbarer* unterschieden werden.

Unter *beobachtbarer* Heterogenität versteht man alle Charakteristika, anhand derer sich die Beobachtungseinheiten vor dem Beginn der Maßnahme unterscheiden und die sowohl einen Einfluss auf die Teilnahme dazu als auch auf deren Effekt ausüben können. Zu ihnen gehören beispielsweise demographische Größen wie Alter und Geschlecht, arbeitsmarktrelevante persönliche Eigenschaften wie der Ausbildungsstand, aber auch der Arbeitsmarkterfolg vor Beginn der Maßnahme. Solche Charakteristika lassen sich im vorhandenen Datenmaterial ablesen und können für die Analyse genutzt werden. Unter *unbeobachtbarer* Heterogenität versteht man diejenigen Unterschiede zwischen den Beobachtungseinheiten, die sich aus dem Datenmaterial nicht erkennen lassen. Typischerweise unbeobachtet bleiben Eigenschaften wie Fleiß, Motivation oder Durchhaltevermögen.

Beobachtbare Heterogenität stellt, sofern das Datenmaterial fehlerfrei ist, keine wirkliche Bedrohung der Identifikation des wahren Maßnahmeeffektes dar. Unterschiede in beobachtbaren Charakteristika der Unternehmen lassen sich als sogenannte *Kontrollvariablen* in die Analyse mit aufnehmen. Geht die Berücksichtigung dieser Einflussgrößen in Form additiver Kontrollvariablen nicht weit genug, so kann man auch einen Schritt weitergehen und getrennte Analysen für Teilgruppen durchführen. Eine derartige „Stratifizierung“ bietet sich vor allem bei der Berücksichtigung des Geschlechts an – hier hat man die Wahl, für Männer und Frauen getrennte Analyse anzubieten.

Unbeobachtbare Heterogenität jedoch ist ein ernstes Problem für jede Evaluierungsstudie, ganz gleich, welche Identifikationsstrategie sie verfolgt. Unterscheiden sich die an einer Maßnahme teilnehmenden Beobachtungseinheiten *systematisch* von ihrer Vergleichsgruppe und sind diese Unterschiede für den Evaluierenden nicht beobachtbar, so können sie bei der Bestimmung des Maßnahmeeffektes nicht berücksichtigt werden. Folglich erhält man keinen konsistenten Schätzer (also keine Antwort, die für große Stichproben zwangs-

läufig dem tatsächlichen Effekt sehr nahe kommt) für den wahren Maßnahmeeffekt und damit auch keine verlässliche Antwort auf die kontrafaktische Frage.

Wenn dieser Umstand nicht in der Bestimmung des Maßnahmeeffektes berücksichtigt wird, so würde beispielsweise eine durch die unbeobachtbare Heterogenität der Teilnehmergruppe ausgelöste ungünstige Entwicklung der Ergebnisvariablen als kausaler Effekt ganz oder teilweise der Teilnahme an der Maßnahme zugeschrieben. Ein eventuell vorhandener positiver Effekt der Maßnahme würde also kleiner ausgewiesen, als er tatsächlich ist, bzw. ein negativer Effekt der Maßnahme würde überzeichnet, d.h. die Maßnahme würde schlechter erscheinen, als sie tatsächlich ist. Eine zentrale Herausforderung bei der Wahl einer geeigneten Identifikationsstrategie ist es deshalb, unbeobachtbare Heterogenität so weit wie möglich zu berücksichtigen. Ob dies gelingt, ist die Frage nach dem angemessenen Studiendesign.

### 2.3.2 Experimentelle und nicht-experimentelle Identifikationsstrategien

Die statistische und ökonometrische Literatur kennt eine ganze Reihe möglicher Identifikationsstrategien, die allesamt auf unterschiedlichen – teilweise sogar einander wechselseitig ausschließenden – Identifikationsannahmen basieren. In der einschlägigen Literatur werden experimentelle Evaluationsstudien häufig als konzeptionell überzeugendste Ansätze betrachtet. Das Kernstück jedes Experiments ist die zufallsgesteuerte Auswahl von Untersuchungseinheiten in eine Teilstichprobe von Teilnehmern an der Maßnahme, die sog. Teilnehmergruppe (*treatment group*), und eine Teilstichprobe solcher Beobachtungseinheiten, die gerne an der Maßnahme teilgenommen hätten, denen jedoch der Zugang aufgrund der Zufallsauswahl verwehrt bleibt.

Diese sog. Kontrollgruppe (*control group*) unterscheidet sich also – wie bei der Charakterisierung der idealen kontrafaktischen Vergleichssituation gewünscht – lediglich in der Komponente „Teilnahme ja/nein“, aber in keiner anderen Komponente, beobachtbar wie unbeobachtbar, systematisch von den Mitgliedern der Teilnehmergruppe. Aufgrund der Randomisierung ergibt sich – zumindest in hinreichend dimensionierten Stichproben und bei Aufrechterhaltung der kontrollierten Studienbedingungen – eine Balance aller relevanten Größen zwischen den beiden Teilstichproben.

Im vorliegenden Fall ist allerdings kein Experiment vorhanden, und es ist deshalb eine überzeugende nicht-experimentelle Evaluationsstrategie zu suchen. Diese Strategie sollte allerdings so beschaffen sein (z.B. Rosenbaum 1995), dass die konzeptionellen Vorteile eines Experiments so gut wie möglich nachgeahmt werden. Zu den prominentesten Vertretern solcher nicht-experimentellen Identifikationsstrategien gehören das sogenannte *Differenz-von-Diffe-*

renzen- (z.B. Angrist, Krueger 2000; Card, Krueger 1993) und das *Matching-Verfahren* (z.B. Augurzyk 2000; Heckman et al. 1999). Diesen beiden Identifikationsstrategien ist gemeinsam, dass sie eher „datenhungrige“ Verfahren sind, bei denen die statistische Zuverlässigkeit der Schätzergebnisse sehr stark von einem hinreichend großen Stichprobenumfang abhängt. Als Alternative bieten sich der *Instrumentvariablen-* (z.B. Angrist et al. 1996; Ashenfelter 1978; Heckman 1996) oder der *Kontrollfunktionsansatz* (z.B. Heckman 1979; Vella 1998; Vella, Verbeek 1999) an. Diese beiden Identifikationsstrategien beruhen auf einem Regressionsmodell und liefern in der Regel ähnliche Ergebnisse (Vella, Verbeek 1999). Die Idee und prinzipielle Vorgehensweise der im Rahmen der hier vorgeschlagenen Evaluationskonzepte notwendigen Identifikationsstrategien werden in Abschnitt 4.2 näher beschrieben.

All diese *Identifikationsstrategien* ermöglichen – zumindest unter idealen Studienbedingungen – eine Antwort auf die kontrafaktische Frage. Allerdings sind die jeweils zugrundeliegenden Annahmen statistisch *nicht testbar* und können deshalb *a priori* nicht richtig oder falsch sein, sondern nur mehr oder weniger überzeugend bzw. mehr oder weniger leicht verletzbar. Darüber hinaus findet man in der einschlägigen Literatur mannigfaltige Beispiele dafür, dass unterschiedliche Identifikationsannahmen in der Regel zu unterschiedlichen Ergebnissen und Schlussfolgerungen hinsichtlich des Erfolgs einer Maßnahme führen.

Es ist deshalb eine zentrale Aufgabe bei der Suche nach einer geeigneten Evaluationsstrategie, weitere Informationen heranzuziehen, die die Rechtfertigung für die benötigten zusätzlichen Identifikationsannahmen liefern. Diese Informationen können das Design der Maßnahme betreffen oder Erkenntnisse zum Verhalten der Arbeitnehmer, z.B. im Hinblick auf die Determinanten der Wahrscheinlichkeit, an der Maßnahme teilzunehmen oder nicht.

Ein Kernelement einer erfolversprechenden Identifikationsstrategie auf der Ebene individueller Arbeitnehmer ist die Kontrolle um ihre Arbeitsmarkthistorie. Dies dient dem Ziel, unbeobachtbare Heterogenität zwischen Behandlungs- und Vergleichsgruppe möglichst zu eliminieren. Die Idee hierbei besteht darin, dass sich der mögliche Einfluss unbeobachtbarer Heterogenität auf die Arbeitsmarktsituation der Individuen schon in deren Arbeitsmarktgeschichte niederschlagen sollte. Die Kontrolle um die Arbeitsmarkthistorie ermöglicht somit eine Identifikation des kausalen Maßnahmeeffektes, wenn der Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede zwischen den Individuen sich in deren Erwerbsbiographie niederschlägt.

Für die Evaluation der Hartz-Reformen besteht ein weiteres Kernelement einer erfolversprechenden Identifikationsstrategie in der Kontrolle um beobachtbare Heterogenität, die möglicherweise durch Unterschiede in der

Qualität der Dienstleistungserbringung in den einzelnen Arbeitsämtern verursacht wird. Hierzu müssen die in Abschnitt 3.1 im dritten Kapitel aufgeführten Indikatoren für diese Qualität in die jeweiligen Evaluationsstudien als Kontrollvariablen mit aufgenommen werden.

Darüber hinaus darf die Beurteilung des Erfolgs der Arbeitsmarktpolitik die tatsächliche Arbeitsmarktsituation, d.h. den Arbeitsmarktkontext, in dem diese umgesetzt wird, nicht ignorieren. Analog zur Berücksichtigung der Qualität der Dienstleistungserbringung in den lokalen Arbeitsämtern muss die regionale Arbeitsmarktsituation mit einbezogen werden. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass entsprechende Indikatoren, als Kontrollvariablen in die Analyse aufgenommen werden.

Zusammenfassend ergibt sich für den *bottom up*-Ansatz auf Individualebene somit typischerweise folgender Zusammenhang zwischen der individuellen Ergebnisvariablen  $Y$  und den sie bedingenden Erklärungsvariablen

$$Y = f(X, D, \tilde{Y}, Q, R),$$

wobei der Vektor  $X$  die sozio-ökonomischen Charakteristika der jeweiligen Beobachtungseinheit beschreibt,  $D$  ein Indikator für die Teilnahme an der zu untersuchenden Maßnahme ist, der Vektor  $\tilde{Y}$  die Arbeitsmarkthistorie bezeichnet, die Elemente des Vektors  $Q$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung darstellen und der Vektor  $R$  die regionale Arbeitsmarktsituation beschreibt.

### 2.3.3 Abschätzung der Restunsicherheit

In der Praxis sind darüber hinaus ideale Studienbedingungen nie gegeben. Auch wenn aufgrund einer geschickt gewählten Identifikationsstrategie zu erwarten ist, dass die in der Analyse ermittelte Antwort lediglich unsystematisch um den theoretisch „wahren“ Wert schwankt, so verbleibt allein schon aufgrund der Endlichkeit der untersuchten Stichprobe ein gewisses Zufallselement. Die Abschätzung seiner Größenordnung ist eine weitere Herausforderung an die empirische Arbeit – sie kann jedoch nie losgelöst von der Identifikationsstrategie gesehen werden und ist dieser Entscheidung nachgeordnet.

Grundsätzlich ist keine empirische Strategie in der Lage, die Unsicherheit über die theoretisch „wahre“ Antwort völlig aufzulösen. Stattdessen ist jede Schätzung des Programmeffekts lediglich eine Annäherung an den tatsächlichen Evaluationsparameter in der Gesamtbevölkerung auf der Basis einer Stichprobe, selbst wenn diese Stichprobe sehr groß sein sollte. Nichtsdestoweniger kann diese Annäherung mehr oder weniger gut erfolgen, die verbleibende Unsicherheit in ihrer Größenordnung größer oder kleiner sein. Die Güte

der Resultate einer Evaluationsstudie hängt somit im entscheidenden Maße von der gewählten empirischen Strategie ab.

Abschließend soll nochmals betont werden, dass es letztendlich die Entscheidung des Evaluierenden bleiben muss, mit Hilfe welcher Identifikationsstrategie das beobachtbare Gegenstück für die unbeobachtbare kontrafaktische Situation konstruiert wird. Diese Entscheidung ist stark von der Qualität des vorhandenen Datenmaterials abhängig und von zentraler Bedeutung für die Ergebnisse der Analyse. Sie muss für jeden konkreten Anwendungsfall immer wieder neu getroffen werden. Es gibt also kein „Patentrezept“, das eine Evaluierung aller erdenklichen Maßnahmen ermöglicht und dabei immer zu adäquaten Ergebnissen führt.

## 2.4 Ausgewählte Identifikationsstrategien

Für die nachfolgende Darstellung einzelner Identifikationsstrategien sei hier zunächst kurz ein einheitlicher formaler Rahmen eingeführt. Jede Person sei durch eine Indikatorvariable  $D_i$  beschrieben, so dass die Förderung im Rahmen der Maßnahme durch  $D_i = 1$  angezeigt wird, während nicht durch die Maßnahme betroffene Individuen durch  $D_i = 0$  charakterisiert sind. Wir würden nun gerne für jedes Individuum wissen, welchen Arbeitsmarkterfolg (z.B. Monatsverdienst) es erzielen könnte, wenn eine Förderung durch die Maßnahme erfolgt bzw. nicht erfolgt. Dieser Erfolg zu einem Zeitpunkt  $t$  nach Durchführung der Maßnahme sei mit  $Y_{it}$  bezeichnet, falls Person  $i$  nicht gefördert wird, und mit  $Y_{it} + \Delta_i$ , falls eine Förderung erfolgt. Der kausale Effekt der Maßnahme ist somit direkt als  $\Delta_i$  abzulesen. Allerdings lässt sich dieser einfache gedankliche Rahmen zur Formulierung kausaler Effekte nur aufrecht erhalten, wenn gewährleistet ist, dass die Teilnahme einer Person die Handlungen jeder anderen Person unberührt lässt (Rubin 1986), eine Annahme, die im Folgenden durchweg beibehalten wird.

Unglücklicherweise können wir unter keinen Umständen für eine Person gleichzeitig beide Arbeitsmarktergebnisse  $Y_{it}$  und  $Y_{it} + \Delta_i$  beobachten – man kann an einer Maßnahme teilnehmen oder nicht, aber nicht beides zusammen. Somit ist das Ergebnis  $Y_{it}$  das kontrafaktische Ergebnis für solche Personen, die durch die Maßnahme gefördert werden, jedoch  $Y_{it} + \Delta_i$  das kontrafaktische Ergebnis für alle anderen, nicht-geförderten Personen. Die Teilnahme entscheidet alleine darüber, welches der beiden Ergebnisse für ein Individuum beobachtet wird. Der entscheidende konzeptionelle Punkt hierbei ist, dass dennoch für jede Person sowohl Teilnahme als auch Nicht-Teilnahme mit dem jeweiligen Arbeitsmarktergebnis denkbar ist. Daher wird dieses Kausalmodell auch „Modell potenzieller Ergebnisse“ (*potential outcome model*) genannt.

Da eine Messung individueller kausaler Effekte nicht möglich ist, können wir auf der Ebene der Einzelpersonen der praktischen Lösung des Evaluationsproblems nicht näher kommen. Stattdessen muss eine Strategie gefunden werden, um zumindest durchschnittliche kausale Effekte verlässlich schätzen zu können. Bekanntlich sind grundsätzlich unterschiedliche Formen der Durchschnittsbildung denkbar. Wir folgen der Evaluationsliteratur und konzentrieren uns auf genau einen sog. Evaluationsparameter, den durchschnittlichen Effekt der Maßnahme auf die Teilnehmer (*mean effect of treatment on the treated*). Dabei bauen wir auf weiterführenden Informationen auf Individualebene auf. Jede Person sei zusätzlich zum Indikator der Maßnahmenteilnahme  $D_i$  durch eine Anzahl persönlicher Charakteristika  $X_i$  und  $Z_i$  und durch vergangene (Zeitpunkt  $t'$ ) Arbeitsmarktergebnisse  $Y_{t'}$  beschrieben. Dabei sind  $X_i$  solche Variablen, die sowohl Arbeitsmarktergebnis als auch die Teilnahme an der Maßnahme beeinflussen,  $Z_i$  dagegen jedoch beeinflussen nur die Teilnahme; beide werden ihrerseits nicht durch die Maßnahme verändert.

Der Populationsdurchschnitt, d.h. die mathematische Erwartung, der individuellen kausalen Effekte der Maßnahme für Teilnehmer ist für jede konkrete Ausprägung individueller Charakteristika, d.h. bedingt auf  $X$ , bestimmt als

$$M(X) = E(Y_t + \Delta | X, D=1) - E(Y_t | X, D=1).$$

In der Praxis muss diese Größe im Rahmen einer Stichprobe geschätzt werden. Der geschätzte Wert muss somit grundsätzlich als eine Approximation an den tatsächlichen angesehen werden. Eine erfolgreiche empirische Strategie erfordert grundsätzlich, dass diese Annäherung mit steigender Stichprobengröße zu immer geringer werdender verbleibender Unsicherheit führt. Wird für den hypothetischen Fall einer unendlich großen Stichprobe der tatsächliche Wert des Evaluationsparameters exakt gemessen, so ist die gewählte empirische Vorgehensweise in der Lage, den Parameter zu *identifizieren*.

Ohne weitere Annahmen ist der erste Populationsdurchschnitt in Gleichung (1) in der Stichprobe der Maßnahmenteilnehmer identifiziert, denn man könnte  $E(Y_t + \Delta | X, D=1)$  zumindest in einer unendlich großen Stichprobe perfekt ermitteln. Andererseits ist dies noch nicht einmal für das Gedankenexperiment einer unendlich dimensionierten Stichprobe für den Durchschnitt der kontrafaktischen Ergebnisse  $E(Y_t | X, D=1)$  (d.h. das Nicht-Teilnahme-Ergebnis für Teilnehmer) denkbar. Evaluierungsprobleme drehen sich daher um die Frage, welche angemessene *Identifikationsannahme* es ermöglicht, diesen unbeobachtbaren kontrafaktischen Durchschnitt durch einen alternativen, identifizierten Populationsdurchschnitt zu ersetzen.



### 2.4.1 Nicht-parametrische Verfahren

#### (A) Matching-Ansatz

Die Grundidee des Matching besteht in der ex-post Nachahmung eines Experiments. Beim exakten Matching wird jeder Beobachtungseinheit in der Teilnehmergruppe ein oder mehrere Mitglieder der Nicht-Teilnehmergruppe, die möglichst ähnlich in ihren beobachtbaren Charakteristika sind, zugeordnet. Zu diesen Charakteristika werden nun nicht nur die in  $X$  zusammengefassten sozio-ökonomischen Variablen gezählt, sondern auch der Wert der Erfolgsgröße vor der Maßnahme, also  $Y_{t,i}$ . Letzterer muss nicht notwendigerweise nur ein einzelner Wert sein, sondern kann und sollte auch eine längere Vorgeschichte beinhalten. Hierdurch soll erreicht werden, dass beide Gruppen hinsichtlich aller relevanten Charakteristika vollständig ausbalanciert werden.

Die hierfür notwendige Identifikationsannahme (*conditional independence assumption*, CIA) lautet dann

$$E(Y_i | X, Y_t, D=1) = E(Y_i | X, Y_t, D=0),$$

und die Schätzung des Evaluationsparameters erfolgt somit durch

$$\hat{M}_{X=k}^{Matching} = \frac{1}{N_{1,X=k}} \sum_{Y_{t,i}} N_{1,X=k,Y_{t,i}} \left( \frac{1}{N_{1,X=k,Y_{t,i}}} \sum_{i \in 1_{1,X=k,Y_{t,i}}} (Y_{ti} + \Delta_i) - \frac{1}{N_{0,X=k,Y_{t,i}}} \sum_{j \in 1_{1,X=k,Y_{t,i}}} Y_{tj} \right).$$

Hierbei bezeichnen  $N_{1,X=k,Y_{t,i}}$  die Anzahl der Individuen mit den Charakteristika  $X=k$  und  $Y_{t,i}$ , die an der Maßnahme teilnehmen (aus der Menge  $I_{1,X=0k,Y_{t,i}}$ ) und  $N_{0,X=k,Y_{t,i}}$  die korrespondierende Anzahl der Nicht-Teilnehmer (aus der Menge  $I_{0,X=0k,Y_{t,i}}$ ).

Die Gültigkeit dieser Identifikationsstrategie ist ebenfalls genau dann gefährdet, wenn unbeobachtbare Heterogenität für eine Unausgewogenheit beider Gruppen sorgt. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Teilnehmer signifikant motivierter sind als die Nicht-Teilnehmer. Beim exakten Matching auf die „komplette“ Vorgeschichte der Beobachtungseinheiten kann diese Gefahr allerdings als weniger dramatisch als bei alternativen Identifikationsstrategien angesehen werden.

Ein weiteres – eher praktisches – Problem der Identifikation durch Matching ist die Tatsache, dass dieses Verfahren sehr „datenhungrig“ ist. Man benötigt eine sehr große Stichprobe, um bei einer Fülle an bedingenden Variablen ( $X_i, Y_{t,i}$ ) überhaupt geeignete Matches („statistische Zwillinge“) zu finden. Als Alternative zum exakten Matching hat sich deshalb das *Matching on the Propensity Score* (Teilnahmewahrscheinlichkeit) etabliert. Hierbei werden in



einem ersten Schritt die Determinanten der Teilnahmewahrscheinlichkeit mit Hilfe von Modellen für diskrete Wahlentscheidungen geschätzt und in einer zweiten Stufe dann die Matches lediglich anhand der in der ersten Stufe vorhergesagten Teilnahmewahrscheinlichkeit gebildet (für eine ausführlichere Darstellung dieses Ansatzes vgl. Rosenbaum, Rubin 1983).

### *Mehrere Teilnahmezustände (Multiple Treatments)*

Das Modell „Potenzieller Ergebnisse“ wurde ursprünglich für zwei Zustände entwickelt den der Teilnahme an einer Maßnahme und den der Nicht-Teilnahme. Wie erläutert, ist es für die Bestimmung der zentralen Evaluationsgröße, den kausalen Effekt der Teilnahme an der Maßnahme auf die Teilnehmer, notwendig, eine Aussage über die kontrafaktische Situation der Nicht-Teilnahme für die Teilnehmer zu machen. Fast die gesamte methodologische Diskussion konzentriert sich auf die Situation mit nur zwei Zuständen: Teilnahme vs. Nicht-Teilnahme.

Es sind aber durchaus Konstellationen mit mehr als zwei Teilnahmezuständen denkbar, z.B. wenn ein arbeitsloser Arbeitnehmer entweder an (a) einer Weiterbildungsmaßnahme, (b) einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, oder (c) an keiner Maßnahme teilnehmen könnte. In diesem Fall könnten für den Evaluator auch weitere kontrafaktische Fragestellungen von Interesse sein, z.B.: Welchen Arbeitsmarkterfolg hätten die Teilnehmer an der Weiterbildungsmaßnahme gehabt, wenn sie stattdessen an der ABM teilgenommen hätten? In einem solchen Fall würde man den kausalen Effekt von (a) relativ zu (b) bestimmen, und nicht (a) relativ zur Nicht-Teilnahme (c). Beides sind jedoch zulässige Evaluationsfragen, und ganz offensichtlich sind weitere derartige paarweise Vergleiche denkbar. Dies macht auch deutlich, dass sich an dem *grundsätzlichen methodologischen* Rahmen, so wie er oben mit dem Modell Potenzieller Ergebnisse entworfen wurde, nichts ändert.

Die naheliegendste Möglichkeit im Falle mehrerer (mehr als zwei) Zustände ist daher weiterhin, jeweils zwei Zustände paarweise miteinander zu vergleichen. Wie dargestellt, kann man diesen Vergleich im Falle nicht-experimenteller Daten durch direktes *Matching* oder *Propensity Score Matching* vornehmen. Des Weiteren ist aber auch eine simultane *Matching*-Strategie möglich: Lechner (2001) und Imbens (2000) zeigen, dass bei Gültigkeit von CIA und mehr als drei Zuständen anhand der „Verallgemeinerten Teilnahmeneigung“ (*Generalized Propensity Score*) „gematcht“ werden kann: Der Vergleich der Ergebnisvariablen zwischen den „gematchten“ Teilnehmergruppen in den verschiedenen Zuständen identifiziert dann die paarweisen kausalen Effekte einer bestimmten Maßnahme relativ zu einer anderen bestimmten Maßnahme (dies kann auch die Nicht-Teilnahme sein).

Was hier relativ kompliziert erscheinen mag, ist intuitiv eine geradlinige Erweiterung des Modells mit nur zwei Zuständen. Ökonometrisch kann die

Schätzung recht aufwendig sein, liefert unter Umständen aber zusätzliche Erkenntnisse über die Maßnahmeneffektivität. Gerfin/Lechner (2002) verwenden dieses Modell z.B. für die Evaluation der schweizerischen AAMP – dies ist sinnvoll, da den arbeitslosen Arbeitnehmern dort simultan neun verschiedene Maßnahmen zur Verfügung stehen und die Daten zu sozio-ökonomischen Charakteristika und der Arbeitsmarktgeschichte sehr ausführlich sind. Larsson (2003) verwendet das Modell mit drei Zuständen für Schweden. Im theoretischen Falle idealer Daten würden paarweises *Matching* und *Matching* über mehrere Teilnahmezustände hinweg identische Resultate liefern – auch in der Praxis sind die Unterschiede i.d.R. nicht wesentlich und eher subtiler Natur, insbesondere was ihre Interpretation angeht (vgl. hierzu die ausführliche Diskussion in Lechner 2002b, 2002c; Kluve 2003).

### (B) *Difference in Differences-Ansatz*

Die Idee des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes besteht in der Kombination aus Querschnittsschätzer und Vorher-Nachher-Vergleich und zwar derart, dass die Nicht-Teilnehmer als Kontrollgruppe für die Teilnehmer benutzt werden (wie beim Querschnittsvergleich) und die Veränderung der Erfolgsgröße zwischen  $t'$  und  $t$  zwischen beiden Gruppen verglichen wird (wie beim Vorher-Nachher-Vergleich; Schaubild 2). Man vergleicht also die *Differenz* im Wert der Erfolgsgröße zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern *vor* der Intervention (in  $t'$ ) mit der *Differenz* zwischen beiden Gruppen *nach* der Intervention (in  $t$ ). Die Differenz der beiden Differenzen ist dann der Maßnahmeeffekt.

Formal bedeutet dies, die Identifikationsannahme

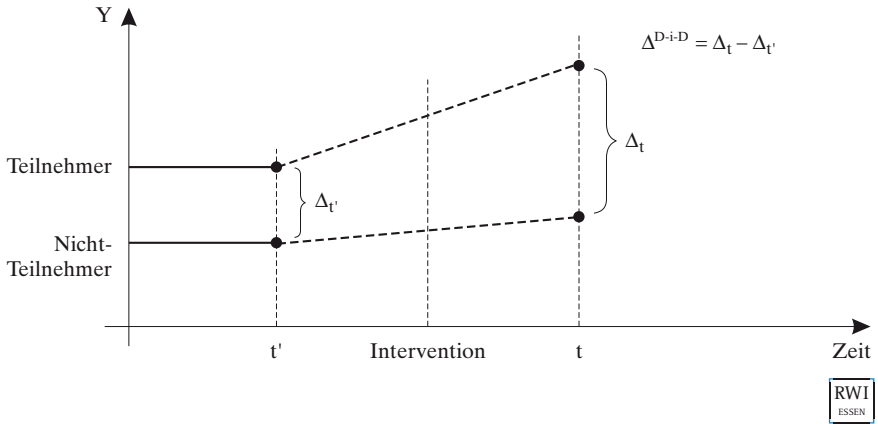
$$E(Y_t + \Delta | X, D=1) - E(Y_t | X, D=1) = \\ E(Y_t + \Delta - Y_{t'} | X, D=1) - E(Y_t - Y_{t'} | X, Y_{t'}, D=0)$$

und die Schätzung des Evaluationsparameters erfolgt somit durch

$$\hat{M}_{X=k}^{D-i-D} = \frac{1}{N_{1,X=k}} \sum_{i \in I_{1,X=k}} ((Y_{ti} + \Delta_i) - Y_{t'i}) - \frac{1}{N_{0,X=k}} \sum_{j \in I_{0,X=k}} Y_{tj} - Y_{t'j}.$$

Hätten die Teilnehmer an einer Maßnahme an dieser also nicht teilgenommen, so wäre der Unterschied (die Differenz) in den Arbeitsmarktergebnissen zwischen Teilnehmer und Nicht-Teilnehmern über die Zeit hinweg konstant geblieben. Liegt es also beispielsweise an unbeobachtbarer Motivation, dass alle Maßnahmeteilnehmer auch ohne die Maßnahme erfolgreich sind, und bleibt diese Diskrepanz im Zeitablauf stabil, dann lösen die Mehrfachbe-

Schaubild 2

**Der Difference-in-Differences-Ansatz**

obachtung der Ergebnisse und die entsprechende Differenzenbildung das Problem.

Führt der bloße Einfluss unbeobachtbarer Heterogenität zwar zu Unterschieden der Arbeitsmarktergebnisse von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern, ist diese Differenz aber über die Zeit hinweg konstant, so kann ein Vergleich der Veränderungen (Differenzen) in den Populationsdurchschnitten vor und nach Durchführung der Maßnahme diesen unerwünschten Einfluss eliminieren.

Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz reagiert sensitiv auf temporäre ökonomische Schwankungen, die die Erfolgsgröße von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern unterschiedlich beeinflussen. Grundsätzlich ist diese Identifikationsstrategie nämlich gefährdet, wenn die Teilnehmer – gegeben ihre Ausgangsposition  $E(Y_t | X, D=1)$  – eine *disproportionale* Veränderung im durchschnittlichen Ergebnis erfahren. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn vor allem solche Individuen an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, deren Arbeitsmarktsituation sich vor der Durchführung der Maßnahme kurzfristig, aber nur vorübergehend verschlechtert hat (für diese Individuen mit  $D_{i=1}$  wäre dann  $Y_{t'i}$  niedrig, jedoch  $Y_{ti}$  hoch). Die Rückkehr zum üblichen Niveau würde dann von diesem Ansatz fälschlicherweise der Maßnahme zugeschrieben. Dieses Phänomen wird in der Literatur als *Ashenfelter's Dip* bezeichnet (Ashenfelter 1978).

**(C) Vergleich Vorher – Nachher**

Die Idee beim Vorher-Nachher-Vergleich besteht darin, die Teilnehmer mit sich selbst zu vergleichen, d.h. man vergleicht den Wert der Erfolgsgröße vor

der Intervention (also in  $t'$ ) mit dem Wert der Erfolgsgröße nach der Intervention (in  $t$ ). Die hierfür notwendige Identifikationsannahme lautet

$$E(Y_t | X, D=1) = E(Y_{t'} | X, D=1),$$

d.h. man unterstellt, dass ein Teilnehmer, der sich durch die Charakteristika  $X$  auszeichnet, in  $t$  im Schnitt den gleichen Wert der Erfolgsgröße gehabt hätte wie in  $t'$ , wenn er nicht an der Maßnahme teilgenommen hätte.

Unter dieser Annahme ist die Schätzung des Evaluationsparameters dann durch

$$\hat{M}_{X=k}^{\text{vorher-nachher}} = \frac{1}{N_{1,X=k}} \sum_{i \in I_{1,X=k}} (Y_{ti} + \Delta_i) - Y_{t'i}$$

möglich. Das Hauptproblem dieser Identifikationsstrategie ist ihre Sensitivität hinsichtlich des Konjunkturzyklus. Erfahren beispielsweise die Teilnehmer an einer bestimmten Maßnahme eine Erhöhung ihrer Beschäftigungsaussichten durch eine Verbesserung der konjunkturellen Lage, so wird dies im Vorher-Nachher-Vergleich der Maßnahmewirkung zugeschlagen, und der wahre Effekt würde überschätzt. Umgekehrt würde der wahre Effekt bei einer Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation durch einen Konjunkturabschwung unterschätzt.

Des Weiteren ist es für die Gültigkeit dieser Identifikationsannahme notwendig, dass der Wert der Erfolgsgröße vor der Intervention nicht durch die *erwartete* Teilnahme an der Maßnahme beeinflusst werden darf. Würden beispielsweise die Teilnehmer an einer Qualifizierungsmaßnahme ihre Suchanstrengungen im Vorfeld der Maßnahme einschränken, so wäre  $Y_{t'}$  „unnatürlich“ niedrig und der wahre Maßnahmeeffekt würde überschätzt (*Ashenfelter's dip*; Ashenfelter 1978).

#### 2.4.2 Regressionsmodelle

Lineare Regressionsmodelle stellen eine alternative Identifikationsstrategie dar. Allgemein wird hierbei folgender Zusammenhang zwischen der zu erklärenden Variablen  $Y$  und den  $k = 1, \dots, K$  erklärenden Variablen (Regressoren)  $X$  postuliert:

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_K X_{Ki} + \varepsilon_i.$$

Die kontrafaktische Frage, die dem Modell zugrunde liegt, lautet: „Wie hoch wäre der Wert von  $Y_i$  gewesen, wenn ein beliebiges  $X_i$  (c.p.) einen anderen Wert angenommen hätte, d.h. zum Beispiel doppelt so hoch oder halb so hoch gewesen wäre?“ Da für jede Beobachtungseinheit  $i$  nur ein Beobachtungs-

paar  $(Y_i, X_{ki}, k = 1, \dots, K)$  zur Verfügung steht, ist die durch die kontrafaktische Frage implizierte Situation *unbeobachtbar*, und es sind daher Identifikationsannahmen notwendig, die es erlauben, ein beobachtbares Gegenstück zu dieser unbeobachtbaren Situation zu konstruieren.

Im linearen Regressionsmodell werden folgende entscheidenden Identifikationsannahmen getroffen:

1. Es existiert ein linearer Zusammenhang zwischen  $X$  und  $Y$ , wobei gilt:  $X$  beeinflusst  $Y$  und *nicht* umgekehrt.
2. Dieser lineare Zusammenhang gilt für *alle* Zellen, d.h. Beobachtungspaare  $(Y_i, X_{ki}, k=1, \dots, K)$ . Dies schließt auch alle „leeren“ Zellen mit ein, d.h. solche, für die keine Beobachtungen in der Stichprobe vorhanden sind.
3. Als „Vergleichsgruppe“ für die Beobachtungseinheit  $i$  dienen alle anderen Beobachtungseinheiten  $j = 1, \dots, N; j \neq i$  in der Stichprobe.

Im Unterschied zu den Identifikationsstrategien aus a) werden hier also nicht einzelne Zellen über die Zeit bzw. über die Beobachtungseinheiten hinweg paarweise miteinander verglichen und daran anschließend ein Mittelwert geschätzt, sondern die Fülle der Beziehungen zwischen Ausprägungen der  $X$  und  $Y$  wird auf ihre Essenz reduziert, was eine deutliche Vereinfachung der Betrachtung impliziert. Technisch gesprochen wird eine sogenannte Hyperebene durch alle Zellen gelegt. Dies hat den Vorteil, dass man weniger Beobachtungen benötigt als bei den Identifikationsstrategien in a). Der Nachteil ist jedoch, dass diese Strategie eine Annahme über die „leeren“ Zellen erfordert. Der Parameter, der die Antwort auf obige kontrafaktische Frage liefert ist  $\beta$ . Dieser ist also gewissermaßen der „Evaluationsparameter“ des linearen Regressionsmodells.

Im Folgenden werden einige spezielle, auf Regressionsmodellen beruhende Identifikationsstrategien dargestellt, die für die Evaluation der Hartz-Reformen von Bedeutung sein werden.

#### (D) *Fixed-Effects Panelmodell*

Longitudinale Datensätze, die auch als Paneldaten bezeichnet werden, zeichnen sich dadurch aus, dass sie Informationen über einzelne Beobachtungseinheiten – also beispielsweise individuelle Arbeitnehmer, Unternehmen, Regionen o.ä. – zu *mehreren* Zeitpunkten enthalten. Dies bedeutet, dass man mit Hilfe solcher Daten z.B. in der Lage ist, eine individuelle Beobachtungseinheit  $i$  zu mehr als nur einem Zeitpunkt  $t$  und damit mehr als nur ein Mal im Datensatz zu beobachten. Üblicherweise ist in Paneldatensätzen die Anzahl der Beobachtungseinheiten  $i=1, \dots, N$  sehr viel größer als die Anzahl der Zeitpunkte  $t=1, \dots, T$ .

Allgemein lassen sich Panelmodelle also wie folgt darstellen

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 X_{2,it} + \dots + \beta_K X_{K,it} + \varepsilon_{it}.$$

Hierbei ist  $Y$  wiederum die abhängige Variable,  $X$  bezeichnet die  $K$  unabhängigen Variablen und  $\varepsilon$  ist der Störterm des Modells.

Ein in vielen empirischen Anwendungen eingesetztes Panelmodell ist das so genannte *fixed-effects* Modell. Die Attraktivität dieses Modells liegt in der Möglichkeit, durch die Hinzunahme individueller- und/oder zeitspezifischer Effekte unbeobachtbare Heterogenität abzubilden; allerdings nur wenn diese individuen-spezifisch ist und über die Zeit hinweg konstant bleibt bzw. zeitspezifisch ist und über die Individuen hinweg konstant ist.

Formal lässt sich das *fixed-effects* Panelmodell wie folgt darstellen

$$\begin{aligned} Y_{it} = & \gamma_1 I_{1t} + \gamma_2 I_{2t} + \dots + \gamma_N I_{Nt} \\ & + \delta_1 Z_{i1} + \delta_2 Z_{i2} + \dots + \delta_T Z_{iT} \\ & + \beta_2 X_{2,it} + \dots + \beta_K X_{K,it} + \varepsilon_{it}, \end{aligned}$$

wobei  $I_{it}$  den individuenspezifischen *fixed-effect* darstellt, d.h.

$$I_{it} = \begin{cases} 1 & \text{für Beobachtungseinheit } i \ (i = 1, \dots, N) \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

und  $Z_{it}$  den zeitspezifischen, d.h.

$$Z_{it} = \begin{cases} 1 & \text{für Zeitpunkt } t \ (t = 1, \dots, T) \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Für  $\delta_1, \delta_2, \dots, \delta_T = 0$  erhält man ein reines *Querschnitts-fixed-effects* Modell, für  $\gamma_1, \gamma_2, \gamma_N = 0$  ein reines *Zeit-fixed-effects*-Modell. Solche Kontrollvariablen ( $X$ ), deren Ausprägungen im Zeitablauf nicht variieren, d.h. für jedes Individuum zu jedem Zeitpunkt konstant sind (z.B. das Geschlecht), können in einer individuenspezifischen *fixed-effects*-Analyse nicht berücksichtigt werden, da solche Variablen zu den individuellen *fixed-effects* kollinear wären.

### (E) Verweildauermodelle

Einzelne Maßnahmen der Hartz-Reformen betreffen Ergebnisgrößen, die sich am sinnvollsten über ihre Verweildauer ausdrücken lassen: z.B. die Dauer bis zum Wiedereintritt in Beschäftigung nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit oder die Laufzeit von beim Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen bis zur Besetzung dieser Stellen. Die Analyse von Verweildauerdaten (*spell data*) geschieht mit entsprechenden ökonometrischen Methoden.

Die Verweildaueranalyse (*duration analysis* oder *survival analysis*) wird in der englischen Sprache auch als Analyse von *time-to-event data* bezeichnet. Die „Überlebenszeit“ (*survival time*) ist ein generischer Ausdruck für die Zeitdauer bis zum Eintritt eines bestimmten Ereignisses. Die Verweildaueranalyse findet in vielen verschiedenen Fachgebieten Anwendung, von der Biostatistik bis zur Soziologie<sup>1</sup>. Im Folgenden beschränken wir uns auf die für den Arbeitsmarkt relevanten Aspekte.

Die zwei zentralen Aspekte der Verweildaueranalyse sind:

- ein Ereignis, das zu einem bestimmten Zeitpunkt eintritt (oder nicht);
- die Zeit, die bis zu dem Eintritt des Ereignisses vergeht.

In der Regel bezieht sich „Eintritt des Ereignisses“ darauf, dass die Untersuchungseinheiten zwischen sich gegenseitig ausschließenden Zuständen wechseln, z.B. ein Arbeitsuchender geht vom „Zustand Arbeitslosigkeit“ über in den „Zustand Beschäftigung“, d.h. er wechselt den Arbeitsmarktstatus. Das Interesse liegt dann vornehmlich darin zu bestimmen, welche Faktoren in welcher Weise den (Nicht-) Eintritt zu einem bestimmten Zeitpunkt beeinflussen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Wirkung einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

Die zentrale Ergebnisvariable einer solchen Analyse ist die so genannte *Bedingte Hazard Rate*. Diese ist die Wahrscheinlichkeit, aus der Arbeitslosigkeit auszuscheiden, gegeben eine spezifische Ausstattung mit sozio-ökonomischen Charakteristika und gegeben eine bestimmte vorhergehende Verweildauer in der Arbeitslosigkeit. Die *Hazard Rate* liefert eine Antwort auf folgende Frage: „Angenommen, ein Individuum ist bis zum Zeitpunkt  $t$  arbeitslos, wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Individuum innerhalb eines kurzen Zeitraumes nach  $t$  aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung überwechselt?“<sup>2</sup>

Im Rahmen der Evaluation der Hartz-Reformen bieten sich Vergleiche der Verweildauern einer Teilnehmergruppe mit einer Kontrollgruppe beispielsweise bei der Maßnahme „Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung“ an (Vergleich Vorher–Nachher). Grundsätzlich sind folgende Kontrollvariablen zu berücksichtigen:

- Beobachtbare individuelle Heterogenität: Hierbei ist vor allem an sozio-ökonomische Charakteristika der Arbeitsuchenden (z.B. Schul- und Berufsabschluss, Arbeitsmarkterfahrung, Arbeitsmarkregion usw.) zu denken.

<sup>1</sup> Einige Beispiele: Zeitdauer bis zum Ausbruch einer Krankheit nach Infektion (Biomedizin), Zeitdauer bis zum Versagen eines elektronischen Bausteins (Elektromechanik), Zeitdauer bis zur Scheidung der ersten Ehe (Soziologie).

<sup>2</sup> Mit anderen Worten misst die Hazard Rate gewissermaßen die augenblickliche Übergangsinintensität zu jedem Zeitpunkt.

- Unbeobachtbare individuelle Heterogenität: Berücksichtigen lässt sich dieses entweder über parametrische Annahmen über die Quellen der unbeobachtbaren Heterogenität, d.h. diese wird durch eine (statistisch nicht testbare) Annahme über die statistische Verteilung einer Zufallsvariablen abgebildet, oder über detaillierte Informationen z.B. zur individuellen Arbeitsmarkthistorie. Die Idee bei dieser Modellierung der *Hazard Rate* ist es, dass sich unbeobachtbare Charakteristika wie Motivation oder persönliches Engagement auch in der Vorgeschichte auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen haben und durch einen Vergleich von in diesem Belang identischen Arbeitslosen eine Kontrolle für diese Charakteristika erreicht wird.
- Die konjunkturelle Situation, innerhalb derer die Maßnahmen stattfinden. Hierzu müssen die erhobenen Individualdaten mit Makrodaten kombiniert werden, um den Effekt konjunktureller Schwankungen auf die individuelle *Hazard Rate* angemessen abbilden zu können (van den Berg, van der Klaauw 2001).

#### 2.4.3 Instrumentvariablen-Ansatz

##### (F) „Klassischer“ Instrumentvariablen-Ansatz

Zu der Strategie, konkrete und häufig eher restriktive Annahmen über die Natur des Einflusses der unbeobachtbaren Heterogenität auf die Arbeitsergebnisse zu treffen, gibt es Alternativen. So kann insbesondere die Information über solche Determinanten  $Z_i$  der Teilnahme, die ihrerseits mit der Bestimmung der Ergebnisse nichts zu tun haben, zu einer erfolgreichen Identifikation des Maßnahmeeffekts führen. Konzeptionell kann man sich derartige Größen als Bestimmungsfaktoren der Teilnahmekosten vorstellen, beispielsweise als die Distanz zum Schulungszentrum. Formal müssen diese sog. *Instrumentvariablen* die Teilnahme beeinflussen, so dass beispielsweise für ein binäres  $Z_i$  (d.h. eine 0/1-Variable) die Ungleichung  $E(D | X, Z = 1) \neq E(D | X, Z = 0)$  erfüllt ist, aber bedingt auf die Maßnahmeteilnahme das (kontrafaktische) Ergebnis unbeeinflusst lassen, d.h. insbesondere  $E(Y_t | X, Z = 1) = E(Y_t | X, Z = 0)$ . Die entsprechende Identifikationsannahme lautet dann

$$\begin{aligned} & E(Y_t + \Delta | X, D = 1) - E(Y_t | X, D = 1) \\ &= \frac{E(Y_t + D \cdot \Delta | X, Z = 1) - E(Y_t + D \cdot \Delta | X, Z = 0)}{E(D | X, Z = 1) - E(D | X, Z = 0)}. \end{aligned}$$

Intuitiv bedeutet dies, dass der gesuchte kontrafaktische Vergleich von Ergebnissen für Maßnahmeteilnehmer durch einen Vergleich der beobachtbaren Ergebnisse für Individuen mit unterschiedlichen Ausprägungen des Instru-



ments ersetzt werden kann (bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Korrekturfaktors im Nenner). Der Umstand, dass die Instrumentvariable lediglich durch ihren Einfluss auf die Teilnahme das beobachtete Ergebnis beeinflusst, ist dabei die entscheidende Voraussetzung, da dann gilt

$$\begin{aligned} & E(Y_i + D \cdot \Delta | X, Z=1) - E(Y_i + D \cdot \Delta | X, Z=0) \\ &= E(\Delta | X, D=1) \cdot E(D | X, Z=1) - E(\Delta | X, D=1) \cdot E(D | X, Z=0). \end{aligned}$$

Unbeobachtbare Motivation beispielsweise gefährdet diesen Vergleich nicht, solange das Argument, die Instrumentvariable, also z.B. die Lage des Schulungszentrums, sei nicht mit ihr verknüpft, aufrecht erhalten werden kann.

Diese Identifikationsstrategie kann nur dann überzeugend sein, wenn die beiden genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind. Diese sind jedoch nicht testbar, so dass ohne eine hinreichende Kenntnis des Teilnahme- und Ergebnisprozesses auch kein erfolgreicher Instrumentvariablenansatz denkbar ist<sup>3</sup>. Die Identifikation durch Instrumentvariablen ist gefährdet, wenn die potentiellen Teilnehmer in ihre Entscheidung eine genaue Kenntnis des individuellen Maßnahmeerfolgs einfließen lassen. Dann wird statt des gewünschten Evaluationsparameters eine andere Größe ermittelt (Angrist et al. 1996), die kleiner oder größer als dieser Parameter sein kann.

Eine alternative Möglichkeit, die Kenntnis über Teilnahmedeterminanten  $Z_i$  zu nutzen, liegt in der Modellierung des Teilnahmeprozesses als ökonomisches Entscheidungskalkül. Dies führt zum so genannten *Kontrollfunktionsansatz*, der in empirischen Anwendungen häufig ähnliche Ergebnisse liefert wie der Instrumentvariablenansatz. Ist man bereit, bei der Entscheidung über die Maßnahmeteilnahme zu unterstellen, dass jedes Individuum nur dann teilnimmt, wenn der erwartete Nettoeffekt der Teilnahme, also der Zuegewinn  $\Delta_i$  abzüglich der individuellen Teilnahmekosten  $C_i$ , positiv ist, dann erfordert die Beobachtung einer Teilnahme ( $D_i = 1$ ), dass die Ungleichung  $(Y_{ii} + \Delta_i) - Y_{ii} - C_i > 0$  gilt und somit nur Individuen mit solchen  $Y_{ii}$  der Förderung unterliegen, deren Kosten-Nutzen-Kalkulation diese Ungleichung erfüllt.

Dabei sollte man bedenken, dass zum Beispiel unbeobachtbare Motivation sowohl einen Einfluss auf  $Y_{ii}$  (positiv) als auch auf  $C_i$  (negativ) haben kann. Somit stellt die Entscheidungsungleichung Informationen über die konkrete Ausprägung von  $Y_{ii}$  bereit, auch wenn diese Größe dort nicht direkt vorkommt. Für Individuen in der Stichprobe, deren  $X_i$  und  $Z_i$  eigentlich stark gegen eine Teilnahme sprächen, die aber dennoch teilnehmen, ist im Schnitt die Motivation, d.h.  $Y_{ii}$ , hoch und umgekehrt. Diese Information erlaubt unter ge-

<sup>3</sup> Besonders wirksam als Instrument ist der Indikator des zufallsgesteuerten Auswahlprozesses in einem Experiment; vgl. Heckman 1996.

eigneten Annahmen die Konstruktion eines Korrekturterms, der die Diskrepanz im Ergebnisvergleich von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern ausgleicht.

Diese Konstruktion erfolgt häufig mittels parametrischer Annahmen, insbesondere der Annahme gemeinsam normalverteilter Zufallsvariablen (Heckman 1979). Dieser Ansatz wurde in zahlreichen empirischen Studien verfolgt und methodisch weiterentwickelt. Eine jüngere Übersichtsstudie ist Vella (1998). Die Beziehung zwischen Instrumentvariablenansatz und dem Einsatz von Kontrollfunktionen beleuchten z.B. Vella/Verbeek (1999).

#### (G) Arellano-Bond Dynamischer Panelansatz

In manchen empirischen Anwendungen von Panelmodellen erscheint es sinnvoll, den zeitlich verzögerten Wert der endogenen Variable in die Gruppe der erklärenden Variablen mit aufzunehmen. In diesem Falle führt jedoch die übliche Kleinstquadrat-Methode nicht mehr zu konsistenten Schätzergebnissen, da über die verzögerte Struktur der Regressoren eine Korrelation mit dem Störterm eingeführt wird. Ein daraus resultierendes *dynamisches* Panelmodell kann allerdings mit Hilfe der *Verallgemeinerten Methode der Momente* im Rahmen eines *Instrumentvariablenansatzes* geschätzt werden.

Allgemein lässt sich ein dynamisches (*fixed-effects*) Panelmodell wie folgt darstellen:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta Y_{i,t-1} + \gamma' X_{it} + \varepsilon_{it}.$$

Hierbei kann der Vektor der exogenen Variablen  $X$  sowohl verzögerte Werte der erklärenden Variablen als auch Zeitindikatoren (Zeit *fixed-effects*) enthalten. Prinzipiell ist es möglich das Modell um weitere Lags der abhängigen Variablen (also etwa für  $t-2$ ,  $t-3$  usw.) zu erweitern.

Die erste Differenz dieses Modells über die Zeit beseitigt die individualspezifischen *fixed-effects*  $\alpha_i$ . Unter der Annahme, dass keine Autokorrelation zweiter Ordnung in der ersten Differenz der Störterme  $\varepsilon$  existiert, kann die differenzierte Version dieses Modells in einem Instrumentvariablenansatz durch die *Verallgemeinerte Methode der Momente* geschätzt werden. Hierzu werden zeitliche verzögerte Werte der abhängigen Variablen und Differenzen der exogenen Variablen als Instrumente für  $Y_{i,t-1}$  benutzt.

#### 2.4.4 Modelle für diskrete Wahlhandlungen (*discrete choice models*)

Modelle für diskrete Wahlhandlungen zeichnen sich dadurch aus, dass die *abhängige* Variable im Gegensatz zu üblichen Regressionsmodellen nicht stetig ist, sondern diskrete Ausprägungen annimmt. Beispiele hierfür sind Indikato-

ren für die Teilnahme an einer Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik (Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person teilnimmt, und 0 sonst) oder für den Bezug von Sozialhilfe (Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person Sozialhilfe bezieht, und 0 sonst). Grundsätzlich sind solche Modelle nicht auf dichotome abhängige Variablen beschränkt. Es existieren auch Modelle für geordnete (z.B. höchster Schulabschluss auf einer Skala von 1 bis 3, d.h. niedrig, mittel und hoch) und für (ungeordnete) multinomiale Ergebnisvariablen (z.B. Wahl des Transportmittels für die Fahrt zum Arbeitsplatz mit 1 = Auto, 2 = ÖPNV, 3 = Fahrrad und 4 = zu Fuß). Für die Umsetzung des vorgeschlagenen Evaluationskonzepts werden jedoch nur dichotome Modelle benötigt, so dass sich die folgenden Erläuterungen darauf beschränken.

Das Ziel dieser Modelle ist es, die Determinanten der Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum  $i$  mit bestimmten Charakteristika  $X$  eine bestimmte Wahl trifft (z.B. an einer Maßnahme teilnimmt, d.h.  $Y=1$  ist), zu quantifizieren und somit letztlich diese Wahrscheinlichkeit vorherzusagen. Würde man diese Wahl als ein lineares Regressionsmodell der Form

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_K X_{Ki} + \varepsilon_i$$

modellieren und die Parameter  $\beta_k$  ( $k=1,\dots,K$ ) z.B. mittels der Methode der kleinsten Quadrate schätzen, so würde der postulierte lineare Zusammenhang zwischen  $Y$  und den Regressoren  $X$  dazu führen, dass das Modell auch Vorhersagen für  $Y$  größer als Eins und kleiner als Null produzieren kann. Da das Ziel ja die Modellierung der individuellen Wahrscheinlichkeit, eine bestimmte Möglichkeit zu wählen, ist, ist dies inakzeptabel, da Wahrscheinlichkeiten definitionsgemäß zwischen Null und Eins liegen müssen. Als Alternativen, die nicht an dieser Problematik leiden, haben sich deshalb das *Probit*- und das *Logit-Modell* etabliert. Diese beiden Ansätze führen in der Regel zu sehr ähnlichen Resultaten und werden im Folgenden kurz erläutert.

In technischen Termini besteht die Vorgehensweise dieser beiden Modelltypen darin, obiges lineares Modell so zu transformieren, dass die Vorhersagen für  $Y$  innerhalb des Intervalls  $[0,1]$  liegen. Diese Transformation muss die Bedingungen erfüllen, dass die Werte der Regressoren  $X$  in eine Wahrscheinlichkeit zwischen 0 und 1 überführt werden und eine Veränderung in den Regressoren sich in eine eindeutige Veränderung in  $Y$  niederschlägt. Eine Funktion, die diese Bedingungen erfüllt, ist die Verteilungsfunktion  $F$  einer Zufallsvariablen. Man erhält also

$$E(Y_i) = P_i = F(\beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_K X_{Ki} + \varepsilon_i),$$

wobei  $P_i$  die Wahrscheinlichkeit bezeichnet, dass  $Y_i$  den Wert 1 annimmt, sich Individuum  $i$  also für Möglichkeit 1 entscheidet. Für die konkrete Wahl der

Verteilungsfunktion  $F$  gibt es mehrere Möglichkeiten. Die beiden am häufigsten gewählten Verteilungen sind die *Normalverteilung*, die zum *Probit-Modell* führt, und die *logistische Verteilung*, aus der das *Logit-Modell* resultiert.

Die intuitive Idee hinter beiden Modellen ist die Folgende: Angenommen es existiert ein stetiger Index  $Y^*$ , der die Neigung eines Individuums wiedergibt, Möglichkeit 1 zu wählen. Diese Neigung ist unbeobachtbar, soll sich aber annahmengemäß linear durch die beobachtbaren Charakteristika  $X$  des Individuums sowie eine unbeobachtbare Störgröße  $\varepsilon$  beschreiben lassen. Diese unbeobachtbare Neigung  $Y^*$  manifestiert sich in den konkreten Wahl  $Y$  der Individuen, d.h. man beobachtet

$$Y_i = \begin{cases} 1 & \text{wenn } y_i^* \geq \mu \\ 0 & \text{sonst } (y_i^* < \mu). \end{cases}$$

Wann immer also eine bestimmte Schwelle  $\mu$  überschritten wird, entscheidet sich Individuum  $i$  für die Möglichkeit 1, ansonsten wählt es die andere. Das *Probit-Modell* nimmt an, dass  $Y_i^*$  eine normalverteilte Zufallsvariable ist, während im *Logit-Modell* unterstellt wird, dass es sich hierbei um eine logistisch verteilte Zufallsvariable handelt.

Die Parameter beider Modelltypen lassen sich mit Hilfe der Maximum Likelihood-Methode schätzen. Hierbei ist eine eindeutige Lösung dadurch garantiert, dass die Likelihood-Funktion in beiden Fällen global konkav ist. Allerdings muss bei der Interpretation der geschätzten Koeffizienten berücksichtigt werden, dass diese aufgrund der Nicht-Linearität des Modells nicht als eine solche Veränderung in der Wahrscheinlichkeit, Möglichkeit 1 zu wählen, betrachtet werden können, die durch eine marginale Änderung in der Ausprägung eines der erklärenden Variablen ausgelöst wird. Derartige *marginale Effekte* lassen sich jedoch leicht aus den geschätzten Koeffizienten beider Modelltypen errechnen. Dies gilt auch für die Abschätzung der verbleibenden Schätzungenauigkeit, die sog. Standardfehler.

### 3. Effizienzanalyse

Aufbauend auf den Ergebnissen der Effektivitätsanalyse stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, ob das Ziel bzw. die Ziele der Maßnahme(n) mit dem geringsten Aufwand erreicht wurden bzw. ob der Nutzen der Maßnahme(n) größer ist als deren Kosten. Mit anderen Worten muss als nächstes Zwischenziel auf dem Weg zu einer Erfolgsermittlung die *Effizienz* der Maßnahme(n) untersucht werden.

Sollte sich anhand des Vergleichs der tatsächlichen und der als Vergleichssituation konstruierten kontrafaktischen Situation ein merklicher Effekt der Maßnahme feststellen lassen, so ist damit lediglich eine erste Voraussetzung

für das Vorliegen eines erfolgreichen Programms erfüllt. Eine Maßnahme, die nur sehr bescheidene Änderungen der Ausgangssituation hervorrufen kann, darf nicht sehr kostenintensiv sein, wenn sie ein ernsthafter Kandidat für eine dauerhaft eingesetzte Maßnahme sein soll. Um herauszufinden, inwieweit sich die Durchführung einer bestimmten Maßnahme tatsächlich lohnt, ist daher ein weiterer Vergleich erforderlich, der dem ermittelten Effekt die entstandenen Kosten – direkte wie indirekte – gegenüberstellt.

Diese Frage nach der Kosteneffizienz wirft ebenfalls methodische Probleme auf, da die *direkt* entstehenden Kosten, beispielsweise die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Teilnehmer oder die Kursgebühren, nur einen Teil der Gesamtkosten umfassen. Je nach Maßnahme fallen darüber hinaus *indirekte* Kosten an. Hierzu zählen Opportunitätskosten bei den Arbeitnehmern und Betrieben – so kann ein Teilnehmer einer Vollzeitfortbildungsmaßnahme in dieser Zeit keiner anderen Tätigkeit nachgehen und erzielt deshalb kein Einkommen, einem Betrieb mögen durch die verwaltungstechnischen Aspekte einer Lohnkostensubventionierung – wie etwa der Kommunikation mit der Arbeitsverwaltung und der finanziellen Abwicklung der lohnbezogenen Leistungen – zusätzliche Verwaltungskosten entstehen. Zusätzlich entstehen Kosten für die Verwaltung der Maßnahme(n).

Schließlich ist es durchaus möglich, dass eine Maßnahme unbeabsichtigte negative Nebeneffekte hervorruft, wenn zum Beispiel im Falle einer Qualifizierungsmaßnahme von Arbeitslosen diese dann nicht qualifizierte Arbeitnehmer verdrängen (*Substitutionseffekt*) oder wenn die Qualifizierung der Maßnahmeteilnehmer auch ohne die Förderung stattgefunden hätte (*Mitnahmeeffekt*). Eine Vernachlässigung gerade der Kosten der Implementierung und Begleitung arbeitsmarktpolitischer Programme könnte zu Fehlsteuerung führen.

Während sich die direkten Kosten zumindest prinzipiell vollständig erheben und damit auch berücksichtigen lassen, ist die Ermittlung aller indirekten Kosten schwierig. Insbesondere für die Opportunitätskosten von Arbeitnehmern und Betrieben können allenfalls relativ grobe Abschätzung angegeben werden. Eine Ermittlung möglicher negativer Nebeneffekte ist zumindest teilweise auf aggregierter Ebene (s.u.) möglich.

In jedem Fall ist eine möglichst umfassende Ermittlung der Gesamtkosten einer Maßnahme unabdingbar. Für die Quantifizierung nicht direkt beobachtbarer Kosten in monetären Größen können grundsätzlich mehrere Szenarien angeboten werden. Mit Hilfe der so geschätzten Kosten können dann eine Abschätzung der Wirkung einzelner Maßnahmen pro ausgegebener Geldeinheit sowie ein Vergleich unterschiedlicher Maßnahmen in Termini ihrer Kosteneffizienz durchgeführt werden.

## 4. Prozess- und Implementationsanalyse

### 4.1 Aufgaben

Die nachstehenden Abschnitte greifen die wesentlichen Elemente einer Implementationsanalyse auf und stellen sie instrumentenübergreifend dar. Die Details der Implementation ebenso wie des für ihre Begleitung erforderlichen Monitoring bleiben der Einzeldarstellung der Evaluierung auf Mikroebene vorbehalten (viertes Kapitel). Hier sollen zentrale Fragen zusammenfassend behandelt werden. Dabei werden nach einer kurzen Erläuterung die zentralen Kriterien und Indikatoren in Übersicht 8 zusammengestellt und erläutert bzw. Operationalisierungsvorschläge unterbreitet.

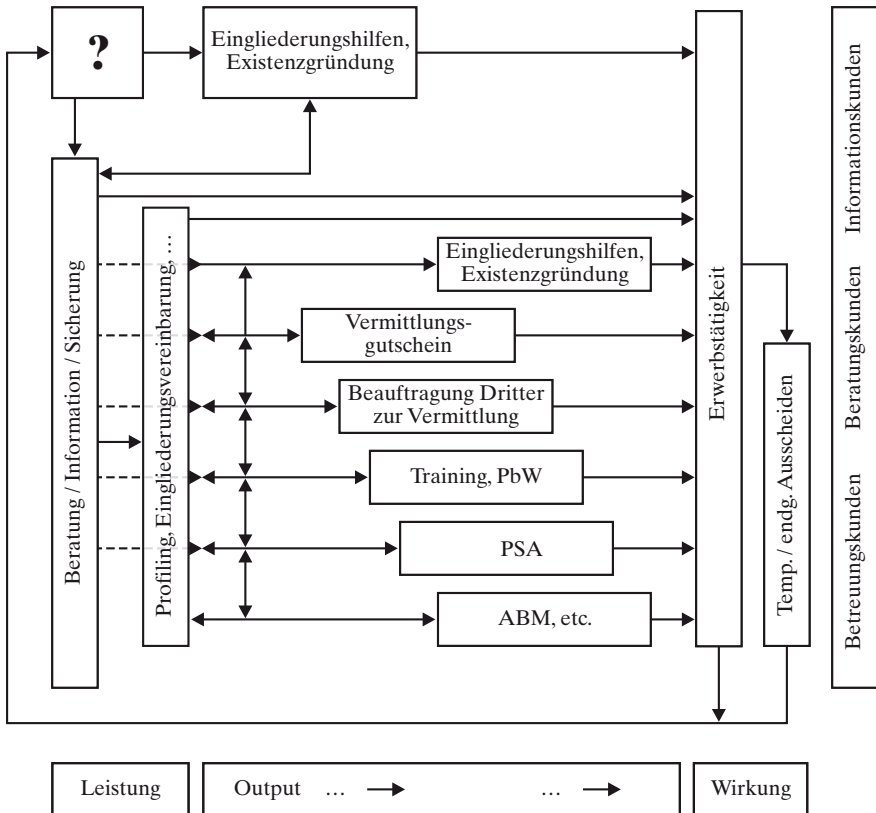
Der Abschnitt ist wie folgt gegliedert: Begonnen wird mit den *Rahmen- und Kontextbedingungen* innerhalb derer das Arbeitsamt agiert. Das Amt ist bestimmender Akteur in der regionalen Politikarena und kooperiert mit Dritten. Diese beiden Aspekte bilden den Handlungsrahmen für den Ressourceneinsatz (*Input*) und die *Dienstleistungserbringung* als konkrete Aktivitäten für die Kunden. Die erbrachten Dienstleistungen wiederum stellen einen Output für die Klienten dar. Letzteres weist einige Überschneidungen zu den Ausführungen zu den einzelnen Instrumenten auf, so dass sie hier nur generell angesprochen werden.

Im Folgenden werden auch die Methoden der Daten- und Informationsbeschaffung für die Implementationsanalyse angesprochen. Sofern die Daten nicht aus dem Geschäftsgang der BA extrahiert werden können, sind Erhebungen bei den Ämtern vorgesehen. Dabei handelt es sich um Befragungen der Mitarbeiter und der Leitung. Die Amtsleitungen sollen auch darüber Auskunft geben, wie sich die abgefragten Sachverhalte seit dem Jahr 2000 entwickelt haben, damit Veränderungen im Zeitablauf erfasst und intertemporale Vergleiche ermöglicht werden.

### 4.2 Kontext- und Rahmenbedingungen für die arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen

Die Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsämter die Arbeitsmarktpolitik umsetzen und ihre Dienstleistungen erbringen, stellen einen wichtigen Faktor für die Implementierung dar. Dies sind in erster Linie die Lage und Entwicklung am Arbeitsmarkt (speziell die Arbeitslosigkeit), die Beschäftigungssituation sowie Struktur und wirtschaftliche Lage der Unternehmen in der Region. Diese Variablen wurden in anderem Zusammenhang bereits dargestellt (Abschnitt 3.2). An dieser Stelle geht es vielmehr um die Determinanten des einzelnen Arbeitsamtes, die in großem Maße von außen, z.B. von der Zentrale oder dem übergeordneten Landesarbeitsamt, gesetzt werden. Diese Bedingungen können von den einzelnen Ämtern nicht *einseitig* verändert und kurzfristig kaum beeinflusst werden. Nur im Zusammenspiel mit den überge-

## Übersicht 8

**Prozess der Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen**

ordneten Instanzen und ggf. anderen Ämtern, die beispielsweise bei einer Änderung des Mittelzuweisungsverfahrens tangiert werden, kann es zu einer Änderung bei diesen Rahmenbedingungen kommen. Somit steht die Ermittlung der Handlungsspielräume der einzelnen Ämter bzw. Agenturen am Anfang der Implementationsanalyse. Die Analyse der Kontextbedingungen muss vor allem folgenden Fragen nachgehen:

- Welchen Einfluss auf die Höhe der Mittelzuweisungen und die Verteilung haben die einzelnen Ämter? Wie gestaltet sich das Verfahren der Mittelzuweisung für die einzelnen Ämter und welches sind die Entscheidungskriterien?

- Welche Handlungsspielräume stehen dem Arbeitsamt bei der Mittelverteilung auf einzelne Instrumente zur Verfügung und wie werden diese genutzt? Nach welchen Kriterien erfolgt die Zuordnung zu Instrumenten?

Die Mittelzuweisung von der Zentrale auf die Landesarbeitsämter folgt den gesetzlichen Kriterien (§ 71 b Abs. 2 SGB IV), die mittels folgender Teilindikatoren operationalisiert werden (Blien 2002):

- Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung,
- prognostizierte Unterbeschäftigungsquote,
- Rate der besonderen Personengruppen unter den Arbeitslosen (Ältere, Schwerbehinderte, Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrer(innen), Unqualifizierte),
- Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit.

Die Verteilung von den Landesarbeitsämtern auf die einzelnen Ämter sollte einer ähnlichen Methode folgen. Entscheidend ist die gesetzliche Bestimmung, dass überdurchschnittliche Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit der Eingliederung nicht zu Nachteilen bei der Mittelzuweisung führen dürften. Inwieweit dieser Grundsatz z.B. durch Einführung von Leistungsvergleichen oder eines Benchmarking verlassen wird, muss im Rahmen einer Implementationsanalyse beobachtet werden.

Auf der Ebene des einzelnen Amtes entschied bislang die Selbstverwaltung über die Zusammensetzung des „Eingliederungstitels“ und über die Höhe der für die einzelnen Instrumente zur Verfügung stehenden Mittel. Durch den vorgesehenen Wegfall dieser Instanz wird sich das Verfahren erheblich verändern, wobei die konkreten Auswirkungen noch nicht absehbar sind. Einerseits könnte die Position des einzelnen Arbeitsamtes gestärkt werden, da nunmehr in der Amtsleitung Entscheidungskompetenz über die Mittelverteilung und Verantwortung für die Durchführung zusammenfallen. Andererseits könnte der Wegfall der legitimatorischen Funktion und des Einflusses der Selbstverwaltungsorgane zu einem Machtzuwachs der zentralen Ebene führen, womit die mit der Einführung des Eingliederungstitels erfolgte Dezentralisierung abgeschwächt würde.

Hier wird die Implementationsanalyse zu ermitteln haben, in welche Richtung sich die Mittelverteilungsverfahren verändern und sich die Machtgewichte verschieben. Des Weiteren ist zu analysieren, welche Kriterien bei der vertikalen und horizontalen Mittelzuweisung angewandt werden. Methodisch sollte dies durch eine Befragung der Ämter erfolgen, die – für eine Tiefenanalyse – möglichst durch systematische Fallstudien<sup>4</sup> ergänzt werden sollte.

<sup>4</sup> Die Auswahl der Fallstudien soll sich grundsätzlich nach den Ergebnissen der Befragungen und der im IAB-Projekt „Typisierung der Arbeitsamtsbezirke“ ermittelten Typologie richten.



Übersicht 9

Indikatoren zu den Rahmenbedingungen für die Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen	
Indikator	Erläuterung / Operationalisierung
Finanzmittel	Höhe des Budgets und Anteil aktiver Leistungen des einzelnen Amtes; Relation der Ansätze für die einzelnen aktiven Instrumente zum Gesamtansatz aktiver Instrumente auf Ebene des Arbeitsamtes Verfahren der Mittelverteilung in vertikaler/horizontaler Hinsicht
Personalausstattung	Personalschlüssel, relative Personalstärke als Zahl der auf Vollzeitäquivalente umgerechneten Stellen im Bereich „Beratung und Vermittlung“ bzw. „Arbeitsmarktpartner“ im Vergleich zum west- bzw. ostdeutschen Durchschnitt.
Sachausstattung	Adäquate IT – Ausstattung; Unterstützung Arbeitsprozesse, Kommunikationsverbindungen intern und extern, Anwenderfreundlichkeit der Software
Handlungsspielräume	Zahl und Komplexität von Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften Freiheitsgrade auf Ebene des Arbeitsamtes und der einzelnen Mitarbeiter Innovationsspielräume und deren Nutzung Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche

RWI

ESSEN

Neben der Mittelzuweisung sind die Größe des Amtes gemessen in der Personalausstattung und der Zuschnitt der regionalen Zuständigkeit von Einfluss auf seine Arbeit und den Erfolg (Übersicht 9). Beide Faktoren können vom einzelnen Arbeitsamt nicht bzw. zumindest nicht kurzfristig beeinflusst werden.

Als nach wie vor zentral gelenkte Behörde gehört auch die Ausstattung mit IT-Ressourcen, sowohl Hardware als auch Software, zu den zentral vorgegebenen Größen. Die Ausstattung der Verwaltungen beeinflusst zumindest in zweierlei Hinsicht die Qualität der Dienstleistungserbringer. Einmal steigt die Effizienz des Verwaltungshandelns, wenn die Mitarbeiter von administrativen Aufgaben entlastet und Informationsflüsse verbessert werden. Zweitens steigern Akzeptanz und Nutzungsintensität von Selbstinformationseinrichtungen sowie deren Effektivität, wenn die Bedienung anwenderfreundlich gestaltet und darüber hinaus die Nutzung erfolversprechend ist. Diese Aspekte sind vornehmlich dem Paket der Organisationsreform zuzuordnen. Die mit der Implementationsanalyse befassten Personen sollten daher die Entwicklung in diesem Bereich sorgsam beobachten und regelmäßig auf Konsequenzen für die Fragestellungen der Implementation überprüfen.

Zu den Rahmenbedingungen gehört des Weiteren die Komplexität der rechtlichen, administrativen und organisatorischen Vorgaben, die unter den Stichworten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung gehandelt werden. Neben qualitativen Auswertungen von Unterlagen und der Erfassung von Verfah-

rensschritten bei typischen, häufig auftretenden Geschäftsvorfällen ist die Verfahrensdauer ein wichtiges Kriterium. Sofern nicht vom Paket der Organisationsreform recherchiert, sind entsprechende Ermittlungen im Rahmen der Implementationsanalyse (Befragung der Arbeitsämter, Fallstudien) durchzuführen. Auf jeden Fall sollten die Mitarbeiter der Arbeitsämter zum administrativen Aufwand befragt werden, wobei auch die subjektive Einschätzung zu eingetretenen Veränderungen abzufragen ist.

Die tatsächlichen Handlungsspielräume bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik und der Erbringung der Dienstleistungen stellen ein wichtiges Kriterium im Zusammenhang mit der Frage der Dezentralisierung und auch der Kundenorientierung dar.

### 4.3 Politikgestaltung und Kooperation mit Dritten

Gerade in den internationalen Arbeiten wird die hohe Bedeutung der Kooperation und Beziehungen zu den Akteuren auf sämtlichen Ebenen betont, ein Aspekt, der in deutschen Analysen regelmäßig nur am Rande betrachtet wird. Bei der Berücksichtigung der Kooperationsbeziehungen sind auf der Ebene des einzelnen Amtes grundsätzlich folgende Gruppen bzw. Aktivitäten zu unterscheiden:

- arbeitsmarktpolitisch relevante Akteure des Wirtschaftslebens, insbesondere Interessenvertreter (z.B. Sozialpartner);
- Träger arbeitsmarktpolitischer Projekte und Dritte, die im Auftrag des Amtes Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erbringen;
- öffentliche Stellen und Gebietskörperschaften, insbesondere Kommunen.

Das Beziehungsverhältnis und Kooperationsverhalten variiert erheblich zwischen den Gruppen und führt zu verschiedenen Kriterien und Indikatoren. Bevor auf die einzelnen Akteursgruppen eingegangen wird, sind die Aktivitäten der Arbeitsverwaltung als der bestimmende arbeitsmarktpolitische Akteur in der Region zu erfassen. Grundlage eines zielgerichteten Handelns sollte – idealtypischerweise – eine ausformulierte Strategie sein, deren Entwicklung unter Einbeziehung lokaler Akteure erfolgen sollte. Ausgangspunkt einer Strategieentwicklung sollten fundierte Analysen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation und darauf aufbauende Bedarfsabschätzung bilden. Im Rahmen der Gesamtevaluation wäre zunächst zu prüfen, was in den Bezirken vorhanden ist, um anschließend mit einem überschaubaren Set an Indikatoren den Grad der Nutzung zu ermitteln, u.a.:

- Finden regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung von Strategien, Bedarfsanalysen statt? Existieren Rückkopplungsschleifen?
- Erfolgt die Umsetzung in das operative Tagesgeschäft? Wie groß ist die tatsächliche Nutzungsintensität?

Übersicht 10

Indikatoren zu Strategiefähigkeit und Politikgestaltung

Indikator	Erläuterung / Mögliche Operationalisierung
Strategische Ausrichtung	Strategie (ausformuliert), Beteiligung lokaler Akteure Bedarfsermittlung, Überprüfung und Fortschreibung der Strategie, Umsetzung in operatives Geschäft Bewerber-, stellenorientiertes, transferorientiertes, kennziffern-orientiertes Vorgehen, Stellenwert Existenzgründungen
Einbezug in regionalen Arbeitsmarkt (Politikarena)	Zahl und Art der Vertretung in Gremien i.w.S. wie Runde Tische, Ausschüsse, Arbeitskreise, „jour fix“ usw. Koordinationsfunktion (Aktivitätsgrad) und Einfluss der Arbeitsamtsvertreter in Gremien (i.w.S.)



- Wie intensiv sind lokale Akteure einbezogen? Welche Beiträge leisten sie zur Erreichung der strategischen Ziele?

Im Kontext der strategischen Ausrichtung ist das tatsächliche Vorgehen in Kategorien zu erfassen (Übersicht 10). Damit wird ausgedrückt, ob sich die Aktivitäten des Amtes eher an den Bewerbern oder an den offenen Stellen ausrichten oder ob Kennziffern usw. für das Handeln ausschlaggebend sind. Hierbei ist auch der Stellenwert, der Existenzgründungen eingeräumt wird, zu berücksichtigen.

Die Arbeitsverwaltung ist zwar bestimmender Akteur in der regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass sie in die regionale Politik einbezogen ist und sie gestaltet. Dafür bedarf es neben einer entsprechenden strategischen Ausrichtung der Beteiligung an Runden Tischen, Arbeitskreisen, Ausschüssen und sonstigen Gremien, die im Rahmen der Implementationsanalyse nach Zahl, Aufgabenstellung und Zusammensetzung zu ermitteln wären. Von Bedeutung ist dabei, in welchen Gremien das Arbeitsamt Entscheidungen beeinflussen kann, also über Gestaltungsmacht verfügt. Dies wird mittelbar durch die Übernahme der Koordinationsfunktion mit ausgedrückt, die ebenfalls zu eruieren wäre.

Bei der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik ist die Verwaltung auf die Dienste Dritter angewiesen, die als Träger von Maßnahmen und Projekten fungieren können oder im Auftrag der Arbeitsverwaltung Dienstleistungen erbringen (Übersicht 11). Für den „Erfolg“ ist es relevant, ob in der Region ein leistungsfähiges und differenziertes Angebot existiert. Aus Sicht der Arbeitsverwaltung ist es wünschenswert, dass die Angebote der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur dauerhaft vorgehalten werden. Dies kann sich allerdings ins Negative wenden, wenn sich Verkrustungserscheinungen und „Trägerkartelle“ negativ auf die Qualität und Flexibilität des Angebots auswirken. Von daher ist das Spannungsverhältnis zwischen stabiler und leistungsfähiger Infrastruk-

Übersicht 11

Indikatoren zur Kooperation mit Trägern und Dritten

Indikator	Erläuterung / Mögliche Operationalisierung
Arbeitsmarktpolitische Infrastruktur: Stabilität vs. Verkrustung des Angebots	Art und Zahl einbezogener Dritter Zu- und Abgänge bei involvierten Dritten Zahl / Struktur der überwiesenen Teilnehmer / Arbeitslosen je Träger
Implementierung Dritte: Strukturangaben	Zahl und Art beauftragter Dritter (Vermittler, PSAs, Träger) Zahl, Zusammensetzung übernommener Fälle
Implementierung Dritte: Qualitätssicherung	Zahl und Art (vertraglicher) Zielvereinbarungen Zertifizierung nach Art der Maßnahme Trägercontrolling: Überwachung und Kontrolle Dritter

RWI

ESSEN

tur und Leistungsangebot einerseits und Wettbewerb unter den Anbietern andererseits wichtiger Teil dieses Untersuchungsschrittes.

Neben den deskriptiven Merkmalen wie Art und Zahl beauftragter Dritter zur Bestimmung der Struktur ist unter Qualitätssicherungsaspekten die Kontrolle und Begleitung der Träger ein wichtiger Gesichtspunkt. Bereits die Existenz eines systematischen Trägercontrollings kann Qualität und Kosteneffizienz der Maßnahmen verbessern und ist daher zu erfassen.

Weitere Aspekte sind die Existenz und Qualität von Zielvereinbarungen mit Trägern und Dritten, d.h. welche Inhalte in den Zielvereinbarungen geregelt werden, welche Konsequenzen und Sanktionen für die beteiligten Parteien vorgesehen sind und ob diese auch eingehalten werden sowie die Zertifizierung von Trägern als Qualitätsausweis und von Bildungsangeboten, die wohl noch einige Zeit von den Ämtern vorgenommen werden. Dabei sind nicht nur Zahl und Struktur der zertifizierten Angebote von Interesse, sondern auch die eingesetzten Entscheidungskriterien.


Angesichts der neuartigen Instrumente und deren erstmaligem Einsatz können die Kriterien und Indikatoren nur umschrieben werden – wie im vorigen Absatz erfolgt. Für die Entwicklung und Ausformulierung der Kriterien und Merkmale sowie deren Operationalisierungen kann im eigentlichen Evaluationsvorhaben auf die derzeit noch nicht vorliegenden (Zwischen-) Ergebnisse und Erfahrungen laufender Analysen zurückgegriffen werden. Dabei ist in erster Linie an Begleitforschungen zu den neuen Instrumenten (PSA, Vermittlungsgutscheine, Beauftragungen nach § 37 a SGB III) zu denken, deren Aufgabenstellung verwertbare Ergebnisse erwarten lässt<sup>5</sup>. Allerdings werden damit nicht alle Instrumente (z.B. Bildungsgutschein) abgedeckt, so dass eigene Erhebungen unumgänglich sind.

<sup>5</sup> IAB-Projektnr.: 10/6-544. Daneben sind auch die Ergebnisse des vom WZB im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Projektes zu berücksichtigen.

Übersicht 12

Indikatoren zur Kooperation mit anderen Ämtern

Indikator	Erläuterung / Mögliche Operationalisierung
Kooperation mit anderen Stellen	Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften und anderen Sozialversicherungsträgern (Gegenstand, Information, Qualität) Kooperation und Koordination mit anderen Arbeitsämtern



Es ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass zwar Doppelarbeiten vermieden werden sollen, die „Integrationsfähigkeit“ anderer Forschungsvorhaben und deren Ergebnisse allerdings eingeschränkt ist. Dies wird an anderer Stelle ausführlich begründet. Damit handelt es sich bei den im vorigen Absatz angesprochenen Projekten eher um eine Ausnahme, wenn Ergebnisse im Wesentlichen direkt und unmittelbar zu übernehmen sind<sup>6</sup>.

Ausführungen bezüglich der Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen stehen unter dem Vorbehalt der endgültigen Zuständigkeit und Aufgabenschnitts der JobCenter. Davon hängt die Ausgestaltung der Funktionen als vorgesehene integrierte Anlaufstelle und Koordination der Beteiligten ab. Entsprechende Untersuchungsfragen sollten erst dann entwickelt werden, wenn die Konturen sich deutlicher abzeichnen.

Ungeachtet dieser Unsicherheit sind zwei Aspekte festzuhalten (Übersicht 12). Zum einen die Kooperation der Arbeitsverwaltung mit anderen öffentlichen Stellen im Zuständigkeitsbezirk, insbesondere den Sozialämtern. Zum zweiten die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsämtern, insbesondere angrenzenden Ämtern. Letzteres ist allein schon vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass Arbeitsmärkte nicht mit Verwaltungsgrenzen übereinstimmen.

Gegenstand der Implementationsanalyse sind Art und Inhalte der Kooperation sowie die Beurteilung der Qualität. Die Analyse der Kooperationsbeziehungen kann auf Ergebnisse von wissenschaftlichen Begleitforschungen aufbauen. Neben den erwähnten Studien ist insbesondere die Evaluierung von MoZArt zu nennen, in deren Rahmen eine umfassende Analyse der Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeits- und Sozialämtern durchgeführt wird<sup>7</sup>. Aufgrund des Analysedesigns, der zu bearbeitenden Fragen und der vorgesehenen Erhebungsverfahren reichen die Ergebnisse dieses Evaluierungsvorhabens aus, um die Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden zu erfassen.

<sup>6</sup> Dass darüber hinaus laufende Projekte für ergänzende Informationen, für die Hypothesengenerierung, für die Überprüfung von Teilergebnissen der Implementationsanalyse heranzuziehen sind, sei an dieser Stelle der Vollständigkeit halber erwähnt.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die grundsätzlichen Ausführungen zum Einbezug anderer Projekte. Des Weiteren sind an dieser Stelle die Ergebnisse der Evaluierung von CAST zu berücksichtigen.

Übersicht 13

Indikatoren zum Personaleinsatz bei der Vermittlung

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Personaleinsatz	Vollzeitäquivalentes Personal
Vermittlungskapazität	Verhältnis der Zeitressourcen für Vermittlung zu Zeitressourcen des Personals insgesamt
Personelle Struktur des Vermittlungsangebots	Alter, Qualifikation, Berufs- und Markterfahrung, Vergütungsgruppe, Prämien der Vermittler und Berater
Qualifizierte Vermittlungskapazität	Zeitanteil qualifizierter Vermittler bzw. Berater an Zeitressourcen für Vermittlung
Auslastung:	
Bestand	Zahl Arbeitsloser je Vermittler
Veränderung	Zugang an Arbeitslosen je Vermittler

RWI

ESSEN

4.4 Input-Indikatoren

Die zentrale Variable für den Ressourceneinsatz bildet das Personal. Daher ist dem Personaleinsatz für die Beratung und Vermittlung von Ratsuchenden und Arbeitslosen einerseits sowie die Betreuung und Vermittlung von Arbeitgebern andererseits entsprechend Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei wird im Folgenden grundsätzlich von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) des Personaleinsatzes ausgegangen.

Hinsichtlich der Leistungen für Arbeitsuchende sind insbesondere die in Übersicht 13 aufgelisteten Indikatoren von Relevanz. Die Daten können, ebenso wie die bei der Betreuung/Stellenakquisition, aus den Geschäftsangeben der Arbeitsverwaltung<sup>8</sup> gewonnen werden.

Die Betreuung der Arbeitgeber und die Stellenakquisition sind aufgrund der angestrebten stärkeren Arbeitgeberorientierung der Arbeitsverwaltung angemessen zu berücksichtigen. Dabei ist die gerade aus Arbeitgebersicht wichtige Frage der Erreichbarkeit einzubeziehen (Übersicht 14).

Die Notwendigkeit, auf Veränderungen bei den Rahmenbedingungen und auf dem Arbeitsmarkt reagieren zu können, erfordert die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen (Übersicht 15)<sup>9</sup>. Von daher ist die herkömmliche statische Betrachtung um ein dynamisches Element zu erweitern und die Fähigkeit, auf Veränderungen bei Arbeitsangebot und -nachfrage mit entsprechender Disposition des Personaleinsatzes reagieren zu können, zu berücksichtigen.

<sup>8</sup> Basis der Geschäfts- und Prozessdaten sind v.a. CoArb, Colei, BewA und CoBer.

<sup>9</sup> Sie ist, auch im Vergleich zu „vor Hartz“, durch eine Befragung der Amtsleitungen zu ermitteln.

Übersicht 14

Indikatoren zum Personaleinsatz bei der Arbeitgeberbetreuung

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Betriebskontakte:	Zahl der Betriebskontakte nach Art (telefonisch, persönlich) <sup>1</sup>
Zahl Reichweite (Anzahl)	$\frac{\text{Zahl der Betriebskontakte}}{\text{Zahl Betriebe}} \cdot 100$
Reichweite (Beschäft.)	
Akquisitionskapazität	Zahl der Mitarbeiter in kontaktierten Betrieben in Relation zu Gesamtzahl der Beschäftigten <sup>2</sup> Zeitressourcen für Stellenakquisition im Verhältnis zu – Zeitressourcen Arbeitsamt-Personal insgesamt – Zeitressourcen für Vermittlung/Beratung bzw. im Bereich „Arbeitsmarktpartner“
Betreuungskapazität	Verhältnis der für die Betreuung der Arbeitgeber zur Verfügung stehenden Zeitressourcen an Gesamtheit der Personalressourcen.
Zugang für Arbeitgeber	Erreichbarkeit: Öffnungs- und Sprechzeiten für Arbeitgeber, Vorhalten fester Ansprechpartner

<sup>1</sup>In coBer werden die Betriebskontakte erfasst, wobei zwischen persönlichem (ohne Bildungs- und sonstige Maßnahmeträger) und qualifiziertem (d.h. sachbezogenem) telefonischen Kontakt unterschieden wird. – <sup>2</sup>Die Amtsmitarbeiter sind gehalten, bei Betriebskontakten wesentliche Merkmale des kontaktierten Unternehmens, so auch die Zahl der Mitarbeiter, zu erfragen und EDV-mäßig in coBer/BETRIEBE zu erfassen.



Übersicht 15

Indikatoren zur Anpassungsfähigkeit des Personaleinsatzes und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Anpassungsfähigkeit	Dauer der Anpassung von Vermittlungskapazitäten an Veränderungen bei Angebot oder Nachfrage
Motivation und Arbeitszufriedenheit der Arbeitsamtsmitarbeiter	Durch separate Erhebung (Befragung) der Amtsmitarbeiter und im Zusammenhang mit der Analyse der Kundenzufriedenheit zu ermitteln



Qualitativ ansprechende Arbeitsergebnisse werden auf Dauer nur von motivierten und engagierten Mitarbeitern erbracht. Daher ist die Arbeitszufriedenheit in die Analyse einzubeziehen. Dies ist insbesondere erforderlich, da die Mitarbeiter unter hohem Erfolgsdruck stehen und ihr Ansehen in der Öffentlichkeit durch den „Vermittlungsskandal“ Schaden genommen hat. Dabei ist – soweit möglich – zu differenzieren zwischen Faktoren die auf den Prozess der Neuorganisation zurückzuführen sind, und Bedingungen, wie sie unter „Normalbetrieb“ herrschen. Daraus ergeben sich zwei Anforderungen an die Analyse: Zum einen ist eine enge Abstimmung und wechselseitige Information mit den Bearbeitern des Evaluationspakets 2 „Organisatorischer Umbau

Übersicht 16

Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungen (Arbeitsuchende)

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Beratungs- und Betreuungsbedarf von Arbeits-suchenden <sup>1</sup>	Ergebnisse des „Screenings“ (Ersteinschätzung) Zuteilung in Klientengruppen (Info-, Beratungs-, Betreuungskunde)
Betreuungsintensität Arbeitsuchender (qualitativ)	Verbindlichkeit und Zielgerichtetheit des Vorgehens, klare und realistische Eingliederungsvereinbarungen Flexibilität des Vorgehens Einschaltung internes/externes Case-Management
Betreuungsintensität Arbeitsuchender (quantitativ)	Durchschnittlicher Zeitaufwand nach Klientenart Zahl der Kontakte/Beratungen Einbeziehung der Fachdienste Durchgeführte Profilings/abgeschlossene Eingliederungs-vereinbarungen Case-Management (Fallmanager)
Aktivierung, Unter-stützung Eigeninitiative	Zahl und Häufigkeit verwendeter Suchkanäle Zahl abgesandter Bewerbungen/Anfragen Nutzung Selbstinformationsangebote
Auswahl weiterer Instrumente	Entscheidungsfaktoren Auswahl weiterführender Instrumente (ggf. in Kombination)
Kundenzufriedenheit	Befragung der Klientelgruppen

<sup>1</sup>Hinsichtlich der Berücksichtigung laufender und geplanter Untersuchungen gelten die oben gemachten Ausführungen sinngemäß für alle aufgeführten Indikatoren und Merkmale.



der Bundesanstalt für Arbeit“ erforderlich<sup>10</sup>. Zum anderen sind die notwendigen Informationen kaum aus Geschäfts- und Prozessangaben zu extrahieren, sondern erfordern zusätzliche Erhebungen, sowohl bei Mitarbeitern<sup>11</sup> als auch bei Kunden (s.u.).

4.5 Leistungserbringung und Nutzungsintensität

Die Einhaltung von Qualitätsstandards für die Erbringung von Dienstleistungen öffentlicher Stellen wird in Deutschland nicht extern geprüft oder zertifiziert. Eine vollständige Implementationsanalyse muss jedoch die Qualität der individuellen Beratung und Betreuung erfassen und in die Bewertung einbeziehen. Die im vorigen Abschnitt aufgeführten Input-Faktoren geben zwar wichtige Hinweise. Doch verfügt nicht jeder formal Qualifizierte auch über die sozialen und kommunikativen Kompetenzen, um den „richtigen Ton“ im Umgang mit den jeweiligen Klienten zu treffen. Exemplarisch seien die bei-

<sup>10</sup> Wie in der Literaturanalyse angesprochen, ist die organisatorische Reform der Arbeitsverwaltung nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.


<sup>11</sup> Sofern es die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zulassen, sollten die Ergebnisse mit bereits durchgeführten Mitarbeiterbefragungen verglichen werden. Angesichts der ständigen Organisationsreformen bei der Arbeitsverwaltung schließt dieser Analyseteil auch die Frage ein, inwieweit die Arbeitsämter und ihre Mitarbeiter inzwischen weniger „reformresistent“ geworden sind.



Übersicht 17

**Indikatoren zu den Selbstinformationssystemen**

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Selbstinformationssysteme und virtueller Arbeitsmarkt	Zahl veröffentlichter Bewerberprofile Zahl veröffentlichter Stellenangebote Kenntnis und Akzeptanz der Systeme Nutzung verschiedener Informationswege durch Arbeitsuchende und potenzielle Arbeitgeber



den Gruppen der Langzeitarbeitslosen mit persönlichen Problemen einerseits und Inhaber von Handwerksbetrieben andererseits genannt. Erhebungsinstrumente zur Erfassung der Dienstleistungsqualität sind die bereits erwähnten Befragungen der Mitarbeiter von Arbeitsämtern und der Klienten (Arbeitsuchende, Unternehmer)<sup>12</sup>.

Im Zusammenhang mit der Dienstleistungserbringung sollten auch „weiche“ Wirkungen auf die Kunden, wie die Aktivierung und Unterstützung der Eigeninitiative, erfasst werden<sup>13</sup> (Übersicht 16).

Die intensivere Nutzung der Selbstinformationsangebote ist ein wichtiges Element im Hinblick auf eine schnellere und effizientere Wiedereingliederung (Übersicht 17). Die Nutzung der Selbstinformationsangebote und das Suchverhalten allgemein werden bereits in repräsentativen Erhebungen des IAB zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot ermittelt. Auf diese Daten sollte die Prozessanalyse zurückgreifen (IAB-Projekt Nr.2-382, dargestellt in Magvas, Spitznagel 2002).

Die Qualität der arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen umfasst auch die für Arbeitgeber erbrachten Leistungen, insbesondere der Beratung und der Vermittlung (Übersicht 18). Die Informationen müssten durch eine Befragungsaktion gesammelt werden.

Die Beteiligung der Arbeitsämter am Arbeitsmarktausgleich (Übersicht 19) wird herkömmlicherweise über die Indikatoren Einschaltungsgrad, Ausschöpfungsgrad und Marktbeteiligung gemessen (Walwei 1995).

Abschließend ist Hinweis zur Frage der Kostenwirksamkeit des Arbeitsamts-handelns notwendig. Wie in der Literaturanalyse dargestellt, ist für die Berücksichtigung von Kostenfragen bei der Verwaltungssteuerung die Erfassung

<sup>12</sup> Die verschiedenen von der Klientel abzufragenden Aspekte sollten möglichst in andere Erhebungen (z.B. Teilnehmerbefragungen) integriert werden. Ergänzt werden sollte dies durch Fallstudien in ausgewählten Arbeitsämtern, wo durch teilnehmende Beobachtungen die sozialen und kommunikativen Aspekte weitergehend erfasst werden könnten.

<sup>13</sup> Zum Problem der Messung von Beschäftigungsfähigkeit vgl. Deeke, Kruppe (2003).

Übersicht 18

Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungen (Unternehmen)

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
Qualitative Betreuungsintensität der Arbeitgeber	Ermittlung des Anliegens und des Beratungs- und Betreuungsbedarfs Adäquate Ansprache, Verbindlichkeit und Zielgerichtetheit des Vorgehens Flexibilität des Vorgehens Analyse der Stellenanforderungen Verbindlichkeitsgrad
Quantitative Betreuungsintensität der Arbeitgeber	Durchschnittlicher Zeitaufwand je eingeworbener offener Stelle Häufigkeit der Kontakte in Relation zu eingeworbener Vakanz Eingeschlagene Such- und Kontaktwege
Akquisitionserfolg	Veränderung der Zahl der gemeldeten offenen Stellen Verhältnis von Zahl (persönlicher) Arbeitgeberkontakte zu Zugang offener Stellen
Kundenzufriedenheit <sup>1</sup>	Befragung der Klientengruppen erforderlich

<sup>1</sup>Hinsichtlich der Berücksichtigung laufender und geplanter Untersuchungen gelten die oben gemachten Ausführungen sinngemäß.



Übersicht 19

Indikatoren zur Beteiligung am Arbeitsmarktausgleich

Indikator	Mögliche Operationalisierung / Erläuterung
„Marktanteil“ (Anteil des Arbeitsamts an Stellenbesetzung insgesamt)	$\frac{\text{Vermittlung in Stellen über 7 Tage}}{\text{Einstellungen}} \cdot 100$
„Einschaltungsgrad“ (Einschaltung des Arbeitsamts durch Unternehmen bei Stellenbesetzung)	$\frac{\text{Abgang an Stellenangeboten}}{\text{Einstellungen}} \cdot 100$
„Ausschöpfungsgrad“ (Anteil der über das Arbeitsamt vermittelten Stellen an der Besetzung der gemeldeten offenen Stellen)	$\frac{\text{Vermittlung in Stellen über 7 Tage}}{\text{Abgaben an Stellenangeboten}} \cdot 100$



und Zuordnung von Kosten zu Produktgruppen erforderlich. Diese Managementaufgabe ist bei dem Aufgabenblock der Neuorganisation von Verwaltungsführung und -steuerung anzusiedeln und nicht im Rahmen der Implementation zu untersuchen. Sofern hierzu während der Laufzeit der Evaluation verwertbare Ergebnisse bereitgestellt werden, sind diese bei der Prozessanalyse und beim Monitoring zu berücksichtigen.

4.6 Monitoring der Leistungserbringung: Output-Indikatoren

Wie an mehreren Stellen – insbesondere bei den Analysevorschlügen zu den einzelnen Instrumenten im vierten Kapitel – deutlich wird, plädieren wir dafür, dem output-orientierten Monitoring, d.h. der quantitativen Deskription der zeitlichen Entwicklung jener Zielgrößen, auf die die Hartz-Reform Ein-

fluss nehmen will, einen hinreichend großen Stellenwert beizumessen. Dies gilt vor allem aus zwei Gründen.

Zum einen sollte nicht übersehen werden, dass es trotz elaborierter theoretisch-konzeptioneller Vorarbeiten voraussichtlich Bereiche und Fragestellungen geben wird, für die ökonometrische Wirkungsanalysen nicht alle gewünschten Antworten geben werden können, weil die hierfür benötigten Daten nicht in der erforderlichen Differenziertheit zur Verfügung stehen. Als pragmatischer Ausweg bietet sich der systematische Aufbau differenzierter Zeitreihen über die (Brutto-) Entwicklungen in den betreffenden Bereichen an. Solche Zeitreihen eröffnen u.a. einen ersten, durchaus nicht trivialen forschungspragmatischen Blick auf die grundlegenden Veränderungen im fraglichen Zeitraum von 2001/02 bis 2005/06 und können somit dazu beitragen, durch simultane Betrachtung gleichzeitiger Entwicklungen bestimmte Fehlattraktionen auf einzelne Instrumente oder Novellierungen von vorne herein zu vermeiden.

Zum anderen zielen die mit der Hartz-Reform intendierten Veränderungen in nicht unerheblichem Maße auf die Organisation und das Handeln der BA und deren Arbeitsämter selbst. Somit wird das Handeln der dort Agierenden ebenfalls zum Evaluationsgegenstand; d.h., nicht nur die eingesetzten Instrumente, sondern auch deren Einsatz soll einer Bewertung zugänglich gemacht werden. Umfang, Art und Qualität der Dienstleistungserbringung durch die Arbeitsämter und der von ihr Beauftragen Dritten sind deshalb, methodisch gesprochen, nicht nur – analog zu den wirtschaftlichen und regionalen Rahmenbedingungen – als Kontrollvariablen in die Wirkungsanalysen zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu berücksichtigen, sondern sind selbst Zielvariable der Evaluation. Im Rahmen des Monitoring kommt daher der quantifizierenden Berichterstattung über den Output der Arbeitsämter, also der Frage, mit welchem Resultat (vermittelte Stelle, Bildungsgutschein, PSA-Anstellung usw.) die Arbeitslosen und Arbeitsuchenden das Arbeitsamt wieder „verlassen“, eine wichtige Funktion zu. Mittels eines output-orientierten Monitoring wird es möglich, die unmittelbaren Auswirkungen der Hartz-Reform auf der konkreten Handlungsebene der beratenden und vermittelnden Akteure nachzuzeichnen.

In den einzelnen Auswertungsvorschlägen im vierten Kapitel sind alle für das Monitoring des Arbeitsamtshandelns erforderlichen Fragen und Indikatoren enthalten. Zusätzlich zu der dort nach Instrumenten oder Regelungsbereichen geordneten Darstellung werden diese in Übersicht 20 zusammengefasst. Die Darstellung bezieht sich der Einfachheit halber auf die neuen Instrumentarien und Regelungen, wie sie durch die Reformgesetze geschaffen wurden bzw. werden sollen. Für die Zeit „vor Hartz“ müssen die davon abweichenden früheren Instrumente und Regelungen entsprechend zugeordnet werden.

Übersicht 20

**Indikatoren zum Output der Arbeitsamtsaktivitäten**  
ausgewählte Beispiele

Indikator	Operationalisierung (Zähler) <sup>1</sup>
1. Eingliederung	Zahl der vermittelten Stellen und Zugänge in Selbstständigkeit insgesamt
1.1 ... ohne weitere Eingliederungshilfen	Zahl der vermittelten Stellen ohne EGZ
1.2 ... mit Eingliederungshilfen (EGZ, Eingliederungsleistungen im Rahmen von ALG II)	Zahl der vermittelten Stellen mit EGZ, Einstiegsgeld
1.3 Unterstützung der Existenzgründung (Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss)	Zugänge in Selbstständigkeit mit – Existenzgründungszuschlag – Überbrückungsgeld
2. Vermittlung an Intermediäre	
2.1 Beauftragung Dritter zur Vermittlung (§ 37a SGB III)	Zahl der Zuweisungen an Dritte zur Vermittlung
2.2 PSA	Zahl der Zuweisungen („Vorschläge“) in PSA Zugänge in PSA
2.3 Trägermaßnahmen	Zahl der Zuweisungen in Trägermaßnahmen
2.4 Trainingsmaßnahmen und Eignungsfeststellung	Zahl der Zuweisungen in – Trainingmaßnahmen – Maßnahmen zur Eignungsfeststellung
2.5 Außerbetriebliche und überbetriebliche Ausbildung	Zahl der Vermittlungen in außer- oder überbetriebliche Ausbildungsstellen
3. Ausstellung von Vermittlungsgutscheinen	Zahl der ausgestellten und eingelösten Vermittlungsgutscheine
4. Ausstellen von Bildungsgutscheinen	Zahl der ausgestellten und eingelösten Bildungsgutscheine
5. Übermittlung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen	Zahl der Vermittlungen in ABM, befristete Beschäftigungsmöglichkeiten, Infrastrukturmaßnahmen
6. Bewilligung / Gewährung weiterer Förderung	
6.1 Transferleistungen (Transfer-KUG, Transfermaßnahmen)	Zugänge in Transfer-KUG / Transfermaßnahmen
6.2 Altersteilzeit	Zahl der Anträge und Bewilligungen von Altersteilzeit
6.3 Freie Förderung	Zugänge in sonstige Maßnahmen der freien Förderung
7. Setzen von Sanktionen und Anreizen	
7.1 Verhängung von Sperrzeiten	Zahl, Dauer und Höhe der verhängten Sperrzeiten
7.2 Gewährung von Einstiegsgeld (für ALG II-Bezieher)	Anzahl und Höhe des gewährten Einstiegsgelds
Datenbasis: BewA und CoLei. – <sup>1</sup> Nenner: Zugänge in Arbeitslosigkeit und Job-to-Job-Vermittlungen Arbeitsuchender (Bezugsbasis pro Arbeitsamt)	
<div>RWI ESSEN</div>	

**5. Besonderheiten auf der Makroebene**

Wie eingangs erwähnt, unterscheidet sich die prinzipielle Vorgehensweise auf der Makroebene nicht von der auf der Mikroebene, d.h. auch hier sind die drei beschriebenen Schritte durchzuführen. Im Detail existieren auf der Makro-

ebene jedoch einige Besonderheiten, auf die genauer eingegangen werden soll. Das Ziel einer Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der Makroebene muss es sein, die Wirkung *aller* Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf aggregierter Ebene umfassend zu ermitteln.

### 5.1 Effektivität der Arbeitsmarktpolitik

In einem ersten Schritt gilt es deshalb wieder, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu untersuchen. Hierbei sind die konzeptionellen Herausforderungen grundsätzlich die gleichen wie auf der Mikroebene. Wiederum ist es entscheidend, eine überzeugende Antwort auf eine kontrafaktische Frage zu finden, die in diesem Fall lautet: „Wie hätte sich der Wert einer adäquaten Ergebnisvariablen (z.B. der Arbeitslosenquote) verändert, wenn die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eine andere gewesen wäre?“

Auch die durch diese Frage implizierte Situation ist unbeobachtbar und erzwingt die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks durch entsprechende Annahmen. Ein besonderes Augenmerk muss hierbei allerdings auf der möglichen Endogenität der Maßnahmen liegen. Dies bedeutet, dass eine Arbeitsmarktpolitik, die sich an der vorliegenden Arbeitsmarktsituation orientiert, dazu führt, dass bestimmte Ergebnisvariablen (z.B. die Höhe der Arbeitslosenquote oder der Anteil an Langzeitarbeitslosen) die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik beeinflusst und nicht umgekehrt. Darüber hinaus müssen mögliche Interdependenzen der Einzelmaßnahmen („Maßnahmenmix“) und das Zusammenspiel der Arbeitsmarktpolitik des Bundes mit jener der Bundesländer berücksichtigt werden.

### 5.2 Effizienz der Arbeitsmarktpolitik

Der zweite Schritt besteht in der Ermittlung der Effizienz der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Hierbei ist unerwünschten Nebeneffekten der Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit zu schenken (Calmfors 1994):

- Verdrängungseffekte (*displacement effects*): Maßnahmenteilnehmer besetzen Arbeitsplätze, die ohne die Maßnahme von Nicht-Teilnehmern besetzt worden wären.
- Substitutionseffekte (*substitution effects*): Die Arbeitsnachfrage nach anderen Typen von Nicht-Teilnehmern geht zurück, da sich die Lohnrelationen durch die Maßnahme verändern.
- Mitnahmeeffekte (*deadweight loss*): Es werden Maßnahmen gefördert, die auch ohne die Förderung durchgeführt worden wären.
- Steuereffekte (*tax effects*): Die Finanzierung der AAMP über Steuern wirkt auf Nicht-Teilnehmer.

Darüber hinaus muss eine Abschätzung der Einsparungen und Entlastungen erfolgen, die gegebenenfalls durch eine Reduktion der Arbeitslosenzahlen zustande kommen.

### 5.3 Implementations- und Prozessanalyse

Der abschließende Schritt besteht wiederum aus der Ermittlung der Ursachen für die festgestellte Effektivität bzw. Effizienz der Arbeitsmarktpolitik. Dies bezieht sich auf der Makroebene vor allem auf die Qualität der Umsetzung der Maßnahmen auf der Ebene der Landesarbeitsämter und der Arbeitsamtsbezirke. Als Kriterien hierfür bieten sich folgende Leitfragen an:

- Wie ermitteln die lokalen Arbeitsämter die lokale Arbeitsmarktsituation, d.h. welche Informationen liegen dem Entscheidungsprozess über die Verausgabung der vorhandenen Mittel zugrunde und wie werden diese verarbeitet? Werden hierfür Arbeitsmarkt- und Bedarfsanalysen durchgeführt und regelmäßig überprüft bzw. fortgeschrieben?
- Welchen Einfluss auf diesen Entscheidungsprozess haben die jeweiligen Landesarbeitsämter?
- Findet eine Zusammenarbeit oder ein Informationsaustausch mit anderen Arbeitsämtern in der Region statt?
- Werden externe Experten zu Rate gezogen?
- Gibt es ein lokales Monitoringsystem? Erfüllt es die wesentlichen Funktionen (*watching, mapping, alarming*) und fließen die Ergebnisse in die weitere Umsetzung von Maßnahmen ein?
- Nach welchen Kriterien, werden die Mittel von den Landesarbeitsämtern auf die lokalen Arbeitsämter verteilt?
- Haben die lokalen Arbeitsämter einen Einfluss auf diesen Prozess?

Die Kriterien und Indikatoren für die Erfassung und Bewertung der Aktivitäten auf der Ebene der einzelnen Ämter wurden im Zusammenhang mit dem Ansatz der Implementations- und Prozessanalyse bereits in Abschnitt 4 dargestellt. Hinzuweisen ist vor allem auf die Faktoren, die als Rahmenbedingung auf die Dienstleistungserbringung Einfluss nehmen, wie das Verfahren der vertikalen Mittelverteilung (Abschnitt 4.2). Des Weiteren sei auf die Ausführungen im Zusammenhang mit der Entwicklung und Umsetzung regionaler Arbeitsmarktstrategien hingewiesen, einschließlich der Fragen zum Stellenwert von Arbeitsmarktanalysen und Monitoring für die regionale Politikgestaltung (Abschnitt 4.3).

Die Antworten auf diese Fragen können einen entscheidenden Einfluss auf die adäquate Evaluationsstrategie im ersten und zweiten Schritt haben, insbesondere auf die Wahl der Ergebnisgröße und die Abbildung der Arbeits-

marktpolitik. Deshalb müssen diese Informationen bereits zu Beginn der Evaluierung auf der Makroebene ermittelt werden.

## 6. Sonstige Effekte der Reformen

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist neben dem Erarbeiten einer Evaluationsstrategie eine umfassende Monitoringkonzeption. Erforderlich sind nicht nur Aussagen zur Effizienz und Effektivität sowie den Variablen, die diese beiden Größen beeinflussen, sondern auch statistische Basisinformationen.

Weiterhin muss das Evaluationskonzept der Tatsache Rechnung tragen, dass – so unbefriedigend dies im Einzelfall auch sein mag – aufgrund praktischer Probleme wie Datenverfügbarkeit, Übergangsfristen usw., nicht für alle Maßnahmen bzw. Reformkomponenten exakt quantifizierbare Resultate ermittelt werden können. Ein solches generelles Messproblem besteht z.B. beim Ziel des Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit.

Auch sind die Eingriffe – vor allem durch Hartz IV – in soziale Besitzstände erheblich. Die Betrachtung der Wirkungen einer Erhöhung des ökonomischen Drucks auf nicht arbeitswillige Arbeitslose unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten ist die eine Seite der Medaille. Soweit allerdings nicht genügend Arbeitsplätze – auch im Geringqualifiziertenbereich, einschl. von Mini- und Midi-Jobs – angeboten werden, kann der betroffene (Langzeit-) Arbeitslose auch bei Arbeitswilligkeit den Kürzungen kaum entgehen. Die Frage zu beantworten, ob es sich dabei um eine sozial gerechte politische Entscheidung handelt oder nicht, ist nicht Aufgabe der Evaluation. Allerdings ist es ihre Aufgabe, die Auswirkungen der Änderungen auf die soziale Lage der Betroffenen zu beschreiben und die Allokationswirkungen der neuen Politik zu analysieren. In diesen Fällen ist es erforderlich, Methoden einzusetzen, die zumindest eine approximative Bewertung und Einschätzung zulassen.

Unser Vorschlag sieht daher ein Verfahren vor, bei dem sich verschiedene Analyseverfahren und -ebenen wechselseitig ergänzen. Und zwar:

1. Eine Beschreibung der Inputs- und Outputs (Monitoringfunktion) auf Ebene der einzelnen Regelungen, Instrumente bzw. Maßnahmen. Hierzu werden sowohl Sekundärauswertungen vorhandener Datenquellen vorgenommen als auch umfangreiche eigene Erhebungen vorgeschlagen. Im vierten Kapitel werden die in diesem Kontext zu analysierenden Fragen im Detail beschrieben.
2. Die Durchführung von Effektivitäts- und Effizienzanalysen, soweit aufgrund der Datenlage und des jeweiligen Zeitpunkts des Inkrafttretens der Regelung möglich.

3. Eine Gesamtwürdigung der einzelnen Maßnahmen und ihrer Wirkungen, auch unter Berücksichtigung anderer zu diesem Fragenkomplex angefertigter Studien. Hierbei ist zudem auf die angesprochenen sozialen Wirkungen der Neuregelungen einzugehen.
4. Schließlich wird dieses *bottom up*-Konzept durch eine makroökonomische Analyse (fünftes Kapitel) der Wirkungen der Reformen im Gesamtzusammenhang abgerundet. Auch bei diesem Arbeitsschritt sollten sich ökonomische Verfahren und statistisch-interpretative Methoden ergänzen. Auch hier wird auf die sozialen Auswirkungen eingegangen.

Diese Untersuchungsaufgabe und die Notwendigkeit einer umfassenden Implementationsanalyse erfordern ein interdisziplinäres Vorgehen. Arbeitsmarktpolitik ist auch nach den Neuregelungen in Teilen Sozialpolitik. Vor allem der Wechsel der Zielsetzung im Bereich ABM und z.T. auch bei ALG II-Beziehern (Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit) erfordert die Entwicklung neuer Evaluations- und Messkonzepte.



## Drittes Kapitel

### Datenanforderungen und -verfügbarkeit

In diesem Kapitel werden *Standardvariablensets* dargestellt, die nachfolgend in den Evaluationskonzepten der beiden folgenden Kapitel verwendet werden. Zusätzlich wird es notwendig sein, die hier genannten Informationen punktuell durch weitere Daten zu ergänzen – darauf wird im jeweiligen Fall gesondert hingewiesen. Ein Erhebungskonzept inklusive Stichprobenplan findet sich im sechsten Kapitel.

#### 1. Individualdaten auf Arbeitnehmerebene

Auf der Ebene individueller (arbeitsloser) Arbeitnehmer stellen die *Integrierten Erwerbsbiografien* (IEB) des IAB die Hauptdatenquelle dar. Dieser Datensatz ist gewissermaßen als *root*-Datei aufgebaut, die mit weiteren Datenquellen verknüpft werden kann. Diese weiteren Quellen umfassen die *Beschäftigtenhistorik* (BeH), die *Leistungsempfängerhistorik* (LeH), die *Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei* (MTG) sowie den *Arbeitsuchendenstatus aus dem Bewerberangebot* (AST-BewA). Der IEB-Datensatz enthält somit Individualdaten, die es erlauben, die Erwerbsverläufe individueller Arbeitnehmer nachzuzeichnen.

Für die Umsetzung des vorgeschlagenen Evaluationskonzepts sollte die Ziehung der Teilnehmerstichproben aus der MTG erfolgen. Die Vergleichsgruppenstichproben für ungeforderte arbeitslose Arbeitnehmer sollten aus AST-BewA gezogen werden, da diese eine vergleichbare Informationsfülle wie die MTG enthält. Da nicht auszuschließen ist, dass einzelne arbeitslose oder arbeitsuchende Arbeitnehmer keinen Eintrag in AST-BewA haben, muss hierfür angenommen werden, dass es sich hierbei um einen rein zufälligen, also *nicht systematischen* Prozess handelt.

Im Folgenden wird sich zeigen, dass im IEB-Datensatz nicht alle für die Umsetzung des vorgeschlagenen Konzepts relevanten Informationen enthalten sind. Fehlende Merkmale müssen daher durch den Evaluator erhoben und mit den vorhandenen Daten verknüpft werden.

### 1.1 Sozio-ökonomische Charakteristika

Im IEB-Datensatz sind über die Verknüpfung zu AST-BewA bzw. MTG folgende Informationen in der Regel bis nahe an den aktuellen Rand enthalten.

#### *Allgemeine sozio-ökonomische Charakteristika:*

- Zuständiger Arbeitsamtsbezirk (aus: Geschäftsstellennummer)
- Geschlecht
- Alter (aus: Geburtsdatum)
- Schulabschluss (kein Schulabschluss, Hauptschulabschluss, Mittlere Reife/Fachoberschulreife, Fachhochschulreife, Abitur/Hochschulreife)
- Einreisestatus (Aussiedler, Zuwanderer, Asylberechtigter, Asylbewerber, Kontingentflüchtling, Übersiedler)
- Jahre des Aufenthalts in Deutschland (aus: Einreisedatum)
- Staatsangehörigkeit (Nationenkennzahl)
- Kinderanzahl
- Familienstand (allein lebend, nicht verheiratet in häuslicher Gemeinschaft, verheiratet)
- Alleinerziehend (ja, nein; aus: Familienstand)
- Geburtsdatum des jüngsten Kindes
- Art der letzten abgeschlossenen Berufsausbildung (betriebliche Ausbildung, außerbetriebliche Ausbildung, Berufsfachschule, Fachschule, Fachhochschule, Hochschule/Uni, keine Ausbildung)
- Qualifikation (in 12 Kategorien, z.B. Spitzenkräfte, Kräfte mit Hochschulniveau, Hilfskräfte)
- Berufserfahrung (ja/nein)
- Gesundheitliche Einschränkungen (ja/nein)
- Schwerbehinderung (anerkannt, gleichgestellt, Gleichstellung möglich, nicht schwerbehindert)
- Behinderungsgrad (in Prozent)

#### *Charakteristika des Status vor der Arbeitsuche/Arbeitslosigkeit:*

- Erwerbsstatus vor Arbeitsuche (in 53 Kategorien, z.B. Beschäftigung, Selbständige/Mithelfende, sonstige Erwerbstätigkeit, Schule/Studium/sonstige schulische Ausbildung, betriebliche Ausbildung, Arbeitsunfähigkeit, erneute Meldung nach Meldeversäumnis/mangelnder Verfügbarkeit, Meldung auf Veranlassung des Sozialhilfeträgers u.a.)

- Wirtschaftszweig des letzten Beschäftigungsbetriebs (NACE-Klassifikation)
- Letzte abgeschlossene Ausbildung vor Arbeitsuche (Berufskennziffer)
- Letzte Erwerbstätigkeit vor Arbeitsuche (Berufsklasse)
- Art der letzten Tätigkeit (26 Kategorien, z.B. außerbetriebliche Ausbildung erfolgreich abgeschlossen; ABM; Arbeitsentgeltzuschuss; Krankheit/Arbeitsunfähigkeit bis 6 Wochen; Ortswechsel/Umzug)
- Beendigung des letzten Arbeitsverhältnisses (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, gegenseitiges Einvernehmen, befristet, ungekündigt)
- Arbeitszeit der letzten Beschäftigung (Vollzeit, Teilzeit, Heimarbeit)

*Charakteristika der gesuchten Tätigkeit:*

- Bereitschaft, befristeten Arbeitsvertrag anzunehmen (ja/nein; aus: gewünschte Beschäftigungsdauer)
- Gewünschte Arbeitszeit der gesuchten Tätigkeit (nur Vollzeit, nur Teilzeit, Heimarbeit, Teilzeit oder Vollzeit)
- Bereitschaft zur Schichtarbeit (ja/nein; aus: gewünschte Arbeitszeit der gesuchten Tätigkeit)

*Charakteristika des Status beim Arbeitsamt:*

- Leistungsart (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe usw. in insgesamt 79 Kategorien)
- Art der Beratung durch Stamm-Team bzw. Sonder-Team (in 45 Kategorien, z.B. Profiling, Einschaltung Dritter, Eingliederungsvereinbarung, Beratungen usw.)
- Anzahl der Vermittlungsvorschläge

Im IEB-Datensatz sind hinsichtlich der sozio-ökonomischen Charakteristika die für die Evaluation notwendigen *Partner- und Kinderinformationen* nicht hinreichend differenziert vorhanden. Insbesondere fehlen der Arbeitsmarktstatus von Lebenspartnern und gegebenenfalls Kindern völlig. Für die Befragung der Teilnehmer- und Vergleichsgruppen sollte der Fragebogenteil „*Informationen zum sozio-ökonomischen Hintergrund*“ somit folgende ergänzenden Informationen erfassen

- aktueller Arbeitsmarktstatus (monatliches Kalendarium)
- Familienstand (aufgeschlüsselt nach: unverheiratet und allein lebend, verheiratet und zusammen lebend, verheiratet und getrennt lebend, zusammen lebend aber nicht verheiratet, geschieden, verwitwet)
- Anzahl der Kinder *im Haushalt* (unter und über 15)

- Kinder in Schule oder Berufsausbildung
- Arbeitsmarktstatus der Kinder (falls nicht in Ausbildung; Kategorien vgl. Abschnitt 1.2 im dritten Kapitel)
- Arbeitsmarktstatus des Partners (falls vorhanden; Kategorien vgl. Abschnitt 1.2 im dritten Kapitel)

## 1.2 Aktueller Arbeitsmarktstatus und Arbeitsmarkthistorie

Für die Evaluation werden für die Abbildung der Ergebnisgrößen und wichtiger Kontrollvariablen des Weiteren folgende Informationen benötigt:

- aktueller und vergangener Arbeitsmarktstatus in den Kategorien:
  - sozialversicherungspflichtig beschäftigt (getrennt Vollzeit/Teilzeit)
  - selbständig
  - arbeitslos gemeldet
  - in Maßnahme des Arbeitsamtes
  - in anderer Maßnahme (ESF-gefördert o.ä.)
  - arbeitsuchend
- für Maßnahmephasen:
  - Art von Maßnahme
  - erfolgreiche Beendigung oder vorzeitiger Abbruch?
- Der vergangene Arbeitsmarktstatus sollte eine möglichst detaillierte Abbildung der *Arbeitsmarkthistorie* für ca. zwei Jahre vor Eintritt in eine Maßnahme bzw. in die Arbeitslosigkeit bieten.

Die Beschäftigten- und Leistungsempfängerhistorik (BeH und LeH) der BA, die im IEB-Datensatz integriert sind, bieten eine tagesgenaue Abbildung der Arbeitsmarkthistorie für einen hinreichend langen Zeitraum. Diese Daten enthalten jedoch keine Information über Arbeitsuchende, die sich nicht arbeitslos gemeldet haben, sowie über nicht durch die Arbeitsämter geförderte Selbständige<sup>1</sup>.

Der *aktuelle* Arbeitsmarktstatus ist in den Daten der BA jedoch vom Jahresende aus gesehen nur mit einer zeitlichen Verzögerung von acht bis zwölf Monaten vorhanden und muss für die Evaluationsberichte daher selbst erhoben werden. Für die Befragung der Teilnehmer- und Vergleichsstichproben sollte der Fragebogenteil „Aktueller Arbeitsmarktstatus“ daher den Arbeitsmarktstatus (Kategorien vgl. oben) der jeweiligen Person in Form eines *monatlichen Kalendariums* erfassen.

<sup>1</sup> Dies stellt jedoch kein Problem dar, da das vorgeschlagene Evaluationskonzept lediglich eine Datenerhebung für von der KfW geförderte Existenzgründer vorsieht. Für diese sind die Adressen über die KfW zu beziehen.

### 1.3 Weitere Individualinformationen

Des Weiteren sind auf der Ebene individueller Arbeitnehmer folgende Informationen relevant:

- verhängte Sperrzeiten (inkl. Dauer)
- Fehlverhalten, das nicht mit einer Sperrzeit sanktioniert wurde
- Ergebnisse des Profilings bzw. der Eignungsfeststellung (insbesondere Informationen zur Beschäftigungsfähigkeit, vgl. Abschnitt 6.1 im vierten Kapitel)
- Vorschlag für Überweisung in PSA
- Ausstellung und Einlösung eines Bildungsgutscheins
- Ausstellung und Einlösung eines Vermittlungsgutscheins.

Diese Informationen werden derzeit nicht vollständig erfasst und stehen nicht alle für Evaluationszwecke zur Verfügung. Für eine Umsetzung des vorgeschlagenen Evaluationskonzepts ist es allerdings unerlässlich, dass die hier bestehenden Datenlücken geschlossen werden.

Derzeit befindet sich in der BA die Informationsplattform „Virtueller Arbeitsmarkt“ in der Planung. Diese sieht die vollständige Erfassung aller Aktivitäten der Arbeitsämter vor. Darüber hinaus soll dieses Softwaresystem einen Austausch über Stellen- und Bewerberinformationen ermöglichen. Wenn es – wie vorgesehen – im Laufe des Jahres 2004 implementiert werden sollte, dann könnten die darin erfassten Informationen für den Evaluationsbericht Mitte 2006 unter Umständen als zusätzliche Datenbasis dienen. Derzeit kann weder abgeschätzt werden, welche Informationen dort genau erfasst werden, noch ob die Umsetzung tatsächlich im Jahr 2004 erfolgt und ob bzw. wie die erfassten Daten für Evaluationszwecke zugänglich gemacht werden können. Daher erscheinen eigene Erhebungen auch zu diesem Themenkomplex unumgänglich.

## 2. Individualdaten auf Unternehmensebene

Auf der Ebene einzelner Unternehmen werden Informationen zu deren Charakteristika und zu deren Kontaktsituation zu Arbeitsämtern benötigt.

### *Charakteristika der Unternehmen*

- Branche
- Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Teilzeit/Vollzeit)
- Anzahl der geringfügig Beschäftigten (Mini-Jobber)
- Anzahl der Midi-Jobber

- Gründungsjahr
- eingeständiges Unternehmen, Tochter, Filiale
- Durchführung von Organisationsänderungen (ja/nein und Art)
- Entwicklung der Auftragslage (Kategorien)
- Entwicklung der Investitionen (Kategorien)
- Entwicklung des Umsatzes (Kategorien)
- Entwicklung der Produktivität (Kategorien)
- Gültigkeit eines Tarifvertrages.

#### *Kontaktsituation zu den Arbeitsämtern*

- Werden offene Stellen regelmäßig beim Arbeitsamt gemeldet? Falls nein, warum nicht?
- Wie viele Bewerber werden typischerweise vom Arbeitsamt vorgeschlagen?
- Werden geeignete Bewerber vorgeschlagen?
- Zufriedenheit mit dem Arbeitsamt
- Besteht regelmäßiger Kontakt zum Arbeitsamt? Falls ja, in welcher Form?
- Von welcher Seite geht der Kontakt zumeist aus?

Alle Daten auf Unternehmensebene müssen grundsätzlich vom Evaluator selbst erhoben werden. Hierfür wird in Abschnitt 1.7 im sechsten Kapitel ein Befragungskonzept dargestellt, das eine Erhebung aller relevanten Unternehmensdaten durch eine gemeinsame Befragung ermöglicht.

### **3. Daten auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke bzw. Landkreise**

Daten werden für die 181 Arbeitsamtsbezirke (alternativ: Landkreise) und auf jährlicher oder falls möglich Quartalsbasis (jeweils Durchschnittswerte) benötigt.

#### **3.1 Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern**

Die Art und Weise, wie die Arbeitsverwaltung sich in die regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einbringt, ihre Klienten betreut und ihre Dienstleistungen erbringt, hat maßgeblichen Einfluss auf den „Erfolg“ der Tätigkeit. Die erfolgskritischen Größen sowie die Indikatoren mit denen die „Qualität“ der Aktivitäten abgebildet werden kann, können fünf Bereichen zugeordnet werden:

### *1. Rahmenbedingungen für die Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen*

- Verfahren der Mittelzuweisung auf die Ämter (vertikale Mittelverteilung)
- Mittelverteilung auf die einzelnen aktiven Instrumente (horizontale Verteilung)
- Relation der Ansätze in den Ämtern für die einzelnen Instrumente zu den insgesamt für aktive Instrumente zur Verfügung stehenden Mitteln
- Personalausstattung: in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) berechnete Personalstärke im Geschäftsbereich „Arbeitsmarktpartner“ und für „Vermittlung/Beratung“ in Relation zum west- bzw. ostdeutschen Durchschnitt
- Sachausstattung im IT-Bereich (Angemessenheit, Funktionalität, Benutzerschnittstelle usw.)
- Anzahl der Online-Vermittlungsplätze pro arbeitslos Gemeldeten
- Zahl und Komplexität von Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften insgesamt, für den Instrumenteneinsatz und für den Umgang mit Arbeitsmarktpartnern
- Handlungsspielräume („Freiheitsgrade“) an Entscheidungskompetenz sowie Verantwortlichkeiten des Ressourceneinsatzes für die Ämter und die einzelnen Mitarbeiter (hinsichtlich der Mitarbeiter siehe auch Abschnitt 4.4)
- Innovationsspielräume und deren Nutzung: Anteil innovativer Maßnahmen und Anteil der Maßnahmen „von der Stange“ an allen Maßnahmen, gemessen an Teilnehmern und eingesetzten Finanzmitteln
- Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche

### *2. Gestaltung regionaler Politik und Kooperation mit Akteuren*

- Strategiefähigkeit: Existenz ausformulierter Arbeitsmarktstrategien
- Partizipatives Vorgehen: Einbezug von Akteuren in die Strategieentwicklung
- Überprüfung/Fortschreibung von Strategien
- Durchführung von Bedarfsermittlungen und -prognosen
- Gestaltung und Einbindung in die regionale Politik:
  - Zahl der Gremien im weiteren Sinne, wie Runde Tische, Ausschüsse, Arbeitskreise, jour fixes, in denen das Arbeitsamt vertreten ist
  - Funktion und Mitglieder der Gremien (Information, Abstimmung, Kooperation etc.)
  - Anteil der Gremien, in denen die Funktion eines Koordinators vom Arbeitsamt übernommen wird

- Arbeitsmarktpolitische Infrastruktur:
  - Art und Zahl der Anbieter: Träger und Dritte mit arbeitsmarktbezogenen Leistungen im Angebot
  - Stabilität der Angebote: Zu- und Abgangsraten bei den Anbietern
  - Ausrichtung der Anbieter für bestimmte Zielgruppen nach Zahl und Struktur der Teilnehmer bzw. Nachfrager
- Implementierung durch Dritte (quantitativ):
  - Zahl und Art der beauftragten Dritten (inkl. Kombinationsmöglichkeiten)
  - Zahl und Zusammensetzung der übernommenen Fälle
- Implementierung durch Dritte (Qualitätssicherung):
  - Zahl und Art (vertraglicher) Zielvereinbarungen, inkl. der Konsequenzen und Sanktionen bei Nicht-Einhaltung
  - Zertifizierung nach Art der Maßnahme
  - Existenz eines (vollständigen) Trägercontrollings
- Kooperationsstil mit Trägern, Vermittlern und sonstigen Dritten
- Kooperation mit anderen Behörden:
  - Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften in qualitativer Hinsicht (Gegenstände und Inhalte, Informationsflüsse)
  - Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsämtern

### 3. Input-Indikatoren (Ressourceneinsatz)

- Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten
- Vermittlungskapazität als Verhältnis der Zeitressourcen für Vermittlung/Beratung zu den Zeitkapazitäten insgesamt
- Qualifizierte Vermittlungskapazität: Anteil der für Vermittlungs- und Beratungsaufgaben besonders qualifizierten Mitarbeitern an der Vermittlungskapazität
- Personelle Struktur der Mitarbeiter für Vermittlung/Beratung bzw. im Geschäftsbereich „Arbeitsmarktpartner“
- Auslastung der personellen Ressourcen:
  - Bestand: Zahl der Arbeitslosen je Vermittler
  - Veränderung: Zugang an Arbeitslosen je Vermittler
- Kontakte mit Unternehmen:
  - Zahl der Betriebskontakte
  - Reichweite (1): Anteil der kontaktierten Unternehmen
  - Reichweite (2): Beschäftigtenanteil kontaktierter Unternehmen an allen Beschäftigten in der Region
- Betreuungskapazität: Anteil der für Unternehmenskontakte zur Verfügung stehenden Zeitressourcen



- Zugang für Arbeitgeber: Erreichbarkeit, kundenorientierte Öffnungszeiten, feste Ansprechpartner
- Anpassungsfähigkeit: Dauer der Anpassung von Vermittlungs- und Beratungskapazitäten bei Veränderungen auf der Angebots- oder Nachfrage-seite des Arbeitsmarktes
- Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter (Abschnitt 4.4)

#### 4. Leistungserbringung und Nutzungsintensität (auch Abschnitt 1.1 und 2.2)

- Anzahl der Gespräche/Kontakte eines Arbeitslosen mit Vermittler bzw. Berater
- Durchführung von „Eingangs-Checks“ und *Screenings* nach Zahl und Ergebnissen (Zuordnung zu Klientengruppen)
- Durchführung von *Profilings* und Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen
- Frequenz der Überprüfung der Ergebnisse von *Profilings* (insbesondere nach Zielgruppenangehörigen)
- Häufigkeit der Überprüfung und ggf. Sanktionierung bei Eingliederungsvereinbarungen
- Einsatz von Case-Management
- Begleitung der Arbeitsuchenden bei Bewerbung nach Zahl und Klientengruppe
- Prozessuale Qualität der Leistungserbringung (zielgerichtetes, verbindliches Vorgehen)
- Kriterien und ausschlaggebende Faktoren für die Entscheidung, weitere Instrumente einzusetzen
- Einbezug von Fachdiensten (psychologischer, ärztlicher Dienst usw.) und/oder spezialisierter Dritter (z.B. für *Tiefenprofilings*)
- Kundenzufriedenheit
- Betreuung der Arbeitgeber: Zielgerichtetheit und Verbindlichkeit des Vorgehens (Abschnitt 2.2)
- Quantitative Betreuungsintensität der Arbeitgeber: Zeitaufwand, Häufigkeit der Kontakte, eingeschlagene Such- und Kontaktwege
- Akquisitionserfolg durch zusätzlich eingeworbene offene Stellen
- Beteiligung des Arbeitsamtes am Arbeitsmarktausgleich (Einschaltungs- und Ausschöpfungsgrad, Marktanteil)

#### 5. Output-Indikatoren (bereits im Zusammenhang mit Arbeitslosen bzw. arbeitsuchenden (Abschnitt 1) und Unternehmen (Abschnitt 2) erfasst).

Diese Daten müssen in wesentlichem Umfang vom Evaluator erhoben werden. Hierfür schlagen wir in Abschnitt 1.1 im sechsten Kapitel ein Erhebungskonzept vor, das einfach und kostengünstig umsetzbar ist. Bei der ersten Erhebung müssen diese Informationen auch retrospektiv, d.h. für die Jahre 2000 bis 2003, erfragt werden. Falls eine vollständige Erhebung dieser Indikatoren vor allem retrospektiv nicht möglich sein sollte, kann die Befragung auf folgende *Kernindikatoren* beschränkt werden, die für eine Umsetzung unseres Evaluationskonzepts allerdings notwendig sind:

- Horizontales und vertikales Verfahren der Mittelverteilung
- Relation der Ansätze für aktive Instrumente
- Freiheitsgrade und Innovationsspielräume
- Komplexität und Umfang der Verfahrensvorschriften
- Strategiefähigkeit und Umsetzung von Strategien
- Gestaltung und Einbindung in regionale Politik
- Kooperation mit Trägern und sonstigen Anbietern arbeitsmarktbezogener Leistungen (Implementierung durch Dritte)
- Personaleinsatz im Bereich Arbeitsmarktpartner (Vermittlung/Beratung, Stellenakquisition, Arbeitgeberbetreuung) in Relation zu anderen Aufgaben und im Verhältnis zum west- bzw. ostdeutschem Durchschnitt
- Qualifizierte Vermittlungs- und Beratungskapazität
- Betreuungskapazitäten für Arbeitsuchende und für Arbeitgeber
- Auslastung der personellen Ressourcen
- Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit einschließlich der Prozessqualität bei Beratung und Vermittlung
- Entscheidungsfaktoren und -kriterien für die Auswahl der aktiven Instrumente
- Einbezug interner und externer Fachdienste für Begleitung und Betreuung von Arbeitslosen
- Motivation und Leistungsbereitschaft der Arbeitsamtsmitarbeiter
- zusätzlich eingeworbene Vakanzen
- Beteiligung am regionalen Arbeitsmarktausgleich

### 3.2 Indikatoren für die regionale Arbeitsmarktsituation

#### 1. Allgemeine regionale Indikatoren

- Bruttoinlandsprodukt bzw. Bruttowertschöpfung
- Größe der Bevölkerung

- Größe der Erwerbsbevölkerung
- Altersverteilung der Gesamtbevölkerung
- Altersverteilung der Erwerbsbevölkerung
- Anzahl der Schulabgänger nach Schultypen (inkl. Schulabbrecher)
- siedlungsstruktureller Regionentyp
- Anzahl der Unternehmen nach Branchen
- Anzahl der Beschäftigten nach Branchen
- Anzahl der Unternehmen nach Betriebsgrößenklassen
- Anzahl der neu gegründeten Unternehmen nach Branche
- Anzahl der Insolvenzen/Liquidationen (wenn möglich nach Branchen)

## 2. Arbeitsmarktbewegungen (Anzahl):

- Austritte aus der Arbeitslosigkeit in ungeforderte Beschäftigung
- Austritte aus der Arbeitslosigkeit in geförderte Beschäftigung
- Austritte aus Maßnahmen des Arbeitsamtes in ungeforderte Beschäftigung
- Austritte aus Maßnahmen des Arbeitsamtes in geförderte Beschäftigung
- Austritte aus anderen Maßnahmen (ESF o.ä.) in ungeforderte Beschäftigung
- Austritte aus anderen Maßnahmen (ESF o.ä.) in geförderte Beschäftigung
- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus ungeforderter Beschäftigung
- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus geförderter Beschäftigung
- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus anderen Maßnahmen (als ungeforderter Beschäftigung, inkl. ESF o.ä.)
- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Nicht-Partizipation
- Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit
- Übertritte Jugendlicher (unter 25 Jahren) in Langzeitarbeitslosigkeit
- Arbeitslose nach Arbeitslosigkeitsdauer (Männer und Frauen getrennt)
- Arbeitslose nach Ausbildungskategorien (Schul- und Berufsabschluss; Männer und Frauen getrennt)
- Arbeitslose nach Altersgruppen (Männer und Frauen getrennt)
- Berufsrückkehrer (Männer und Frauen getrennt)
- Gesamtzahl der Arbeitslosen (Männer und Frauen getrennt)
- Kurzarbeiter (Männer und Frauen getrennt)
- gemeldete offene Stellen

### 3. Indikatoren für die regionale Arbeitsmarktpolitik:

- Ausgaben für jedes Instrument der Arbeitsförderung (einzeln und gesamt)
- Ausgaben für alle Entgeltersatzleistungen (einzeln und gesamt, inkl. ALG II)
- Anzahl der Geförderten für jedes Instrument der Arbeitsförderung (einzeln und gesamt)

Diese Daten sind teilweise von der BA (Eingliederungsbilanzen und Eckdaten des Arbeitsmarktes) und teilweise vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* erhältlich.

## 4. Sonstige Daten

### 4.1 Kostenbilanz für die Einschaltung Dritter

Die Erbringung arbeitsmarktbezogener Dienstleistungen durch Dritte, wie sie nach § 37a SGB III und mittels des Vermittlungsgutscheins möglich sind, macht einen gesonderten Kostenvergleich erforderlich. Zu vergleichen sind: die Aufwendungen und die Arbeitsmarkterfolge (wegen der damit ggf. realisierten Minderausgaben und Mehreinnahmen, s.u.), die bei Einschaltung Dritter entstehen, mit jenen Kosten und Erfolgen, die anfallen bzw. eintreten, wenn die Arbeitsverwaltung die Leistung selbst erbringt<sup>2</sup>. Der zu berücksichtigende *Mehraufwand* bei Einschaltung Dritter umfasst:

- Vergütung der Tätigkeit der Dritten (Fallpauschale, Vermittlungshonorar),
- Mehraufwand für Auswahl und Beauftragung der Dritten sowie Kontrolle und Steuerung deren Tätigkeit (z.B. Transaktionskosten, Überwachungs- und Kontrollaufwand).

Dem gegenüber stehen Einsparungen (*Minderausgaben*) der Arbeitsverwaltung im administrativen Bereich für: verminderten Verwaltungsaufwand, insbesondere Einsparungen beim Personal im Bereich der Arbeitsvermittler und -berater, inklusive anteiligem Verwaltungspersonal.

Sofern die von den Dritten erzielten Arbeitsmarkterfolge von jenen der Arbeitsverwaltung nennenswert abweichen, müssen die in beiden Fällen realisierten Vermittlungs- und Integrationsquoten in die Kostengegenüberstellung einbezogen werden. Aus einer durch die Einschaltung Dritter reduzierten Arbeitslosigkeitsdauer oder einem höheren Vermittlungserfolg (Reduzierung des Arbeitslosigkeitsvolumens) resultieren:


- geringere Transferzahlungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe),

<sup>2</sup> Auch die Zuweisung von Arbeitslosen in PSA stellt eine Einschaltung Dritter zur Vermittlung dar. Da es sich hier aber um eine Leistung handelt, die von der Arbeitsverwaltung nicht selbst erbracht werden kann, muss sie als eigenständiges Instrument betrachtet werden.

Übersicht 21

Daten zur Kostenbilanzierung bei Einschaltung Dritter

	Kosten pro Person	
	bei Einschaltung Dritter	bei Vermittlungsbemühen AV
Leistungsbezug (ALG, Alhi, ALG II)	X	X
Vergütung Dritter (Fallpauschalen, Vermittlungshonorare)	X	
Anteiliger Aufwand für Auswahl, Steuerung, finanzielle Abwicklung und Kontrolle Dritter	X	
Fallbezogener Beratungsaufwand	X	X
Anteiliger Verwaltungsaufwand	X	X
Dauer der Arbeitslosigkeit (seit Überweisung an Dritte, Ausstellung des Vermittlungsgutscheins oder Beginn der Vermittlungsaktivitäten der AV)	X	X
Arbeitsmarktstatus nach definiertem Zeitraum (z.B. 3 oder 6 Monate nach Überweisung an Dritte, Ausstellung des Vermittlungsgutscheins oder Beginn der Vermittlungsaktivitäten der AV) sowie Höhe des Erwerbseinkommens und die daraus resultierenden SV-Beiträge	X	X



- geringere Aufwendungen an Beiträgen für die anderen Zweige der Sozialversicherung,
- höhere Einnahmen der SV-Träger (inkl. BA), da die Beiträge aus dem Erwerbseinkommen über den von der BA an die anderen SV-Träger entrichteten Beiträgen liegen.

Umgekehrtes gilt bei einem geringeren Vermittlungserfolg. Für die Kostenbilanzierung der Einschaltung Dritter sind die in Übersicht 21 aufgelisteten Daten erforderlich. Es muss gewährleistet sein, dass sie pro Person vorliegen bzw. pro Person näherungsweise ermittelt werden können.

Mit Ausnahme des Personalaufwands müssten alle anderen Daten aus den Prozess-Datenbanken der Arbeitsämter (CoArb, CoLei und FINAS) zu entnehmen sein und, sofern sie nicht personenbezogen vorliegen, wie bei den Finanzdaten zur Vergütung der Dritten, aufgrund der in CoArb und CoLei enthaltenen einzelfallbezogenen Daten auf pro-Kopf-Werte transformierbar sein.

4.2 Spezifische Informationen für Existenzgründer

- Inanspruchnahme von Beratungsleistungen zur Existenzgründung im Arbeitsamt bzw. anderen Stellen
- Besuch von Existenzgründungsseminaren

- Inanspruchnahme materieller und immaterieller Hilfeleistungen von Verwandten und/oder Bekannten bzw. Freunden
- unentgeltliche Mithilfe durch Familienangehörige
- Einsatz eigenen Vermögens bei Existenzgründung
- Finanzielle Hilfe durch Freunde, Familie, Verwandte

#### **4.3 Informationen zu gemeldeten offenen Stellen**

Folgende Charakteristika der gemeldeten offenen Stellen sind zu erheben:

- Art der Tätigkeit (Beruf)
- Branche
- Unternehmensgröße
- Vollzeit/Teilzeit
- befristet/unbefristet (falls möglich)
- fester/wechselnder Arbeits- bzw. Einsatzort
- Profil der offenen Stellen:
  - Bezahlung (sofern vorhanden)
  - Anforderungen in qualifikatorischer, insbesondere berufsfachlicher und extrafunktionaler Hinsicht
  - ggfs. spezielle körperliche Anforderungen.

#### **4.4 Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter**

- Entscheidungskriterien für Zuordnung Ratsuchender im *Screening* (Eingangsscheck)
- Zuweisung in einzelne Maßnahmen (Auswahlkriterien)
- Art des Vorgehens bei Klientenkontakten einschließlich Vor- und Nachbereitung
- Selbstverständnis und Orientierung (Vermittler, Betreuer, Sozialarbeiter, Coach)
- Qualifikationsaufwand (realisierte Weiterbildung) und Einschätzung des Weiterbildungsbedarfs
- Verwaltungsaufwand und Vereinfachungspotenzial:
  - Häufigkeit der Änderung von Verfahrensvorschriften
  - Aufwand der Umsetzung neuer Vorschriften (Einarbeitung, Verständlichkeit, Interpretationsspielräume, Häufigkeit der Verhaltensänderungen)
  - Unterstützung durch IT-Ausstattung

- Entscheidungsspielräume während persönlicher Kontakte, Verteilung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen
- Arbeitszufriedenheit und Motivation sowie Leistungsbereitschaft und Flexibilität
- berufliche Vorgeschichte, aktuelle Position und Karrieremöglichkeiten
- Kooperation mit anderen Ämtern
- Ansehen und Reputation der Arbeitsverwaltung (als Reflex auf öffentliche Meinung)
- Belastungs- und Beanspruchungsfaktoren seitens der Organisation (inkl. Reformen)
- Belastungs- und Beanspruchungsfaktoren durch Klienten
- Einschätzung der Qualität der Arbeit und der bestimmenden Faktoren (Resonanz der Klienten, positive und negative Sanktionen, materielle und immaterielle Faktoren, Arbeitsziele)
- Benennung von Verbesserungsmöglichkeiten

#### **4.5 Trägerbefragung bei FbW-Maßnahmen**

- Art des Trägers (Betrieb, überbetriebliche Einrichtung, Organisation, Industrie- und Handelskammer)
- Vorhandensein einer Zertifizierung; falls ja, durch wen?
- Anzahl der Lehrkräfte und deren Relation zur Gesamtmitarbeiterzahl
- Qualifikation der Lehrkräfte
- Anzahl festangestellter Lehrkräfte
- Anzahl von Lehrkräften auf Honorarbasis
- Einsatz von Lehrmitteln
- Angebotsspektrum
- Bewertung der Kurse durch die Teilnehmer; falls ja, mit welchem Ergebnis?
- Anzahl und Struktur der Abbrecher differenziert nach Alter, Geschlecht, Qualifikation und Grund des Abbruchs
- Notendurchschnitt bei zentraler Prüfung (sofern durchgeführt)
- Durchführung eines Praktikums, Dauer und Umfang des Praktikums; falls ja, bei Betrieb oder anderer Stelle?
- sozialpädagogische Betreuung; wenn ja, in welchem Umfang?
- Eingliederungsbemühungen seitens des Trägers
- Kombination der FbW-Maßnahme mit einer vorgeschalteten Trainingsmaßnahme; falls ja, Inhalte und Ziele der Trainingsmaßnahme

- Eignung der vom Arbeitsamt zugewiesenen Teilnehmer für die Maßnahme (ja/nein)
- Eignung der Teilnehmer, die mittels eines Bildungsgutscheines an der Maßnahme teilgenommen haben (ja/nein)
- Nachbetreuung der Teilnehmer nach Maßnahmeende
- Vorkehrungen und Maßnahmen zur Aktivierung der Teilnehmer (Motivierung, Selbstverantwortung, Selbstlernphasen)
- Maßnahmen der Qualitätskontrolle und der Erfolgsüberprüfung
- Durchführung von Marktbeobachtungen und Anpassung der Tätigkeiten
- Kooperation mit anderen Akteuren (Träger, Dritte, Ämter, Verbände, Kammern)
- Kooperation mit anderen Trägern (Arbeitsteilung, Anbietergemeinschaften)
- Einschätzung der Wettbewerbssituation mit anderen Trägern
- Bewertung der Kooperationsbeziehungen zur Arbeitsverwaltung, Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung der Zielvereinbarungen

#### **4.6 Trägerbefragung bei Integrationsverträgen**

- Art der Zielvereinbarung (Regelungsinhalte, Quotenfestlegung, Volumenangaben)
- Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung der Zielvereinbarungen
- Vertrag mit Bonus/Malus-System (ja/nein)
- Grunddaten zum Maßnahmeträger und zur qualitativen Ausstattung, insbesondere bezüglich des Personals (vgl. Abschnitt 4.5)
- Anzahl der Mitarbeiter (ohne Geförderte), Angebotsspektrum
- Auf den Eingliederungsmaßnahmen, Qualifizierungsinhalte und beruflichen Zielbereiche
- Erstellung eines modulartig aufgebauten Eingliederungsplans und laufende Überprüfung (ja/nein)
- sozialpädagogische Betreuung; wenn ja, Umfang
- Kombination verschiedener Instrumente
- Nachbetreuung der Teilnehmer nach Maßnahmeende bzw. Übertritt in Arbeit
- Vorkehrungen und Maßnahmen zur Aktivierung der Teilnehmer (Motivierung, Selbstverantwortung, Selbstlernphasen)
- Maßnahmen der Qualitätskontrolle und der Erfolgsüberprüfung
- Durchführung von Marktbeobachtungen und Anpassung der Tätigkeiten



- Einschätzung der Wettbewerbssituation mit anderen Trägern
- Bewertung der Kooperationsbeziehungen zur Arbeitsverwaltung
- Kooperation mit anderen Trägern (Arbeitsteilung, Anbietergemeinschaften)
- Kooperation mit anderen Akteuren (Unternehmen, Träger, Dritte, Verbände und Kammern)

#### **4.7 Trägerbefragung bei Sozialplan- und Transfermaßnahmen**

- Strukturangaben zum „abgebenden“ Unternehmen
- Verhältnis des Trägers zum „abgebenden“ Unternehmen (in kooperativer, finanzieller Hinsicht)
- Art, Inhalt und Dauer der Maßnahme
- Grunddaten zum Maßnahmeträger und zur qualitativen Ausstattung, insbesondere bezüglich des Personals (vgl. Abschnitt 4.5)
- Anzahl der Mitarbeiter (ohne Geförderte), vorgehaltenes Angebotsspektrum
- Ergebnisse durchgeführter *Profilings*
- Erstellung eines modularartig aufgebauten Eingliederungs- bzw. Transferplans und laufende Überprüfung (ja/nein)
- Qualifizierungs- und Praxisanteile
- sozialpädagogische Betreuung; wenn ja, Umfang
- Kombiniertes Einsatz von Instrumenten
- Nachbetreuung der Teilnehmer nach Maßnahmeende bzw. Ausscheiden
- Vorkehrungen und Maßnahmen zur Aktivierung der Teilnehmer (Motivierung, Selbstverantwortung, Selbstlernphasen)
- Maßnahmen/Komponenten der Qualitätskontrolle und -sicherung sowie der Erfolgsüberprüfung (Zufriedenheit der Klienten, Vermittlungsquote, Verbleibsquote)
- Durchführung von Marktbeobachtungen und Anpassung der Tätigkeiten
- Kooperation mit anderen Akteuren (Unternehmen, Träger, Dritte, Verbände und Kammern)
- Kooperation mit anderen Trägern (Arbeitsteilung, Anbietergemeinschaften)
- Einschätzung der Wettbewerbssituation mit anderen Trägern
- Bewertung der Kooperationsbeziehungen zur Arbeitsverwaltung, Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung der Zielvereinbarungen.

## Viertes Kapitel

### Mikroökonomische Analysen

Die Gesamtheit der Hartz-Reformen lässt sich analytisch in sechs Handlungsebenen untergliedern, die sich teilweise überlagern:

#### *Handlungsebene 1: Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsämter (Vermittlung)*

Hierunter fallen alle Maßnahmen, die dazu beitragen sollen, die Qualität der Dienstleistungserbringung der Arbeitsämter zu verbessern, also z.B. Einführung von Job-Centern, verstärktes *Profiling*, Erhöhung der Zahl der Arbeitsvermittler. Wie erwähnt erachten wir diese Ebene als besonders wichtig, da zentrale Ziele der Hartz-Reformen nur zu erreichen sein werden, wenn diese Dienstleistungsfunktion deutlich verbessert wird. Förderinstrumente (vor allem die in Handlungsebene 6 beschriebenen) sind dieser Ebene nachgelagert. Nach wie vor steht das Ziel im Vordergrund, die (Re-) Integration in den ersten Arbeitsmarkt vor allem durch Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten zu erreichen. Der Einsatz von Förderinstrumenten soll in der Regel nur dann erfolgen, wenn ohne diese das Integrationsziel nicht zu realisieren ist.

#### *Handlungsebene 2: Leistungsrecht und Sanktionen*

Ein Ziel der Hartz-Reformen besteht in der Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Wesentliche Elemente sind die Herabsetzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Änderung der Meldepflicht, Verschärfung von Zumutbarkeitsregelungen und die Neufassung der Sperrzeitenregelung.

#### *Handlungsebene 3: Förderung neuer Erwerbsformen*

Hierzu zählen insbesondere die Regelungen zu den Mini- und Midi-Jobs, die „Ich-AG“ und die Bestrebungen, Arbeitnehmer durch die Überweisung an eine PSA bzw. durch Erleichterungen der Leiharbeit mittelfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu dieser Handlungsebene gehört auch das Programm „Kapital für Arbeit“.

#### *Handlungsebene 4: Spezielle Zielgruppenmaßnahmen*

Hierunter fallen spezielle Regelungen für Jugendliche und vor allem ältere Arbeitnehmer, z.B. die Änderung der Regelungen über befristete Arbeitsver-

hältnisse älterer Arbeitnehmer, die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, der Beitragsbonus für Arbeitgeber bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und die Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsfrist.

#### *Handlungsebene 5: Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe*

Obwohl letztlich alle genannten Handlungsebenen in diesen Bereich hineinwirken, bietet sich eine isolierte Betrachtung an, da diese mit – noch nicht endgültig absehbaren – organisatorischen Änderungen verbunden ist und sie ein zentraler Bestandteil der gesamten Reformen darstellt.

#### *Handlungsebene 6: Weitere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

Diese Ebene überlagert die anderen fünf, da die Instrumente – wie FbW, EGZ, ABM/SAM, Trägermaßnahmen und Transferleistungen – prinzipiell allen Arbeitslosen und Arbeitsuchenden zugänglich sind.

Für diese Handlungsebenen wird in den folgenden Abschnitten jeweils ein Evaluationskonzept auf *Mikroebene* angeboten, das dem im zweiten Kapitel beschriebenen einheitlichen Rahmen folgt und gleichzeitig auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnitten ist. Diese Analysen sollen durch eine Evaluation der Arbeitsmarktpolitik auf der Makroebene ergänzt werden. Hierfür wird im fünften Kapitel ein eigenständiges Evaluationskonzept dargestellt, das sich ebenfalls an den drei Schritten des allgemeinen Evaluationskonzepts ausrichtet.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und leichteren Lesbarkeit werden die Evaluationskonzepte in den nachfolgenden Abschnitten in Form von „Steckbriefen“ dargestellt. Diese Steckbriefe folgen einem allgemeinen und wiederkehrenden Aufbau:

#### *Deskriptive Analyse*

Dieser Abschnitt enthält eine kurze Zusammenfassung der *Kernelemente* und *Ziele* der jeweiligen Maßnahme bzw. Reformkomponente. Darüber hinaus werden die wichtigsten zu erhebenden bzw. auszuwertenden statistischen Begleitdaten (*Monitoring*) genannt.

#### *Effektivitätsanalyse*

Dieser Abschnitt beschreibt in Form einer Stichpunktliste folgende zentralen Elemente der jeweiligen Effektivitätsanalyse (für weitergehende Erläuterungen vgl. Abschnitt 2 im zweiten Kapitel):

- *Evaluierungsperspektiven*: Für jede Maßnahme bzw. Reformkomponente werden Perspektiven der Evaluation genannt.
- *Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen)*: Hier werden die zu diesen Perspektiven korrespondierenden kontrafaktischen Fragen dargestellt.

- *Problematik*: Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Hinweis auf eventuelle Probleme der jeweils durchzuführenden Analyse.
- *Identifikationsstrategien*: Für jede Evaluierungsperspektive bzw. kontrafaktische Frage werden die wichtigsten Elemente einer empirischen Evaluationsstudie genannt:
  - Beobachtungseinheit;
  - Ergebnisgröße(n);
  - Identifikationsannahmen (wichtigste Annahme(n) und Hinweis auf Erläuterungen im allgemeinen Evaluationskonzept);
  - zugrundeliegende ökonomische Idee (Begründung für die Wahl der Vergleichsgruppe);
  - Beschreibung der Vergleichsgruppe;
  - Teilnahmeindikator, d.h. jene Variable, die die Teilnahme an der Maßnahme bzw. Reformkomponente angibt, deren Effekt zu bestimmen ist.
- Kontrollvariablen, d.h. weitere zu berücksichtigende Variablen für die Kontrolle um beobachtbare Heterogenität (hierbei ist  $\Rightarrow$  jeweils als ein Hinweis auf ein Standardvariablen-set im dritten Kapitel zu verstehen).

Bei der Beschreibung der Vergleichsgruppe werden im Folgenden häufig arbeitslose Arbeitnehmer *ohne Förderung* genannt. Dies bedeutet, dass der Arbeitnehmer weder an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme des SGB III teilgenommen, noch einen Vermittlungsgutschein erhalten hat oder an eine PSA überwiesen wurde. Ebenso bedeutet dies, dass der arbeitslose Arbeitnehmer *nicht* an einer Transfermaßnahme teilgenommen hat oder Transferkurzarbeitergeld bezog. Arbeitslose Arbeitnehmer, bei denen lediglich ein *Profiling* oder eine Eignungsfeststellung durchgeführt wurde, zählen zur Gruppe der ungefördernten Arbeitnehmer.

### *Effizienzanalyse*

Dieser Abschnitt beschreibt die wesentlichen zu erhebenden Kosten der Maßnahme bzw. Reformkomponente und ggf. die korrespondierenden Einsparungen, die für eine Abschätzung der Netto-Kosten notwendig sind.

### *Implementations- und Prozessanalyse*

Dieser Abschnitt nennt die wichtigsten Elemente der ggf. durchzuführenden Prozess- und Implementationsanalyse.

## **1. Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung (Vermittlung)**

### **1.1 Deskriptive Analyse**

Kernelemente:

- Beratung/Information

- Selbstinformation
- Profiling
- Job-Center
- Vermittlungsgutscheine; sie können nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit ausgestellt und für private Arbeitsvermittler genutzt werden; Gültigkeit drei Monate

#### Ziele:

- schnelle Besetzung offener Stellen
- schnelle Vermittlung Arbeitsuchender und Arbeitsloser in Arbeit
- Aktivierung der Arbeitslosen
- Passgenauigkeit der Vermittlung
- Erhöhung der Nachhaltigkeit der Vermittlung
- Erschließung und Akquisition offener Stellen
- Effektive und effiziente Gestaltung der Vermittlung und der dafür notwendigen Rahmenbedingungen

Anmerkung: Die Verbesserung der Dienstleistungsqualität (Abschnitt 4 im zweiten Kapitel) ist ein mittelbares Ziel, das dazu beitragen soll, den Ausgleich am Arbeitsmarkt reibungsloser und effizienter zu organisieren. Mit Ausnahme der Vermittlungsgutscheine handelt es sich nicht um „klassische“ arbeitsmarktpolitische Instrumente. Die hier erreichten Veränderungen dienen mit zur Erklärung der Wirksamkeit der aktiven Maßnahmen.

#### Monitoring:

##### *Monitoringfragen I: allgemeine Informationen*

- Wie hat sich die Laufzeit offener Stellen entwickelt?
- Wie hat sich die Suchdauer bzw. Dauer der Arbeitslosigkeit entwickelt?
- Wie viele der Vermittelten sind nach einem halben bzw. einem Jahr noch beschäftigt?
- Ist die Sachausstattung der Arbeitsämter angemessen, gibt es nennenswerte Unterschiede zwischen den Arbeitsämtern?
- Wie ist das Angebot an Trägern und Dienstleistern in der Region?
- Lassen sich hierbei Konzentrationstendenzen erkennen?
- Werden Strategien für eine Verbesserung der Vermittlung entwickelt und wer ist daran beteiligt?

*Datengrundlage I (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- durchschnittliche Laufzeit offener Stellen (differenziert nach ⇒ Charakteristika der offenen Stellen)
- durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und Art des Abgangs aus Arbeitslosigkeit, differenziert nach
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika der Arbeitsuchenden
  - ⇒ Unternehmenscharakteristika bei Übertritt in reguläre Beschäftigung, ggf. unter Einsatz weiterer Instrumente (z.B. Eingliederungszuschuss)
- durchschnittliche Anzahl der Vermittelten, die nach einem halben bzw. einem Jahr noch beschäftigt sind
- Art und Struktur der IT-Ausstattung und Software in den Arbeitsämtern (inkl. Eigeninformationssysteme für Arbeitslose)
- Anzahl der in der Region vorhandenen Träger, Case-Manager und sonstiger Dritter nach Organisationsform (gemeinnützig, privat), Kapazität an Teilnehmern und Art des Leistungsangebots
- Existenz ausformulierter Strategien, Beteiligung regionaler Akteure, Einbezug von Analysen und Monitoring in Strategieentwicklung und -fortschreibung.

*Monitoringfragen II: Betreuung Arbeitsuchender/Arbeitsloser*

- Wie hat sich die Betreuung von Arbeitsuchenden/Arbeitslosen in qualitativer und quantitativer Hinsicht entwickelt?
- Welche Instrumente (Profiling, Eingliederungsvereinbarung usw.) wurden hierfür eingesetzt?
- Wie hat sich der Abgleich von Stellenanforderungen und Bewerberprofilen in qualitativer und quantitativer Hinsicht entwickelt?
- Welche Dienstleistungen wurden in Anspruch genommen und welche Instrumente (Profiling, Eingliederungsvereinbarung, assistierte Vorstellung usw.) wurden eingesetzt?

*Datengrundlage II (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- (Qualifizierte) Personalkapazitäten (in Vollzeitäquivalenten) für Vermittlung und Stellenakquisition (Anteil für Akquisition)
- Umfang der Weiterbildung für Arbeitsamtsmitarbeiter
- Anzahl und Art der Betriebskontakte (telefonisch, persönlich)
- Anzahl und Ergebnis von Profilings/Eignungsfeststellungen und Integrationsvereinbarungen

- Häufigkeit/Frequenz der Kontakte von Arbeitslosen mit Arbeitsvermittler/-berater
- Anzahl und Art ausgegebener und eingelöster Vermittlungsgutscheine
- Kundenorientierung: Zufriedenheit der Klientengruppen (Arbeitsuchende, Arbeitgeber)
- Erreichbarkeit: Sprech-/Öffnungszeiten

### *Monitoringfragen III: Akquirierung offener Stellen*

- Wie hat sich die Betreuung (potenzieller) Stellenanbieter in quantitativer und qualitativer Hinsicht entwickelt (vgl. auch Implementations- und Prozessanalyse)?
- Wie viele Stellen konnten zusätzlich eingeworben werden?
- Wurden mehr Stellen gemeldet?
- Wie haben sich entwickelt:
  - Marktanteil (Anteil der Arbeitsverwaltung an der Stellenbesetzung),
  - Einschaltungsgrad (Einschaltung der Arbeitsverwaltung durch Unternehmen) und
  - Ausschöpfungsgrad (Anteil der von Arbeitsverwaltung vermittelten Stellen)?

### *Datengrundlage III (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der *gemeldeten* offenen Stellen nach  $\Rightarrow$  Unternehmenscharakteristika sowie Marktanteil, Ausschöpfungs- und Einschaltungsgrad der Arbeitsverwaltung
- Anzahl und Struktur der *eingeworbenen* offenen Stellen nach  $\Rightarrow$  Unternehmenscharakteristika
- Anzahl durchgeführter Analysen der Stellenanforderungen, insb. bei KMU
- Vertretung des Arbeitsamtes in Gremien im weiteren Sinne (Arbeitskreise, Ausschüsse, Runde Tische, jour fixes) nach Funktion des Gremiums und Beteiligten (Träger, Vermittler, Sozialpartner, Wohlfahrtsverbände, Kommunen.)

Anmerkung: Einen Vergleich der vermittlerischen Tätigkeit der Arbeitsämter mit der privater Arbeitsvermittler wäre eine interessante Erweiterung der Untersuchungen. Hierfür müssten allerdings die Zahl und Struktur der Kunden privater Arbeitsvermittler ermittelt und alle weiteren relevanten Kennziffern (Marktanteil, Einschaltungs- und Ausschöpfungsgrad) erhoben werden. Da dies einen weiteren hohen Aufwand für Erhebungen darstellt, schlagen wir vor, hierauf zu verzichten. Stattdessen sollten je eine Untersuchung zur Wirkung und zur Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen durchgeführt werden (vgl. Abschnitt 1.2, (iv) und (v)).

## 1.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Vermittlungsgeschwindigkeit
- (ii) Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Laufzeit offener Stellen
- (iii) Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Dauerhaftigkeit (Nachhaltigkeit) der Vermittlung
- (iv) Wirkung von Vermittlungsgutscheinen auf die Beschäftigung
- (v) Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Wirkung von Vermittlungsgutscheinen
- (vi) Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen.

Für (i) und (iii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche (unter 25 Jahren), ältere Arbeitnehmer und Bezug von ALG I bzw. Arbeitslosenhilfe/ALG II.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie schnell hätten arbeitslose Arbeitnehmer ohne die verbesserte (neu geregelte) Arbeitsvermittlung Beschäftigung gefunden?
- Wie schnell wären offene Stellen ohne die verbesserte (neu geregelte) Arbeitsvermittlung besetzt worden?
- Wie lange hätten vom Arbeitsamt vermittelte Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz ohne die verbesserte (neu geregelte) Arbeitsvermittlung behalten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der arbeitslosen Arbeitnehmer, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, entwickelt, wenn sie diesen nicht bekommen hätten?
- Wie viele Vermittlungsgutscheine wären ausgestellt worden, wenn die Arbeitsvermittlung nicht verbessert (neu geregelt) worden wäre?

Problematik:

- Allgemeingültiges Instrument: alle Personen sind von der Neuregelung gleichermaßen betroffen.
- Bei der Ergebnisgröße „Offene Stellen“ ist es durchaus möglich, dass eine gemeldete offene Stelle besetzt wird, ohne dass zwischenzeitlich ein Vermittlungsvorschlag des Arbeitsamtes erfolgte. In diesem Falle wäre fraglich, ob dies als ein Erfolg der Arbeitsvermittlung gezählt werden kann. In einem Vergleich Vorher – Nachher (Identifikationsstrategie (ii)) ist dies



dann methodisch unproblematisch, wenn dieses Ereignis vor und nach der Reform gleich häufig eintritt<sup>1</sup>.

- Einen Vermittlungsgutschein kann jeder arbeitslose Arbeitnehmer beantragen, der mindestens drei Monate arbeitslos ist. Die Initiative hierfür wird in den meisten Fällen wohl vom jeweiligen Arbeitnehmer selbst ausgehen, so dass die Vermutung nahe liegt, dass sich diese Arbeitnehmer von solchen, die keinen Gutschein beantragen, hinsichtlich unbeobachtbarer Charakteristika (Engagement, Eigeninitiative u.ä.) unterscheiden.

Identifikationsstrategie:

*Ad (i): Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Vermittlungsgeschwindigkeit*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: Verweildauer in Arbeitslosigkeit, d.h. Zeitraum von Eintritt in Arbeitslosigkeit bis Abgang in Beschäftigung
- Identifikationsstrategie: Vergleich Vorher – Nachher
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße der Teilnehmergruppe hätte sich ohne die Teilnahme nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- Vorgehensweise:
  - Vergleich der Verweildauer in Arbeitslosigkeit von vier Gruppen arbeitsloser Arbeitnehmer über den Zeitraum von jeweils 13 Monaten ab Eintritt in Arbeitslosigkeit. Nach 12 Monaten wären die Arbeitnehmer langzeitarbeitslos, womit das Ziel einer beschleunigten Vermittlung nicht erreicht wäre; im 13. Monat ist interessant, wer in Beschäftigung und wer in Arbeitslosenhilfe (ALG II) abgeht.
  - 1. Zeitraum: vor Beginn der Neuregelung – 2. Zeitraum: über den Beginn der Neuregelung hinweg – 3. und 4. Zeitraum: nach Beginn der Neuregelung
  - nur Neuzugänge in Arbeitslosigkeit werden berücksichtigt, d.h. die Ziehung erfolgt aus den Zugängen in Arbeitslosigkeit innerhalb eines begrenzten Zeitraums. Bei Ziehung aus den Beständen könnte es leicht zu einer Überrepräsentierung langer Verweildauern in der Stichprobe kommen.
  - jeweils paarweiser Vergleich der Ergebnisse der Gruppen

<sup>1</sup> Ein prinzipiell ähnliches Argument betrifft jenen Fall, in dem ein Arbeitsuchender Beschäftigung findet, ohne dass vom Arbeitsamt ein direkter Vermittlungsvorschlag gemacht wurde. Da jedoch die Vermittlung durch unterschiedliche, auch indirekte, Kanäle erfolgen kann (z.B. durch Beratung, Bewerbungshilfe), ist dies relativ klar als Erfolg zu werten.

- Schätzung des Effekts auf die Verweildauer mittels nicht-parametrischer (Kaplan-Meier) und parametrischer Methoden (z.B. Mixed Proportional Hazard)
- Vergleichsgruppen:
  - 1. Gruppe: Zugänge in Arbeitslosigkeit im 3. Quartal 2001. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2002
  - 2. Gruppe: Zugänge in Arbeitslosigkeit im 3. Quartal 2002. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2003
  - 3. Gruppe: Zugänge in Arbeitslosigkeit im 3. Quartal 2003. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2004
  - 4. Gruppe: Zugänge in Arbeitslosigkeit im 3. Quartal 2004. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2005
- Teilnahmeindikator: in Arbeitslosigkeit vor/während/nach dem Beginn der Neuregelung
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk
  - Indikator (Dummy-Variable) für *ausgestellten* Vermittlungsgutschein

*Ad (ii): Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Laufzeit offener Stellen*

- Beobachtungseinheit: beim Arbeitsamt gemeldete offene Stellen
- Ergebnisgröße: Laufzeit der offenen Stellen, d.h. Zeitraum von der Meldung der offenen Stelle bis zur Besetzung
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße der Teilnehmergruppe (d.h. der „Gruppe“ offener Stellen) hätte sich ohne die Neuregelung nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- Vorgehensweise:
  - analog zu (i) ein Vergleich der Laufzeit offener Stellen über vier Zeiträume, in diesem Falle jeweils 12 Monate.
  - 1. Zeitraum: vor Beginn der Neuregelung – 2. Zeitraum: über den Beginn der Neuregelung hinweg – 3. und 4. Zeitraum: nach Beginn der Neuregelung
  - nur neu gemeldete offene Stellen werden berücksichtigt, d.h. die Ziehung erfolgt aus den Zugängen an offenen Stellen innerhalb eines be-

- grenzten Zeitraums. Bei Ziehung aus den Beständen könnte es leicht zu einer Überrepräsentierung langer Laufzeiten in der Stichprobe kommen
- jeweils paarweiser Vergleich der Ergebnisse der Gruppen
  - Schätzung des Effekts auf die Verweildauer mittels nicht-parametrischer (Kaplan-Meier) und parametrischer Methoden (z.B. Mixed Proportional Hazard)
  - Vergleichsgruppen:
    - 1. Gruppe: Zugänge an offenen Stellen im 3. Quartal 2001. Zensur der Beobachtung nach 12 Monaten, spätestens September 2002
    - 2. Gruppe: Zugänge an offenen Stellen im 3. Quartal 2002. Zensur der Beobachtung nach 12 Monaten, spätestens September 2003
    - 3. Gruppe: Zugänge an offenen Stellen im 3. Quartal 2003. Zensur der Beobachtung nach 12 Monaten, spätestens September 2004
    - 4. Gruppe: Zugänge an offenen Stellen im 3. Quartal 2004. Zensur der Beobachtung nach 12 Monaten, spätestens September 2005
  - Teilnahmeindikator: Gemeldete offene Stelle vor/während/nach dem Beginn der Neuregelung
  - Kontrollvariablen:
    - ⇒ Charakteristika der offenen Stellen (Abschnitt 4.3 im dritten Kapitel)
    - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
    - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Dauerhaftigkeit der Vermittlung*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: Verweildauer in Beschäftigung, d.h. Zeitraum von Eintritt in Beschäftigung bis zum Verlust des Arbeitsplatzes
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße der Teilnehmergruppe hätte sich ohne die Teilnahme nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- Vorgehensweise:
  - Vergleich der Verweildauer in Beschäftigung von vier Gruppen ehemals arbeitsloser Arbeitnehmer über einen Zeitraum von jeweils 13 Monaten ab Eintritt in die Beschäftigung
  - 1. Zeitraum: vor Beginn der Neuregelung – 2. Zeitraum: über den Beginn der Neuregelung hinweg – 3. Zeitraum: nach Beginn der Neuregelung
  - nur neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse werden berücksichtigt, d.h. die Ziehung erfolgt aus den Zugängen in die Beschäftigung in-

nerhalb eines begrenzten Zeitraums. Bei Ziehung aus den Beständen könnte es leicht zu einer Überrepräsentierung langer Verweildauern in der Stichprobe kommen

- jeweils paarweiser Vergleich der Ergebnisse der Gruppen
- Schätzung des Effekts auf die Verweildauer mittels nicht-parametrischer (Kaplan-Meier) und parametrischer Methoden (z.B. Mixed Proportional Hazard)
- Vergleichsgruppen:
  - 1. Gruppe: Zugänge in Beschäftigung im 3. Quartal 2001. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2002
  - 2. Gruppe: Zugänge in Beschäftigung im 3. Quartal 2002. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2003
  - 3. Gruppe: Zugänge in Beschäftigung im 3. Quartal 2003. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2004
  - 4. Gruppe: Zugänge in Beschäftigung im 3. Quartal 2004. Zensur der Beobachtung nach 13 Monaten, spätestens Oktober 2005
- Teilnahmeindikator: In Beschäftigung vor/während/nach dem Beginn der Neuregelung
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk
  - Indikator für Beschäftigungsaufnahme durch Vermittlungsgutschein (Dummy-Variable für eingelösten Vermittlungsgutschein)

*Ad (iv): Wirkung von Vermittlungsgutscheinen auf die Beschäftigung*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein) nach max. drei Monaten
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Arbeitslosen, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, mit Arbeitslosen ohne Vermittlungsgutschein
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Arbeitslose, die einen Vermittlungsgutschein beantragt haben, taten dies, weil sie sich von der Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers eine höhere Vermittlungschance versprechen

- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Arbeitslosen, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, arbeitslos waren, aber *keinen* Vermittlungsgutschein bekamen und auch sonst keine Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Erhalt eines Vermittlungsgutscheines (Dummy-Variable; eventuell stratifiziert nach Art des Vermittlungsgutscheins)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk
- Problematik: Da wie oben ausgeführt die Initiative für die Ausstellung eines Vermittlungsgutscheines in der Regel vom jeweiligen Arbeitnehmer selbst ausgehen dürfte (Antrag), liegt der Verdacht nahe, dass die Gruppe der Arbeitnehmer, die einen Vermittlungsgutschein bekommen haben, sich hinsichtlich unbeobachtbarer Charakteristika deutlich von jener unterscheidet, die keinen bekommen haben. Die Annahme, dass sich diese Unterschiede vollständig in der beobachtbaren Arbeitsmarkthistorie der jeweiligen Individuen niederschlagen, könnte hier leichter verletzt sein als bei anderen Instrumenten.

*Ad (v): Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Wirkung von Vermittlungsgutscheinen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein) nach max. drei Monaten
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit Arbeitslosen, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben und solchen ohne Vermittlungsgutschein, vor und nach der Neuregelung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschieds in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen Inhabern von Vermittlungsgutscheinen und denen ohne zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Arbeitslose, die einen Vermittlungsgutschein beantragt haben, taten dies vor und nach der Neuregelung, weil sie sich von der Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers eine höhere Vermittlungschance versprechen. Durch die Neuregelung der Arbeitsvermittlung hat sich der Unterschied im Vermittlungserfolg zwischen Arbeitsämtern und privaten Vermittlern jedoch unter Umständen verändert

- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Arbeitslosen, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, arbeitslos waren, aber *keinen* Vermittlungsgutschein bekamen und auch sonst keine Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Erhalt eines Vermittlungsgutscheines vor und nach der Neuregelung der Arbeitsvermittlung (Dummy-Variable; eventuell stratifiziert nach Art des Vermittlungsgutscheins)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (vi): Wirkung der Verbesserung (Neuregelung) der Arbeitsvermittlung auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen*

- Beobachtungseinheit: Arbeitsamtsbezirk
- Ergebnisgröße: Anzahl der ausgestellten Vermittlungsgutscheine
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher (vor und nach den Hartz-Reformen) im Rahmen eines Regressionsmodells
- Identifikationsannahmen: der Einfluss der regionalen Arbeitsmarktsituation auf die Anzahl der ausgestellten Vermittlungsgutscheine hätte sich nicht verändert, wenn die Arbeitsvermittlung sich nicht verbessert hätte (bzw. nicht neu geregelt worden wäre)
- Vorgehensweise:
  - Schätzung eines Regressionsmodells auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke für den Zeitraum 1. März 2002 bis 1. Oktober 2003 (für Evaluationsbericht Mitte 2005) bzw. 1. Oktober 2004 (für Evaluationsbericht Mitte 2006)
  - abhängige Variable  $Y$ : Anzahl der ausgestellten Vermittlungsgutscheine (eventuell differenziert nach Art des Vermittlungsgutscheines)
  - unabhängige Variablen: Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im Arbeitsamtsbezirk ( $R$ ) und für die Qualität der Dienstleistungserbringung ( $Q$ )
- Teilnahmeindikator: Dummy-Variable ( $D$ ) für 2003 bzw. 2004 (Zeitraum nach Hartz-Reformen) und Interaktionsterm dieser Dummy-Variablen mit den Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung ( $D \cdot Q$ ).
- Vollständiges Modell:  $Y_{it} = \beta_0 + \beta_1' R_{it} + \beta_2' Q_{it} + \beta_3 D + \beta_4 D \cdot Q_{it} + \varepsilon_{it}$  für  $i = 1, \dots, 181$  und  $t = 2002, 2003 (2004)$
- Kontrollvariablen (vgl. auch oben):

- ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
- ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk.

### 1.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (zusätzliche Einrichtungen/Angebote der Arbeitsämter; direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II durch Vermittlung in Beschäftigung
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Job verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Arbeitsuchenden

### 1.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung zur Kontaktsituation zwischen Arbeitsämtern und Arbeitgebern; vgl. Abschnitt 1.1 bzw. 1.7 im sechsten Kapitel).

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Hat eine größere *Betreuungsintensität* die Verweildauer in Arbeitslosigkeit verkürzt?
- Welche Dienstleistungen der Arbeitsämter verkürzen die Verweildauer in Arbeitslosigkeit effektiv?
- Welche Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung wirken sich positiv auf den Verbleib in Beschäftigung aus?
- Welche Dienstleistungen wirken sich positiv auf die Besetzung offener Stellen aus?
- Wurde die Akzeptanz der Arbeitsämter als Dienstleister für die Besetzung offener Stellen auf Arbeitgeberseite verbessert?
- Sind die Arbeitgeber mit der Arbeitsverwaltung zufrieden?
- Wie intensiv ist die Betreuung von Arbeitgebern und welche Instrumente werden eingesetzt?

- Welche Veränderungen sind in diesem Zusammenhang beim Ressourceneinsatz vorgenommen worden?
- In welchem Umfang wurde in welchen Bereichen das Verwaltungshandeln vereinfacht?
- In welchem Umfang und in welchen Bereichen konnte eine Steigerung der Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter erreicht werden?
- Inwieweit konnte die Kundenorientierung verbessert werden (Ansehen bei Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden)?
- Wie groß sind die Handlungsspielräume der regionalen Arbeitsämter, reichen diese aus der Sicht der Mitarbeiter aus?
- Sind die Arbeitsämter und die Landesarbeitsämter aktiv in die regionale Politikgestaltung einbezogen?
- Existiert eine formelle oder informelle Kooperation bzw. Koordination mit anderen Arbeitsämtern?
- Wie lassen sich Strategie und Politikstil der Arbeitsämter charakterisieren, wie groß ist die diesbezügliche Variationsbreite zwischen den Arbeitsämtern?
- Existiert ein regionales Monitoringsystem? Wenn ja, was wird wie erfasst und ausgewertet? Wozu dienen diese Informationen?
- Werden Bedarfsabschätzungen und/oder regionale Analysen des Arbeitsmarktes durchgeführt? Wenn ja, von wem und wie? Wozu dienen diese Informationen?
- Ist die IT-Ausstattung und Software der Arbeitsamtsmitarbeiter angemessen?
- Art und Intensität der Nutzung des „virtuellen Arbeitsmarktes“ durch die Arbeitsamtsmitarbeiter (sobald dieser implementiert ist).

## 2. Leistungsrecht und Sanktionen

### 2.1 Neufassung der Sperrzeitregelung

#### 2.1.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Übergang zu einer zeitlichen Differenzierung bei Sperrzeit sowie Vereinheitlichung der Sanktionen bei unterschiedlichem Fehlverhalten. Im einzelnen:
  - Arbeitsaufgabe: 12 Wochen
  - Arbeitsablehnung: 3, 6, 12 Wochen (1., 2., 3. Ablehnung)
  - Unzureichende Eigenbemühungen: 2 Wochen



- Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme: 3, 6, 12 Wochen
- Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme: 3, 6, 12 Wochen
- Meldeversäumnis: 1 Woche
- Umkehr der Beweislast vom Arbeitsamt zum Arbeitslosen

#### Ziele:

- Flexibilisierung der bisherigen Sperrzeitregelung
- bessere Anwendbarkeit durch zeitliche Differenzierung
- erhöhter Eintritt in Beschäftigung

#### Monitoring:

##### *Monitoringfragen:*

- Wie haben sich die Zahl und die Dauer der verhängten Sperrzeiten entwickelt?
- Welche Arten von Fehlverhalten werden am häufigsten mit Sperrzeiten belegt?
- Findet eine Kumulation der Sperrzeiten bei bestimmten Gruppen von arbeitslosen Arbeitnehmern statt?
- Wie hat sich die Verweildauer in Arbeitslosigkeit und Beschäftigung bei den von Sperrzeiten betroffenen Arbeitnehmern entwickelt?
- Wie haben sich die Abgänge in Inaktivität bei den Betroffenen entwickelt?
- Ist die Verhängung einer Sperrzeit mit einem Anstieg oder Rückgang der Motivation bei den Betroffenen verbunden?

##### *Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der verhängten Sperrzeiten insgesamt und pro Person
- Dauer der Sperrzeiten insgesamt und pro Person
- Anzahl und Dauer der Sperrzeiten nach Gründen des Fehlverhaltens
- Sperrzeit-Wochen (differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika)
- Art des Abmeldegrundes aus Leistungsbezug nach Verhängung von Sperrzeiten (differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika).
- Anzahl der Betroffenen, die im Abschluss an eine Sperrzeit eine Beschäftigung aufgenommen haben und sechs bzw. zwölf Monate danach noch beschäftigt sind
- Veränderung der Motivation der Betroffenen (⇒ Befragung der Betroffenen, ggf. differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika)

### 2.1.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der *glaubwürdigen Androhung* einer Sperrzeit auf die Beschäftigung
- (ii) Wirkung des *Verhängens* einer Sperrzeit auf die Beschäftigung (nach Neuregelung)

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie viele Arbeitslose wären ohne die verstärkte *Androhung* von Sperrzeiten in Beschäftigung eingetreten?
- Wie viele Arbeitslose wären ohne die verstärkte *Verhängung* von Sperrzeiten in Beschäftigung eingetreten?

Problematik:

- alle Arbeitslosen sind gleichermaßen von der Regelung betroffen (Allgemeingültiges Instrument)
- das zentrale Element der Neuregelung ist die Schaffung einer glaubhaften Androhung von Sanktionen im Falle eines Fehlverhaltens, d.h. die eigentlich entscheidende – mithin zu evaluierende – Politikmaßnahme ist die Androhung, und nicht das Verhängen, von Sperrzeiten. Dies macht die Evaluation der Maßnahme besonders schwierig:
  - vor der Neuregelung konnten u.U. nur wenige Sperrzeiten beobachtet werden, weil das Instrument ein „alles oder nichts“-Instrument war, demzufolge wenig eingesetzt wurde und somit auch keine glaubhafte Drohung darstellte
  - Mit der Neuregelung hofft man, eine solche glaubhafte Drohung herzustellen – wenn diese jedoch tatsächlich greift und Arbeitslose sich verstärkt um Beschäftigung bemühen bzw. vorgeschriebenen Maßnahmen des Arbeitsamts folgen, um Sperrzeiten zu vermeiden, so ist auch das nicht beobachtbar.
- In den Daten der BA sind derzeit nur verhängte Sperrzeiten erkennbar, nicht jedoch Fehlverhalten, die zu einer Sperrzeit hätten führen können. Dessen Erfassung ist für eine sinnvolle Evaluation dieser Neuregelung allerdings unabdingbar, zumindest für den Zeitraum nach der Neuregelung.

### Identifikationsstrategien:

#### *Ad (i): Wirkung der Neuregelung der Androhung von Sperrzeiten auf die Beschäftigung*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - Anzahl der Fehlverhalten (Zwischenziel: Ist die Anzahl der Fehlverhalten in der Risikogruppe (s.u.) zurückgegangen?)
  - Beschäftigungsquoten (Endziel: Resultiert das in höherer Beschäftigung?)
- Strategie: Identifikation einer Risikogruppe, d.h. jener Arbeitsloser, die vor Eintritt der Neuregelung eine Sperrzeit erhalten haben (Dummy-Variablen). Schätzung eines Probit-Modells zur Bestimmung derjenigen Charakteristika, die stark mit Fehlverhalten korreliert sind (z.B. ein bestimmtes Alter, Geschlecht, Ausbildung, Arbeitslosigkeitsdauer). Innerhalb dieser Gruppe:
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher
- Identifikationsannahmen: Wert der Ergebnisgröße der Risikogruppe hätte sich ohne die Reform nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- Vergleichsgruppe: Risikogruppe vor Einführung der Neuregelung
- Teilnahmeindikator: Neuregelung der Sperrzeiten in Kraft (Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie

#### *Ad (ii): Wirkung der Verhängung einer Sperrzeit auf die Beschäftigung (nach Neuregelung)*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein; 3 bzw. 6 Monate nach Verhängung der Sperrzeit bzw. nach unsanktioniertem Fehlverhalten)
- Identifikationsstrategie: *Matching* von sanktionierten Arbeitnehmern mit solchen, die sich ebenfalls ein Fehlverhalten haben zu schulden kommen lassen, aber nicht mit einer Sperrzeit sanktioniert wurden
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit hat beim Vorliegen eines Fehlverhaltens im Gegensatz zum Ver-

nicht hierauf eine stärkere Veränderung des Verhaltens und damit u.U. des Beschäftigungserfolgs der Arbeitnehmer zur Folge

- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die nach Fehlverhalten mit keiner Sperrzeit belegt wurden
- Teilnahmeindikator: Sanktionierung durch Sperrzeit (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Arbeitsmarkthistorie
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

### 2.1.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Sanktionierten in Jobs verglichen mit Nicht-Sanktionierten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Sanktionierung.

### 2.1.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen* (auch für die  $\Rightarrow$  Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die  $\Rightarrow$  Befragung der Betroffenen)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Sanktionierung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Aus welchen Gründen wird ein bestimmtes Fehlverhalten in einem bestimmten Fall sanktioniert und in einem anderen nicht?
- Wird bei der (Nicht-) Verhängung von Sperrzeiten eine besondere Situation – z.B. von Frauen mit Kindern – berücksichtigt?
- Welchen Verwaltungsaufwand bedeutet die Verhängung einer Sperrzeit für die Arbeitsamtsmitarbeiter?

- Existieren Vereinfachungsmöglichkeiten aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Ist die differenzierte Neuregelung ein besser (häufiger) einsetzbares Instrument?

## 2.2 Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften

### 2.2.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- gesetzliche Klarstellung, dass einem Arbeitslosen ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung grundsätzlich zumutbar ist. Nur für Arbeitslose mit familiären Bindungen ist er grundsätzlich nicht zumutbar.
- Umzugskostenbeihilfe als Zuschuss, nicht mehr als Beihilfe

Ziele:

- Verbesserte Integration in Beschäftigung durch größere geographische Mobilität von Personen ohne familiäre Bindungen
- Durchsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“

Monitoring:

*Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die Anzahl der überregionalen Vermittlungen entwickelt?
- Wie hat sich die räumliche Entfernung der neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse vom Wohnort entwickelt, differenziert nach
  - vom Arbeitsamt unterbreiteten Stellenangeboten;
  - über das Arbeitsamt vermittelten Stellen;
  - ohne Arbeitsamt gefundenen Stellen?
- Wie hat sich die Anzahl der Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern entwickelt, die in den alten eine Beschäftigung aufgenommen haben?
- Wie hat sich die Inanspruchnahme von Mobilitätshilfen entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der überregionalen Vermittlungen (Approximation über PLZ-Gebiete von Wohnort und Unternehmen), differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht
- durchschnittliche Entfernung der vom Arbeitsamt *unterbreiteten* Stellenangebote zum Wohnort (Approximation über PLZ-Gebiete von Wohnort und Unternehmen), differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht

- durchschnittliche Entfernung der *angenommenen* Stellenangebote zum Wohnort; (Approximation über PLZ-Gebiete von Wohnort und Unternehmen) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht
- durchschnittliche Entfernung der *selbst gefundenen* neuen Stellen vom Wohnort (Approximation über PLZ-Gebiete von Wohnort und Unternehmen) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht
- Anzahl der gewährten Mobilitätshilfen differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht
- Anzahl der Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern, die in den alten eine Beschäftigung aufgenommen haben
- Anzahl der überregional Vermittelten, die nach sechs bzw. zwölf Monaten noch beschäftigt sind, differenziert nach sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitslosen mit und ohne familiärer Bindung sowie Geschlecht

## 2.2.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Maßnahme auf die Aufnahme einer Beschäftigung

Für (i): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie viele der Vermittlungen wären ohne die neue Zumutbarkeitsvorschrift erfolgt?

Identifikationsstrategien:

*Ad (i) Wirkung der Maßnahme auf die Aufnahme einer Beschäftigung*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein, 6 bzw. 12 Monate nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit)
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz von Arbeitslosen mit und solchen ohne familiäre Bindung, vor und nach der Neuregelung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschieds in den Ergebnisgrößen, der

durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen Arbeitslosen ohne familiäre Bindung und solchen mit zustande kommt

- Vergleichsgruppe: Arbeitslose mit familiärer Bindung, die zum gleichen Zeitpunkt in die Arbeitslosigkeit eingetreten sind, wie diejenigen ohne familiäre Bindung
- Teilnahmeindikator: arbeitslos und *ohne* familiäre Bindung (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

### 2.2.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- Kosten für Mobilitätshilfen
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Betroffenen

### 2.2.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der überregionalen Vermittlung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die Mitarbeiter der Arbeitsämter?
- Existieren Vereinfachungsmöglichkeiten aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Wie reagieren die Betroffenen auf überregionale Vermittlungsvorschläge?

## 2.3 Verkürzung der Arbeitslosengeld-Bezugsdauer

### 2.3.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- geringere Abstufung der Bezugsdauer: Anspruchsdauer auf ALG wird grundsätzlich auf 12 Monate begrenzt
- Verkürzung der ALG-Bezugsdauer für ältere Arbeitnehmer (55. Lebensjahr vollendet) von 32 auf 18 Monate
- Regelung gilt ab 1. Januar 2004, aber Übergangsregelung (entspricht bisheriger Regelung) bis 1. Februar 2006

Ziele:

- Verringerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit
- Vermeidung der „Frühverrentungspraxis“

Monitoring:

*Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer bei älteren Arbeitnehmern entwickelt?
- Wie haben sich die Abgänge in die Nicht-Erwerbstätigkeit bei älteren Arbeitnehmern entwickelt?
- Wie hat sich die Anzahl der Eintritte in die Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern entwickelt?
- Wie hat sich die Inanspruchnahme der Altersteilzeit entwickelt?
- Wie hat sich der Arbeitsmarktstatus älterer Arbeitnehmer entwickelt, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Anzahl der Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Anzahl Eintritte in Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Anzahl der Anträge auf und Bewilligungen von Altersteilzeit differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Arbeitsmarktstatus nach Ablauf des Arbeitslosengeldanspruchs älterer Arbeitnehmer differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika



### 2.3.2 Effektivitätsanalyse

#### Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit und den Arbeitsmarktstatus nach Ablauf des Anspruchs (d.h. Eintritt in Beschäftigung oder Inaktivität)

Für (i): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer.

#### Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie viele ältere Arbeitslose wären ohne die Neuregelung in Beschäftigung (bzw. Inaktivität) eingetreten?
- Wie lange hätte ohne die Neuregelung die durchschnittliche Vermittlung gedauert?

#### Problematik:

- alle älteren Arbeitnehmer sind gleichermaßen von der Maßnahme betroffen (allgemeingültiges Instrument)
- Zeit- bzw. Datenproblem: Neuregelung gilt *de facto* erst ab 1. Februar 2006 – da eine Evaluationsstudie den Arbeitsmarkterfolg der Arbeitslosen nach Ablauf des ALG-Bezugsanspruchs berücksichtigen muss (also 12 bzw. 18 Monate gemäß der Neuregelung), kann mit einem Evaluationsergebnis nicht vor Mitte/Ende 2007 gerechnet werden

#### Identifikationsstrategien:

##### *Ad (i) Wirkung der Verkürzung der ALG-Bezugsdauer*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - Arbeitsmarktstatus (Beschäftigung, Inaktivität) nach Ablauf der ALG-Bezugsdauer
  - Vermittlungsdauer
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher
- Identifikationsannahmen: siehe allgemeines Evaluationskonzept
- Vergleichsgruppe: ältere Arbeitnehmer vor Einführung der Neuregelung. Messung deren durchschnittlicher Vermittlungsdauer und Arbeitsmarktstatus nach 18, sowie nach 32 Monaten (bzw. nach Ablauf des jeweiligen Bezugsanspruchs)
- Teilnahmeindikator: von der Neuregelung betroffen ja/nein (Dummy Variable)

- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Arbeitsmarkthistorie
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Bemerkung: Von besonderem Interesse ist der Vergleich individueller Arbeitnehmer kurz vor und kurz nach Inkrafttreten der Neuregelung.

### 2.3.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Betroffenen

### 2.3.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die  $\Rightarrow$  Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Vermittlung älterer Arbeitnehmer zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die Mitarbeiter der Arbeitsämter?
- Existieren Vereinfachungsmöglichkeiten aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden ältere Arbeitnehmer besonders betreut?

## 2.4 Änderung der Meldepflicht (frühzeitige Meldepflicht)

### 2.4.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Meldepflicht unverzüglich nach Kenntnis der Beendigung der Beschäftigung, d.h. bei Erhalt der Kündigung bzw. drei Monate vor Ablauf einer befristeten Beschäftigung

- Sanktionen bei verspäteter Meldung: Verminderung des ALG bis zu 30 Tagen. Verminderung beträgt, abhängig von den Bemessungsgrenzen, 7, 35, oder 50 € pro Tag. Versicherungsschutz bleibt bestehen

Ziele:

- Beschleunigung der Vermittlung
- Vermeidung von mind. 5 % der Eintritte in Arbeitslosigkeit

Monitoring:

*Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die Anzahl der rechtzeitigen und verspäteten Meldungen entwickelt?
- Wie hat sich die Anzahl der wegen verspäteter Meldungen verhängten Sanktionen entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl und Anteil der *rechtzeitigen* (d.h. vorgeschrieben frühzeitigen) Meldungen, differenziert nach Kündigungen und Rest (Ende befristeter Arbeitsverträge)
- Anzahl und Anteil der *verspäteten* Meldungen differenziert nach Kündigungen und Rest (Ende befristeter Arbeitsverträge)
- Anzahl der verhängten Sanktionen (Geldeinheiten, Dauer)

#### 2.4.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Meldepflicht auf die Dauer der Arbeitslosigkeit

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie schnell hätten die Arbeitslosen einen neuen Job gefunden, wenn es die frühzeitige Meldepflicht nicht gegeben hätte?

Problematik:

- alle Arbeitnehmer sind gleichermaßen von der Regelung betroffen (allgemeingültiges Instrument)
- vermiedene Eintritte in Arbeitslosigkeit sind kaum messbar. Dies bedeutet, dass die (kontrafaktische) Frage nicht beantwortbar ist

Identifikationsstrategien:

*Ad (i) Wirkung der Meldepflicht auf die Dauer der Arbeitslosigkeit*

- Beobachtungseinheit: Arbeitsamtsbezirke

- Ergebnisgröße: durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher im Rahmen eines Regressionsmodells
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße hätte sich ohne die Reform der Meldepflicht nicht verändert.
- Vorgehensweise:
  - Regressionsmodell auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke
  - abhängige Variable: durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit für zwei Zeiträume  $t = \text{Juli 2002 bis Juni 2003}$  und  $\text{Juli 2003 bis Juni 2004}$
  - unabhängige Variablen: Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern ( $Q$ ) und für die regionale Arbeitsmarktsituation ( $R$ ), Dummy-Variable  $D$  für Zeitraum nach der Reform (ab Juli 2003)
  - Vollständiges Modell:  $Y_{it} = \beta_0 + \beta_1' Q_{it} + \beta_2' R_{it} + \beta_3 D + \epsilon_{it}$
- Teilnahmeindikator: frühzeitige Meldepflicht eingeführt ( $D$ )
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

### 2.4.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Arbeitsuchenden

### 2.4.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die  $\Rightarrow$  Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede in der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?

- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die Mitarbeiter der Arbeitsämter?
- Existieren Vereinfachungsmöglichkeiten aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden Arbeitnehmer, die der frühzeitigen Meldepflicht nachkommen, besonders betreut?
- Welche Anstrengungen werden seitens der Arbeitsämter in der Zeit zwischen der Meldung und dem tatsächlichen Eintritt in die Arbeitslosigkeit unternommen?

### 2.5 Sonstige Änderungen bei Leistungsrecht und Sanktionen

In diesem Abschnitt werden folgende Neuregelungen zusammengefasst:

- einheitliche Anwartschaften von 12 Monaten (Aufhebung der Privilegien bei der Anwartschaft für Wehr- und Zivildienstleistende sowie Saisonarbeiter);
- generelle Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende;
- Verkürzung der Rahmenfrist von 3 auf 2 Jahre und Wegfall der erweiterten Rahmenfrist für Selbständige und Pflegepersonen;
- Vereinfachung der Bemessung des Arbeitslosengeldes.

Es handelt sich hierbei um Veränderungen im Leistungsrecht bzw. der Leistungsbemessung aus dem Gesetzespaket Hartz III, die hauptsächlich der Verwaltungsvereinfachung dienen sollen, ohne damit die Leistungsansprüche für die Betroffenen grundlegend verändern zu wollen. Etwaige Beschneidungen werden aber im Einzelfall zu Gunsten des übergeordneten Ziels der generellen Entbürokratisierung und Vereinfachung der Leistungsbemessung und -gewährung, insbesondere durch Pauschalierungen und Vereinheitlichungen, in Kauf genommen.

Die einzelnen Novellierungsvorschläge umfassen lt. Gesetzesbegründung im Wesentlichen folgende *Ziele* und *Kernelemente*:

#### *Einheitliche Anwartschaften*

Die privilegierenden Sonderregelungen zur Anwartschaftszeiterfüllung für Wehr- und Ersatzdienstleistende sowie Saisonarbeiter sind äußerst verwaltungsaufwendig und belasten die Arbeitsverwaltung in erheblichem Maße, ohne dass die hierfür gebundenen Kapazitäten zur beruflichen Wiedereingliederung der Betroffenen beitragen könnten. Die Prüfung der Saisonarbeitereigenschaft ist an komplexe persönliche und betriebliche Voraussetzungen geknüpft, die Sonderregelungen für Wehr- und Ersatzdienstleistende mit einer schwierigen Prüfung zur Versicherungspflicht sind mit der Dienstzeit verbun-

den. Deswegen sollte eine grundsätzliche Anwartschaft von 12 Monaten für alle eingeführt werden.

### *Generelle Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende*

Bislang waren Zivil- und Wehrdienstleistende nur dann in der Arbeitslosenversicherung versichert, wenn sie zuvor entweder sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder mindestens 4 Monate als arbeitsuchend gemeldet waren. Letzteres betrifft insbesondere Schüler und Studenten. Bei ehemaligen Schülern und Studenten hängt der Zugang zum Leistungssystem der Arbeitsförderung daher maßgeblich vom Zeitpunkt der Einberufung und der Information über die näheren Umstände der Arbeitsuche vor dem Dienst ab. Dies führte zu Rechtsunsicherheit, zu einem erheblichen, zum Teil unverhältnismäßig hohen Beratungs-, Informations- und Entscheidungsaufwand sowie zu Scheinmeldungen bei den Arbeitsämtern. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, den Verwaltungsaufwand zurückzuführen und ein höheres Maß an Gleichbehandlung zu erreichen, sollen künftig alle Dienstleistenden in den Versicherungsschutz einbezogen werden.

### *Verkürzung der Rahmenfrist und Wegfall der erweiterten Rahmenfrist für Selbständige und Pflegepersonen*

Mit der Einbeziehung von Zeiten der Kindererziehung und des Bezugs einer Erwerbsminderungsrente auf Zeit durch das Job-AQTIV-Gesetz sowie der künftig eingeräumten Möglichkeit einer freiwilligen Weiterversicherung für Personen, die Angehörige pflegen oder sich selbständig machen wollen, scheint eine dreijährige Rahmenfrist für die Erfüllung der Anwartschaft nicht mehr erforderlich. Die Frist soll deswegen generell für alle Personengruppen auf zwei Jahre verkürzt werden. Dies führt zu einer erheblichen Vereinfachung. Damit soll auch der Tendenz entgegengewirkt werden, die Arbeitslosenversicherung durch weitere Sonderregelungen bei der Rahmenfristverlängerung zu belasten. So soll die Rahmenfristverlängerung auch für Bezieher von Unterhaltsgeld entfallen, da diese Leistung künftig in einer einheitlichen Entgeltersatzleitung (Arbeitslosengeld) aufgeht.

### *Vereinfachung der Bemessung des Arbeitslosengeldes*

Das Recht der ALG-Bemessung stellt ein komplexes Regelungswerk dar, das eine Vielzahl von Sonder- und Ausnahmeregelungen enthält. Die Entscheidung über das Arbeitslosengeld löst deshalb einen erheblichen Informations- und Beratungsbedarf aus und induziert einen hohen Personalaufwand in den Arbeitsämtern, der für Beratung und Betreuung dann nicht zur Verfügung stehen kann. Ziel ist es, die Vielfalt und Komplexität der Regelungen zurückzuführen und dasungsverfahren durch Pauschalierungen nachhaltig zu vereinfachen. Die Vereinfachungen umfassen insbesondere folgende Elemente:

- Im Bemessungszeitraum soll *nur noch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung berücksichtigt* werden. Alle übrigen Versicherungspflichtverhältnisse mit gesondertem Entgelt bleiben künftig außer Acht.
- Der *Bemessungsrahmen* wird von 39 Wochen auf 150 Tage *verkürzt*.
- Der *Bestandschutz* wird von 3 auf 2 Jahre verringert.
- Kann ein Bemessungszeitraum von mindestens 150 Tagen mit Anspruch auf Arbeitsentgelt im erweiterten Bemessungsrahmen von 2 Jahren (nach § 130 Abs. 3) nicht festgestellt werden, ist als Bemessungsentgelt ein *fiktives Arbeitsentgelt* zugrunde zu legen (Pauschalierung). Hierzu ist der Arbeitslose der seiner Qualifikation entsprechenden Qualifikationsgruppe zuzuordnen.
- Die Berechnung der Minderung des *Arbeitslosengelds wegen Nebentätigkeiten* wird erheblich vereinfacht.

Da es sich hierbei im Wesentlichen um Verwaltungsvereinfachungen handelt, denen zwar im Gesamtkontext der Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Vereinheitlichung durchaus eine große Bedeutung zukommt, von denen aber im Einzelnen keine substanziellen Effekte auf das Arbeitsmarktgeschehen zu erwarten sind, wird empfohlen, die Auswirkungen für die Betroffenen sehr wohl „im Auge“ zu behalten. Hierfür sollte jedoch die empirisch einfachere Form des Monitoring ausreichen.

Folgende *Monitoringfragen* sollten im Rahmen der geplanten Evaluation zu den Novellierungen beantwortet werden:

- a) *Einheitliche Anwartschaften und generelle Versicherungspflicht für Wehr- und Zivildienstleistende*
  - Wie viele Zivil- und Wehrdienstleistende haben durch Wegfall des Anwartschaftsprivileg keine Ansprüche auf ALG? Welche Gruppen betrifft dies vor allem?
  - Wie viele Zivil- und Wehrdienstleistende leisten ihren Dienst unmittelbar nach der Schule bzw. Studium?
  - Wie viele haben zuvor eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt?
  - Wie viele waren vorher arbeitsuchend gemeldet?
- b) *Veränderungen bei der Rahmenfrist*
  - Wie viele Arbeitslose erfüllen nach der Neuregelung nicht mehr die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld?
  - Welche Personengruppen (nach Geschlecht, Alter, Arbeitsmarkthistorie, Qualifikation) sind davon besonders betroffen?
  - In welchem Umfang und von welchen Personengruppen (s.o.) wird das neue Angebot der freiwilligen Weiterversicherung angenommen?

Für das Monitoring der mit den Novellierungen induzierten Veränderungen im Leistungsanspruch der Betroffenen sind Zeitreihen von 2001/2002 bis 2005/2006 zu erstellen, basierend auf folgenden Statistiken und Datenbanken:

- Wehr- und Ersatzdienstleistende: In *pallas iii* zusammengeführte Beschäftigtenstatistik, CoArb, Colei etc. Falls diese nicht ausreichen, weil viele Wehr- und Ersatzdienstleistende nach Beendigung ihres Dienstes eventuell weder in der Beschäftigtenstatistik noch in BewA auftauchen, müssten die BfA, die LVA oder die Besoldungsstelle des öffentlichen Dienstes um ergänzende Statistiken gebeten werden.
- Rahmenfrist und freiwillige Weiterversicherung: *pallas iii*, insbesondere BewA, Colei und FINAS.

### 3. Förderung neuer Erwerbsformen

#### 3.1 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs)

##### 3.1.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Bis 400 € bleiben Beschäftigungsverhältnisse für den Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfrei. Der Arbeitgeber bezahlt 25 % pauschale SV-Abgaben und Lohnsteuer. Die Arbeitszeitbegrenzung auf 15 Wochenstunden wurde aufgehoben.
- Für Nebentätige wurde die volle SV-Pflicht, die 1999 eingeführt wurde, aufgehoben. Auch für diese Gruppe gilt die Pauschalierung.
- Beschäftigte in Mini-Jobs können ihren Rentenanspruch weiter erhöhen, indem Sie den pauschal vom Arbeitgeber bezahlten 12 % RV-Anteil auf 19,5 % aufstocken.
- Mini-Jobs in Privathaushalten werden privilegiert, für sie hat der Arbeitgeber nur 12 % pauschale Abgaben zu entrichten. Der private Arbeitgeber (Haushalt) kann 10 % seiner Aufwendungen (max. 510 € im Jahr) von der Einkommenssteuerschuld abziehen. Bei Beschäftigung über eine gewerbliche Agentur können 20 % bzw. max. 600 € abgezogen werden, bei einer SV-pflichtigen Beschäftigung 12 % bzw. max. 2 400 €.
- Für Arbeitslose sollen Beschäftigungsanreize auch bei der Aufnahme eines gering entlohnnten Beschäftigungsverhältnisses geschaffen werden, die Anrechnung des zusätzlichen Einkommens wird großzügiger gehandhabt. Der Freibetrag steigt auf 20 % des Zusatzeinkommens, mindestens jedoch 165 € zuzüglich Werbungskosten. Der Arbeitslose kann also durchschnittlich etwa 200 € im Monat hinzuverdienen.



**Ziele:**

- Integration von Arbeitslosen durch Anreiz zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, die in eine nicht geringfügige Beschäftigung mündet (Brückenfunktion)
- Flexibilität von Einstellungen und dauerhafte Subvention im Niedriglohnbereich
- Reduzierung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit (vor allem in Privathaushalten)
- Entbürokratisierung für Arbeitgeber
- Schaffung von Hinzuverdienstmöglichkeiten für Geringverdiener

Anmerkung: Eine empirische Analyse des Ziels Reduktion von illegaler Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit ist mangels Daten nicht möglich. Allerdings besteht die Option, durch Befragungen von Haushalten die Differenz zwischen angemeldeten und nicht registrierten Personen näherungsweise zu erfassen.

**Monitoring:***Monitoringfragen:*

- Wie haben sich Umfang und Struktur der Beschäftigung im Niedriglohnbereich entwickelt?
- In welchen Tätigkeits- und Qualifikationssegmenten findet diese statt?
- Wie hat sich der Umfang geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten entwickelt?
- Wie haben sich die Übergangsraten zwischen Mini- und Midi-Jobs sowie anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen entwickelt?
- Wie hat sich die Bezahlung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Schnitt entwickelt?
- Welche Rentenansprüche entstehen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen?
- Wie viele geringfügig Beschäftigte nehmen die Aufstockung der Rentenbeiträge in Anspruch?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse differenziert nach  
⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Wirtschaftszweig und Arbeitsmarkstatus (d.h. selbständig, Beamte, sozialversicherungspflichtig be-

- schäftigt, in Ausbildung bzw. Schüler/Student, arbeitslos, nicht am Arbeitsmarkt partizipierend) soweit möglich und sinnvoll getrennt für
- ausschließlich geringfügige Beschäftigung
  - in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung
- Anzahl der Midi-Jobs (Äquivalent vor 1. April 2003: 326 bis 800 € brutto) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika und Wirtschaftszweig
  - Anteil der Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe bzw. ALG II-Empfänger an den geringfügig Beschäftigten
  - Anzahl der Mini-Jobs in privaten Haushalten differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
  - Anzahl der geringfügig Beschäftigten, die die Beiträge zur Rentenversicherung aufstocken, differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
  - Anzahl der Beschäftigten (Mini-, Midi-Jobs, und andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) in Agenturen mit überwiegenden Dienstleistungen für Privathaushalte
  - Anteil der geringfügig Beschäftigten, die ein bzw. zwei Jahre nach Aufnahme der geringfügigen Beschäftigung in eine nicht geringfügige Beschäftigung überwechseln differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika und vorheriger Arbeitslosigkeit
  - durchschnittliche Dauer eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses
  - durchschnittliche Wochenarbeitszeit und Stundenlohn
  - Anzahl der geringfügigen Beschäftigten pro geringfügig Beschäftigten
  - Modellrechnungen zur Auswirkung der Rentenbeiträge (inkl. eventueller Aufstockung) auf spätere Rentenansprüche
  - durchschnittliches Arbeitsvolumen (tatsächliche Jahresarbeitszeit), differenziert nach Geschlecht, aus
    - Vollzeitbeschäftigung
    - Teilzeitbeschäftigung mit einem Einkommen über 800 €
    - Midi-Jobs
    - geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen

### 3.1.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bei Arbeitslosen
- (ii) Wirkung der Neuregelung bei Arbeitslosen

- (iii) Wirkung der Neuregelung auf Attraktivität geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse bei Unternehmen (Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze)

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer sowie Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der arbeitslosen Arbeitnehmer, die eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, entwickelt, wenn sie keine geringfügige Beschäftigung aufgenommen hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der arbeitslosen Arbeitnehmer, die eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, entwickelt, wenn die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nicht stattgefunden hätte?
- Wie hätte sich die Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse entwickelt, wenn die Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse nicht stattgefunden hätte?

Problematik:

- vermutlich waren nur wenige geringfügig Beschäftigte zuvor arbeitslos
- die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung steht allen Personen offen (allgemeingültiges Instrument)

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bei Arbeitslosen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt, aber *nicht* geringfügig beschäftigt, sechs oder zwölf Monate nach Eintritt in das geringfügige Beschäftigungsverhältnis
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Arbeitslosen, die eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, mit solchen, die dies nicht getan haben
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Arbeitslose, die sich für die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung entschieden haben, tun dies, um sich beim potentiellen Arbeitgeber „interessant“ zu machen. Sie haben sich somit gegen eine weitere Suche bzw. für eine verringerte Suchintensität entschieden, da sie erwarten, dass dies für sie den größeren Nutzen hat

- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Arbeitslosen, die einen Mini-Job aufgenommen haben, arbeitslos waren, aber *kein* geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben und auch sonst keine Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Aufnahme eines Mini-Jobs (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Arbeitsmarkthistorie
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Neuregelung bei Arbeitslosen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt, aber *nicht* geringfügig beschäftigt, sechs oder zwölf Monate nach Eintritt in das geringfügige Beschäftigungsverhältnis
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit arbeitslosen Mini-Jobbern und Arbeitslosen ohne Mini-Job vor und nach der Reform
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen Mini-Jobbern und Nicht-Mini-Jobbern zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Arbeitslose, mit Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung haben sich in beiden Regelungskontexten gegen eine weitere Suche bzw. für eine verringerte Suchintensität entschieden, da sie erwarten, dass dies für sie den größeren Nutzen hat. Im neuen Regelungskontext ist unter Umständen die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für Arbeitslose interessanter (als „Werbungsinstrument“). Die *kausale* Wirkung der Neuregelung lässt sich nur dann ermitteln, wenn sich der Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede zwischen beiden Gruppen auf die Ergebnisgrößen nicht verändert hat (intertemporale Invarianz)
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Arbeitslosen, die einen Mini-Job aufgenommen haben, arbeitslos waren, aber *kein* geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben und auch sonst keine Förderung erhielten.
- Teilnahmeindikator: Aufnahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses vor und nach der Reform (Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der Neuregelung auf Attraktivität geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse bei Unternehmen*

- Beobachtungseinheit: einzelne Unternehmen
- Ergebnisgröße: Anzahl der geringfügig Beschäftigten
- Identifikationsstrategie: Regressionsmodell (für Zeitraum vor der Reform); Bewertung der Ausprägungen der Kontrollvariablen nach der Reform mit Koeffizienten von vor der Reform  $\Rightarrow$  vorhergesagte Beschäftigung; Differenz zwischen vorhergesagter und tatsächlicher Beschäftigung nach der Reform ist Effekt der Neuregelung
- Identifikationsannahmen: linearer Zusammenhang über alle Zellen; Kausalrichtung von rechts nach links; intertemporale Invarianz des Einflusses der Kontrollvariablen auf die Anzahl geringfügig Beschäftigter
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Unternehmen, die von der Möglichkeit, geringfügig Beschäftigte einzustellen, Gebrauch machen, tun dies, weil sie sich davon einen größeren Nutzen versprechen, als Arbeitnehmer in „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen einzustellen (höhere Flexibilität und geringere Kosten). Die Reform hat die Neigung zu einem solchen Verhalten verändert, v.a. weil der administrative Aufwand geringer wurde
- Vergleichsgruppe: alle Unternehmen in der Stichprobe
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  Unternehmenscharakteristika
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk/Landkreis .

### 3.1.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten/Ersparnis:

- für Arbeitslose: direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II (durch Einkommensanrechnung)
- Beitragsbilanz: Einnahmen der SV-Träger durch Pauschalbeiträge (plus 2 % Steuer) minus entfallende BA-Beiträge für Arbeitslose
- Krankenversicherung: hier dürften kaum zusätzliche Ausgaben anfallen, da diese Personen meistens schon versichert sind (als Nebentätige oder als Familienangehörige)
- bei den Nebentätigen kann es aber im Vergleich zur Situation vor 2003 zu Mindereinnahmen kommen, da jetzt nur noch ca. die Hälfte (11 %) der Beiträge anfällt
- in der RV entstehen zunächst vor allem Einnahmen, die erworbenen Ansprüche werden zum überwiegenden Teil erst später ausgabenwirksam.

Hier könnten Modellrechnungen zusammen mit den SV-Trägern vorgenommen werden

- Aufwands- und Ertragsberechnungen für Unternehmen sind kaum möglich, vor allem weil der ökonomische Nutzen von Mini-Jobs eher in der Flexibilität liegt. Früher war zu beobachten, dass man sich in diesem Bereich um Urlaubsansprüche, Weihnachtsgeld, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kündigungsschutz usw. wenig gekümmert hat. Auch dies hatte ökonomische Vorteile. Nach dem neuen Gesetz ist dies zwar alles – wie zuvor auch – bindend; unklar ist, ob sich an der Lage tatsächlich geändert hat. Im Prinzip kann man versuchen, bei Unternehmen, die Mini-Jobber beschäftigen, und solchen, die dies nicht tun, Vor- und Nachteile abzufragen

### 3.1.4 Implementations- und Prozessanalyse

Die Neuregelung der Mini-Jobs wurde auch durchgeführt, um den bürokratischen Aufwand für Arbeitgeber zu reduzieren, der nach 1999 vor allem wegen der großen Zahl unterschiedlicher Fallgruppen und der Tatsache, dass jeder geringfügig Beschäftigte bei „seiner“ Krankenversicherung angemeldet werden musste, gestiegen war. Von diesen Regelungen profitieren vorrangig die Arbeitgeber durch die zentrale Verwaltung bei der Bundesknappschaft. Im Fall einer Arbeitgeberbefragung, sollte die Verwaltungsvereinfachung mit im Vordergrund stehen.

## 3.2 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich von 400 bis 800 € (Midi-Jobs)

### 3.2.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- linearer Anstieg des Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung zwischen 400 und 800 € von 4,25 % auf vollen Satz (ca. 21 %) anstatt „Sprung“

Ziele:

- Integration in den Arbeitsmarkt durch Anreiz zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung
- Verringerung der Lohnnebenkosten für Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich

Anmerkung: Eine empirische Analyse des Ziels Reduktion von illegaler Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit ist mangels Daten nicht möglich. Des Weiteren ist fraglich, ob Midi-Jobs überwiegend von (ehemals) Arbeitslosen angenommen werden oder die Beschäftigten aus der Stillen Reserve und Mini-Jobs kommen bzw. vorher voll versichert waren. Auf keinen Fall berücksichtigt werden sollten bei der Analyse die *Auszubildenden*, da diese nicht

freiwillig in diesem Bereich arbeiten, sondern durch tarifliche Regelungen hierzu gehören

## Monitoring

### *Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Verdienstbereich entwickelt?
- Welche Verdienstsegmente werden bei Midi-Jobs von welchen Personengruppen am häufigsten genutzt?
- Welche Personengruppen üben typischerweise Midi-Jobs aus?
- Welche Arbeitslosenversicherungs- und Rentenansprüche entstehen de facto aus Midi-Jobs?

### *Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der Beschäftigten in diesem Verdienstbereich
- Anteil der insgesamt Beschäftigten differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika (insb. Haushaltszusammenhänge, d.h. Arbeitsmarktsituation des Lebenspartners und der Kinder, gesamtes Haushaltseinkommen usw.)
- Anteil der Midi-Jobber, die zuvor arbeitslos gemeldet waren oder Sozialhilfe bezogen haben
- Anteil der Midi-Jobber, die zuvor weder arbeitslos gemeldet noch beschäftigt waren (Zugang aus Nicht-Partizipation)
- Zahl der Midi-Jobs in privaten Haushalten differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Anteil der Midi-Jobber, die (ein Jahr bzw. zwei Jahre) nach Aufnahme der Midi-Beschäftigung in eine höher entlohnte Beschäftigung wechseln
- durchschnittliche Dauer eines Midi-Jobs
- durchschnittliche Wochenarbeitszeit und Stundenlohn der Midi-Jobs
- durchschnittliche Rentenansprüche aus Midi-Jobs (Modellrechnungen)
- Anteil der Midi-Jober, die dies als Übergangslösung betrachten oder längerfristig ausüben wollen ( $\Rightarrow$  Befragung)
- Anteil der Midi-Jobber, die eine derartige Beschäftigung aufgenommen haben, weil sie keine andere voll sozialversicherungspflichtige Arbeit gefunden haben oder weil die Attraktivität dieser Beschäftigungsverhältnisse durch die geringeren Sozialabgaben höher ist ( $\Rightarrow$  Befragung)

### 3.2.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung von Midi-Beschäftigungsverhältnissen bei Arbeitslosen
- (ii) Wirkung der *Neuregelung* auf Anzahl von Midi-Jobs

Für (i): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer sowie Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der arbeitslosen Arbeitnehmer, die einen Midi-Job aufgenommen haben, entwickelt, wenn sie den Midi-Job nicht aufgenommen hätten?
- Wie hätte sich die Anzahl der Beschäftigten im Bereich 401 € bis 800 € entwickelt, wenn es die Midi-Job-Regelung nicht gegeben hätte?

Problematik:

- vermutlich waren nur wenige Midi-Jobber zuvor arbeitslos
- die Aufnahme eines Midi-Jobs steht allen Personen offen (allgemeingültiges Instrument)

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bei Arbeitslosen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt, aber nicht in der Midi-Job-Gleitzone, sechs oder zwölf Monate nach Eintritt in Midi-Job
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Arbeitslosen, die einen Midi-Job aufgenommen haben, mit solchen, die dies nicht getan haben
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Arbeitslose, die sich für die Aufnahme eines Midi-Jobs entschieden haben, tun dies, um sich beim potenziellen Arbeitgeber „interessant“ zu machen. Sie haben sich somit gegen eine weitere Suche bzw. für eine verringerte Suchintensität entschieden, da sie erwarten, dass dies für sie den größeren Nutzen hat
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Arbeitslosen, die einen Midi-Job aufgenommen haben, arbeitslos waren, aber



kein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben und auch sonst keine Förderung erhielten

- Teilnahmeindikator: Aufnahme eines Midi-Jobs (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Arbeitsmarkthistorie
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Neuregelung auf die Anzahl von Midi-Jobs*

- Beobachtungseinheit: individuelle Unternehmen
- Ergebnisgrößen: Anzahl der Beschäftigten im Verdiensts Bereich 401 € bis 800 €
- Identifikationsstrategie: Schätzung eines Regressionsmodells für den Zeitraum vor der Reform. Anschließend erfolgt die Bewertung der Ausprägungen der Kontrollvariablen nach der Reform mit den geschätzten Koeffizienten von vor der Reform. Dies ergibt die vorhergesagte Beschäftigung und die Differenz zwischen vorhergesagter und tatsächlicher Beschäftigung nach der Reform ist dann der Effekt der Neuregelung
- Identifikationsannahmen: linearer Zusammenhang über alle Zellen; Kausalrichtung von rechts nach links; intertemporale Invarianz des Einflusses der Kontrollvariablen auf die Anzahl der Midi-Jobber
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Unternehmen, die von der Möglichkeit, Beschäftigte in diesem Verdiensts Bereich einzustellen, Gebrauch machen, tun dies, weil sie sich davon einen Nutzen versprechen (höhere Flexibilität). Die Reform hat die Anzahl der Beschäftigten verändert, weil durch die geringeren Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer das Arbeitsangebot in diesem Bereich größer geworden ist
- Vergleichsgruppe: alle Unternehmen in der Stichprobe
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  Unternehmenscharakteristika
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk/Landkreis

### 3.2.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- für Arbeitslose: direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II (durch Einkommensanrechnung)

- Beitragsbilanz: Mindereinnahmen der SV-Träger durch Gleitbereich. Evtl. Mehreinnahmen bei Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung. Dies dürfte aber nur schwer nachzuweisen bzw. zu berechnen sein
- Krankenversicherung: hier hängt die Kostenbilanz davon ab, ob die Midi-Jobber vorher familienversichert waren; wenn ja, kommt es zur Erhöhung der Einnahmen bei gleichzeitig nur geringen Zusatzkosten (z.B. Krankengeld)
- in der RV hängt die kurzfristige Einnahme-Ausgabe-Bilanz davon ab, ob die Midi-Jobber vorher volle Beiträge bezahlt haben oder diese z.B. aus der Stillen Reserve kommen. Im zweiten Fall entstehen zunächst vor allem Einnahmen, die erworbenen Ansprüche werden zum überwiegenden Teil erst später ausgabenwirksam. Hier könnte man Modellrechnungen zusammen mit den SV-Trägern vornehmen
- Aufwands- und Ertragsberechnungen für Unternehmen sind kaum möglich, vor allem weil der ökonomische Nutzen von Midi-Jobs eher in der Flexibilität liegt. Hier kann nur durch Befragungen erfasst werden, wo die Vor- und Nachteile dieser Regelung liegen

### 3.2.4 Implementations- und Prozessanalyse

Kann entfallen, da diese Regelung dem normalen Sozialversicherungsverfahren entspricht; lediglich die Berechnung der Beiträge erfolgt anders.

## 3.3 Existenzgründungen durch Arbeitslose: Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) und Überbrückungsgeld

### 3.3.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente Ich-AG:

- zeitlich gestaffelter Zuschuss für Existenzgründer über max. 3 Jahre (Pflichtleistung)
- muss jährlich neu beantragt werden
- Anspruch nur möglich, wenn Jahreseinkommen *voraussichtlich* 25 000 € nicht überschreiten wird; sonst kann es für das Folgejahr nicht mehr beantragt werden
- kann zur Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge genutzt werden
- Regelung ist begrenzt bis Ende 2005

Kernelemente Überbrückungsgeld:

- Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe (inkl. pauschalierter Sozialversicherungsbeiträge) für sechs Monate (soll Pflichtleistung werden)

**Ziele:**

- (Schnelle und passgenaue) Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt durch Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit
- Schaffung weiterer Arbeitsplätze durch Expansion der neu gegründeten Firmen

**Monitoring:***Monitoringfragen:*

- Wie haben sich Umfang und Struktur der Existenzgründungsförderung durch die Arbeitsämter entwickelt?
- Wie hat sich die Anzahl der Existenzgründungen entwickelt?
- Welchen Anteil darunter haben vom Arbeitsamt geförderte Gründungen?
- Wie hat sich die „Lebensdauer“ von Existenzgründungen entwickelt?
- Gibt es in diesem Zusammenhang Unterschiede zwischen vom Arbeitsamt geförderten und ungeforderten Gründungen?
- Welches Beschäftigungswachstum weisen die geförderten verglichen mit anderen Gründungen auf?
- In welchen Branchen bzw. Segmenten kommen Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss hauptsächlich zum Einsatz?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Ausgabenanteil für Existenzgründungsförderung (differenziert nach beiden Förderarten und für Ost/West) in den Arbeitsamtsbezirken
- Anzahl der Geförderten und Verteilung auf die beiden Gruppen (Ich-AG und Überbrückungsgeld) differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitsmarkthistorie und Branche
- Anteil der durch das Arbeitsamt geförderten an allen Existenzgründungen<sup>2</sup>
- Anteil der Geförderten (getrennt nach den beiden Förderarten), die nach Ende der Förderung selbständig beschäftigt bleiben (inkl. Dauer), differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitsmarkthistorie und Branche der Existenzgründung
- durchschnittliche Dauer der selbständigen Tätigkeiten bei anderweitig geförderten Existenzgründern<sup>3</sup>, differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Arbeitsmarkthistorie und Branche der Existenzgründung

<sup>2</sup> Dies ist nicht möglich, solange keine umfassenden Daten über alle Existenzgründungen vorliegen; hier schafft das vom BMWA vorbereitete Unternehmensregister Abhilfe, wenn es vollständig implementiert ist.

<sup>3</sup> Hierbei erscheinen vor allem das *Start-Geld* und die *Micro-Darlehen* der KfW von Interesse, auf das wir uns im Folgenden immer beziehen.

- Art der selbständigen Tätigkeit, die die geförderten Arbeitnehmer und alle anderen Existenzgründer aufnehmen (Branche, Anzahl der Angestellten, Umsatz/Gewinn  $\Rightarrow$  Befragung der Existenzgründer).

### 3.3.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Förderung von selbständiger Tätigkeit bzw. Existenzgründungen überhaupt
- (ii) Wirkung der beiden Förderarten (zusammen und einzeln) im Vergleich mit der durch Eingliederungszuschüsse, PSA, Trägermaßnahmen
- (iii) Wirkung der beiden Förderarten im Vergleich mit anderen Existenzgründungsförderungen (*Start-Geld* oder *Micro-Darlehen* der KfW)

Für (i) bis (iii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer sowie Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie die Förderung nicht erhalten hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie durch Eingliederungszuschuss, PSA oder Trägermaßnahmen gefördert worden wären?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie eine andere Existenzgründungsförderung (s.o.) erhalten hätten?

*Problematik:* In den Daten der BA ist der Grund für die Einstellung der Förderung (bei Ich-AG) nicht direkt erkennbar. Geschäftsaufgaben bzw. Liquidationen lassen sich nur dann ermitteln, wenn der ehemals Geförderte sich anschließend wieder arbeitslos meldet. Auch der positive Grund für die Einstellung des Existenzgründungszuschuss, das Überschreiten der 25 000 €-Marge, wird nicht erfasst. Dies sowie weitere vom BMWA aufgeworfene Fragen (tatsächliche Wirkung der Einbeziehung in die Sozialversicherung bzgl. Anreizwirkung und Sicherung des Lebensunterhalts)<sup>4</sup> machen eine  $\Rightarrow$  Existenzgründerbefragung erforderlich.

<sup>4</sup> Der Beitrag der Förderung zur Lebenssicherung der Ich-AG-Personen kann aus den SV-Meldungen allein nicht erschlossen werden. Denn bei der Existenzgründung dürften z.B. nicht erfasste Vermögen oder finanzielle Hilfeleistungen durch die Eltern eine nicht unerhebliche Rolle spielen.

### Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Förderung von selbständiger Tätigkeit bzw. Existenzgründungen überhaupt*

- Beobachtungseinheit: individuelle Existenzgründer
- Ergebnisgrößen:
  - nach Ablauf der Förderung weiterhin erwerbstätig (ja/nein)
  - Dauer der Erwerbstätigkeit nach Ablauf der Förderung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Geförderten und Arbeitslosen ohne Förderung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte haben sich für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit und gegen eine weitere Suche nach einer abhängigen Beschäftigung entschieden, weil sie davon ausgehen, dass dies für sie den größeren Nutzen hat<sup>5</sup>
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die *zum gleichen Zeitpunkt* wie die Geförderten arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Förderung durch Ich-AG bzw. Überbrückungsgeld (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der beiden Förderarten (zusammen und einzeln) im Vergleich mit der Förderung durch Eingliederungszuschüsse oder PSA<sup>6</sup>*

- Beobachtungseinheit: individuelle Existenzgründer bzw. Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - nach Ablauf der Förderung weiterhin selbständig/erwerbstätig (ja/nein)
  - Dauer der Beschäftigung nach Ablauf der Förderung

<sup>5</sup> Dazu sollte nach Möglichkeit (z.B. in der vorgeschlagenen Existenzgründerbefragung) nach der entsprechenden Beratungsleistung der Arbeitsamtsmitarbeiter und anderer Existenzgründerberater gefragt werden.

<sup>6</sup> Die Maßnahmen, mit denen die beiden Förderarten verglichen werden sollen, zielen ebenfalls eher direkt auf eine Integration in den Arbeitsmarkt ab, wogegen FbW-Maßnahmen dies nicht tun. Daher werden letztere nicht zu Vergleichszwecken herangezogen.

- Identifikationsstrategie: *Matching* von Geförderten und EGZ-Beziehern, Vorgeschlagene bzw. Vermittelte in PSA
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte haben sich für die Aufnahme einer geförderten selbständigen Beschäftigung und gegen eine geförderte abhängige entschieden, da dies für sie den größeren Nutzen versprach
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber eine Förderung durch EGZ oder PSA erhielten
- Teilnahmeindikator: Förderung durch Ich-AG und/oder Überbrückungsgeld (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der beiden Förderarten im Vergleich mit anderen Existenzgründungsförderungen (Start-Geld oder Micro-Darlehen der KfW)*

- Beobachtungseinheit: individuelle Existenzgründer
- Ergebnisgrößen:
  - nach Ablauf der Förderung weiterhin beschäftigt (ja/nein)
  - Dauer der Beschäftigung nach Ablauf der Förderung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von durch das Arbeitsamt geförderten und anderweitig geförderten Existenzgründern.
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte erhielten Förderung durch das Arbeitsamt, da dies für sie lukrativer und einfacher war als die beiden alternativen Förderprogramme
- Vergleichsgruppe: Existenzgründer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten eine *andere Existenzgründungsförderung* erhielten. Diese Daten müssen selbst erhoben werden (Adressen über KfW o.ä. beziehbar ⇒ Existenzgründerbefragung).

- Teilnahmeindikator: Förderung der Existenzgründung durch das Arbeitsamt (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk/Landkreis (für anderweitig geförderte Existenzgründer muss die Region mit erhoben werden; regionale Daten lassen sich dann zuspitzen)

### 3.3.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten (differenziert für beide Förderarten):

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten
- monetäre Auswirkungen auf die Einnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher „Überlebensquote“ der Neugründungen inklusive des Wegfalls der SV-Beitragszahlungen durch BA.

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“)

### 3.3.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Existenzgründer)

- Auswertung der Ergebnisse der aus Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Inwieweit nehmen die Arbeitsämter einen selektiven Einfluss auf
  - den generellen Einsatz der Existenzgründungs-Instrumente,
  - den Einsatz von Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss?
- Welchen Effekt haben zusätzliche Förderungen (z.B. ESF-BA Coaching) auf die Überlebenschancen der Neugründungen?

- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die beiden Förderarten?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden vorbereitende und begleitende Maßnahmen (z.B. Existenzgründerseminare, ExGrü-Coaching) regelmäßig angeboten und von den Geförderten wahrgenommen?
- Aus welcher Motivation heraus erfolgte die Gründung?
- Wie hoch wird die Qualität der Beratung durch das Arbeitsamt eingeschätzt?
- Wurden weitere Beratungsangebote in Anspruch genommen? Wenn ja: wie hoch war deren Qualität?
- Wird von Seiten des Arbeitsamtes auf zusätzliche Förderprogramme (KfW/ERP) hingewiesen?
- Welche Probleme tauchen im Zusammenhang mit der Existenzgründung auf?
- Wurden zusätzliche Mitarbeiter eingestellt (mit und ohne Eingliederungszuschuss)?
- Welche zusätzlichen Finanzquellen standen bei der Gründung zur Verfügung (Vermögen, Eltern)?
- Wie aufwendig ist die jährliche Neubeantragung des Existenzgründerzuschusses für die Geförderten?

### *Abschließende Anmerkungen zur Förderung der Existenzgründung*

Die starke Zunahme der Inanspruchnahme von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss – mittlerweile dürfte fast ein Drittel aller Neugründungen auf Arbeitslose entfallen – wirft nicht nur die Frage auf, ob dieses Instrument verglichen mit anderen Fördermaßnahmen für Arbeitslose bzw. Gründer effektiv und effizient ist, sondern auch, ob unbeabsichtigte Nebeneffekte eintreten. Dies kann der Fall sein, wenn Gründer nach einiger Zeit in Insolvenz gehen oder ihr Unternehmen liquidieren und zwischenzeitlich hohe Schulden akkumuliert haben, die ihre Existenz auf Dauer gefährden. Diese Frage ist nur im Rahmen einer langfristig angelegten Studie beantwortbar.

Die oben beschriebene Vergleichsgruppenanalyse von Existenzgründern, die vom Arbeitsamt gefördert wurden, mit Beziehern von Micro-Darlehen und Start-Geld der KfW kann als ein erster Schritt in diese Richtung betrachtet werden. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die „Kunden“ der Förderbanken erheblich von denen der Arbeitsämter unterscheiden, wobei jene Gruppe der Gründer besonders zu berücksichtigen ist, die sowohl Arbeitsamtsleistungen als auch Gründungsförderung der Förderbanken und an-



derer Geber erhalten. Generell gilt, dass die Kunden der Förderbanken eher größere Vorhaben durchführen und besser vorbereitet sind, weil durch das Hausbankenverfahren eine erhebliche Vorselektion stattfindet.

Es wäre daher grundsätzlich sinnvoll, Gründer aus Arbeitslosigkeit hinsichtlich der Stabilität mit einem repräsentativen Querschnitt aller Gründungen zu vergleichen, da die überwiegende Mehrzahl (ca. 90 %) der Gründungen ohne Förderung der Förderbanken erfolgt. Das Problem einer solchen Analyse besteht darin, dass derzeit Gründungen nur dezentral (von Handelsregisterunternehmen abgesehen; ca. 15 %) durch die Gewerbeämter erfasst werden. Auch die geplante Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer wird aller Wahrscheinlichkeit nach dieses Problem nicht (rechtzeitig) lösen können.

Der einzige Ausweg besteht daher in der Ziehung einer Vergleichsgruppe über die einzelnen Gewerbeämter bzw. eine repräsentative Auswahl davon. Dies ist grundsätzlich möglich, jedoch mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Ob dieser Weg beschritten werden soll, hängt somit in erster Linie vom Erkenntnisinteresse des Auftraggebers ab. Wir glauben, dass eine solche Analyse sinnvoll ist; wenn Gründer aus Arbeitslosigkeit häufiger scheitern als andere und hinterher in ihrer Existenz erheblich bedroht sind, ist die Sinnhaftigkeit der breit angelegten Gründungsförderung für Arbeitslose zu hinterfragen.

### **3.4 Personal-Service-Agenturen (PSA)**

#### **3.4.1 Deskriptive Analyse**

Kernelemente:

- Einrichtung mindestens einer PSA in jedem Arbeitsamtsbezirk
- Aufgabe: vermittlungsorientierte Leiharbeit zur Integration von Arbeitslosen
- Zielgruppe: Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen
- vormalige Arbeitslose beenden mit Eintritt in einer PSA die Arbeitslosigkeit, da sie mit der PSA ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründen
- Beschäftigungsverhältnisse in der PSA sind im Regelfall auf 12 Monate begrenzt
- während der verleihfreien Zeiten sollen die bei der PSA Beschäftigten ihren jeweiligen Bedürfnissen entsprechend qualifiziert werden

Ziele:

- Vermittlung von Arbeitslosen in dauerhafte Beschäftigung

- Zwischenziel: im Jahresdurchschnitt mind. 50 000 Beschäftigte in PSA
- Förderung von Zeitarbeit, Steigerung von Akzeptanz und Qualität von Zeitarbeit

### Monitoring:

#### *Monitoringfragen:*

- In welchem Umfang und für welchen Arbeitslosenanteil wurden PSA genutzt?
- Welche Personengruppen (v.a. BA-Kundengruppen) werden von den Arbeitsämtern für die Überweisung in eine PSA vorgeschlagen und welche davon werden in PSA tatsächlich beschäftigt?
- Wird das Ziel von 50 000 jährlichen Zugängen in PSA erreicht?
- Wie viele PSA sind bislang entstanden, wie viele davon als eigenständige Wirtschaftsunternehmen, wie viele in Regie der Arbeitsämter?
- Wie groß ist der Anteil unter den für die PSA *vorgeschlagenen* Arbeitslosen, die direkt daraufhin
  - durch Eigeninitiative selbst Arbeit finden,
  - in Nicht-Erwerbstätigkeit abgehen?
- Wie groß sind die Einspareffekte durch Sperrzeiten, die aufgrund von Nicht-Antritten bei den PSA oder bei den Entleihfirmen verhängt werden?
- Wie hoch sind die Übergangsraten von PSA in Dauerbeschäftigung bei den Entleihfirmen?
- Wie hoch ist die durchschnittliche Verleihdauer und die Dauer der verleihfreien Zeit der in PSA Beschäftigten?
- Für welche Qualifizierungs- und Bewerbungsaktivitäten wird die verleihfreie Zeit genutzt?
- In welchem Umfang und für welche Personengruppen verstreichen die verleihfreien Zeiten überwiegend ungenutzt?
- Wie hoch ist die Entlohnung der in den PSA Beschäftigten, und für welchen Betrag werden sie an die Entleihfirmen verliehen?
- Werden die Manteltarife, wie zwischen DGB und igz und BZA abgeschlossen wurden, eingehalten?
- Gibt es bzgl. Zuweisung und Anstellung in PSA, Verdienst, Verleihdauer, Dauer der verleihfreien Zeit sowie Aktivitäten in der verleihfreien Zeit systematische Unterschiede zwischen Männern und Frauen?

*Datengrundlage (für 2003 bis 2005/2006):*

- Anzahl der eingerichteten PSA differenziert nach Organisationstyp (Ausgründung von kommerziellen Zeitarbeitsfirmen, gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungen oder Arbeitsamt-PSA)
- Anzahl der für Beschäftigung in PSA *vorgeschlagenen* Arbeitslosen (Bestand und Zugänge) differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Anzahl der Beschäftigten in PSA (Bestand und Zugänge) differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Anzahl und Anteil der in eine vorübergehende Beschäftigung vermittelten (d.h. verliehenen) Personen differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Durchschnittliche Dauer der Beschäftigung in PSA differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Durchschnittliche Dauer der verleihfreien Zeit differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Anzahl der von den Arbeitsämtern ausgeschriebenen und vergebenen Lose differenziert nach Größe sowie nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Anzahl und Dauer der verhängten Sperrzeiten differenziert nach
  - in PSA nicht gemeldet
  - Beschäftigung (Verleih) nicht aufgenommen
  - Abbrüche PSA
- Anzahl und Anteil der während der PSA-Zeit in eine dauerhafte Beschäftigung vermittelten Personen
- Anzahl und Anteil der nach Ablauf der Beschäftigung in PSA wieder in die Arbeitslosigkeit eintretenden Personen
- Aktivitäten der in PSA Beschäftigten während verleihfreien Zeiten differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Entlohnung in PSA differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarkthistorie
- Entgeltzahlung der Entleihfirmen an PSA differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Arbeitsmarktvorgeschichte
- durchschnittliche Kosten der Maßnahme

## 3.4.2 Effektivitätsanalyse

## Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung des Vorschlages der Überweisung in eine PSA

## (ii) Wirkung der Beschäftigung in einer PSA (Teilnahmeeffekt)

Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer sowie Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie viele der für PSA vorgeschlagenen Arbeitslosen – die aber nicht eingetreten sind, da sie zwischenzeitlich Beschäftigung gefunden haben – hätten ohne „Androhung“ der PSA-Förderung eine Beschäftigung gefunden?
- Wie viele der in der PSA beschäftigten und dann dauerhaft vermittelten Personen hätten ohne die Förderung eine dauerhafte Anstellung gefunden?

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung des Vorschlags der Überweisung in eine PSA*

- Beobachtungseinheit: arbeitslose Personen
- Ergebnisgröße: Beschäftigung nach der „Androhung“ ja/nein
- Identifikationsstrategie: *Matching* von für die PSA-Förderung vorgeschlagenen Arbeitslosen mit jenen, die nicht vorgeschlagen wurden
- Identifikationsannahmen: CIA (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- Vergleichsgruppe: „Identische“ Arbeitslose, denen die PSA-Förderung zum gleichen Zeitpunkt nicht vorgeschlagen wurde
- Teilnahmeindikator: für PSA-Förderung vorgeschlagen oder nicht (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Beschäftigung in einer PSA (Teilnahmeeffekt)*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitslose
- Ergebnisgröße: Beschäftigung im Anschluss an die PSA-Förderung ja/nein
- Identifikationsstrategie: *Matching* von geförderten Arbeitslosen mit nicht geförderten Arbeitslosen
- Identifikationsannahmen: CIA (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)

- Vergleichsgruppe: „Identische“ Arbeitslose, die zum gleichen Zeitpunkt keine PSA-Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: beschäftigt in PSA ja/nein (Dummy Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

### 3.4.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten im Job verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Geförderten

### 3.4.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Geförderten).

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Welche Arten von PSA (kommerzielle Zeitarbeitsfirmen, gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungen, Arbeitsamt-PSA) sind am erfolgreichsten?
- Welche Losgrößen und Los-Zusammensetzungen (Kundengruppen-Mix) haben sich als am sinnvollsten und effektivsten erwiesen?
- Sollte auf einen möglichst großen oder gar ausschließlichen Anteil von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen bestanden werden, oder sollten sich auch A-Kunden in den Losen befinden?

- Lassen sich erfolgreiche und weniger erfolgreiche PSA identifizieren; wenn ja, auf welche PSA-spezifischen Faktoren sind Erfolg bzw. mangelnder Erfolg zurückzuführen?
- Nach welchen Kriterien werden Arbeitnehmer für eine PSA-Überweisung vorgeschlagen?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Welche Kontakte bestehen zwischen Arbeitsamt und PSA und wie intensiv sind diese?
- Hat sich das Ausschreibungsverfahren bewährt?

### **3.5 Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz**

#### **3.5.1 Deskriptive Analyse**

##### **Kernelemente:**

- Aufhebung des Synchronisationsverbots
- Aufhebung des Verbots der wiederholten Kündigung und Neueinstellung
- Befristung nach allgemeinen Vorschriften
- Aufhebung der Höchstüberlassungsdauer
- Anspruch der Leiharbeitnehmer auf die im Entleihbetrieb geltenden Arbeitsbedingungen oder solche, die sich nach einem Tarifvertrag richten
- Lockerung der Ausnahmen in der Baubranche

##### **Ziele:**

- Erhöhung der Attraktivität von Leiharbeitsverhältnissen
- Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung durch „Klebeffekt“ der Leiharbeit (analog zu PSA)

##### **Monitoring:**

- Entwicklung der Zahl der Arbeitnehmer und Unternehmen in der Leiharbeitsbranche
- Übergänge der Leiharbeitnehmer von der Leiharbeitsfirma zum Entleiher (differenziert nach Branchen)
- durchschnittliche Dauer der Überlassungen
- durchschnittliche Dauer der Leiharbeitsverhältnisse
- Anteil der Frauen an den Leiharbeitnehmern

- Altersstruktur der Leiharbeitnehmer
- Ausbildungsstruktur der Leiharbeitnehmer
- Arbeitsmarkthistorie der Leiharbeitnehmer

*Anmerkung:* Die meisten dieser Informationen sind nur im Rahmen einer groß angelegten Befragung von Leiharbeitsfirmen ermittelbar.

### 3.5.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Verleihung auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung
- (ii) Wirkung der Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung durch Verleihung

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Leiharbeitnehmer entwickelt, wenn sie nicht in eine Leiharbeitsfirma eingetreten wären?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Leiharbeitnehmer entwickelt, wenn die Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht erfolgt wären?

*Problematisierung:* Dies lässt sich zwar mit einem ähnlichen methodischen Instrumentarium wie bei den PSA evaluieren, allerdings nur im Rahmen einer groß angelegten Befragung von Leiharbeitnehmern und -firmen. Da die Ziele der Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in die gleiche Richtung gehen wie die der Überweisung in eine PSA, sollte auf eine eigenständige Evaluation angesichts des Aufwands verzichtet werden.

## 3.6 Kapital für Arbeit

### 3.6.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Zinsverbilligtes Darlehensprogramm mit Eigenkapitalkomponente für KMU, die Arbeitslose und/oder Auszubildende einstellen (Arbeitslose mindestens 12 Monate sozialversicherungspflichtig)
- maximale Darlehenshöhe 100 000 €
- Darlehen ist an materielle Investitionen, Lagerinvestitionen oder Investitionen in Humankapital usw. gebunden
- Ausreichung durch KfW und Abwicklung im Hausbankenverfahren

- vor der Darlehensgewährung erfolgt Rating des Antragstellers
- Zinshöhe richtet sich nach Ratingergebnis

#### Ziele:

- Schaffung von Arbeitsplätzen für Arbeitslose
- Schaffung von Ausbildungsplätzen
- Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Unternehmen
- Verbesserung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen

#### Monitoring:

##### *Monitoringfragen:*

- Wie viele und welche Unternehmen (Branche, Größe, Alter, Ertragslage, Beschäftigungs-, Umsatzentwicklung) haben das Programm in Anspruch genommen?
- Welche Arbeitslosen wurden hierbei eingestellt?
- Wie aufwendig ist die Kreditgewährung für die Unternehmen (Hausbankprinzip, Bonitätsprüfung)?

##### *Datengrundlage:*

- Zahl der antragstellenden Unternehmen nach Beschäftigtenzahl, Branche und Programmteilen (Arbeitslose bzw. Auszubildende) sowie West/Ost
- Zahl der bewilligten Darlehen und geförderten Unternehmen nach Beschäftigtenzahl, Branche und Programmteilen (Arbeitslose bzw. Auszubildende) sowie West/Ost
- Ratingergebnisse der Antragsteller und Förderfächer
- Förderfälle nach Höhe der Förderung
- Förderfälle nach Art der durchleitenden Hausbank (Sparkassen, Genossenschaftsbanken, private Banken)

Das Programm wurde bisher in der Praxis kaum angenommen, es gibt nach 10 Monaten nur rund 9 000 Förderfälle. Daher soll das Programm zukünftig mit anderen Mittelstandsfördermaßnahmen der KfW verschmolzen werden. Aufgrund dessen scheint eine Effizienz- und Effektivitätsanalyse mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden. Wir schlagen daher eine Analyse vor, die untersucht, ob es Alternativen gibt, die den im Grundsatz richtigen Kerngedanken des Programms aufgreifen. Weiterhin wird vorgeschlagen, zu untersuchen, inwieweit „Kannibalisierungseffekte“ zum Scheitern des Programms beigetragen haben. Darunter ist zu verstehen, dass es andere Finanzierungs- und Förderinstrumente für KMU gibt, die finanziell attraktiver sind.



Dies können die „normalen“ KfW- und Länderprogramme sein, aber auch Eingliederungszuschüsse der Arbeitsverwaltung.

### 3.6.2 Forschungsperspektiven

- (i) „Kannibalisierungseffekte“
- (ii) Programmalternativen

Forschungsfragen:

- Welche Alternativen bestehen für Unternehmen bei der Finanzierung?
- Welche Vor- und Nachteile haben diese Alternativen?
- Warum ist das Programm „Kapital für Arbeit“ nicht angenommen worden?
- Welche Rolle haben dabei die Hausbanken gespielt?
- Wäre durch ein Programm, das auch die Möglichkeit eröffnet, das knappe Umlaufvermögen von KMU zu finanzieren, eine höhere Wirksamkeit zu erreichen?
- Wie könnte ein Programm aussehen, das die Einstellung von Arbeitslosen und die Schaffung von Ausbildungsplätzen fördert?

Forschungsmethode:

*Ad (i): Kannibalisierungseffekte*

Zur Analyse dieser Frage wird vorgeschlagen, Modellrechnungen zu den Konditionen anderer Förderprogramme der KfW und der Länder (GuW) sowie der BA vorzunehmen. Für einen „Investitionsfall“ sind die finanziellen Effekte für das Unternehmen für die bestehenden Alternativen zu berechnen. Dabei sollten u.a. folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- maximale Förderhöhe;
- Zinssatz;
- erforderliche Sicherheiten;
- Tilgungsfreie Zeiten und Tilgungsdauer (Liquiditätseffekte);
- Bedeutung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen (z.B. GA oder EGZ).

Bei der Konstruktion der idealtypischen Unternehmen sollte folgendermaßen vorgegangen werden. In Kooperation mit der KfW werden Cluster von Unternehmen, die „Kapital für Arbeit“ in Anspruch genommen haben, und von Unternehmen, die zur gleichen Zeit andere Förderkredite in vergleichbarer Höhe erhalten haben, gebildet. Aus diesen Clustern sind jeweils vier bis fünf Einzelfälle auszuwählen. Für jeden dieser schätzungsweise etwa

100 Idealtypen sollten dann die Wirkungen aller relevanten Programme – wie oben beschrieben – durchgerechnet werden.

#### *Ad (ii): Programmalternativen*

Alternativen bestehen in vielfacher Hinsicht, vor allem auch solche, die nicht die zusätzliche Auflage haben, Arbeitslose einzustellen. Daneben können EGZ für die Unternehmen interessanter sein (s.o.), weil es sich dabei um verlorene Zuschüsse handelt.

Der Evaluator sollte daher zusammen mit den bedeutenden Fördergebern (KfW, Landesbanken) Vorschläge für Alternativprogramme entwickeln, die auf die Beschäftigung von Arbeitslosen bzw. von Auszubildenden abzielen und eine wirkliche Alternative zu anderen Programmen darstellen. Dabei geht es vor allem darum, zusätzliche Anreize zu schaffen, z.B. über die Förderhöhe, Dauer der Tilgung, Anteile von verlorenen Zuschüssen, Bewilligung auch zur Finanzierung des Umlaufvermögens.

## **4. Spezielle Zielgruppenmaßnahmen**

### **4.1 Vorbemerkungen**

In den vier Gesetzesentwürfen der Hartz-Reformen werden vier spezielle Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik genannt:

- Ältere, die eine besondere Stellung einnehmen, in dem für sie die Arbeitslosengeldbezugsdauer verkürzt (Abschnitt 2.3 im vierten Kapitel), eine Entgeltsicherungsmaßnahme eingeführt und die befristete Beschäftigung erleichtert wurde. Darüber hinaus soll die Altersteilzeit ausgebaut werden;
- Behinderte, die über vereinfachte Eingliederungszuschüsse in das Erwerbsleben eingegliedert werden sollen;
- Jugendliche und junge Erwachsene, bei denen das Augenmerk auf die Einmündung in eine Berufsausbildung gelegt wird;
- Frauen in den alle Maßnahmen dazu beitragen sollen, Chancengleichheit sicherzustellen.

In Zielgruppenperspektive sind noch generell jene Personen mit besonderen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu nennen, für die Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. ABM-neu, im Zusammenhang mit ALG II-Bezug) vorgesehen sind.

Die Zielgruppenmaßnahmen unterscheiden sich – abgesehen von den genannten speziellen Maßnahmen für Ältere (Abschnitt 4.2 und 4.3) sowie einer spezifischen Perspektive für Frauen (Abschnitt 4.4) – nicht grundsätzlich von den generellen Instrumenten und Regelungen der Arbeitsmarktpolitik.

**Ziele:**

- Schnelle und passgenaue Integration von Arbeitslosen aus den Zielgruppen
- Erhöhung der Beschäftigung: Erleichterung der Einstellung und Sicherung der Beschäftigung von Zielgruppenangehörigen
- Förderung der Berufsausbildung und Beschäftigung für Jugendliche und junge Erwachsene
- Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitsmarktferne Personen
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern; Beteiligung von Frauen an Maßnahmen mindestens entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen

**Forschungsfragen:**

- Ist die Beschäftigung von Zielgruppenangehörigen für Arbeitgeber attraktiver geworden? Sind vermehrt Zielgruppenangehörige eingestellt worden?
- Hat sich der Beschäftigungsanteil der Zielgruppe erhöht?
- Ist die Eingliederung in Arbeit von Dauer?
- Konnten Jugendliche und junge Erwachsene vermehrt in Ausbildung oder in Beschäftigung gebracht werden?
- Hat sich die Beschäftigungsfähigkeit verbessert? Haben sich die Marktchancen der Zielgruppenangehörigen erhöht?
- Wurden die Geförderten aktiviert und ihre Eigenverantwortung gestärkt?
- Sind Übergänge in reguläre Beschäftigung bzw. selbständige Tätigkeit ermöglicht worden?

Zur Ermittlung der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen schlagen wir eine *Stratifizierung* bei den mikroökonomischen Untersuchungen vor. Generell sollten bei allen Analysen die Geförderten und Nicht-Geförderten nach folgenden Kriterien unterschieden werden:

- Jugendliche unter 25 (wenn möglich unterteilt: unter 20, 20 bis unter 25).
- Männer/Frauen
- 50 Jahre und älter (wenn möglich unterteilt: 50 bis 54, 55 und älter)
- gegebenenfalls: Behindert/gesundheitliche Einschränkungen

**Monitoring Ältere:****Monitoringfragen:**

- Wie hat sich die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer entwickelt?

- Welche Personengruppen sind davon überwiegend betroffen?
- Wie hat sich die Anzahl befristeter und unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse entwickelt?
- Wie hat sich der Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer entwickelt?
- Wie hat sich die Anzahl unbefristeter und befristeter Beschäftigungsverhältnisse bei älteren Arbeitnehmern entwickelt?
- Welche durchschnittlichen monetären Auswirkungen hat die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung für die Betroffenen
  - während des Transferbezugs
  - nach Auslaufen des Transferbezugs?
- Für welche Beschäftigungsverhältnisse und von welchen Personengruppen werden sie überwiegend in Anspruch genommen?
- Wie hoch ist im Durchschnitt der Unterschied zwischen der zuvor ausgeübten und der subventionierten, niedriger entlohnnten Beschäftigung?
- Gibt es hierbei Unterschiede zwischen Männern und Frauen?
- In welcher Altersgruppe wird Entgeltsicherung überwiegend in Anspruch genommen?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der Erwerbstätigen und Arbeitslosen ab 50 Jahre (50+) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika sowie befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen
- Bestand und Zugänge an älteren Arbeitnehmern (50+) in:
  - EGZ für Ältere
  - Entgeltsicherung für Ältere
  - Beitragsbonus für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer
  - Eingliederungsleistungen für ALG II-Bezieher
  - Mini- oder Midi-Jobs
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer (50+) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (50+) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika und Maßnahmeteilnahme
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Rentenbezug älterer Arbeitnehmer (50+) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika

- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Altersteilzeit älterer Arbeitnehmer (50+) differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika

Monitoring behinderte Menschen:

*Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die Förderung behinderter Menschen entwickelt?
- Welche Sozial- und Arbeitsmarktcharakteristika weisen die geförderten behinderten Menschen auf?
- Wie hat sich der Arbeitsmarktstatus behinderter Menschen mit und ohne Förderung entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl und Struktur (⇒ sozio-ökonomische Charakteristika) der Geförderten
- Anteil der Geförderten an erwerbsfähigen, arbeitslosen behinderten Menschen differenziert nach Grad der Behinderung bzw. Beeinträchtigung der Vermittlungsfähigkeit
- durchschnittliche Verweildauer in Beschäftigung behinderter Menschen differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Beschäftigung behinderter Menschen differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Maßnahmeteilnahme
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit behinderter Menschen differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika

Monitoring Jugendliche:

*Monitoringfragen:*

- Wie hat sich die Ausbildungsplatzsituation Jugendlicher entwickelt?
- Wurde ein erfolgreicher Abschluss der Ausbildung erreicht?
- Wie hat sich der Arbeitsmarktstatus Jugendlicher entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl und Struktur der Eintritte in Ausbildung differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika, Berufen, Arbeitslosen-/ Erwerbsstatus sowie bezogenen Leistungen (insb. ALG II) und Art der Ausbildung (betrieblich, überbetrieblich)
- Verhältnis der Ausbildungsplatzbewerber zu Ausbildungsstellen

- durchschnittliche Anzahl unversorgter Bewerber und Verbleib der unversorgten Jugendlichen
- Zahl und Art der Abschlüsse differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika, Ausbildungsberuf und Art der Ausbildung
- durchschnittliche Anzahl der abgebrochenen Ausbildungen
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Beschäftigung Jugendlicher differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Übernahmen nach Abschluss der Ausbildung differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte von Jugendlichen in Arbeitslosigkeit von mehr als 6 Monaten Dauer
- Anzahl und Inhalt der durchlaufenen Maßnahmen inkl. Sequenzen von Maßnahmen

Im Folgenden wird je ein Evaluationskonzept für zwei spezielle, auf ältere Arbeitnehmer ausgerichtete Maßnahmen vorgeschlagen.

#### **4.2 Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse bei älteren Arbeitnehmern**

##### **4.2.1 Deskriptive Analyse**

Kernelemente:

- Absenkung der Altersgrenze vom bislang 58. auf das 52. Lebensjahr für eine erweiterte sachgrundlose Befristung von Arbeitsverhältnissen

Ziele:

- Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt durch Vereinfachung der befristeten Beschäftigung

Monitoring: siehe Abschnitt 4.1

Problematik: Da das Merkmal „befristet beschäftigt“ in den Daten der BA nicht vorhanden ist, muss zur Vermeidung eines unverhältnismäßig hohen Erhebungsaufwands auf die alternative Quelle *Mikrozensus* ausgewichen werden. Dieser Datensatz weist allerdings die Nachteile auf, dass er nur wiederholte Querschnitte darstellt und sich die Beschäftigungssituation der Befragten immer nur auf die jeweilige Berichtswoche bezieht. Es ist mit seiner Hilfe nicht möglich, die Dauer einer vorherigen Arbeitslosigkeitsphase zu ermitteln, da die Befragten nur nach ihrem Arbeitsmarktstatus in der Berichtswoche des Vorjahres gefragt werden. Des Weiteren ist es nicht möglich, Übergänge von befristeten Beschäftigungsverhältnissen in unbefristete zu identifizieren, da das Merkmal „Befristung“ immer nur für die aktuelle Berichtswoche erhoben wird.

#### 4.2.2 Effektivitätsanalyse

##### Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Neuregelung auf die Beschäftigung in der Altersklasse 52 bis 57 Jahre
- (ii) Wirkung der Neuregelung auf die Beschäftigung 52-jähriger im Vergleich zur Beschäftigung 51-jähriger (alternativ: Beschäftigung 52- und 53-jähriger relativ zur Beschäftigung 51- und 50-jähriger)

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind), auch getrennte Analysen für Frauen und Männer.

##### Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer (52 bis 57 Jahre) entwickelt, wenn die Neuregelung nicht stattgefunden hätte?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation von 52-jährigen im Vergleich zur Arbeitsmarktsituation 51-jähriger entwickelt, wenn die Neuregelung nicht stattgefunden hätte?

Problematik: allgemeingültiges Instrument, da nach dem 1. Januar 2003 alle arbeitslosen Arbeitnehmer im Alter ab 52 Jahren befristet eingestellt werden können. Da Vorher-Nachher-Vergleiche grundsätzlich problematisch sind, da sie sehr sensitiv auf konjunkturelle Veränderungen reagieren können, schlagen wir zusätzlich einen *difference in differences*-Ansatz vor, der zwei nebeneinanderliegende Altersjahrgänge (51- und 52-Jährige) umfasst.

##### Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Neuregelung auf die Beschäftigung in der Altersklasse 52 bis 57 Jahre*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer im Alter von 52 bis 57 Jahren (von der Neuregelung betroffen)
- Ergebnisgröße: Beschäftigungswahrscheinlichkeit
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher im Rahmen eines Modells diskreter Wahlhandlungen (*discrete choice model*)
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße der „Teilnehmergruppe“ hätte sich ohne die Neuregelung nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Durch die Möglichkeit, befristet beschäftigt zu werden, steigen die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer im Vergleich zur vorherigen Situation. Das Problem hierbei liegt, wie bereits erwähnt, in dem möglicherweise hohen Einfluss der Konjunktur auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Individuen.

- Vorgehensweise: Nutzung des *Mikrozensus 2002* und *2003*
  - Nutzung aller Individuen der Altersgruppe 52 bis 57, die in der Berichtswoche des *Vorjahres* (2001 bzw. 2002) *nicht* erwerbstätig waren
  - Schätzung je eines *Probit*- (oder *Logit*-) Modells und Ermittlung der durchschnittlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeit (befristet und unbefristet) in dieser Altersgruppe für beide Beobachtungszeitpunkte
  - Für 2003:
    - abhängige Variable I: Beschäftigung im Jahr 2003 (*nach* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2003. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen 0.
    - abhängige Variable II: *Befristete* Beschäftigung im Jahr 2003 (*nach* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche befristet beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2003. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - unabhängige Variablen: Geschlecht, Ausbildung, Alter (eventuell Dummy-Variablen für die einzelnen Altersjahrgänge), Ost/West, Familienstand, Nationalität, Arbeitsmarktstatus des Lebenspartners
  - Für 2002:
    - abhängige Variable I: Beschäftigung im Jahr 2002 (*vor* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2002. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - abhängige Variable II: *Befristete* Beschäftigung im Jahr 2002 (*vor* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche befristet beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2002. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - unabhängige Variablen wie für 2003
- Auf der Basis der vorhergesagten durchschnittlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten lassen sich dann beide Zeiträume miteinander vergleichen und eventuell stattfindende Verschiebungen zwischen unbefristeter und befristeter Beschäftigung identifizieren. Es sei noch einmal betont, dass solche Veränderungen zumindest teilweise auch durch konjunkturelle Einflüsse ausgelöst werden können.

*Ad (ii): Wirkung der Neuregelung auf die Beschäftigung 52-Jähriger im Vergleich zur Beschäftigung 51-Jähriger (alternativ: Beschäftigung 52- und 53-Jähriger relativ zur Beschäftigung 51- und 50-Jähriger)*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer im Alter von 52 und 51 Jahren
- Ergebnisgröße: Beschäftigungswahrscheinlichkeit



- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit 52- und 51-Jährigen vor und nach der Neuregelung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen beiden Gruppen zustande kommt. Diese unbeobachtbaren Unterschiede schließen den Einfluss konjunktureller Schwankungen mit ein.
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Durch die Möglichkeit, befristet beschäftigt zu werden, steigen die Beschäftigungschancen 52-jähriger Arbeitnehmer gegenüber denen von 51-jährigen im Vergleich zur Situation vor der Neuregelung. Der Einfluss der Konjunktur auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der beiden Altersgruppen ist dann kein Problem, wenn beide davon gleich betroffen sind. Da beide Gruppen altersmäßig eng beieinander liegen, ist zu erwarten, dass diese Annahme nicht verletzt ist.
- Vorgehensweise: Nutzung des *Mikrozensus 2002* und *2003*
  - Nutzung aller Individuen der Altersgruppe 51 bis 52, die in der Berichtswoche des *Vorjahres* (2001 bzw. 2002) nicht erwerbstätig waren
  - Schätzung je eines *Probit*- (oder *Logit*-) Modells und Ermittlung der durchschnittlichen *Differenz* in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit (befristet und unbefristet) zwischen beiden Jahrgängen für beide Beobachtungszeitpunkte
  - Für 2003:
    - abhängige Variable I: Beschäftigung im Jahr 2003 (*nach* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2003. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - abhängige Variable II: *Befristete* Beschäftigung im Jahr 2003 (*nach* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche befristet beschäftigt gewesen zu sein *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2003. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - unabhängige Variablen: Dummy-Variable für 52-Jährige, Geschlecht, Ausbildung, Ost/West, Familienstand, Nationalität, Arbeitsmarktstatus des Lebenspartners
  - Für 2002:
    - abhängige Variable I: Beschäftigung im Jahr 2002 (*vor* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben in der Berichtswoche beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des Beginns dieser Tätigkeit ist 2002. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.
    - abhängige Variable II: *Befristete* Beschäftigung im Jahr 2002 (*vor* der Reform) aufgenommen; dies sind diejenigen Individuen, die angeben, in der Berichtswoche befristet beschäftigt gewesen zu sein, *und* das Jahr des

Beginns dieser Tätigkeit ist 2002. Diese erhalten den Wert 1, alle anderen den Wert 0.

unabhängige Variablen wie für 2003

- Auf der Basis der jeweils (für 2002 und 2003) vorhergesagten durchschnittlichen *Differenz* in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit 52- zu der 51-Jähriger lassen sich dann beide Zeiträume miteinander vergleichen (*Differenz der Differenzen*) sowie wiederum eventuell stattfindende Verschiebungen zwischen unbefristeter und befristeter Beschäftigung identifizieren.

#### 4.2.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer in Job
- erwartete Mehreinnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher Integrationsquote aufgrund der über den BA-Pauschalen liegenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Wegfall der SV-Beitragszahlungen durch BA.

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“)

#### 4.2.4 Implementations- und Prozessanalyse

Muss wegen der Nutzung alternativer Daten entfallen.

### 4.3 Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

#### 4.3.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Zuschuss zum Arbeitsentgelt und zur Rentenversicherung für 50-Jährige und ältere Arbeitnehmer
- Wichtigste Voraussetzungen:
  - Aufnahme einer Beschäftigung, deren Entgelt niedriger ist als bei der Beschäftigung vor der Arbeitslosigkeit
  - noch mindestens 180 Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld
- Aufstockung des Arbeitsentgelts und der Rentenbeiträge ist zeitlich befristet

- Leistung muss vom Arbeitnehmer beim Arbeitsamt beantragt werden und wird – sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind – für die Restdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gewährt

Ziele:

- Der zeitlich befristete Zuschuss soll einen Einkommens- und späteren Rentenverlust im Vergleich zur vorherigen Beschäftigung teilweise ausgleichen und somit einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme für ältere Arbeitnehmer bieten

Monitoring: siehe Abschnitt 4.1 im vierten Kapitel

#### 4.3.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Förderung auf die Abgänge in Beschäftigung bei älteren Arbeitnehmer

Für (i): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen und Männer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie die Förderung nicht erhalten hätten?

Problematik: allgemeingültiges Instrument, da alle arbeitslosen Arbeitnehmer im Alter von 50+, die eine geringer entlohnte Beschäftigung aufnehmen und die Anspruchsvoraussetzungen (insb. den Restanspruch auf Arbeitslosengeld) erfüllen, einen Anspruch auf diese Leistung haben. Dadurch wird wiederum ein Vorher-Nachher-Vergleich unumgänglich, der wie erläutert problematisch sein kann.

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Förderung auf die Abgänge in Beschäftigung bei älteren Arbeitnehmern*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer im Alter von 50+, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von 24 (wahlweise) 18 Monaten haben.
- Ergebnisgröße: Beschäftigungswahrscheinlichkeit
- Identifikationsstrategie: Vergleich vorher – nachher im Rahmen eines *Probit-* (oder *Logit-*) Modells

- Anmerkung: In der Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik (BLH) der BA ist die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld zu Beginn der jeweiligen Arbeitslosigkeitsperiode erfasst
- Identifikationsannahmen: Wert der Erfolgsgröße der „Teilnehmergruppe“ hätte sich ohne die Neuregelung nicht verändert (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Ältere Arbeitnehmer, die die Voraussetzungen für die Förderung erfüllen, haben nach der Neuregelung im Schnitt eine höhere Beschäftigungschance als ähnliche Arbeitnehmer, die nicht gefördert werden können
- Vorgehensweise: Beobachtung von vier „Eintrittskohorten“ älterer Arbeitnehmer (50+) mit 24 (wahlweise 18) Monaten Anspruch auf Arbeitslosengeld in die Arbeitslosigkeit:
  - Eintritte im Januar und Juli 2001 (Vergleichsgruppen I und II, da von der Maßnahme nicht betroffen)
  - Eintritte im Januar und Juli 2002 („Teilnehmergruppen“ I und II, da diese im Jahr 2003 noch genügend Restanspruch auf Arbeitslosengeld haben, um gefördert werden zu können)
  - Schätzung der durchschnittlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeit in den letzten 180 bis 360 Tagen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für alle vier Kohorten
- abhängige Variablen:
  - für Teilnehmergruppe I: 1 = Aufnahme einer Beschäftigung im zweiten Halbjahr 2003; 0 sonst
  - für Teilnehmergruppe II: 1 = Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Halbjahr 2003; 0 sonst
  - für Vergleichsgruppe I: 1 = Aufnahme einer Beschäftigung im zweiten Halbjahr 2002; 0 sonst
  - für Vergleichsgruppe II: 1 = Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Halbjahr 2002; 0 sonst
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk
- Durch paarweise Vergleiche der durchschnittlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der beiden Teilnehmer- und Vergleichsgruppen kann die Wirkung der Maßnahme abgeschätzt werden. Auch hier besteht die Gefahr der Verzerrung durch konjunkturelle Einflüsse.

#### 4.3.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern für Administration (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Job verglichen mit Nicht-Geförderten
- erwartete Höhereinnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher Integrationsquote aufgrund der über den BA-Pauschalen liegenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge plus Wegfall der SV-Beitragszahlungen durch BA

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“)

#### 4.3.4 Implementations- und Prozessanalyse

Orientierungsfragen: (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Geförderten)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit in dieser Altersgruppe zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Sind diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführbar?
- Sind die Regelungen für die Arbeitsamtsmitarbeiter transparent?
- Existiert ein Vereinfachungspotenzial aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Haben die Anspruchsberechtigten Kenntnis von der Fördermöglichkeit? Wenn ja, woher?
- Ist die Regelung transparent?
- Welche Erfahrungen mit der Beantragung der Förderung wurden gemacht?

### 4.4 Förderung der Chancengleichheit

#### 4.4.1 Deskriptive Analyse

Weder das SGB III noch die Hartz-Reformen sehen spezifische Maßnahmen der Frauenförderung vor. Allerdings wird in § 8 (2) SGB III gefordert, dass Frauen bei allen Fördermaßnahmen angemessen berücksichtigt werden sollen, d.h. mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Diese

Forderung gilt nicht für jedes einzelne Förderinstrument, sondern als Durchschnitt.

Diese Definition von Chancengleichheit ist nicht identisch mit dem Konzept des *Gender-Mainstreamings*, das zwar auch die Einhaltung von „Quoten“ vorsieht, aber wesentlich weiter geht. In einer knappen Definition bedeutet *Gender-Mainstreaming*, dass im Vordergrund die Prozesssteuerung steht, und zwar sowohl bei der Gesetzgebung und der Planung von Maßnahmen als auch bei der Teilnehmerauswahl und der Maßnahmendurchführung. Ziel der Prozesssteuerung ist es, auszuschließen, dass durch die Maßnahmen Männer oder Frauen diskriminiert werden, und gleichzeitig sicherzustellen, dass die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Männern berücksichtigt werden. *Gender-Mainstreaming* ist daher mehr als Nachteilsausgleich und Sicherung von Chancengleichheit.

Wie einleitend erwähnt, sehen weder das SGB III noch die Hartz-Reformen explizit die Umsetzung des *Gender-Mainstreaming-Konzepts* vor, Ziel ist in erster Linie die Sicherung der Chancengleichheit. Es stellt sich daher die Frage, welches Konzept im Rahmen der Evaluation der Hartz-Reformen untersucht werden soll.

Nachstehend wird daher zunächst ein Evaluationskonzept für die Erreichung des Ziels der Chancengleichheit dargestellt, in einem Exkurs wird dann erläutert, wie dieses ausgeweitet werden könnte, um auch Aspekte des *Gender-Mainstreaming* zu untersuchen.

Kernelemente:

- Berücksichtigung von Frauen an allen Maßnahmen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen

Ziele:

- Abbau der Frauenarbeitslosigkeit
- Schaffung neuer Arbeitsplätze (auch im Mini- und Midi-Job-Bereich)

Monitoring:

*Monitoringfragen:*

- Wurden Frauen insgesamt und in den einzelnen Instrumenten entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen berücksichtigt? Wie stellen sich die Beteiligungsquoten in den einzelnen Instrumenten (Beratung, Fördermaßnahmen usw.) dar?
- Wie haben sich die Erwerbsbeteiligung, Erwerbsquote, Beschäftigung im Mini- und Midi-Job-Bereich, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit bei Frauen entwickelt?

- Gibt es dabei Unterschiede hinsichtlich beobachtbarer Charakteristika?
- Sind Frauen nach der Reform geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (ungewollt) aus dem Entgeltbereich 400 bis 800 € in einen Mini-Job gewechselt?
- Welche Effekte hat eine stärkere Beteiligung von Frauen in Mini- und Midi-Jobs auf die Alterssicherung?
- Sind Frauen in bestimmten Instrumenten und Maßnahmen über- oder unterrepräsentiert?
- Gibt es hierfür plausible Gründe?
- Sind Frauen in einzelnen Maßnahmen erfolgreicher, d.h. brechen diese die Maßnahmen seltener vorzeitig ab und erreichen diese das Förderziel häufiger?

#### *Datengrundlage:*

Die Datengrundlagen für die Analyse der Chancengleichheit entsprechen den in diesem Kapitel für die „Instrumente“ der Reformen beschriebenen Indikatoren, d.h. es ist grundsätzlich eine Differenzierung nach dem Geschlecht und zusätzlich – soweit möglich – nach Alter, Qualifikation und Familienstand vorzunehmen. Zusätzlich sind zu erfassen:

- Erwerbs- und Erwerbstätigenquoten für Männer und Frauen im Zeitraum 2000 bis 2005 auf Basis des Mikrozensus differenziert nach Alter, Berufsausbildung, Familienstand, Ost/West
- Arbeitslosenzahlen, -anteile und -quoten von Frauen und Männern differenziert nach Alter, Qualifikation, Dauer der Arbeitslosigkeit
- Abbrecher- und Zertifizierungsquoten in Maßnahmen der AAMP

#### 4.4.2 Effektivitätsanalyse

##### Evaluierungsfragen:

- Sind geschlechtsspezifisch unterschiedliche Effektivitäten einzelner Instrumente und Maßnahmen festzustellen?
- Worauf sind diese zurückzuführen?

Zur Beantwortung dieser Fragen schlagen wir eine *Stratifizierung* der mikroökonomischen Untersuchungen und damit Analysen sowohl für beide Geschlechter zusammen als auch für Frauen und Männer getrennt vor.

### Exkurs: Gender-Mainstreaming

Falls eine Erweiterung der Untersuchung über die Frage der Chancengleichheit hinaus auf das Verfahren des *Gender-Mainstreaming* vorgenommen werden soll, werden hierzu folgende Untersuchungsschritte bzw. -verfahren vorgeschlagen:

- (i) Ausweitung des Untersuchungsmoduls 5.1 „Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung“
- (ii) Analyse der „Instrumente“ und Regelungen der Arbeitsmarktpolitik (nach Hartz) bezogen auf *Gender-Mainstreaming*
- (iii) Analyse der Durchführung von Maßnahmen (z.B. ABM, FbW) bei den Trägern

#### *Ad (i): Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung*

Analyse der Beratungsqualität und -verfahren der Arbeitsämter unter *Gender-Mainstreaming* Gesichtspunkten:

- Berücksichtigung von *Gender-Mainstreaming* bei der Aufstellung des Eingliederungstitels
- Öffnungszeiten
- Qualifikation des Personals
- Verfahren der „Zuweisung“ in einzelne Maßnahmen und der Beratung, Verhängung von Sperrzeiten usw.

#### *Ad (ii): Instrumente*

- Bewertung, ob die einzelnen Instrumente und Maßnahmen aufgrund ihrer Art geschlechtsneutral wirken

#### *Ad (iii): Analyse der Durchführung von Maßnahmen*

- Berücksichtigen Maßnahmeträger (ABM, FbW, Transfer- und Trägermaßnahmen, PSA,) bei der Konzeption und Durchführung die unterschiedlichen Bedürfnisse und Voraussetzungen von Frauen und Männern?

Für die Durchführung der Evaluation der Hartz-Reformen schlagen wir vor, entweder auf die Untersuchung des *Gender-Mainstreaming* zu verzichten oder aber diese aus den übrigen Evaluationsaufträgen herauszulösen und ähnlich wie die Untersuchung des Programms „Kapital für Arbeit“ (Abschnitt 3.7) separat durchzuführen.



## 5. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

### 5.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- ALG II als Grundsicherungssystem für ehemalige Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher auf Niveau der Sozialhilfe
- Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Sozialhilfeempfänger durch Einstiegsgeld und Kinderzuschlag (Hartz IV) oder direkten Lohnzuschlag (EGG). Dies dürfte besonders bei kinderreichen Familien dazu führen, dass der notwendige Hinzuverdienst bei Aufnahme einer Beschäftigung im Vergleich zum alten Regelungskontext sinkt, damit sich die Aufnahme der Beschäftigung finanziell lohnt
- Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslosenhilfeempfänger durch Absenkung der Entgeltersatzleistung
- Abfederung des Übergangs von ALG I in ALG II durch einen Zuschlag
- Anwendung aller SGB III-Maßnahmen auf ALG II-Bezieher
- Übergangsfrist für Gruppe der Arbeitslosenhilfebezieher: Arbeitslosenhilfe wird ab dem 1. Januar 2004 nur noch für sechs Monate gewährt. Dies bedeutet, dass bei Inkrafttreten des Gesetzes – wie derzeit geplant – am 1. Juli 2004 alle Arbeitslosenhilfeempfänger, deren Antrag auf Arbeitslosenhilfe bis 30. Juni 2004 gewährt wird, für weitere sechs Monate den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe behalten. Personen, die ab dem 1. Juli 2004 Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hätten, erhalten Leistungen nach dem neuen Grundsicherungssystem. Daraus folgt, dass bis Ende 2004 alle Arbeitslosenhilfebezieher in das neue Grundsicherungssystem übergegangen sind
- Sozialhilfeempfänger werden punktgenau auf das neue Leistungssystem umgestellt

Die Übergangsfrist bei den Arbeitslosenhilfebeziehern erleichtert die empirische Analyse: in der Übergangsfrist werden beispielsweise bestimmte Personen weiterhin Arbeitslosenhilfe beziehen, während *ähnliche* Personen schon in ALG II sind.

Ziele:

- Integration in den Arbeitsmarkt durch finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme
- Reduzierung der Ausgaben für die Gruppe der ehemaligen Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfebezieher

## Monitoring:

### *Monitoringfragen:*

- Inwieweit unterscheiden sich Umfang und Struktur des Personenkreises der ALG II-Bezieher von denjenigen, die zuvor Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen haben?
- Wie hat sich die Anzahl der jüngeren Arbeitnehmer (bis 25 Jahre) entwickelt, die in Ausbildung oder Beschäftigung vermittelt wurden?
- Um welche Art von Ausbildung und Beschäftigung handelt es sich hierbei überwiegend?
- Wie vielen (und welchen Personengruppen) unter den ALG II-Beziehern werden befristete Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor „angeboten“?
- Um welche Arbeitsmöglichkeiten handelt es sich dabei (Art, Bezahlung)?
- Wie viele Personen und wer unter den ALG II-Beziehern nimmt diese an?
- Welche Instrumente des SGB III werden in welchem Umfang für die Langzeitarbeitslosen und die Neuzugänge in ALG II überwiegend eingesetzt?

### *Datengrundlage*

(für 2001/2002 bis 2005/2006, Prozessdaten bzw. Statistiken der bis dahin zuständigen Behörden – BA und/oder Kommunen, evtl. ergänzend Mikrozensus, Sozialhilfestatistik):

- Anzahl der Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe- und ALG II-Empfänger differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- angebotene SGB III-Maßnahmen (Art und Umfang) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- Art und Umfang der Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote für Jugendliche (bis 25 Jahre) mit ALG II-Bezug
- Art und Umfang der befristeten Arbeitsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor (angebotene und wahrgenommene) differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und durchschnittliche Anzahl der Abgänge in Beschäftigung der ALG II-, Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika und Betreuungsschlüssel der zuständigen Fallmanager
- Höhe des ALG II nach Ablehnung der öffentlichen Arbeitsmöglichkeiten differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Ausgaben insgesamt und pro Kopf für ALG II (verglichen mit Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe früher)

- durchschnittliche Dauer des Bezugs (differenziert nach Altersgruppen, Ausbildungsgruppen, Geschlecht, Arbeitsmarktvorgeschichte, Ost/West)
- durchschnittliche Anzahl der Zugänge in ALG II aus ALG I (mit und ohne temporären Zuschlag) und Beschäftigung
- durchschnittliche Anzahl der Abgänge aus ALG II in Rentenbezug differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Abgänge aus ALG II in Sozialgeld differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Anzahl der Zugänge in ALG II aus Sozialgeld differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika

## 5.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung des Bezugs von ALG II (d.h. Wirkung des Anreizes zur Arbeitsaufnahme) im Vergleich zu Arbeitslosenhilfe
- (ii) Wirkung des Bezugs von ALG II im Vergleich zu Sozialhilfe

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der ALG II-Bezieher entwickelt, wenn sie weiterhin Arbeitslosenhilfe erhalten hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der ALG II-Bezieher entwickelt, wenn sie weiterhin Sozialhilfe erhalten hätten?

Problematik:

- Isolierung der Wirkung in (i) nur in der Übergangsfrist möglich. Sobald alle Personen dieselbe Leistung beziehen, gibt es keine sinnvolle Vergleichsgruppe mehr.
- Ermittlung der Wirkung in (ii) durch punktgenaue Umstellung der Sozialhilfeempfänger auf ALG II noch schwieriger.
- Informationen über Sozialhilfebezieher lassen sich mit vertretbarem Aufwand nur über die BA erlangen. Die dort arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldeten Personen ohne Leistungsbezug müssen für die Ziehung der Stichprobe als Approximation für Sozialhilfeempfänger dienen. Im Rahmen der Befragung muss dann ermittelt werden, ob sie zum Stichmonat tatsächlich Sozialhilfe bezogen haben. Schließlich gilt es zu beachten, dass die bei der

BA arbeitslos *gemeldeten* Personen in ihren Charakteristika nicht notwendigerweise den dort *nicht* gemeldeten entsprechen müssen (Selbstselektion).

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung des Bezugs von ALG II (d.h. Wirkung des Anreizes zur Arbeitsaufnahme) im Vergleich zu Arbeitslosenhilfe*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein), spätestens fünf Monate nach Arbeitslosenhilfe- bzw. ALG II-Bezug
- Identifikationsstrategie: *Matching* von ALG II-Beziehern, die im alten Regelungskontext einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten, mit verbleibenden Arbeitslosenhilfebeziehern (in der Übergangsfrist)
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme im neuen Regelungskontext verändert die Arbeitsmarktsituation der Arbeitslosen
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die im Juni 2004 Arbeitslosenhilfe bewilligt bekamen
- Teilnahmeindikator: (erstmaliger) Bezug von ALG II im Juli 2004, für Arbeitnehmer, die im alten Regelungskontext einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten (Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Problematik: Sofern in den Daten der BA das Merkmal „*Hätte Anspruch auf Arbeitslosenhilfe im alten Regelungskontext*“ nicht erfasst wird, muss dies aus der Arbeitsmarkthistorie der jeweiligen Person und ihren Angaben zur Arbeitsmarktsituation und dem Haushaltseinkommen in der Befragung approximiert werden.

*Ad (ii): Wirkung des Bezugs von ALG II im Vergleich zu Sozialhilfe*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer, die Sozialhilfe bzw. ALG II beziehen und bei der BA als arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet sind<sup>7</sup>
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein) auf monatlicher Basis
- Vorgehensweise:
  - Ziehung einer Stichprobe der bei der BA arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger (Stichmonat für die Ziehung: Juli 2003)
  - für diese „Kohorte“: Beobachtung des Beschäftigungsstatus von Juli 2003 bis Dezember 2004
  - Schätzung von unabhängigen Probit-Modellen für jeden Beobachtungsmonat (abhängige Variable: beschäftigt ja/nein), bei denen für einige Kerncharakteristika der Individuen kontrolliert wird (s.u.)
  - Vorhersage der Wahrscheinlichkeit des Abganges aus Sozialhilfe bzw. ALG II stratifiziert nach familiärer Situation (s.u.)
  - Vergleich der durchschnittlichen Abgangswahrscheinlichkeiten in den Monaten direkt vor und nach der Einführung von ALG II mit den gleichen Monaten des Vorjahres (ähnliche saisonale Situation) und den ersten Monaten des Jahres 2004 (ähnliche konjunkturelle Situation)
  - lassen sich signifikant höhere Abgangswahrscheinlichkeiten für die einzelnen Familienstandskategorien in den Monaten um die Neuregelung herum feststellen, so sind diese der Einführung des neuen Grundsicherungssystems zuzuordnen
- Identifikationsannahmen: diejenigen Sozialhilfeempfänger, die bei der BA als arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet sind, unterscheiden sich weder hinsichtlich beobachtbarer noch unbeobachtbarer Charakteristika signifikant von denjenigen, die dort nicht gemeldet sind (*exogene* Selektion hinsichtlich des Meldeprozesses)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme (durch Absenkung der „Hinzuverdienstschwelle“ v.a. für kinderreiche Familien) im neuen Regelungskontext verändert die Arbeitsmarktsituation der Sozialhilfeempfänger
- Kontrollvariablen:
  - familiäre Situation (allein lebend ohne Kinder, allein lebend mit Kindern, zusammen lebend ohne Kinder, zusammen lebend mit Kindern, wobei jeweils für die Anzahl der Kinder kontrolliert werden muss)
  - Alter
  - Indikatoren für schulische und berufliche Ausbildung
  - Dauer des bisherigen Bezugs von Sozialhilfe bzw. ALG II

<sup>7</sup> Dies kann wie erwähnt für die Ziehung der Stichprobe nur approximiert und muss in der Befragung endgültig ermittelt werden.

Es sei noch einmal betont, dass sich diese Analyse nur auf die *tatsächlichen* Sozialhilfebezieher im Juli 2003 bezieht. Sollte sich bei der Befragung herausstellen, dass eine Person im Stichmonat keine Sozialhilfe bezogen hat, so muss sie aus der Stichprobe entfernt werden.

### 5.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Entgeltersatz (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II bei Arbeitsaufnahme
- erwartete Ersparnis an ALG I bzw. II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten im Job verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Arbeitslosen

### 5.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse hinsichtlich der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Arbeitsmarkterfolg der ALG II-Bezieher zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Wie hoch ist der durchschnittliche Verwaltungsaufwand bei ALG II verglichen mit früheren Leistungen?
- Welche konkreten Auswirkungen hat die Nicht-Annahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor durch ALG II-Bezieher?
- Führt die intensivere Betreuung von ALG II-Beziehern durch Fallmanager zu deren stärkerer Arbeitsmarktintegration als bei den früheren Sozialhilfebeziehern?
- Wie stark ist die Variationsbreite und der Zusammenhang zwischen der Betreuungsintensität durch die Fallmanager und der Integration in den ungeforderten Arbeitsmarkt über die einzelnen Arbeitsamtsbezirke hinweg?
- Welche sonstigen Leistungen der Job-Center (Drogen- und Schuldnerberatungsstellen usw.) werden wie häufig in Anspruch genommen?

## 6. Weitere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### 6.1 Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

#### 6.1.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Reduktion der Regelungskomplexität
- Wegfall der Versicherungspflicht bei Teilnehmern, d.h. es werden keine neuen Arbeitslosengeldansprüche mehr erworben

Ziele:

- bei ABM steht statt Integration die Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund
- Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen
- Vermeidung von Verdrängungseffekten
- Verhinderung von „Förderkarrieren“

Monitoring:

*Monitoringfragen*<sup>8</sup>:

- Wie haben sich Umfang und Struktur der ABM-Teilnehmergruppe entwickelt?
- Wie hat sich der Ausgabenanteil für ABM über die Arbeitsamtsbezirke hinweg entwickelt?
- Wie haben sich Struktur und Inhalte der ABM entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- Anzahl der ABM-Teilnehmer differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und Bezug von ALG I bzw. ALG II (getrennt für Maßnahmen mit und ohne Qualifizierungsteil)
- durchschnittliche Dauer der Maßnahme (differenziert nach Ost/West)
- durchschnittliche Kosten der Maßnahme (differenziert nach Ost/West)
- Maßnahmearten und Tätigkeitsbereiche (differenziert nach Ost/West)
- Struktur der Maßnahmeträger (differenziert nach Ost/West)
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis nach Ende der Maßnahme differenziert nach ⇒ sozio-

<sup>8</sup> Im Folgenden wird der Einfachheit halber „ABM“ als einheitliche Kurzform für ABM und SAM vor der Neuregelung und „ABM-neu“ nach der Zusammenlegung der beiden Instrumente gebraucht.

ökonomischen Charakteristika und Bezug von ALG I bzw. ALG II (getrennt für Maßnahmen mit und ohne Qualifizierungsteil)

- durchschnittliche Verweildauer in diesem Beschäftigungsverhältnis
- Zahl und Struktur der unterbreiteten Vermittlungsvorschläge an Teilnehmer
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte nach Ende der ABM in
  - weitere Förderung
  - Nicht-Erwerbstätigkeit
  - Mini-/ Midi-Jobs
 differenziert nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika und Bezug von ALG I bzw. ALG II (getrennt für Maßnahmen mit und ohne Qualifizierungsteil)
- durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Ende der Maßnahme

### 6.1.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Teilnahme an ABM-neu (bzw. ABM/SAM-alt)
- (ii) Wirkung der Teilnahme an ABM-neu (bzw. ABM/SAM-alt) verglichen mit anderen Maßnahmen
- (iii) Wirkung der Durchführung von ABM-neu (bzw. ABM/SAM-alt) auf die wirtschaftliche Situation von privatwirtschaftlichen Unternehmen einer Region

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer sowie Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Der Einfluss der Reform auf die Verhinderung von „Förderkarrieren“ ist offensichtlich und bedarf keiner näheren Analyse.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der ABM-Teilnehmer entwickelt, wenn sie nicht daran teilgenommen hätten?
- Wie hätte sich die wirtschaftliche Situation von privatwirtschaftlichen Unternehmen entwickelt, wenn keine oder weniger ABM durchgeführt worden wären?

Problematik: Praktische Umsetzung der Vorgabe „Vermeidung von Verdrängung“ ist schwierig.



### Identifikationsstrategien:

#### *Ad (i): Wirkung der Teilnahme an solchen Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Beschäftigungsfähigkeit approximiert durch die Suchintensität des Arbeitslosen (⇒ Befragung: regelmäßige Auswertung von Stellenangeboten? Bewerbungen auf Stellenangebote? Blindbewerbungen? Häufigkeit der Kontaktierung des Arbeitsamts?)
  - Beschäftigungsfähigkeit nach Einschätzung der Arbeitsamtsmitarbeiter in „Arbeitsmarktbezogene Chanceneinschätzung (*Profiling*)“ und hierin v.a. Einschätzung der Kriterien „Bisherige Eigenbemühungen“, „Bewerbungsverhalten“, „Bewerbungsunterlagen“, „Eigeninitiative“, „Auftreten und Erscheinungsbild“
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Teilnehmern an ABM und ungeförderten Arbeitslosen
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden einer derartigen Maßnahme zugewiesen, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für erforderlich hielt.
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an ABM (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

#### *Ad (ii): Wirkung der Teilnahme an ABM verglichen mit anderen Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein und Dauer)
  - Beschäftigungsfähigkeit approximiert durch die Suchintensität des Arbeitslosen (Befragung: regelmäßige Auswertung von Stellenangeboten?)

Bewerbungen auf Stellenangebote? Blindbewerbungen? Häufigkeit der Kontaktierung des Arbeitsamts?)

- Beschäftigungsfähigkeit nach Einschätzung der Arbeitsamtsmitarbeiter in „Arbeitsmarktbezogene Chanceneinschätzung (*Profiling*)“ und hierin v.a. Einschätzung der Kriterien „Bisherige Eigenbemühungen“, „Bewerbungsverhalten“, „Bewerbungsunterlagen“, „Eigeninitiative“, „Auftreten und Erscheinungsbild“
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Teilnehmern an ABM mit Teilnehmern an anderen Maßnahmen
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden in die für sie jeweils am günstigsten erscheinende Maßnahme zugewiesen
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber eine andere Förderung erhielten (v.a. Trainingsmaßnahmen).
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an ABM (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der Durchführung von ABM auf die wirtschaftliche Situation von privatwirtschaftlichen Unternehmen einer Region*

- Beobachtungseinheit: in „direkter“ Konkurrenz mit ABM/SAM-alt und ABM-neu stehende Branchen in Regionen (Arbeitsamtsbezirk)
- Ergebnisgrößen:
  - Unternehmensliquidationen<sup>9</sup> in diesen Branchen einer Region (Arbeitsamtsbezirk)
  - Unternehmensneugründungen in diesen Branchen einer Region (Arbeitsamtsbezirk)
  - Anzahl der ungefördert Beschäftigten in diesen Branchen einer Region (Arbeitsamtsbezirk)
- Identifikationsstrategie: Panelregressionsmodell auf regionaler Ebene für den Zeitraum von 1998 bis zum aktuellen Rand

<sup>9</sup> Falls über das im Aufbau befindliche Unternehmensregister erhältlich.

- Identifikationsannahmen: linearer Zusammenhang über alle Zellen; Kausalrichtung von rechts nach links; unbeobachtbare Heterogenität lässt sich durch *fixed-effect* abbilden (vgl. allgemeines Evaluationskonzept)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: in Regionen ohne ABM oder mit einer geringeren Intensität an ABM findet ein geringerer Verdrängungswettbewerb statt
- Vergleichsgruppe: alle anderen Regionen
- Teilnahmeindikator:
  - Ausgabenanteil für ABM/SAM-alt und ABM-neu (an den Gesamtausgaben Eingliederungstitel) oder
  - Anzahl der geförderten in ABM/SAM-alt und ABM-neu
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ Unternehmenscharakteristika in der Region (Verteilung über Branchen, Verteilung über Größenklassen usw.)
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk/Landkreis

### 6.1.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten im Job verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Geförderten

### 6.1.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Geförderten)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse hinsichtlich der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung durch ABM zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Hat die Teilnahme an ABM die Suchintensität der Geförderten positiv beeinflusst?

- Sind die Teilnehmer mit den Inhalten und der Durchführung der Maßnahmen zufrieden?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die Maßnahmen?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Nach welchen Kriterien werden Arbeitnehmer ABM zugewiesen?
- Werden die Geförderten während und nach der Förderung speziell betreut?
- Welche Anreize für die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung wurden für die Teilnehmer an ABM von den Arbeitsämtern eingesetzt?
- Welche Tätigkeiten üben Fallmanager bei der Zuweisung und Betreuung von ABM-Teilnehmern aus?
- Wirkt sich eine intensivere Betreuung der Teilnehmer positiv auf den Erfolg der Teilnahme an ABM aus?

## **6.2 Neuausrichtung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)**

### **6.2.1 Deskriptive Analyse**

#### **Kernelemente:**

- Bildungsgutscheine für freie Wahl der Weiterbildungsträger
- Vorhandensein eines Qualitätsmanagementsystems und eigene Eingliederungsbemühungen (Vermittlung) durch Weiterbildungsträger sind Zertifizierungsvoraussetzung
- externe Zertifizierungsagenturen sollen Träger und Maßnahmen prüfen
- langfristig soll dadurch die Qualität der Weiterbildung steigern
- Arbeitsamt und Weiterbildungsträger sollen nach Beendigung der Maßnahme eine Bilanz erstellen; diese kann eine Evaluation nicht ersetzen, aber unter Umständen wichtige Daten dafür liefern

#### **Ziele:**

- (schnelle und passgenaue) Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch Verbesserung der Qualifikation der Teilnehmer und stärkere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung
- Entlastung der Arbeitsämter von der Begutachtung der Träger und Maßnahmen

**Bilanz von Arbeitsämtern und Trägern:** Zu sammelnde Daten (differenziert nach Maßnahmenteilnahme mit und ohne Bildungsgutschein bzw. Anteil an Kursteilnehmern mit Bildungsgutscheinen):

- Qualifikation der Lehrkräfte
- Ergebnisse einer Evaluation des Kurses durch die Teilnehmer
- Abbrecher
- Notendurchschnitt bei zentraler Prüfung
- Praktikumsanteil
- Beschreibung der Eingliederungsbemühungen des Trägers
- Gründe für Wahl des Trägers durch die Geförderten
- Kombination der FbW-Maßnahme mit Trainingsmaßnahme; falls ja, welche Inhalte und Ziele hatte die Trainingsmaßnahme?

Monitoring:

*Monitoringfragen:*

- Wie haben sich Umfang und Struktur der FbW-Teilnehmergruppe entwickelt?
- Wie hat sich der Ausgabenanteil für FbW-Maßnahmen über die Arbeitsamtsbezirke hinweg entwickelt?
- Wie haben sich Struktur und Inhalte der FbW-Maßnahmen entwickelt?
- Inwieweit wurde der Plan zur Einführung externer Zertifizierungsagenturen für Maßnahmeträger umgesetzt?
- Wie groß ist in diesem Zusammenhang die Variationsbreite bei der Umsetzung zwischen den Arbeitsämtern?
- Wie hat sich die Struktur der Trägerlandschaft entwickelt?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):* Soweit zutreffend bzw. möglich differenziert nach Maßnahmenteilnehmern mit und ohne Bildungsgutschein

- Anzahl der FbW-Teilnehmer differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Dauer der Qualifizierungsmaßnahme
- durchschnittliche Kosten der Qualifizierungsmaßnahme
- Anzahl der Maßnahmen nach Qualifizierungsinhalten bzw. Zielberufen
- Anzahl der in Anspruch genommenen Bildungsträger
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte nach Ende der Maßnahme in
  - Beschäftigung
  - Weitere Förderung
- durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Ende der Maßnahme

- Anzahl der Bildungsträger, bei denen die Bildungsgutscheine eingelöst werden können, differenziert nach Qualifizierungszielen
- Durchschnittliche Anzahl der externen Zertifizierungsagenturen pro Arbeitsamtsbezirk
- Anzahl und Art der durch die externen Zertifizierungsagenturen zertifizierten FbW-Maßnahmen

Instrumententypologie: Diese Typologie soll die Möglichkeit eröffnen, die unterschiedlichen FbW-Maßnahmen anhand der Kombination unterschiedlicher Dimensionen zu ordnen und bei den durchgeführten Analysen weitere mögliche Bestimmungsfaktoren des Maßnahmeerfolges (z.B. Praktika, Dauer, Inhalte) zu berücksichtigen. Diese Informationen müssen zum größten Teil bei der Teilnehmerbefragung erhoben werden.

- Dauer der Maßnahme in Monaten (aus: MTG)
  - Zeitraum von .... bis ..... (Monat/Jahr)
- am Maßnahmeende Prüfung vorgesehen
  - keine Prüfung vorgesehen
  - Prüfung bestanden
  - Prüfung nicht bestanden
  - Prüfung durch Träger oder zentrale Stelle
- erreichter Abschluss
  - (Haupt-)Schulabschluss
  - Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf
  - sonstige staatliche Prüfung bzw. staatlich anerkannter und gleichgestellter Abschluss
  - trägerinterne Prüfung
  - sonstige externe Prüfung
  - Teilnahmenachweis (ohne Prüfung)
  - kein Abschluss
- Maßnahme bis zum Ende besucht oder vorher abgebrochen
  - bis Ende teilgenommen
  - vorher abgebrochen
- Praktikumsteilnahme während Lehrgang
  - ja, in Betrieb
  - ja, bei anderer Stelle
  - nein
- Maßnahmeart (aus: MTG)
  - Maßnahmekombination, sonstige berufliche Weiterbildung
  - Maßnahmen der Eignungsfeststellung
  - Überprüfung der Verfügbarkeit/Bewerbungstraining
  - Vermittlung von Kenntnissen

- Feststellungsmaßnahme
- Nachholung des Abschlusses in anerkanntem Ausbildungsberuf
- berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung
- berufspraktische Weiterbildung
- Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf
- betriebliche Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf
- berufliche Aufstiegsweiterbildung
- sonstige Übungseinrichtung (HoGa)
- Übungsfirma (kaufmännischer Bereich)
- Übungswerkstatt (gewerblicher Bereich)
- Teilzeit-Bildungsmaßnahme mit ABM
- Deutschsprachlehrgang
- reine ESF-Maßnahmen
- **Maßnahmeinhalt: Inhalte für folgende Berufe**
  - Metallberufe
  - Elektroberufe
  - Textil-, Leder- und Bekleidungsberufe
  - Ernährungsberufe
  - Bau- und Baunebenberufe
  - technische Berufe
  - Waren- und Dienstleistungsberufe
  - Verkehrsberufe
  - Verwaltungs- und Büroberufe
  - übrige Dienstleistungsberufe
  - Körperpflege-, Hauswirtschafts-, Reinigungsberufe
  - übrige Fertigungsberufe
  - sonstige Berufe
- **Kombination mit vorgeschalteter Trainingsmaßnahme**
  - ja, bei gleichem Träger
  - ja, bei anderem Träger
  - Dauer der Trainingsmaßnahme
  - keine Trainingsmaßnahme

### 6.2.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Teilnahme an FbW-Maßnahmen
- (ii) Wirkung der Neuausrichtung bei FbW
- (iii) Wirkung von FbW gegenüber anderen Maßnahmen
- (iv) Wirkung der Neuausrichtung bei FbW gegenüber anderen Maßnahmen

Für (i) bis (iv): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an FbW entwickelt, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten (differenziert nach der oben aufgeführten Maßnahmentypologie)?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an FbW entwickelt, wenn die Neuausrichtung nicht stattgefunden hätte (differenziert nach Maßnahmen)?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an FbW entwickelt, wenn sie an einer anderen Maßnahme teilgenommen hätten (differenziert nach Maßnahmen)?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an FbW entwickelt, wenn sie an einer anderen Maßnahme teilgenommen hätten und die Neuausrichtung nicht stattgefunden hätte (differenziert nach Maßnahmen)?

Problematik: Vergleich mit anderen Maßnahmen schwierig, denn diese haben sich i.d.R. auch verändert. Außerdem sind in den Daten der BA derzeit nicht eingelöste Bildungsgutscheine nicht erkennbar. Laut Arbeitsamt Köln sollte dies jedoch der Fall sein.

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Teilnahme an FbW-Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von geförderten mit ungeförderten Arbeitslosen
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte werden einer FbW-Maßnahme zugewiesen bzw. erhalten einen Bildungsgutschein, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für das geeignetste Instrument hielt
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten



- Teilnahmeindikator: Teilnahme an FbW-Maßnahme (differenziert nach Maßnahmen; Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Neuausrichtung bei FbW*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit FbW-Geförderten und Nicht-Geförderten vor und nach der Reform
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen FbW-Geförderten und Nicht-Geförderten zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden in beiden Regulierungskontexten einer FbW-Maßnahme zugewiesen bzw. erhielten einen Bildungsgutschein, weil der zuständige Arbeitsamtsmitarbeiter dies für das geeignetste Instrument hielt. Die *kausale* Wirkung der Neuausrichtung lässt sich nur dann ermitteln, wenn sich der Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede zwischen beiden Gruppen auf die Ergebnisgrößen nicht verändert hat (intertemporale Invarianz)
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an FbW vor und nach der Reform (differenziert nach Maßnahmen) (Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes (sofern sich dies retrospektiv ermitteln lässt)
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Problem der sonstigen Änderungen im Verwaltungsprozess: Wenn sich keine vergleichbaren Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung

für den Zeitraum vor der Reform ermitteln lassen, dann identifiziert der Ansatz nur den *Gesamteffekt* der Reformen. Der *isolierte* Effekt der Neuausrichtung lässt sich nicht ermitteln.

*Ad (iii): Wirkung von FbW gegenüber anderen Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Teilnehmern an FbW mit Teilnehmern an anderen Maßnahmen (differenziert nach Maßnahmen)
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden einer FbW-Maßnahme zugewiesen oder erhielten Bildungsgutscheine und keine andere Förderung, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für das geeignetste Instrument hielt
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber eine *andere* Förderung (z.B. EGZ oder Trainingsmaßnahme) erhielten (differenziert nach Maßnahmen).
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an FbW-Maßnahme (differenziert nach Maßnahmen; Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iv): Wirkung der Neuausrichtung bei FbW gegenüber anderen Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit FbW-Geförderten und anderweitig Geförderten vor und nach der Reform

- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen FbW-Geförderten und anderweitig Geförderten zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: geförderte wurden in beiden Regulierungskontexten der für sie jeweils günstigsten Maßnahme zugewiesen. Die *kausale* Wirkung der Neuausrichtung lässt sich nur dann ermitteln, wenn sich der Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede zwischen beiden Gruppen auf die Ergebnisgrößen (intertemporale Invarianz) und sich die Vergleichsmaßnahme nicht verändert hat
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber eine *andere* Förderung (z.B. EGZ oder Trainingsmaßnahme) erhielten (differenziert nach Maßnahmen)
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an FbW vor und nach der Reform (differenziert nach Maßnahmen; Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes (sofern sich dies retrospektiv ermitteln lässt)
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Problem der sonstigen Änderungen im Verwaltungsprozess: Wenn sich keine vergleichbaren Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung für den Zeitraum vor der Reform ermitteln lassen, dann identifiziert der Ansatz oben nur den *Gesamteffekt* der Reformen. Der *isolierte* Effekt der Neuausrichtung lässt sich nicht ermitteln.

Problematik der Veränderung anderer Maßnahmen: Insbesondere bei einem Vergleich von FbW und EGZ ergibt sich das Problem, dass beide Maßnahmen verändert wurden. Identifiziert wird dann nur der gesamte Nettoeffekt beider Veränderungen.

### 6.2.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II

- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten
- erwartete Höhereinnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher Integrationsquote aufgrund der über den BA-Pauschalen liegenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Wegfall der SV-Beitragszahlungen durch die BA

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“) differenziert nach Maßnahmen und vor/nach Neuausrichtung

#### 6.2.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter, die ⇒ Befragung der Träger und die ⇒ Befragung der Geförderten)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse hinsichtlich der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung durch FbW zwischen den Arbeitsamtsbezirken(differenziert nach Maßnahmen)? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Welchen Einfluss auf den Integrationserfolg von FbW hat die Vermittlungsqualität (Beratungsqualität und Einsatz von *Profiling* und Eigenschaftsfeststellung sowie Abschluss eines Eingliederungsvertrags)?
- Welchen Einfluss auf den Integrationserfolg von FbW hat die Vergabe/Einlösung von Bildungsgutscheinen?
- Welchen Effekt haben intensive Sondierungsgespräche der Arbeitsamtsmitarbeiter mit den Arbeitslosen nach erfolgreichem FbW-Abschluss und potenziellen Arbeitgebern zwecks Integration in den Arbeitsmarkt?
- Welche Personen- oder Kundengruppen können die individuelle Freiheit zur Wahl des Bildungsträgers sinnvoll nutzen, welche sind überfordert?
- Nach welchen Kriterien werden Bildungsgutscheine ausgestellt?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden die Teilnehmer während und nach der Förderung betreut?
- Werden vorab Kontakte zu Unternehmen, die die Absolventen einstellen könnten, aufgenommen?
- Nach welchen Kriterien bieten Träger bestimmte Maßnahmen an?
- Welche Erfahrungen haben sie mit den Teilnehmern gemacht?

- Gibt es hierbei Unterschiede zwischen Inhabern von Bildungsgutscheinen und solchen ohne?
- Welche Erfahrungen wurden mit der Zertifizierung gemacht?

### 6.3 Vereinfachung und Neuausrichtung der Eingliederungszuschüsse (EGZ)

#### 6.3.1 Deskriptive Analyse

##### Kernelemente:

- Zusammenführung von EGZ für Ältere, Schwervermittelbare, Jugendliche zur Einarbeitung usw. zu zwei Typen:
  - EGZ für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen
  - EGZ für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen
- Förderhöhe und -dauer:
  - Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen: 12 Monate (50 %)
  - Arbeitnehmer ab 50 Jahre (begrenzt bis 2009): bis 36 Monate (50 %)
  - (schwer) Behinderte (wie bisher): bis 24 Monate, ältere bis 36 Monate (70 %)

##### Ziele:

- (Schnelle und passgenaue) Integration von Arbeitslosen mit schlechten Marktchancen durch befristete Lohnsubvention
- Vereinfachung der Handhabung des Instrumentes (Erhöhung der Attraktivität und Verwaltungsvereinfachung)
- Zur Erhöhung der Effizienz und Vermeidung von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten sollen Förderdauer und -höhe gegenüber dem Status quo teilweise abgesenkt werden

##### Monitoring:

##### *Monitoringfragen:*

- Wie haben sich Umfang und Struktur der durch Eingliederungszuschüsse geförderten Personengruppen entwickelt?
- Wie hat sich der Ausgabenanteil für Eingliederungszuschüsse über die Arbeitsamtsbezirke hinweg entwickelt?
- Wie haben sich Umfang und Struktur der Unternehmen entwickelt, die Arbeitslose mit Eingliederungszuschüssen einstellen?
- Wurden Eingliederungszuschüsse für KMU attraktiver?

*Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006)<sup>10</sup>:*

- Anzahl der mit Eingliederungszuschüssen Geförderten differenziert nach  
⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und getrennt für:
  - behinderte und nicht behinderte Menschen
  - Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen
  - ältere Arbeitnehmer
- durchschnittliche Verweildauer in dem Beschäftigungsverhältnis und durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Arbeitslosigkeit nach Ablauf der Förderung differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika und getrennt für:
  - behinderte und nicht behinderte Menschen
  - Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen
  - ältere Arbeitnehmer
- Anzahl der Unternehmen, in denen EGZ-geförderte Arbeitnehmer beschäftigt sind, differenziert nach ⇒ Unternehmenscharakteristika und getrennt für:
  - behinderte und nicht behinderte Menschen
  - Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen
  - ältere Arbeitnehmer
- durchschnittliche Kosten der Förderung

### 6.3.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Förderung durch EGZ überhaupt
- (ii) Wirkung der Förderung im Vergleich mit anderen Instrumenten
- (iii) Wirkung der Vereinfachung und Neuausrichtung

Für (i) bis (iii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer und Behinderte/Nicht-Behinderte

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie die Förderung nicht erhalten hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie die Förderung *nach der alten Regelung* erhalten hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Geförderten entwickelt, wenn sie eine andere Förderung erhalten hätten (z.B. FbW)?

<sup>10</sup> Für den intertemporalen Vergleich sollten die alten Formen der EGZ den beiden neuen näherungsweise zugeordnet werden.

Problematik: Isolierung der Wirkung der Vereinfachung und Neuausrichtung

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Förderung durch EGZ überhaupt*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - nach Ablauf der Förderung weiterhin beschäftigt (ja/nein)
  - Dauer der Beschäftigung nach Ablauf der Förderung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von EGZ-Geförderten und Arbeitslosen ohne Förderung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte erhielten EGZ, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für die geeignetste Maßnahme hielt
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber *keine* Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Förderung durch EGZ (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Förderung durch EGZ im Vergleich mit anderen Instrumenten*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer

Ergebnisgrößen:

- nach Ablauf der Förderung weiterhin beschäftigt (ja/nein)
- Dauer der Beschäftigung nach Ablauf der Förderung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von EGZ-Geförderten und anders Geförderten (v.a. Teilnehmer an FbW-Maßnahmen und an PSA Überwiesene)
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)

- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte erhielten EGZ bzw. eine andere Förderung, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für die geeignetste Maßnahme hielt
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber *eine andere* Förderung erhielten
- Teilnahmeindikator: Förderung durch EGZ (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Arbeitsmarkthistorie
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der Vereinfachung und Neuausrichtung*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - nach Ablauf der Förderung weiterhin beschäftigt (ja/nein)
  - Dauer der Beschäftigung nach Ablauf der Förderung
- Identifikationsstrategie: *Difference in differences*-Ansatz mit EGZ-Geförderten und Nicht-Geförderten (bzw. anders Geförderten) vor und nach der Reform
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen EGZ-Geförderten und nicht bzw. anders Geförderten zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte erhielten in beiden Regulierungskontexten einen Eingliederungszuschuss (bzw. eine andere Förderung), weil der zuständige Arbeitsamtsmitarbeiter dies für die geeignetste Maßnahme hielt. Durch die Vereinfachung und Neuausrichtung der EGZ macht dieses Instrument nun unter Umständen einen Arbeitslosen für potenzielle Arbeitgeber attraktiv, der vorher vom zuständigen Arbeitsamtsmitarbeiter gar nicht erst nicht als zur Zielgruppe gehörend betrachtet wurde. Die *kausale* Wirkung der Vereinfachung und Neuausrichtung (im Sinne einer Erhöhung der Attraktivität der Maßnahme) lässt sich nur dann ermitteln, wenn sich der Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede zwischen beiden Gruppen auf die Ergebnisgrößen nicht verändert hat (intertemporale Invarianz)
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber *keine* bzw. *eine andere* Förderung erhielten



- Teilnahmeindikator: Förderung durch EGZ vor und nach der Reform (Dummy-Variablen) (auf Basis einer näherungsweisen Zuordnung der alten und neuen Formen der EGZ)
- Kontrollvariablen:
  - $\Rightarrow$  sozio-ökonomische Charakteristika
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes (sofern sich dies retrospektiv ermitteln lässt)
  - $\Rightarrow$  Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Problem der sonstigen Änderungen im Verwaltungsprozess: Wenn sich keine vergleichbaren Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung für den Zeitraum vor der Reform ermitteln lassen, dann identifiziert der Ansatz oben nur den *Gesamteffekt* der Reformen. Der *isolierte* Effekt der Vereinfachung und Neuausrichtung der EGZ lässt sich nicht ermitteln.

### 6.3.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- ggf. anteilig anfallende Ausgaben für beauftragte Dritte (für Vermittlung, PSA, Trägermaßnahmen inklusive Vermittlungshonorar) ( $\Rightarrow$  Kostenbilanz „Dritte“)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II
- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten
- erwartete Höhereinnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher Integrationsquote aufgrund der über den BA-Pauschalen liegenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Wegfall der SV-Beitragszahlungen durch die BA

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“)

### 6.3.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die  $\Rightarrow$  Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die  $\Rightarrow$  Befragung der Geförderten)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung durch EGZ zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren der Arbeitsämter zurückführen?
  - Welchen Einfluss hat die Vermittlungsqualität (Beratungsqualität und Einsatz von *Profiling* und Eignungsfeststellung sowie Abschluss eines Eingliederungsvertrags) auf den Integrationserfolg von EGZ?
  - Welchen Effekt haben intensive Sondierungsgespräche der Arbeitsamtsmitarbeiter mit den Arbeitslosen und potenziellen Arbeitgebern im Vorfeld der Vermittlung mit EGZ?
- Nach welchen Kriterien werden Arbeitnehmer durch EGZ gefördert?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden die Geförderten vor und während der Förderung speziell betreut?
- Existieren spezielle Kontakte zu Unternehmen, die an der Einstellung eines durch EGZ geförderten Arbeitnehmer interessiert sein könnten?

Möglicherweise stattfindende Substitutionseffekte werden im Rahmen der makroökonomischen Analyse (Abschnitt 2 im fünften Kapitel) betrachtet. Auf individueller Ebene lassen sich diese nur schwer ermitteln.

#### **6.4 Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (Integrationsverträge)**

##### **6.4.1 Deskriptive Analyse**

Kernelemente:

- Vergabe von Eingliederungsmaßnahmen an Träger durch Ausschreibung (Kann-Bestimmung, die BA hat bislang Näheres zu Voraussetzungen, Art, Umfang und Verfahren der Förderung nicht bestimmt; begrenzte Einführung für Probezeitraum bis Ende 2005)
- Honorar für besonders erfolgreiche Eingliederung
- mehr Wettbewerb und Innovationen unter Trägern
- Ergebnisorientierte Zielsteuerung statt Durchführungskontrolle

Ziele:

- (schnelle und passgenaue) Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch innovative und bessere Eingliederungsmaßnahmen

## Monitoring:

### *Monitoringfragen:*

- Wie haben sich Umfang und Struktur der durch Integrationsverträge geförderten Personengruppen entwickelt?
- Wie hat sich der Ausgabenanteil für Integrationsverträge über die Arbeitsamtsbezirke hinweg entwickelt?
- Welche Eingliederungsmaßnahmen, Qualifizierungsinhalte und berufliche Zielbereiche stehen bei den Integrationsverträgen im Vordergrund?
- Welchen Anteil an den Gesamtausgaben haben Integrationsverträge im Vergleich zu ihren „funktionalen Äquivalenten“ (Beauftragung Dritter nach § 37a SGB III, Vermittlungsgutscheine, PSA)?
- Wie hat sich der Arbeitsmarktstatus der Teilnehmer nach Abschluss der Maßnahmen entwickelt?

### *Datengrundlage (für 2003 bis 2005/2006):*

- durchschnittliche Ausgabenanteile für Integrationsverträge in den Arbeitsamtsbezirken differenziert nach Ost/West
- Anzahl der Träger mit entsprechenden Integrationsverträgen (mit und ohne Bonus-Malus-System)
- Anzahl und Art der durchgeführten Maßnahmen
- Umfang der vereinbarten und realisierten Teilnehmerzahlen und Vermittlungen in Beschäftigung, differenziert nach
  - Anteil von Frauen
  - Anteil von behinderten Menschen
  - Altersstruktur
  - Qualifikationsniveau
  - Arbeitsmarkthistorie
- durchschnittliche Dauer der Maßnahme und (bei Integration) Dauer bis zur Integration (mit und ohne Bonus-Malus-System und verglichen mit „funktionalen Äquivalenten“)
- durchschnittliche Kosten der Maßnahme (differenziert nach mit und ohne Bonus-Malus-System und verglichen mit „funktionalen Äquivalenten“)
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in Beschäftigung nach Abschluss der Maßnahme (differenziert nach Art der Maßnahmen, Qualifizierungsinhalten und beruflichen Zielbereichen sowie nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika)
- durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Abschluss der Maßnahmen (differenziert nach Art der Maßnahmen, Qualifizierungs-

inhalten und beruflichen Zielbereichen sowie nach  $\Rightarrow$  sozio-ökonomischen Charakteristika)

- durchschnittliche Kosten der Maßnahme (differenziert nach Art der Maßnahmen)

#### 6.4.2 Effektivitätsanalyse

Evaluierungsperspektiven:

- Wirkung der Teilnahme an solchen Maßnahmen
- Wirkung der Teilnahme an solchen Maßnahmen gegenüber den „funktionalen Äquivalenten“

Für (i) und (ii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an solchen Maßnahmen entwickelt, wenn sie nicht daran teilgenommen hätten?
- Wie hätte sich die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer an solchen Maßnahmen entwickelt, wenn sie in die genannten funktionalen Äquivalente einbezogen worden wären?

Identifikationsstrategien:

*Ad (i): Wirkung der Teilnahme an solchen Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von geförderten mit ungeförderten Arbeitslosen
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden in eine derartige Maßnahme zugewiesen, weil der Arbeitsamtsmitarbeiter dies für das geeignetste Instrument hielt
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber *keine* Förderung erhielten.

- Teilnahmeindikator: Teilnahme an Eingliederungsmaßnahme durch Träger ggf. differenziert mit/ohne Bonus-Malus-System (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (ii): Wirkung der Teilnahme an solchen Maßnahmen gegenüber den „funktionalen Äquivalenten“*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen:
  - beschäftigt (ja/nein: 6/12/18 Monate nach Ende der Maßnahme)
  - Bezahlung
- Identifikationsstrategie: *Matching* von Teilnehmern an Eingliederungsmaßnahmen durch Träger mit Teilnehmern der „funktionalen Äquivalente“
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Geförderte wurden der für sie jeweils am günstigsten erscheinende Maßnahme zugewiesen
- Vergleichsgruppe: Arbeitnehmer, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten arbeitslos waren, aber eine *andere* Förderung (im Rahmen der „funktionalen Äquivalente“) erhielten
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an Eingliederungsmaßnahme durch Träger ggf. differenziert mit/ohne Bonus-Malus-System (Dummy-Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Arbeitsmarkthistorie
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

#### 6.4.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für die Förderung (direkte Kosten)

- Berücksichtigung anfallender Kosten für und bei Dritten (⇒ Kostenbilanz „Dritte“)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II (im Vergleich zur alternativen Situation (i) keine Förderung)
- Ersparnis/Mehraufwand gegenüber direkten Kosten und Verwaltungskosten beim Einsatz der „funktionalen Äquivalente“ (Situation (ii))
- erwartete Ersparnis an ALG I und ALG II durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten
- Erwartete Höhereinnahmen der SV-Träger gemäß durchschnittlicher Integrationsquote aufgrund der über den BA-Pauschalen liegenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beiträgen plus Wegfall der SV-Beitragszahlungen durch die BA

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro erfolgreicher Integration („Pro-Kopf-Integrationskosten“) nach Möglichkeit differenziert mit/ohne Bonus-Malus-System

#### 6.4.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Träger)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung mittels Eingliederungsmaßnahmen durch Träger zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen (z.B. bzgl. Vertragsgestaltung oder Auswahl der Träger)?
- Nach welchen Kriterien werden die durchgeführten Maßnahmen aus den Angeboten auf die Ausschreibung ausgewählt?
- Wie genau werden die vertraglich vereinbarten Ziele (Integrationsquoten nach Personengruppen) eingehalten?
- Inwieweit trägt ein Bonus-Malus-System zu einer Erhöhung des Eingliederungserfolgs und dessen Dauerhaftigkeit bei?
- Nach welchen Kriterien werden Maßnahmen ausgeschrieben?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?

- Werden die Teilnehmer während und nach der Förderung betreut?
- Werden vorab Kontakte zu Unternehmen, die die Teilnehmer einstellen könnten, aufgenommen?
- Nach welchen Kriterien bieten Träger bestimmte Maßnahmen an?
- Welche Erfahrungen haben sie mit den vom Arbeitsamt zugewiesenen Teilnehmern gemacht?

### 6.5 Umgestaltung präventiver Instrumente (Transferleistungen)

#### 6.5.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

Die beiden ehemaligen Instrumente zur Abfederung von Personalabbauprozessen werden gesetzessystematisch als „Transferleistungen“ zusammengefasst:

- a) Transfermaßnahmen (bisher: Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen):
  - alle Maßnahmen zur Eingliederung von Arbeitnehmern (die aufgrund von Betriebsänderungen von Arbeitslosigkeit bedroht sind) in den Arbeitsmarkt, an deren Finanzierung sich Arbeitgeber angemessen beteiligen
  - bisherige Ermessensleistung wird jetzt Pflichtleistung, bei der sich Arbeitgeber und BA die Kosten hälftig teilen. Die BA übernimmt maximal 2 500 € je geförderten Arbeitnehmer
  - Transfermaßnahmen müssen von einem Dritten durchgeführt werden; dieser muss ein internes Qualitätssicherungssystem anwenden
  - Parallelförderung durch andere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung mit gleichartiger Zielsetzung ist ausgeschlossen
- b) Transfer-Kurzarbeitergeld (KUG) (bisher: Strukturkurzarbeitergeld):
  - Vermittlungs- und Bedarfsorientierung durch Vorschalten einer *Profiling*-Maßnahme, die der Arbeitnehmer zur Feststellung der Eingliederungsaussichten vor Überleitung in eine betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit durchlaufen muss
  - Kürzung der Förderung der Eingliederung auf max. 12 Monate (bisher: 24 Monate)
  - Arbeitgeber wird verpflichtet, dem Geförderten Vermittlungsvorschläge oder geeignete Qualifizierungsangebote zu unterbreiten

Ziele:

- durch bessere Abstimmung der Instrumente soll eine Vermittlung aus Arbeit in Arbeit erfolgen, unter Vermeidung einer Zwischenphase der Arbeitslosigkeit
- der bisherigen Praxis der „Frühverrentung“ (durch Struktur-KUG) soll entgegengewirkt werden

## Monitoring:

### *Monitoringfragen*<sup>11</sup>:

- Wie haben sich Umfang und Struktur der durch solche Maßnahmen geförderten Personengruppen entwickelt?
- Wie hat sich der Ausgabenanteil für diese Maßnahmen über die Arbeitsamtsbezirke hinweg entwickelt?
- Welche Eingliederungsmaßnahmen, Qualifizierungsinhalte und beruflichen Zielbereiche stehen bei diesen Maßnahmen im Vordergrund?
- Wie hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit nach Abschluss der Maßnahme entwickelt?
- Wie haben sich Anzahl und Struktur der während der Maßnahme in Beschäftigung vermittelten Arbeitnehmer entwickelt?

### *Datengrundlage (für 2001/2002 bis 2005/2006):*

- durchschnittliche Ausgabenanteile für die jeweiligen Maßnahmen in den Arbeitsamtbezirken (differenziert nach Ost/West)
- Anzahl der Teilnehmer differenziert nach ⇒ sozio-ökonomischen Charakteristika
- durchschnittliche Inanspruchnahme der Maßnahmen durch Arbeitgeber/Arbeitnehmer
- durchschnittliche Charakteristika der personalabgebenden Betriebe (⇒ Unternehmenscharakteristika)
- Anzahl und Ausgestaltung der Qualifizierungs- und Vermittlungsangebote für Geförderte
- Arbeitsmarkstatus der Teilnehmer nach Ende der Maßnahme
- durchschnittliche Anzahl der Übertritte in ein Beschäftigungsverhältnis während der Förderung
- durchschnittliche Kosten der Maßnahmen

## 6.5.2 Effektivitätsanalyse

### Evaluierungsperspektiven:

- (i) Wirkung der Maßnahme (Transfermaßnahme und Transfer-KUG)
- (ii) Wirkung der Maßnahme relativ zu anderen Maßnahmen aktiver Förderung

---

<sup>11</sup> Im Folgenden bezieht sich „Maßnahmen“ auf Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld vor der Neuregelung und auf Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld danach. Im Regelfall ist eine getrennte Betrachtung vorgesehen.



## (iii) Wirkung der Umgestaltung der Maßnahmen (Vergleich zu Sozialplanmaßnahmen und Struktur-KUG)

Für (i), (ii) und (iii): Falls möglich (d.h. wenn genügend Fälle vorhanden sind) auch getrennte Analysen für Frauen/Männer, Jugendliche (unter 25 Jahren) und ältere Arbeitnehmer.

Evaluierungsfragen (kontrafaktische Fragen):

- Wie wäre die Beschäftigungssituation der Geförderten ohne die Maßnahme gewesen?
- Wie wäre die Beschäftigungssituation der Geförderten bei Teilnahme an einer anderen Maßnahme gewesen?
- Wie wäre die Beschäftigungssituation der Geförderten ohne die Umgestaltung der Maßnahme gewesen?

Identifikationsstrategien:

*Ad (i) und (ii): Wirkung der Maßnahme überhaupt und relativ zu anderen Förderinstrumenten*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgröße: beschäftigt (ja/nein, 6 bzw. 12 Monate nach Eintritt in die jeweilige Maßnahme)

Identifikationsstrategie: *Matching* von geförderten Arbeitnehmern mit ungeförderten Arbeitnehmern.

- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept erläuterte CIA (Sicherung durch möglichst umfassende Kontrolle um Arbeitsmarkthistorie)
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Maßnahmen- und Teilnehmerwahl repräsentieren die „im Einzelfall beste Lösung“ (Gesetzesbegründung)
- Vergleichsgruppen:
  - Arbeitnehmer, die nach Beendigung des letzten Beschäftigungsverhältnisses keine Transfermaßnahme bzw. Transfer-KUG erhalten (und direkt in Arbeitslosigkeit eintreten und dann entweder an (i) *keiner* oder (ii) an *einer anderen* Maßnahme teilnehmen)
  - Arbeitnehmer, die bei der dem Transfer-KUG vorgeschalteten *Profiling*-Maßnahme nicht für Transfer-KUG ausgewählt wurden (und dann entweder an (i) *keiner* oder (ii) an *einer anderen* Maßnahme teilnehmen)
- Teilnahmeindikator: Teilnahme an Transfermaßnahme bzw. Bezug von Transfer-KUG (ja/nein, Dummy Variable)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika

- ⇒ Arbeitsmarkthistorie
- ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
- ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

*Ad (iii): Wirkung der Umgestaltung der Maßnahmen*

- Beobachtungseinheit: individuelle Arbeitnehmer
- Ergebnisgrößen: beschäftigt (ja/nein, 6 bzw. 12 Monate nach Eintritt in die jeweilige Maßnahme)
- Identifikationsstrategie: *Difference in Differences*-Ansatz mit Geförderten und Ungeförderten vor und nach der Umgestaltung
- Identifikationsannahmen: im allgemeinen Evaluationskonzept beschriebene intertemporale Invarianz des Unterschiedes in den Ergebnisgrößen, der durch eventuelle unbeobachtbare Unterschiede zwischen Geförderten und nicht Geförderten zustande kommt
- zugrundeliegende ökonomische Idee: Teilnehmer werden in beiden Regelungskontexten den Maßnahmen zugewiesen, weil dies für sie am Besten erscheint. Im neuen Regelungskontext verändert unter Umständen die umgestaltete Auswahl der Teilnehmer deren Beschäftigungserfolg
- Vergleichsgruppen: *Nicht* im Rahmen von Sozialplan- bzw. Transfermaßnahmen gefördert, vor und nach der Umgestaltung (Dummy-Variablen) oder Bezug von Struktur-KUG bzw. Transfer-KUG vor und nach der Umgestaltung (Dummy-Variablen)
- Teilnahmeindikator: im Rahmen der Maßnahmen gefördert, vor und nach der Umgestaltung (Dummy-Variablen)
- Kontrollvariablen:
  - ⇒ sozio-ökonomische Charakteristika
  - ⇒ Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung und des Arbeitsamtes
  - ⇒ Indikatoren für die Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

### 6.5.3 Effizienzanalyse

Nutzung der im Monitoring erhobenen Kosten:

- Ausgaben für Förderung (direkte Kosten)
- Zeitaufwand bei Arbeitsamtsmitarbeitern (Monetarisierung: Stundenlohnäquivalent)
- direkte Ersparnis an ALG I bzw. ALG II

- erwartete Ersparnis an ALG durch die durchschnittliche Verweildauer von Geförderten in Jobs verglichen mit Nicht-Geförderten

Approximative Ermittlung der Effizienz: Gesamtkosten pro Geförderten

#### 6.5.4 Implementations- und Prozessanalyse

*Orientierungsfragen:* (auch für die ⇒ Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter und für die ⇒ Befragung der Träger)

- Auswertung der Ergebnisse aus der Effektivitätsanalyse bezüglich Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung: Gibt es systematische Unterschiede im Erfolg der Förderung zwischen den Arbeitsamtsbezirken? Lassen sich diese auf bestimmte Qualitätsindikatoren zurückführen?
- Wie verändert sich die Inanspruchnahme der beiden Leistungen nach der Neuausrichtung seitens der Arbeitnehmer?
- Welche Kriterien werden für den Vorschlag zur Teilnahme an solchen Maßnahmen zugrundegelegt?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Existieren Vereinfachungspotenziale aus der Sicht der Arbeitsamtsmitarbeiter?
- Werden die Teilnehmer während und nach der Förderung betreut?
- Werden vorab Kontakte zu Unternehmen aufgenommen, die die Teilnehmer später einstellen könnten?
- Nach welchen Kriterien bieten Träger bestimmte Maßnahmen an?
- Welche Erfahrungen haben sie mit den vom Arbeitsamt zugewiesenen Teilnehmern gemacht?

## 7. Auswirkungen der Reformen auf die soziale Lage

### 7.1 Deskriptive Analyse

Kernelemente:

- Stärkere Verankerung des Prinzips des „Förderns und Forderns“ in der Arbeitsmarktpolitik
- Ausweitung der Sanktionsmechanismen (Sperrzeiten, Zumutbarkeitsregelungen)
- Absenkung der Arbeitslosenhilfe (auf Sozialhilfeniveau)
- Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (für Ältere)
- durch Maßnahmeteilnahme werden keine neuen ALG-Ansprüche mehr erworben

- Erleichterung des Hinzuverdienstes für ALG II-Empfänger (höhere Freigrenzen)
- ALG II-Bezieher stehen im Prinzip alle Instrumente des SGB III offen

Ziele:

- Integration von (Langzeit-) Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern durch erhöhten finanziellen und administrativen Druck
- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit
- Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte
- Entlastung der Versichertengemeinschaft durch Finanzierung von ALG II und der dort durchgeführten Maßnahmen über Steuern
- Schaffung von Hinzuverdienstmöglichkeiten (auch als Brückenfunktion)

## 7.2 Bewertungsfragen und -methoden

Wie ausgeführt, bedarf es einer speziellen Betrachtung der sozialen Auswirkungen der Reformen, und zwar sowohl auf das Individuum als auch auf einzelne Regionen und die Gesellschaft als Ganzes. Die dabei im Vordergrund stehenden zentralen Bewertungsfragen werden nachstehend erläutert:

### *(i) auf der Ebene des Individuums*

- Konnte durch Fördermaßnahmen für ALG II-Bezieher deren Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden?
- Können die ALG II-Bezieher von den liberaleren Hinzuverdienstmöglichkeiten überhaupt profitieren (vor dem Hintergrund der regionalen Arbeitskräftenachfrage)?
- Welche Effekte haben die Leistungskürzungen auf die soziale Situation des Arbeitslosen und dessen Familie (z.B. Einkommen, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben)?
- Besteht die Gefahr der sozialen Ausgrenzung und von sozialen Deprivationsprozessen (z.B. Kriminalität, Alkoholismus)?

### *(ii) auf der Ebene der Regionen*

- Führen die Leistungskürzungen in den Regionen (Arbeitsamtsbezirken bzw. Kreisen) zu einer Verringerung der verfügbaren Einkommen der Bevölkerung und der Kaufkraft?
- Kommt es zu unerwarteten zusätzlichen Aufgaben und damit u.U. auch Ausgaben der Regionen aufgrund der Reformen (z.B. erhöhter Aufwand im Bereich der Jugendhilfe)?

*(iii) auf der Ebene der Gesellschaft*

- Wie verschieben sich die Aufwendungen für aktive AAMP zwischen den Zielgruppen (Reichweiten vor und nach der Reform für Instrumente differenziert nach ALG I und ALG II bzw. Arbeitslosenhilfebezieher)?
- Welche Personengruppen werden aufgrund der 70 %-Erfolgsvorgabe der Arbeitsämter aus der aktiven Arbeitsmarktförderung ausgeschlossen bzw. nur noch am Rande berücksichtigt?
- Führt die Neuregelung zu einer Zementierung der sozialen Schichtzugehörigkeit, d.h. wird der Wechsel aus Sozialhilfe/ALG II in den „normalen“ Erwerbsprozess eher erleichtert oder behindert?

*Ad (i) Wirkungen auf der Ebene des Individuums**Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit*

Das Ziel der Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ist im Gesetzesrang in § 1 Abs. 2 SGB III festgehalten. Die Beschränkung auf die individuelle Dimension ist angesichts der Komplexität und Mehrschichtigkeit des Begriffs erforderlich<sup>12</sup>.

Im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse zum ESF-BA-Programm wird die Beschäftigungsfähigkeit über das Zielkriterium beruflicher Weiterbildung „gestuft“ gemessen von erstens *erfolgreich abgeschlossener Qualifizierung* und zweitens deren Einlösung in Beschäftigung. Im Ergebnis der methodisch-konzeptionellen Überlegungen steht ein zweifacher Ansatz der Vergleichsgruppenanalyse. Neben einen Vorher-Nachher-Vergleich von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern tritt die Simulation der Wettbewerbssituation im Zugang auf den Arbeitsmarkt nach Maßnahmeende (Abschnitt 2.3 im ersten Kapitel). Dieses Konstrukt kann nicht auf die Aufgabe der Evaluation der Hartz-Reformen übertragen werden, allein schon wegen des Fehlens des Merkmals „erfolgreicher Abschluss“ bei arbeitsmarktlichen Dienstleistungen wie Beratung oder Bewerbungstraining. Die hypothetische Fähigkeit, den potenziellen Anforderungen einer Stelle gerecht zu werden, ist hiermit nicht zu messen und die Schwierigkeiten der Operationalisierung sind nicht ausgeräumt.

Ein pragmatischer Ausweg könnte das Ansetzen an der individuellen Wettbewerbsfähigkeit, d.h. der Einschätzung der persönlichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt, darstellen. De facto wird diese bereits beim *Screening*, dem Eingangs-Check (*Erst-Profiling*) vorgenommen, bei dem der Ratsuchende vom Arbeitsamtsmitarbeiter einer von fünf Kategorien zugeordnet wird. Die Kategorien reichen nach Auskunft der Arbeitsverwaltung von:

<sup>12</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in der Literaturanalyse (Abschnitt 2.3 im ersten Kapitel), insbesondere die dort zitierte Definition.

- A ohne Einschränkung Vermittelbare, was unter anderem mittels der Auswahlkriterien der Marktgängigkeit des Berufs, vorhandener Nachfrage nach der Qualifizierung oder aktueller Stand der Qualifikation vom Vermittler bewertet wird, bis
- E Arbeitslose, die offensichtlich kurzfristig weder für den ersten noch den zweiten Arbeitsmarkt noch für sonstige Integrationsmaßnahmen in Frage kommen. Kriterien sind z.B. keine erkennbare Motivation, Überschildung, Suchproblematik, psychische Auffälligkeiten.

Eine (stark) vereinfachende Betrachtung könnte eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit darin sehen, wenn der Proband nach Beratung, Maßnahmeteilnahme usw. einen Wechsel in die nächsthöhere Kategorie vollziehen würde. Eine differenziertere Analyse begegnet der Schwierigkeit, dass viele Teilkomponenten der Beschäftigungsfähigkeit „weicher“ Natur sind. Persönliche und soziale sowie kommunikative und methodische Kenntnisse und Fertigkeiten sind zu berücksichtigen. Unabhängig von der offenen Frage des Analysekonzepts stellt sich alsbald die Frage des Erhebungsaufwands, der leicht ins Uferlose ansteigen würde.

Die Lösung könnte in der Entwicklung eines Index-Systems liegen, das zwar vereinfachend, aber immer noch hinreichend genau die für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Komponenten erfasst. Anleihen bei der Indexentwicklung könnten beim Verfahren des in Skandinavien entwickelten *work-ability-index* („Arbeitsbewältigungsindex“) genommen werden. Das System wurde vor dem Hintergrund älter werdender Belegschaften und des damit verbundenen größeren Gesundheitsrisikos entwickelt. Das Risiko, dass die Arbeitsplatzanforderungen nicht mehr bewältigt werden, soll frühzeitig erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Grundlage bilden regelmäßige Selbsteinschätzungen der Arbeitnehmer zu verschiedenen Belastungsfaktoren sowohl psychischer als auch physischer Natur.

Anders als beim *work-ability-index* müsste jedoch eine Fremdeinschätzung erfolgen, da Arbeitslose kaum in der Lage sind, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt realistisch anzugeben. Anbieten würde sich die entsprechende Erfassung der *Profiling*-Ergebnisse, wenn zentralen Kategorien entsprechende Punktwerte zugeordnet werden könnten. Damit könnte das Profil insgesamt und die Veränderung einzelner Komponenten im Zeitabstand verglichen werden. Relevante Elemente des Indexierungsraster sind in einer ersten Annäherung die Verwertbarkeit der fachlichen Qualifikation, die Existenz verwertbarer sozialer und kommunikativer Kompetenzen sowie organisatorischer und methodischer Kenntnisse und Fertigkeiten, die Motivation zur Arbeitsaufnahme, Auswirkungen vermittlungshemmender Merkmale, das Aktivierungspotenzial und nicht zuletzt die Einschätzung des Hilfeaufwands.

Dieses Vorgehen begegnet einer Reihe von Bedenken. Daher sollte im Rahmen der Evaluierung in einem gesonderten Analyseteil die Entwicklung eines ebenso aussagekräftigen wie leicht handhabbaren Indexrasters detailliert nachgegangen werden. Dabei sind auch laufende Forschungsvorhaben zu Auswertung und Übertragbarkeit internationaler Erfahrungen mit dem *work-ability-index* zu berücksichtigen, deren (Zwischen-) Ergebnisse in absehbarer Zeit zwar vorliegen müssten, die Frage der Übertragbarkeit in das vorliegende Evaluationskonzept aber erst dann geprüft werden könnte<sup>13</sup>.

Da die Wahrscheinlichkeit, dass derart differenzierte ex post- und ex ante-*Profiling*-Ergebnisse der Bewertung durch die Arbeitsämter bereits für die Bewertung im Jahre 2005 vorliegen werden, eher gering ist, schlagen wir ein zweistufiges Verfahren vor:

- Erstens sollten auf jeden Fall die oben erläuterten *Profiling*-Bewertungen durch die Arbeitsämter auf der Skala von A bis E ex post und ex ante auf individueller Basis für die zu ziehenden Stichproben verfügbar gemacht werden.
- Zweitens ist in den geplanten Befragungen ein Indikatorenset anzuwenden, das das Niveau und die Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit zumindest approximativ erfasst. Hierzu schlagen wir folgende „Hilfsvariablen“ vor:
  - Veränderung des formalen Qualifikationsniveaus bei Bildungsmaßnahmen (Abschnitt 6.2 zu FbW);
  - Suchverhalten während der Arbeitslosigkeit (Zahl oder Intensität der Bewertungen auf eigene Initiative nach Jahren);
  - Einschätzung der eigenen Arbeitsmarktchancen;
  - sonstige Aktivitäten (z.B. Ehrenamt, Freizeitbeschäftigungen);
  - Zeitraum, innerhalb dessen der Arbeitslose eine Arbeit aufnehmen könnte/würde.

### *Hinzuverdienstmöglichkeiten*

Die Regelungen zu Mini- und Midi-Jobs sowie großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten beinhalten eine gewisse Kompensationsmöglichkeit für die geplanten Leistungseinschränkungen. Daher sollte einerseits im Rahmen der Analyse der Mini- und Midi-Jobs (Abschnitt 3.1 und 3.2) untersucht werden, wie sich der Umfang der ALG II- bzw. Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher vor und nach der Reform bei diesem Personenkreis entwickelt und wie hoch das „Zusatz Einkommen“ ausfällt und welche Suchstrategien die ALG II-Bezieher an den Tag legen.

<sup>13</sup> Bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin laufen derzeit entsprechende Projekte.

Außerdem schlagen wir vor, im Zusammenhang mit der makroökonomischen Analyse (fünftes Kapitel) auch zu untersuchen, wie sich die regionale Verteilung der Mini- und Midi-Jobs und die regionale Verteilung der ALG II-Bezieher darstellt. Es ist also der Frage nachzugehen, ob solche Beschäftigungsverhältnisse für Geringverdiener bzw. Geringqualifizierte vor allem in Regionen angeboten werden, in denen die Zahl bzw. der Anteil der ALG II-Bezieher gering ist oder auch in Regionen, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind (z.B. in den neuen Bundesländern).

### *Effekte der Leistungskürzungen*

Nach Ende der geplanten Übergangsfrist zum 31. Dezember 2004 fallen alle bisher noch Arbeitslosenhilfe beziehende Personen in das ALG II. Es besteht daher die Möglichkeit im Rahmen der geplanten Befragung von ALG II-Beziehern einen Vorher-Nachher-Vergleich vorzunehmen. Informationen über die Höhe der Transferleistungen vor und nach der Übergangsfrist sind im Rahmen der Stichprobenziehung mit zu erfassen. In der Erhebung bei diesem Personenkreis sollten zusätzlich das Haushaltseinkommen und – wie beschrieben – die Erwerbssituation der anderen Haushaltsmitglieder erfasst werden. Weiterhin kann versucht werden, abzufragen, wie sich die soziale Teilhabe der Person in den letzten Monaten entwickelt hat. Hier sind Indikatoren wie Freizeitverhalten, ehrenamtliches Engagement, Auswirkungen auf den Konsum (etwa Möglichkeiten, bestimmte Ausgaben für die Kinder zu tätigen) zu erfassen.

### *Soziale Ausgrenzung*

Die Möglichkeiten der Messung abweichenden Verhaltens im Rahmen von Befragungen sind äußerst begrenzt. Vor allem die Herstellung kausaler Bezüge dürfte sich als nahezu unmöglich herausstellen.

Um diese Frage zumindest qualitativ abschätzen zu können, sollten daher im Rahmen von Expertengesprächen mit Sozialamts- bzw. Arbeitsamtsmitarbeitern, Trägern von Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, Schuldnerberatungsstellen usw. diese Themen untersucht werden. Dabei könnte man zusätzlich auch die Wirkungen der Leistungskürzungen erfassen.

### *Ad (ii) Wirkungen auf der Ebene der Region*

#### *Einkommens- und Kaufkrafteffekt in den Regionen*

Da die Neuregelung des Leistungsrechts auch zu einer Entlastung der Versicherungsgemeinschaft sowie des Staates (Bund und Kommunen) führen soll, sind (negative) Kaufkrafteffekte, wenn es nicht zu einer entsprechend steigender Beschäftigung kommt, vorprogrammiert. Darauf haben insbesondere ostdeutsche Kommunen hingewiesen. Es wird daher vorgeschlagen, im Rahmen



der im fünften Kapitel erläuterten makroökonomischen Analyse auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke bzw. Landkreise zusätzlich zu untersuchen, wie sich die in die Region geflossenen Transferleistungen aus ALG I, ALG II sowie für Unterhaltsleistungen während einer Maßnahmeteilnahme und die Ausgaben der Kommunen für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im zeitlichen Verlauf entwickeln.

### *Zusatzaufwendungen in den Regionen/Kommunen*

Zur Beantwortung dieser Frage sind Querschnittsanalysen kaum geeignet, da die dazu benötigten Daten und Informationen nicht ausreichend differenziert vorliegen dürften. Wir schlagen daher vor, Kreise, Städte und Gemeinden auszuwählen und dort Fallstudien durchzuführen.

### *Ad (iii): Wirkungen auf der Ebene der Gesellschaft*

Bisher verfolgte das SGB III implizit auch sozialpolitische Ziele. Unter anderem wurden die Mittel verstärkt in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit geleitet. Weiterhin war die Förderung nicht ausschließlich an der späteren Integration in Beschäftigung ausgerichtet. Wegen den neuen Effektivitätskriterien (z.B. 70 %-Erfolgsquote) und der Steuerfinanzierung der Leistungen im ALG II ist nicht auszuschließen, dass:

- bestimmte Gruppen von ALG II-Beziehern nicht mehr in dem Maße wie früher an Maßnahmen der AAMP teilnehmen werden;
- das aktive Förderniveau für diesen Personenkreis insgesamt rückläufig ist.

Allerdings dürfte dies zumindest bis zum Jahre 2008 dadurch überlagert werden, dass ESF-Mittel im erheblichen Umfang für Beschäftigungsprogramme im Bereich Arbeit statt Sozialhilfe bzw. ALG II umgeschichtet werden. Insgesamt dürfte es sich dabei um rund 250 Mill. € in den alten und um rund 200 Mill. € in den neuen Ländern handeln<sup>14</sup>.

### *Aufwendungen für Zielgruppen und Erreichung von Zielgruppen*

Es wird vorgeschlagen folgende Untersuchungsschritte durchzuführen:

- Auswertung der MTG-Datei für die Jahre 2000 bis 2005 hinsichtlich der Förderung der Teilnahme bestimmter Zielgruppen von „Benachteiligten“ jeweils nach Geschlecht und Ost/West (Ältere, Alleinerziehende, Migranten, Langzeitarbeitslose usw.) nach Instrumenten.
- Auswertung der für diese Personen eingesetzten Fördermittel. Der finanzielle Einsatz des ESF kann dabei aus den jeweiligen Jahresberichten des Bundes (EPPD Ziel 3) sowie den Jahresberichten der Ziel 1-Länder entnommen werden (Maßnahmen 4 und 5).

<sup>14</sup> Vgl. Änderungsantrag zum EPPD Ziel 3 des Bundes und der Länder vom 31. Oktober 2003.

### „Zementierung“ des sozialen Status

Eine Intention der Hartz-Reformen besteht darin, durch „Fördern und Fordern“ bei gleichzeitigen Hilfen (z.B. Beratung, Unterstützung bei der Arbeitssuche) das Beschäftigungsniveau insgesamt zu erhöhen, indem u.a. die „Sozialhilfefälle“ beseitigt wird. Hinsichtlich der Gesamtwirkung stellt sich die Frage, in welchem Umfang es im Vergleich zu Situation vor den Hartz-Reformen gelingt, Arbeitsfähige (auch Ältere) in Arbeit zu integrieren und so auch Segmentierung und Armutsrisiko zu reduzieren.

Die methodische Vorgehensweise zur Beantwortung dieser Frage, wurde bereits in Abschnitt 5 beschrieben. Quellen sind dabei einerseits die Sozialhilfe-statistik, der Mikrozensus, andererseits die von uns geplante Befragung von Sozialhilfe- bzw. ALG II-Beziehern. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die *längerfristigen* Wirkungen, die sich z.B. aus geringeren Förderintensitäten bei diesem Personenkreis ergeben könnten, nicht bis Mitte 2006 ermitteln lassen, da die Änderungen erst ab dem Jahre 2005 voll greifen werden.

Soweit erste Wirkungen erkennbar sind, könnten diese durch die beschriebene Vergleichsgruppenanalyse für die „alten“ Arbeitslosenhilfeempfänger und für ALG II-Bezieher und die Befragung der Sozialhilfeempfänger ermittelt werden (Abschnitt 5). Für beide Gruppen, die „alten“ (Übergangsfrist) bzw. (nach altem Recht) „eigentlichen“ Empfänger von Arbeitslosenhilfe sowie die arbeitslosen/arbeitsuchenden „alten“ bzw. „eigentlichen“ Sozialhilfeempfänger, müsste sich die Beschäftigungssituation – der Intention der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe folgend – verbessern, wie dies in Abschnitt 5 bereits ausgeführt wurde. Die dort vorwiegend arbeitsmarktpolitisch orientierten Fragen sind im Hinblick auf sozialpolitische Konsequenzen der Hartz-Reform folgendermaßen zu ergänzen:

- Führt die Reform dazu, dass beide Gruppen, die ehemaligen („eigentlichen“) Arbeitslosenhilfe- und die ehemaligen („eigentlichen“) Sozialhilfe-Bezieher häufiger in reguläre Arbeit kommen?
- Wird dadurch die Grenze zwischen Arbeitsplatzbesitzern und -nichtbesitzern insgesamt durchlässiger bzw. reduziert sich das Risiko des dauerhaften Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt?
- Welche finanziellen Auswirkungen hat die Einführung von ALG II auf die betroffenen Haushalte? Insbesondere: Wie verändern sich die Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse für die ehemaligen („eigentlichen“) Arbeitslosenhilfe-Bezieher?
- Welche Gruppen gehören zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe?

Für die Gruppe der Älteren sind in sozialpolitischer Hinsicht die in Abschnitt 4 formulierten Fragen in ähnlicher Weise zu stellen. Über die aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive zentrale Frage nach den Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation hinaus ist insbesondere zu fragen, inwieweit sich die Einkommenssituation und die Höhe der Alterssicherung der Älteren nach der Reform verändert hat:

- Welche Konsequenzen resultieren – in Kombination mit der Einführung von ALG II – aus der Verkürzung des ALG-Anspruchs für die älteren Arbeitnehmer? Was bedeutet es für die Betroffenen, dass nun bei Arbeitslosigkeit nicht mehr zunächst 32 Monate ALG und danach in der Regel Arbeitslosenhilfe bezogen werden kann, sondern bereits nach 18 Monaten ALG-Bezug der Abstieg auf ALG II – d.h. Sozialhilfe-Niveau – ansteht? (Diese Frage ist allerdings aufgrund des Bestandschutzes im vorgesehenen Evaluierungszeitraum noch nicht zu beantworten, sollte aber bei Fortführung des Evaluierungsvorhabens bearbeitet werden.)
- Wer gehört unter den Älteren zu den Gewinnern und ggf. Verlierern der Reform, bei Gesamtschau der verschiedenen Neuregelungen für die Älteren (Vereinfachung Altersteilzeit, Reduktion beim ALG-Bezug, Entgeldsicherung, Bonus für Beschäftigung und Erleichterung befristeter Beschäftigung für Ältere).
- Inwieweit tragen die Hartz-Reform dazu bei, das Risiko der Altersarmut zu reduzieren? In welchen Bereichen und mit welchen Maßnahmen müsste ggf. rechtzeitig gegengesteuert werden?

## **Fünftes Kapitel**

# **Makroökonomische Analyse**

### **1. Vorbemerkungen**

Der in diesem Kapitel vorgestellte Ansatz behandelt das übergeordnete Ziel der Hartz-Reformen – die Reduzierung der Arbeitslosigkeit – und versucht zu ermitteln, welche Arbeitsmarktstrategie bzw. -politik aus dem Spektrum der verfügbaren Instrumente zur Erreichung dieses Ziels am besten geeignet ist. Hierzu ist, wie im zweiten Kapitel ausgeführt, ein Vergleich der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik als ganzer über verschiedene Volkswirtschaften hinweg eher ungeeignet. Wir schlagen daher eine Analyse vor, die auf Deutschland beschränkt ist und sich auf der Ebene der 181 Arbeitsamtsbezirke bewegt. Sie stellt die folgende zentrale Frage: Was wäre mit der regionalen Arbeitsmarktsituation passiert, wenn die regionale Arbeitsmarktpolitik eine andere gewesen wäre? Zur Beantwortung dieser Frage muss ein Vergleich der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik über unterschiedliche Arbeitsamtsbezirke durchgeführt werden.

### **2. Analyse auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke**

Wie erwähnt unterscheidet sich die prinzipielle Vorgehensweise auf aggregierter Ebene nicht von der auf der Mikroebene, d.h. auch hier sind eine deskriptive Effektivitäts-, Effizienz- und Prozessanalyse durchzuführen. Das Ziel einer Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke muss es sein, die Wirkung *aller* Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik umfassend zu ermitteln. Das grundsätzliche Problem einer derartigen Analyse ist darin zu sehen, dass zur Zeit die Prinzipien des Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke weitgehend unklar sind. Klärungsbedürftig ist insbesondere:

- Wie ermitteln die lokalen Arbeitsämter die lokale Arbeitsmarktsituation, d.h. welche Informationen liegen dem Entscheidungsprozess über die Verwendung der Mittel zugrunde, und wie werden diese verarbeitet?

- Welchen Einfluss auf diesen Entscheidungsprozess haben die jeweiligen Landesarbeitsämter?
- Findet eine Zusammenarbeit oder ein Informationsaustausch mit anderen Arbeitsämtern statt?
- Werden externe Experten zu Rate gezogen?
- Gibt es ein lokales Monitoringsystem?
- Nach welchen Kriterien werden die Mittel von den Landes- auf die lokalen Arbeitsämter verteilt?
- Haben die lokalen Arbeitsämter einen Einfluss auf diesen Prozess?

Die Antworten auf diese Fragen können im Rahmen der Evaluation einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl einer adäquaten Ergebnisgröße und die Abbildung der Arbeitsmarktpolitik haben. Deshalb müssen diese Informationen bereits zu Beginn der Evaluierung auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke ermittelt werden. In einem abschließenden Schritt sollten diese Informationen im Rahmen einer Prozessanalyse nochmals näher analysiert werden (Abschnitt 2.4).

## 2.1 Deskriptive Analyse

Beschreibung der regionalen und temporalen Variation hinsichtlich:

- Politikeinsatz
  - Art und Weise der Steuerung des Politikeinsatzes auf regionaler Ebene
  - Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels auf die Instrumente
  - (wenn möglich:) Verteilung der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik der Länder und näherungsweise Zuordnung zu Instrumenten des SGB III
- Arbeitsmarktsituation
  - Arbeitslosenraten insgesamt und nach Problemgruppen (Langzeitarbeitslose, Ältere, Jugendliche, Berufsrückkehrer/-innen)
  - Altersstruktur der Arbeitslosen
  - Ausbildungsstruktur der Arbeitslosen
  - Zugänge in die Arbeitslosigkeit
  - Abgänge aus der Arbeitslosigkeit
  - offene Stellen
  - Kurzarbeiter.

## 2.2 Effektivitätsanalyse

Im nächsten Schritt gilt es, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu untersuchen. Hierbei sind die konzeptionellen Herausforderungen grundsätzlich die gleichen wie auf der Mikroebene. Wiederum ist es entscheidend, eine überzeugende Antwort auf die kontrafaktische Frage zu finden, die in diesem

Fall lautet: „Wie hätte sich der Wert einer adäquaten Ergebnisvariablen verändert, wenn die Arbeitsmarktpolitik in einem Arbeitsamtsbezirk eine andere gewesen wäre?“

Auch die durch diese Frage implizierte Situation ist unbeobachtbar und erfordert die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks durch geeignete Annahmen. Ein besonderes Augenmerk muss hierbei allerdings auf der möglichen *Endogenität* der eingesetzten Arbeitsmarktpolitik liegen. Dies bedeutet, dass ein bestimmter Politikeinsatz, der sich an der jeweiligen Arbeitsmarktsituation orientiert, dazu führt, dass bestimmte Ergebnisvariablen (z.B. die Höhe der Arbeitslosenquote oder aber der Anteil der Langzeitarbeitslosen) die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen, und nicht umgekehrt.

Darüber hinaus müssen Interdependenzen der Einzelmaßnahmen („Maßnahmenmix“) und gegebenenfalls das Zusammenspiel der Arbeitsmarktpolitik des Bundes mit jener der Bundesländer beachtet werden. Im Rahmen dieser Analyse gilt es ebenfalls, das Ineinandergreifen des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes mit den Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in ihrer Durchführung und Steuerung, angemessen zu berücksichtigen. Hierzu ist es unerlässlich, Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung (Abschnitt 3.1 im dritten Kapitel) in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken als erklärende Variablen in die Analyse mit einzubeziehen.

Für die konkrete Umsetzung dieser Aufgabe wird folgendes Modell vorgeschlagen. Die Beobachtungseinheiten sind die  $i = 1, \dots, 181$  Arbeitsamtsbezirke, für die Daten aus den Eingliederungsbilanzen und komplementären Datenquellen für die Jahre  $t = 1998, 1999, \dots$  bzw. die Quartale  $t = Q1/98, Q2/98, \dots$  vorliegen.

Als *Ergebnisgrößen*  $Y$  bieten sich beispielsweise folgende Flussgrößen an:

- Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung (inkl. durch Eingliederungszuschuss gefördert, aber nicht ABM/SAM);
- Zugänge in die Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung, Maßnahmen und Nicht-Partizipation;
- Netto-Abgänge (Abgänge minus Zugänge);
- Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit;
- Übertritte Jugendlicher in die Langzeitarbeitslosigkeit.

Zur Wahrung der Vergleichbarkeit müssen alle Ergebnisvariablen, um der unterschiedlichen Größe der Arbeitsamtsbezirke Rechnung zu tragen, zu den Erwerbspersonen, die in diesem Arbeitsamtsbezirk ansässig sind, in Bezie-

hung gesetzt werden. Falls diese Größe auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke nicht verfügbar sein sollte, kann sie hilfsweise durch die Anzahl der 15- bis 65-Jährigen ersetzt werden.

Informationen zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmern und nicht arbeitslos gemeldeten Teilnehmern an Maßnahmen der AAMP sind aus offiziellen Datenquellen (Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter und Eckdaten des Arbeitsmarktes der BA) ermittelbar. Zu beachten ist dabei, dass Übertritte aus der Arbeitslosigkeit in Maßnahmen (z.B. Teilnahme an FbW oder ABM) als nicht mit der Zielsetzung der Arbeitsförderung (Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt) vereinbar betrachtet werden können und deshalb nicht als Vermittlungserfolg gezählt werden dürfen.

Bei der Analyse müssen des Weiteren eventuell auftretende unerwünschte Nebeneffekte der Maßnahmen berücksichtigt werden; hierbei sind wohl vor allem Substitutionseffekte relevant. Dies bedeutet, es muss der Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass speziell geförderte Arbeitslose ungeforderte ersetzen, die eine Beschäftigung gefunden hätten, da die Unternehmen ohnehin einen zuvor Arbeitslosen eingestellt hätten. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass unter Umständen beschäftigte Arbeitnehmer durch speziell geförderte Arbeitslose ersetzt werden.

Hierzu ist die Messung der Veränderungen in der lokalen Arbeitslosigkeit durch die vorgeschlagenen *Stromgrößen* (Eintritte in und Austritte aus der Arbeitslosigkeit) wesentlich besser geeignet als die durch die Arbeitslosenquote, da in letzterer alle gegenläufigen Effekte in einer *Bestandsgröße* verwischt werden. Falls nämlich geförderte Arbeitnehmer ungeforderte lediglich ersetzen, so sollte sich dies in den Abgängen aus der Arbeitslosigkeit ebenso niederschlagen wie in den Zugängen. Steigen also beispielsweise mit einem höheren Einsatz von Lohnsubventionen sowohl die Abgänge als auch die Zugänge, so liegt der Verdacht nahe, dass temporär geförderte Arbeitnehmer solche ohne Förderung ersetzen.

Als *erklärende Variablen* einer Analyse auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke sind folgende Gruppen notwendig und sinnvoll:

- *R*: Charakteristika der Arbeitsmarktregion (Ost/West, Branchenstruktur, Schulabgänger usw.);
- *P*: Maß für Politikeinsatz;
  - Ausgabenanteile für einzelne Maßnahmengruppen und Gesamtausgaben (gegebenenfalls inkl. Arbeitsmarktpolitik der Länder);
  - Anzahl der geförderten Personen in einzelnen Maßnahmen;
  - *Accommodation ratios*, d.h. Anzahl der Teilnehmer relativ zur Anzahl der Arbeitssuchenden;

- $Q$ : Qualität der Dienstleistungserbringung in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken;
- $D$ : Indikator für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen, d.h.

$$D = \begin{cases} 1 & \text{für } t = 2003, 2004, \dots \text{ bzw. } t = Q1/03, Q2/03, \dots \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Für die empirische Implementierung sind grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden:

„Idealfall“: Informationen zu  $Q_{it}$  sind für den gesamten Zeitraum vorhanden

In diesem Fall ist eine Evaluationsstudie auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke beispielsweise anhand des folgenden linearen Panelmodells denkbar:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_0 D + \beta_1' R_{it} + \beta_2' Q_{it} + \beta_3' D \cdot Q_{it} + \beta_4' P_{it'} + \beta_5' D \cdot P_{it'} + \epsilon_{it}.$$

Hierbei ist  $P_{it'}$  eine adäquate zeitliche Verzögerung des Politikeinsatzes (z.B. ein Jahr), die die inhärente Trägheit der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik abbilden soll. Dieses Modell kann gegebenenfalls um den zeitlich verzögerten Wert der endogenen Variable (Ergebnisgröße  $Y$ ) als zusätzlicher Kontrollvariable erweitert werden. Dies würde zu einem dynamischen Panelmodell führen, dessen Parameter mit Hilfe des *Arellano-Bond-Schätzers* ermittelt werden können. Hierzu sei allerdings angemerkt, dass dieses Schätzverfahren unter Umständen sehr sensitiv auf Veränderungen in der Spezifikation reagiert (Abschnitt 2.4 im zweiten Kapitel).

In diesem Modell erhält man die Wirkung des Politikeinsatzes als

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial P_{it'}} = \beta_4 + \beta_5 \cdot D,$$

d.h. für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen ergibt sich diese als  $(\beta_4 + \beta_5)$ , für den Zeitraum davor als  $\beta_4$ . Der Effekt der Hartz-Reformen zerfällt in drei Komponenten, da

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial D} = \beta_0 + \beta_3 \cdot Q_{it} + \beta_5 \cdot P_{it'}.$$

Der Koeffizient  $\beta_0$  drückt die Wirkung der Hartz-Reformen aus, die alle Arbeitsamtsbezirke gleichermaßen betrifft (z.B. Veränderungen in der Zumutbarkeitsregelung, Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld u.ä.). Der Parameter  $\beta_3$  misst die Veränderung im Einfluss der Qualität der Dienstleistungserbringung nach den Hartz-Reformen,  $\beta_5$  den Effekt der Veränderung des Politikeinsatzes nach der Reformierung der Arbeitsmarktpolitik.



„*Problematischer Fall*“: Informationen zu  $Q_{it}$  sind erst ab 2003 vorhanden

In diesem Falle reduziert sich das Modell zu

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \delta_0 D + \delta_1' R_{it} + \delta_2' P_{it'} + \delta_3' D \cdot P_{it'} + \varepsilon_{it}.$$

das ebenso um die verzögerte endogene Variable erweitert werden kann.  $P_{it'}$  ist wiederum eine adäquate zeitliche Verzögerung des Politikeinsatzes.

In diesem Modell verändert sich der Effekt des Politikeinsatzes gegenüber dem Idealfall nicht, die geschätzte Wirkung der Hartz-Reformen jedoch erheblich. Es gilt nun nämlich

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial D} = \delta_0 + \delta_3 \cdot P_{it}.$$

Wenn sich der Einfluss der Qualität der Dienstleistungserbringung vollständig in  $\delta_0$  und/oder  $\delta_3$  niederschlägt, dann ist auch in diesem Modell der Gesamteffekt der Hartz-Reformen auf die jeweilige Ergebnisgröße identifizierbar. Es lässt sich nur nicht mehr zwischen den beiden Wirkungskanälen unterscheiden. Dies ist aber keineswegs gesichert, sondern hängt entscheidend von der Korrelation der erklärenden Variablen  $R_{it}$  und  $P_{it}$  mit der im Modell notwendigerweise ausgelassenen Variablen  $Q_{it}$  ab. Je nach Stärke und Richtung dieser Korrelation können erhebliche Verzerrungen der geschätzten Koeffizienten resultieren (*omitted variable bias*). Aus diesem Grund schlagen wir vor, die Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsamtsbezirken auf eine relativ kleine Gruppe von Kernindikatoren zu begrenzen, für die eine retrospektive Erfassung ihrer Ausprägungen auch in den Jahren vor den Hartz-Reformen möglich ist.

### 2.3 Effizienzanalyse

Der zweite Schritt besteht in der Ermittlung der Effizienz der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Hierbei ist vor allem unerwünschten Nebeneffekten, v.a. Substitutionseffekten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies lässt sich in der vorgeschlagenen Analyse – wie ausgeführt – dadurch erreichen, dass Stromgrößen als zu erklärende Variablen benutzt werden. Darüber hinaus muss auch eine Abschätzung der Einsparungen und Entlastungen erfolgen, die gegebenenfalls durch eine Reduktion der Arbeitslosenzahl zustande kommen. Hierbei bietet sich die Anwendung von Durchschnittssätzen an.

### 2.4 Implementations- und Prozessanalyse

Der abschließende Schritt besteht wiederum aus der Ermittlung der Ursachen für die festgestellte Effektivität bzw. Effizienz der Arbeitsmarktpolitik. Dies bezieht sich auf der Makroebene vor allem auf die Qualität der *Umsetzung*

der Maßnahmen auf der Ebene der Landesarbeitsämter und der Arbeitsamtsbezirke. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse der Effektivitätsanalyse im Hinblick auf die Erklärungskraft derjenigen Variablen untersucht werden müssen, die die Qualität der Dienstleistungserbringung in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken abbilden (Abschnitt 4 im zweiten Kapitel).

## Sechstes Kapitel

### Ein Evaluationskonzept

#### 1. Evaluationsmodule

Die praktische Umsetzung der Evaluation ist durch zwei einschränkende Elemente geprägt: die Vielzahl der zu evaluierenden Instrumente bzw. Reformkomponenten sowie ein knapp bemessener Zeitraum von zwei Monaten für die Auswertung der Daten. Es liegt daher auf der Hand, dass die Durchführung der vorgeschlagenen Untersuchungen eine sehr hohe Arbeitsbelastung für die Evaluatoren implizieren wird.

Für die praktische Durchführung der Evaluation sind grundsätzlich zwei Modelle mit jeweils spezifischen Vor- und Nachteilen denkbar:

- *Modell I:* Verteilung der Arbeitslast auf viele, unabhängig voneinander agierende Akteure;
- *Modell II:* Bündelung bei wenigen Akteuren („Konsortien“).

Für *Modell I* spricht, dass bei einer Verteilung auf viele Akteure die einzelnen Evaluationsaufträge in dem kurzem Zeitraum relativ einfach durchführbar sind. Die Nachteile liegen vor allem in dem hohen Koordinationsaufwand, der durch viele unabhängig voneinander agierende Akteure ausgelöst wird. Darüber hinaus ist bei diesem Modell die Vergleichbarkeit der Evaluationsergebnisse gefährdet, da selbst innerhalb des im zweiten Kapitel vorgegebenen Rahmens unterschiedliche Vorgehensweisen möglich sind, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Als weiteres Problem tritt hinzu, dass der vorgeschlagene wechselseitige Vergleich des Erfolges unterschiedlicher Instrumente (z.B. EGZ vs. PSA oder EGZ vs. FbW) praktisch nur schwer durchzuführen ist, wenn mit den Untersuchungen unterschiedliche Evaluatoren beauftragt werden.

In *Modell II* ist der Koordinationsaufwand wesentlich niedriger, und die Einheitlichkeit der Evaluationsergebnisse wird wohl eher gewährleistet sein. Allerdings impliziert diese Lösung eine Verlagerung der Koordination der not-

wendigen Untersuchungen in die Konsortien hinein; die Koordinationsaufgabe entfällt also nicht ganz. Sie dürfte jedoch wesentlich einfacher zu lösen sein als in Modell I, da es den Mitgliedern eines Konsortiums leichter fallen sollte, sich regelmäßig abzustimmen. Gegen Modell II spricht, dass die Arbeitsbelastung durch den Zeitdruck hoch ist und die Konsortien entsprechend groß sein müssen, um diese Arbeitsbelastung zu meistern.

Prinzipiell ist auch noch ein drittes Modell denkbar, das die Ergebnisse der bereits laufenden Studien (v.a. des IAB) um separate Evaluationsstudien für die darin nicht enthaltenen Instrumente bzw. Reformkomponenten ergänzt. Von dieser Möglichkeit raten wir allerdings ab, da diese Studien keinem einheitlichen Analyse Rahmen folgen und es erfahrungsgemäss<sup>1</sup> sehr schwierig ist, die Ergebnisse heterogener Projekte zu einem umfassenden und einheitlichen Gesamtbild zusammenzufügen.

Trotz der Nachteile von *Modell II* plädieren wir für eine Umsetzung dieser Lösung, da sie uns weniger problematisch erscheint als *Modell I* und vor allem eher geeignet ist, vergleichbare Evaluationsergebnisse zu erzielen. Konkret schlagen wir vor, *vier zentrale Akteure* mit der Durchführung der Evaluationsstudien zu beauftragen (Schaubild 3)<sup>2</sup>:

- einer *zentralen Datendienstleister*, der für die vollständige Erhebung und Bereitstellung der Daten zuständig ist. Erleichtert wird diese Aufgabe durch ein einheitliches Stichprobenkonzept für die meisten der zu evaluierenden Instrumente.
- *zwei Konsortien* für die Durchführung der im vierten Kapitel beschriebenen Evaluationsstudien auf der Mikroebene.
- einen Evaluator „*Makro*“ für die Durchführung der im fünften Kapitel beschriebenen Untersuchung auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke.

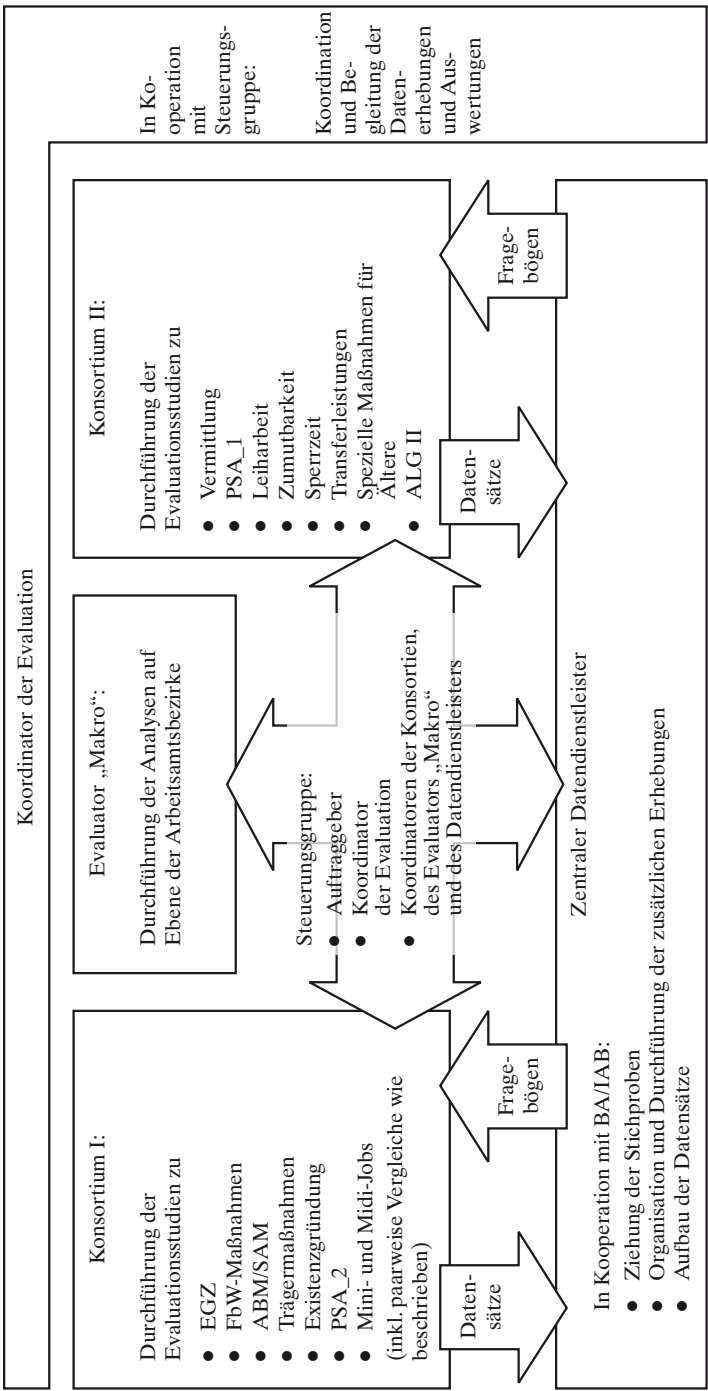
Für die Koordination schlagen wir die Gründung einer *Steuerungsgruppe* vor, die für die Festlegung der grundlegenden Leitlinien verantwortlich ist, an die sich alle durchführenden Akteure halten müssen. Darüber hinaus muss innerhalb der Steuerungsgruppe der Fragebogen für die Erhebung der *Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung* erstellt werden, da dieser für alle Evaluationsstudien von herausragender Bedeutung ist. Die Steuerungsgruppe wird im täglichen Geschäft durch den *Koordinator der Evaluation* vertreten. Ihr sollten neben Vertretern des Auftraggebers der Koordinator der Evaluation sowie jeweils ein Vertreter der beiden Konsortien, des Evaluators „*Makro*“ und des zentralen Datendienstleisters angehören.

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise die Erfahrungen mit der Halbzeitbewertung des ESF Ziel 3-Programms von Bund und Ländern aus dem Jahr 1997.

<sup>2</sup> Zusätzlich könnte man jeweils einen kleineren Evaluationsauftrag für das Programm „Kapital für Arbeit“ und die *Gender-Mainstreaming*-Perspektive an unabhängige Evaluatoren vergeben.

Schaubild 3

Durchführung der Evaluation



Insgesamt schlagen wir eine ergebnisorientierte Steuerung der Evaluation vor, d.h. das Ziel muss es sein, mit Hilfe der im zweiten Kapitel formulierten Analyseschritte *vergleichbare* Evaluationsergebnisse für die einzelnen Instrumente bzw. Reformkomponenten zu generieren. Gemäß dieser Vorgabe ist es die Aufgabe der Koordinatoren der Konsortien bzw. des zentralen Datendienstleisters, die Verantwortung für die Detailsteuerung der einzelnen Elemente der Evaluationsstudien zu übernehmen.

Ein weiterer Vorteil dieses Umsetzungsmodells ist es, dass der Auftraggeber, sofern er aus Machbarkeits- oder finanziellen Überlegungen heraus nicht das komplette Konzept umsetzen möchte, zwei Optionen im Hinblick auf die Reduzierung des Auftragsvolumens hat:

- Beschränkung der Analysen auf ausgewählte Instrumente;
- Beschränkung der Analysen bei einzelnen Instrumenten auf die Durchführung von deskriptiven Studien und reinen Effektivitätsuntersuchungen (d.h. ohne Effizienz- und Prozess-/Implementationsanalysen).

Selbstverständlich ist auch eine Kombination aus diesen beiden Optionen möglich. Durch die Bündelung der Evaluationsstudien bei wenigen durchführenden Akteuren reduziert sich darüber hinaus der Aufwand für das Vergabeverfahren. Eine detailliertere Beschreibung der Aufgaben der vier durchführenden Akteure findet sich in den folgenden Abschnitten.

### *Zentraler Datendienstleister*

Der zentrale Datendienstleister ist für die vollständige Erhebung und Bereitstellung der Daten verantwortlich und sollte datenschutzrechtlich zertifiziert sein, da er eine Verknüpfung der Individualdaten aus der BA mit den Rückläufen der ergänzenden Erhebungen vornehmen muss. Im Einzelnen umfasst dies folgende Aufgaben:

- Erhebung der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den *Arbeitsämtern* (Gesamtkatalog und Kernindikatoren; Abschnitt 3.1 im dritten Kapitel).
- Durchführung der Befragung der *Arbeitsamtsmitarbeiter* (Abschnitt 4.4 im dritten Kapitel)
- Durchführung der *Trägerbefragungen* (Träger von FbW-Maßnahmen, Integrationsverträgen und Transferleistungen; Abschnitt 4.5 bis 4.7 im dritten Kapitel).
- Durchführung der *Unternehmensbefragungen* zu Mini- und Midi-Jobs sowie zum Kontakt der Unternehmen zu den Arbeitsämtern (Abschnitt 2 im dritten Kapitel).
- Durchführung der *Teilnehmer- und Vergleichsgruppenbefragung* für die einzelnen Instrumente bzw. Reformkomponenten.

Die Teilnehmer- und Vergleichsgruppenbefragung für die einzelnen Instrumente bzw. Reformkomponenten setzt eine enge Zusammenarbeit des zentralen Datendienstleisters mit der BA bzw. dem IAB voraus. Mitte November 2004 bzw. 2005 muss aus den Datenbeständen der BA jeweils eine Stichprobe an Geförderten für jedes einzelne Instrument gezogen werden. Sie muss neben den persönlichen *Charakteristika* und der *Arbeitsmarkthistorie* auch die *Postanschrift* der jeweiligen Personen enthalten.

Die Stichprobenziehung der Vergleichsgruppen Anfang/Mitte Dezember 2004 bzw. 2005 erfolgt nach einem *pre-matching* Verfahren, d.h. ausgehend von den in der ersten Datenlieferung im November festgestellten statistischen Merkmalen der „Förderfälle“ wird die Vergleichsgruppe ermittelt. Daraus resultieren Quotenvorgaben, die bei der Ziehung der Stichprobe aus der Gruppe der Arbeitslosen ohne spezielle Förderung berücksichtigt werden müssen. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine geschichtete Stichprobe anhand folgender Kriterien am sinnvollsten ist:

- West-/Ostdeutschland;
- Geschlecht;
- Alter;
- Dauer der Arbeitslosigkeit vor Maßnahmeeintritt.

Bei der Ziehung der Vergleichsgruppen muss darauf geachtet werden, dass diese verglichen mit der zugehörigen Teilnehmergruppe den mehrfachen (mindestens vierfachen) Stichprobenumfang umfasst, um die praktische Durchführbarkeit des statistischen *Matching*-Verfahrens als Evaluationsstrategie sicherzustellen.

Die Erhebungen sollten ab Januar 2005 bzw. 2006 in drei Befragungswellen (d.h. inkl. zweier Mahnaktionen) *schriftlich* durchgeführt werden. Durch die zwei Mahnaktionen sollte eine Rücklaufquote von durchschnittlich 50 % erreicht werden können. Das vorgeschlagene Verfahren ist relativ problemlos und schnell zu realisieren<sup>3</sup>.

Für alle Befragungen müssen die Fragebögen jeweils einen *Standardfragenteil* und einen *instrumentenspezifischen* Teil aufweisen. Im Standardfragenteil wird ein *monatliches* Kalendarium des Arbeitsmarktstatus für den Zeitraum Januar 2004 bis Dezember 2004 bzw. Januar 2005 bis Dezember 2005 abgefragt. Zusätzlich müssen alle relevanten Informationen zum Arbeitsmarktstatus des gegebenenfalls vorhandenen Lebenspartners und der Kinder erhoben werden. Im instrumentenspezifischen Teil werden alle zusätzlich notwendigen Informationen erhoben (vgl. die jeweiligen „Steckbriefe“ im vierten Kapitel), die sich auf die entsprechende Maßnahme beziehen.

<sup>3</sup> ISG und RWI haben hier erst kürzlich im Rahmen der ESF-Evaluation im Auftrag des BMWA ein vergleichbares Verfahren mit rund 50 000 Bruttobefragungsfällen durchgeführt.

### *Konsortien für Evaluation auf Mikroebene*

Mit der Durchführung der Evaluierungsstudien auf der Mikroebene sollten wie erwähnt zwei Konsortien beauftragt werden. Beide müssen eng mit dem zentralen Datendienstleister zusammenarbeiten, da sie Teile der für die ergänzenden Erhebungen notwendigen Fragebögen liefern müssen. Diese Fragebögen enthalten – wie bereits ausgeführt – neben einem Standardfragenteil zum Arbeitsmarktstatus der befragten Person sowie dem Lebenspartner bzw. den Kindern einen instrumentenspezifischen Teil, der vom jeweiligen Konsortium erstellt werden muss. Die Arbeitsteilung zwischen den beiden Konsortien ist wie folgt vorgesehen.

*Konsortium I* ist für die Durchführung der Analysen zu allen „klassischen“ Instrumenten der AAMP verantwortlich, da für diese auch paarweise Vergleiche vorgesehen sind. Hinzu kommt ein Vergleich des Erfolges der Förderung durch Eingliederungszuschüsse mit dem der Überweisung in eine PSA. Letzteres ist in Schaubild 3 und im Folgenden mit PSA\_2 abgekürzt<sup>4</sup>. Zusätzlich ist dieses Konsortium für die Evaluierung der Mini- und Midi-Jobs zuständig. Der Evaluationsauftrag für Konsortium I umfasst also folgende Maßnahmen:

- Eingliederungszuschüsse;
- FbW-Maßnahmen;
- ABM/SAM;
- Trägermaßnahmen (Integrationsverträge);
- Förderung der Existenzgründung;
- PSA\_2 (für Vergleichszwecke mit anderen Instrumenten: Überweisung in eine PSA für Eintritte vom 1. Januar 2003 bis 30. Juni 2003 bzw. 1. Januar 2004 bis 30. Juni 2004);
- Mini- und Midi-Jobs.

Dies schließt die im vierten Kapitel beschriebenen paarweisen Vergleiche mit ein. Das Stichprobenkonzept für die Evaluierung dieser Maßnahmen sowie alle notwendigen Erhebungen werden in den Abschnitten 2 sowie im Abschnitt 1 des siebten Kapitels beschrieben.

*Konsortium II* ist für die Durchführung der mikroökonomischen Analysen aller verbleibenden Instrumente bzw. Reformkomponenten verantwortlich. Dies umfasst im Einzelnen:

- Vermittlung;
- PSA\_1 (umfassende Untersuchung der Wirkung des Vorschlags und der tatsächlichen Überweisung in eine PSA);

<sup>4</sup> Eine umfassende Untersuchung des Erfolges des Vorschlags der Überweisung und der tatsächlichen Überweisung in eine PSA wird von *Konsortium II* durchgeführt (s.u.).



- Förderung der Leiharbeit;
- Zumutbarkeit;
- Sperrzeit;
- Transferleistungen, d.h. Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld;
- Spezielle Maßnahmen für Ältere;
- ALG II.

Auch hier findet sich das jeweils zugehörige Stichprobenkonzept in den Abschnitten 2 sowie im Abschnitt 1 des siebten Kapitels.

Wie erwähnt würde eine Untersuchung der Effektivität und Effizienz des Programms „Kapital für Arbeit“, das aller Voraussicht nach in naher Zukunft mit anderen Förderprogrammen zusammengelegt werden soll, einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für Erhebungen erfordern. Wir schlagen deshalb vor, die entsprechenden Untersuchungen von einem eigenständigen Auftragnehmer durchzuführen zu lassen.

#### *Evaluator „Makro“*

Für die Durchführung der Untersuchungen auf der „Makroebene“, d.h. der Ebene der Arbeitsamtsbezirke (Evaluation der Wirkung der Hartz-Reformen auf die *Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen*, der vorzeitigen *Meldepflicht* auf die Dauer der Arbeitslosigkeit und der Wirkung der *Arbeitsmarktpolitik insgesamt*) ist ein weiterer unabhängiger Evaluator vorgesehen. Auch dieser muss mit dem zentralen Datendienstleister interagieren, da er die (Kern-) Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung für seine Analysen benötigt. Darüber hinaus kann er auf die frei zugänglichen Informationen zurückgreifen, die die Arbeitsämter in ihren Eingliederungsbilanzen und in den *Eckdaten zum Arbeitsmarkt* veröffentlichen. Ergänzt werden müssen diese Informationen durch Daten, die vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* veröffentlicht werden. Eine detaillierte Darstellung hierzu findet sich in Abschnitt 3.

Abschließend schlagen wir vor, dass alle im Rahmen der Evaluation der Hartz-Reformen genutzten Datensätze unmittelbar nach Veröffentlichung der Evaluationsberichte (Ende 2005 bzw. Ende 2006) für wissenschaftliche Sekundäranalysen in vollständig anonymisierter Form freigegeben werden. Hierdurch wird es möglich, die im Rahmen der Evaluationsberichte durchgeführten Untersuchungen durch Einzelprojekte zu ergänzen. Die folgenden Abschnitte enthalten eine detaillierte Beschreibung der notwendigen Datenziehungen bzw. ergänzenden Erhebungen für den ersten Evaluationsbericht (Mitte 2005).

## 2. Evaluation Mitte 2005

### 2.1 Mikroökonomische Analysen

Für die Evaluationsstudien auf der Mikroebene sind diverse Datenziehungen bei der BA notwendig, die durch die beschriebenen zusätzlichen Erhebungen ergänzt werden müssen. Diese Datenziehungen müssen vom zentralen Datendienstleister in Zusammenarbeit mit der BA bzw. dem IAB durchgeführt werden. Das im folgenden vorgeschlagene Stichprobenkonzept ist so aufgebaut, dass sich der Aufwand für die Erhebungen soweit wie möglich reduziert. Insbesondere ist für die Evaluation mehrerer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur *eine* Vergleichsgruppenziehung nötig<sup>5</sup>.

#### 2.1.1 Erhebungen in den Arbeitsämtern

Für alle Evaluationsstudien relevant sind (i) die Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern, die wichtige Kontrollvariablen für die Effektivitätsanalysen darstellen, und (ii) die Einschätzung der Arbeitsamtsmitarbeiter hinsichtlich des Verwaltungsaufwands mit den einzelnen Maßnahmen, die im Rahmen der Implementations- und Prozessanalysen benötigt werden.

*Ad (i): Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern*

Da diese Indikatoren derzeit nicht systematisch in der BA erfasst und für Evaluationszwecke zur Verfügung gestellt werden, schlagen wir vor, bei den 181 Arbeitsämtern *zwei Erhebungen* zu den Zeitpunkten März/April 2005 und 2006 durchzuführen, mit deren Hilfe die in Abschnitt 3.1 im dritten Kapitel aufgeführten Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung ermittelt werden sollen. Die erste Erhebung muss einen *retrospektiven* Teil (zur Lage vor den Hartz-Reformen) umfassen. Falls insbesondere letzteres für die Gesamtheit aller Indikatoren nicht möglich sein sollte, kann alternativ nur die Liste der Kernindikatoren abgearbeitet werden.

Wegen der herausragenden Bedeutung dieser Indikatoren für alle Evaluationsstudien muss für diese Erhebungen innerhalb der *Steuerungsgruppe* ein Fragebogen ausgearbeitet werden<sup>6</sup>, der vom zentralen Datendienstleister an die einzelnen Arbeitsamtsdirektoren versendet und dessen Rücklauf von ihm überwacht und erfasst wird. Eine derartige Vorgehensweise ist sehr kosten-

<sup>5</sup> Der Aufbau der nachfolgenden Abschnitte orientiert sich am Umsetzungskonzept wie es in Abschnitt 1 beschrieben wurde und weicht damit von der thematisch geordneten Reihenfolge im vierten Kapitel ab.

<sup>6</sup> Mit der Erstellung eines Entwurfs könnte Konsortium I beauftragt werden.

günstig und stellt sicher, dass die benötigten Daten auf jeden Fall rechtzeitig bereitstehen<sup>7</sup>.

### *Ad (ii): Befragung der Arbeitsamtsmitarbeiter*

Für die Befragung der Mitarbeiter der Arbeitsämter wird vorgeschlagen, diese zusammen mit der Erhebung der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung durchzuführen. Hierzu sollten an jeden Arbeitsamtsbezirk Fragebögen verschickt werden, mit der Bitte, diese an jeweils 5 bis 10 Mitarbeiter aus den Organisationseinheiten (Beratung Arbeitsloser, Berufsberatung, Vermittlung, Leistungsgewährung und Rechtsabteilung) zu verteilen, und zwar – um eine zufällige Auswahl sicherzustellen – an diejenigen Mitarbeiter aller Dienststellen dieses Arbeitsamtsbezirktes, die zuletzt Geburtstag hatten. Auch für diese Erhebung muss wegen ihrer zentralen Bedeutung ein Fragebogen innerhalb der Steuerungsgruppe ausgearbeitet werden<sup>8</sup>, der die in Abschnitt 4.4.4 im dritten Kapitel dargestellten Informationen erfasst.

### 2.1.2 Eingliederungszuschüsse

Da die Neuregelung der Eingliederungszuschüsse erst zum 1. Januar 2004 in Kraft tritt und die Förderung mindestens ein Jahr andauert, kann bis Mitte 2005 der Erfolg dieser Neuregelung noch nicht evaluiert werden. Bis dahin ist es allerdings möglich und für die Evaluierung der Wirkung der Neuregelung auch notwendig (Abschnitt 6.3 im vierten Kapitel, *ad (iii)*), den Erfolg der Förderung durch Eingliederungszuschuss im alten Regelungskontext zu untersuchen.

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung, die durch einen Eingliederungszuschuss von max. einem Jahr Dauer gefördert wird) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen Arbeitnehmern erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

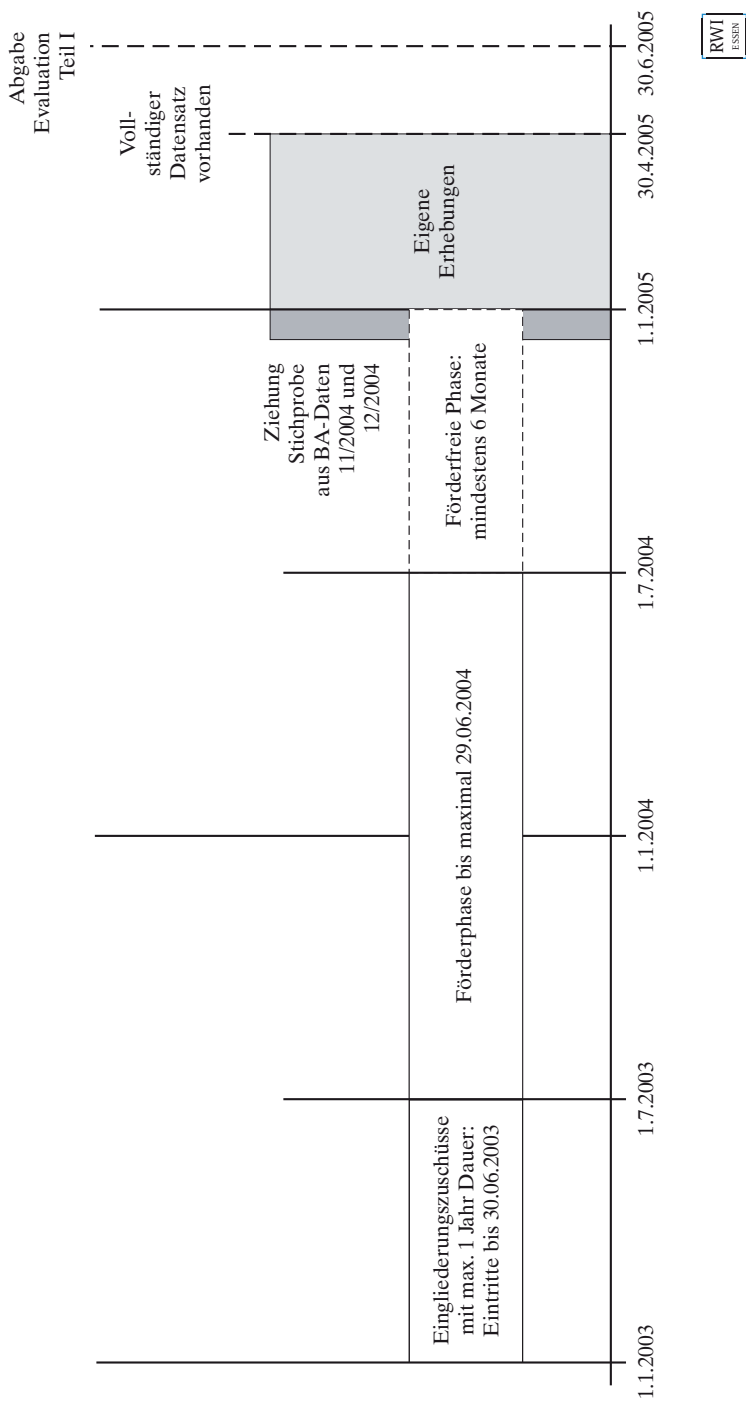
Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2004 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 4). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

<sup>7</sup> ISG und RWI haben z.B. im Rahmen der Bewertung der Deutschen NAPs für das ehemalige BMA eine solche Erhebung zum Themenkomplex „Aktionen und Netzwerke für Jugendliche“ durchgeführt.

<sup>8</sup> Mit der Erstellung eines Entwurfs könnte Konsortium II beauftragt werden.

Schaubild 4

Zeitachse – Eingliederungszuschüsse



Das vorgeschlagene Evaluationskonzept (Abschnitt 6.3 im vierten Kapitel) sieht einen Vergleich des Erfolges der Förderung durch Eingliederungszuschüsse mit der Förderung durch FbW-Maßnahmen und mit der Überweisung in eine PSA vor. Daher müssen sich die Stichprobenkonzepte für diese Maßnahmen hieran orientieren.

### 2.1.3 Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe*<sup>9</sup> im neuen Regelungskontext sollte ebenfalls basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 (d.h. Beginn einer FbW-Maßnahme mit max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen Arbeitnehmern erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2004 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 5). Ihr Arbeitsmarkstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

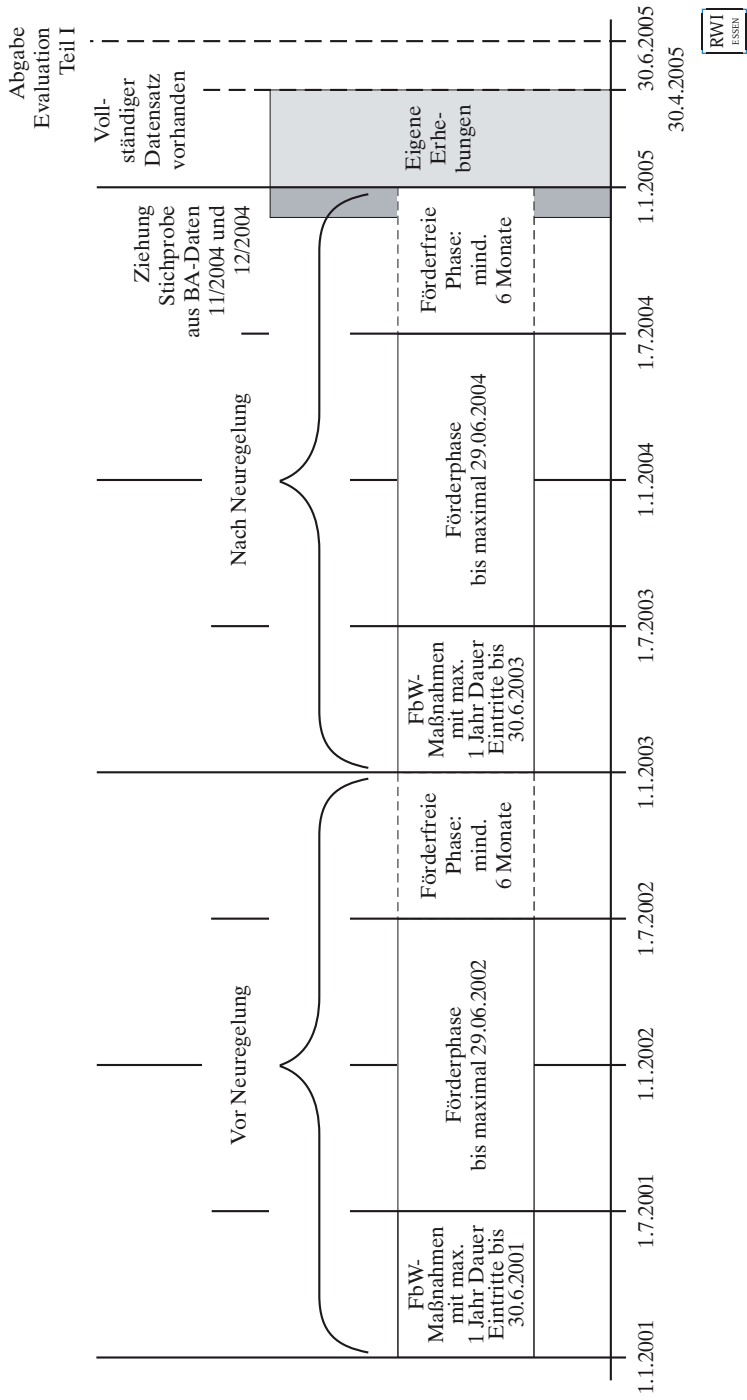
Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang eine *Trägerbefragung* durchzuführen, die die zusätzlich notwendigen Informationen (vgl. Abschnitt 6.2 im vierten Kapitel) zur Umsetzung der FbW-Maßnahmen bei den Trägern erheben soll. Auf eine derartige Befragung kann mittelfristig eventuell verzichtet werden, wenn die von Arbeitsamt und Maßnahmeträger zu erstellende Bilanz sämtliche relevanten Informationen enthält.

Für die Evaluation der Wirkung der Neuregelung von FbW-Maßnahmen ist des Weiteren die Ziehung einer Teilnehmer- und Vergleichsgruppenstichprobe im *alten* Regelungskontext notwendig (Schaubild 5, linker Teil). Hierfür ist es sinnvoll, die Teilnehmerstichprobe aus den Eintritten im ersten Halbjahr 2001 zu ziehen und die Vergleichsgruppe aus denjenigen Arbeitnehmern, die zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 30. Juni 2001 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten. Für diese Arbeitnehmer sind alle für die Evaluation notwendigen Informationen in den Daten der BA enthalten, mit Ausnahme der jeweiligen Partnerinformationen. Um eine weitere Erhebung dieser Informationen zu vermeiden, schlagen wir vor, für die Umsetzung des *difference in differences*-Ansatzes der Bewertung der Neuregelung auf die Partnerinformationen zu verzichten.

<sup>9</sup> Im Zusammenhang mit der Ziehung der Teilnehmerstichproben ist darauf zu achten, dass eine hinreichend hohe Anzahl an Förderfällen für die jeweiligen FbW-Maßnahmetypen (vgl. Vorschlag für Maßnahmetypologie in Abschnitt 6.2 im vierten Kapitel) erreicht wird.

Schaubild 5

Zeitachse – FbW-Maßnahmen



### 2.1.4 Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

Eine Evaluierung des Erfolges von ABM-neu (Zusammenlegung von ABM und SAM und Vereinfachung der Administration dieser Maßnahmen) ist erst Mitte 2006 möglich, da solche Maßnahmen in der Regel ein Jahr andauern und die Neuregelung erst am 1. Januar 2004 in Kraft treten soll. Daher schlagen wir vor, den Erfolg dieser Maßnahmen im alten Regelungskontext umfassend zu untersuchen und Mitte 2006 die Ergebnisse dieser Analysen für Vergleichszwecke im Rahmen der Evaluierung von ABM-neu zu benutzen.

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte auch hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung in einer ABM oder SAM von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2004 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 6). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

### 2.1.5 Trägermaßnahmen (Integrationsverträge)

Da dieses Instrument erst zum 1. Januar 2003 eingeführt wurde, muss zunächst überprüft werden, ob im ersten halben Jahr danach hiervon nennenswert Gebrauch gemacht wurde. Falls nicht, dann kann eine Evaluation des Erfolgs erst Mitte 2006 erfolgen.

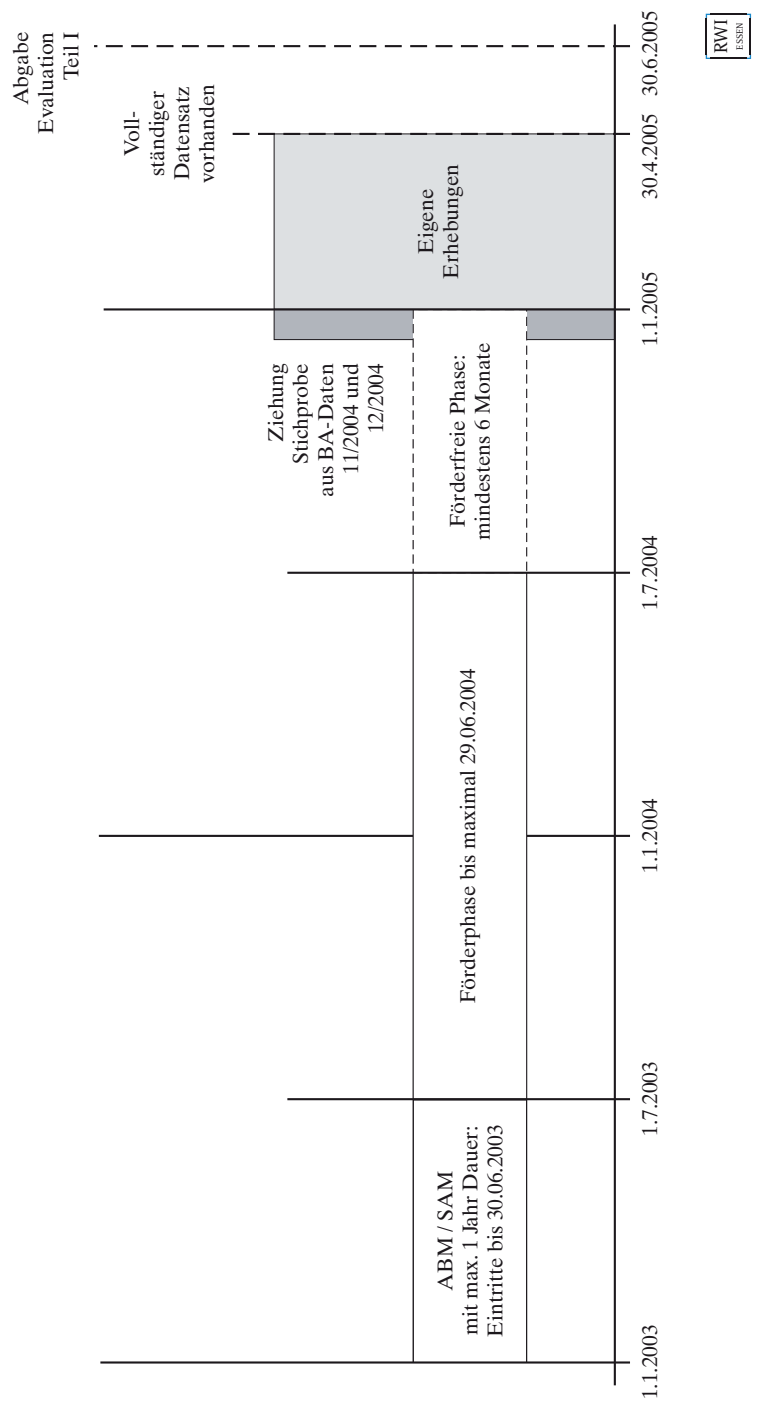
Falls genügend Förderfälle vorliegen, sollte die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* auch hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr (d.h. Eintritt in eine Trägermaßnahme von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im Jahr 2004 über einen mindestens sechsmonatigen Zeitraum nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 7). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang eine *Trägerbefragung* durchzuführen, die die zusätzlich notwendigen Informationen (vgl. Abschnitt 6.4 im

Schaubild 6

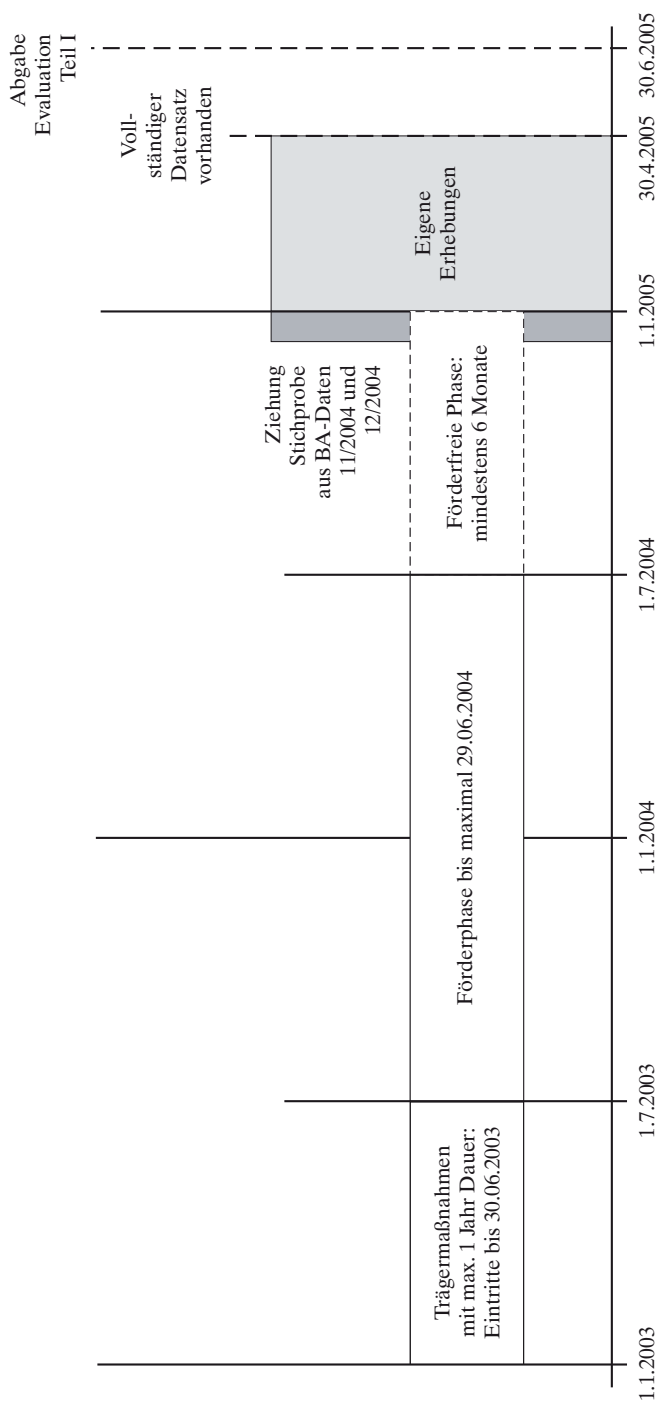
**Zeitachse – ABM / SAM**





## Schaubild 7

## Zeitachse – Trägermaßnahmen



vierten Kapitel) zu den Inhalten und der Durchführung der Trägermaßnahmen erheben soll.

### 2.1.6 Förderung der Existenzgründung

Im Hinblick auf das Stichprobenkonzept müssen die beiden Förderarten *Ich-AG* und *Überbrückungsgeld* getrennt voneinander behandelt werden, da die Förderdauer erheblich variiert.

#### 2.1.6.1 Förderung durch Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)

Die Förderung durch einen Existenzgründungszuschuss kann bis zu drei Jahre andauern. Sie muss jedes Jahr per Antrag erneuert werden. Keine weitere Förderung erhalten Existenzgründer, deren erwartetes Jahreseinkommen zu hoch ist und solche, die ihre Unternehmung einstellen mussten. Da diese Maßnahme erst zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, bedeutet dies, dass bis Mitte 2005 lediglich untersucht werden kann, ob die zwischen 1. Januar 2003 und 31. Oktober 2003 in die Förderung eingetretenen Existenzgründer nach dem ersten Förderjahr weiterhin selbständig erwerbstätig sind.

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Oktober 2003 (d.h. Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, die durch einen Existenzgründungszuschuss gefördert wird) erfolgen. Die in dieser Stichprobe enthaltenen Existenzgründer mussten bis zum 31. Oktober 2004 mindestens einen Antrag auf Weiterförderung stellen. Aus dieser Stichprobe kann dann auch eine Teilstichprobe derjenigen Existenzgründer entnommen werden, die eine Förderung im ersten Halbjahr 2003 erhalten haben (Schaubild 8).

Für die Teilstichprobe der im ersten Halbjahr 2003 durch einen Existenzgründungszuschuss Geförderten muss die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgen, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

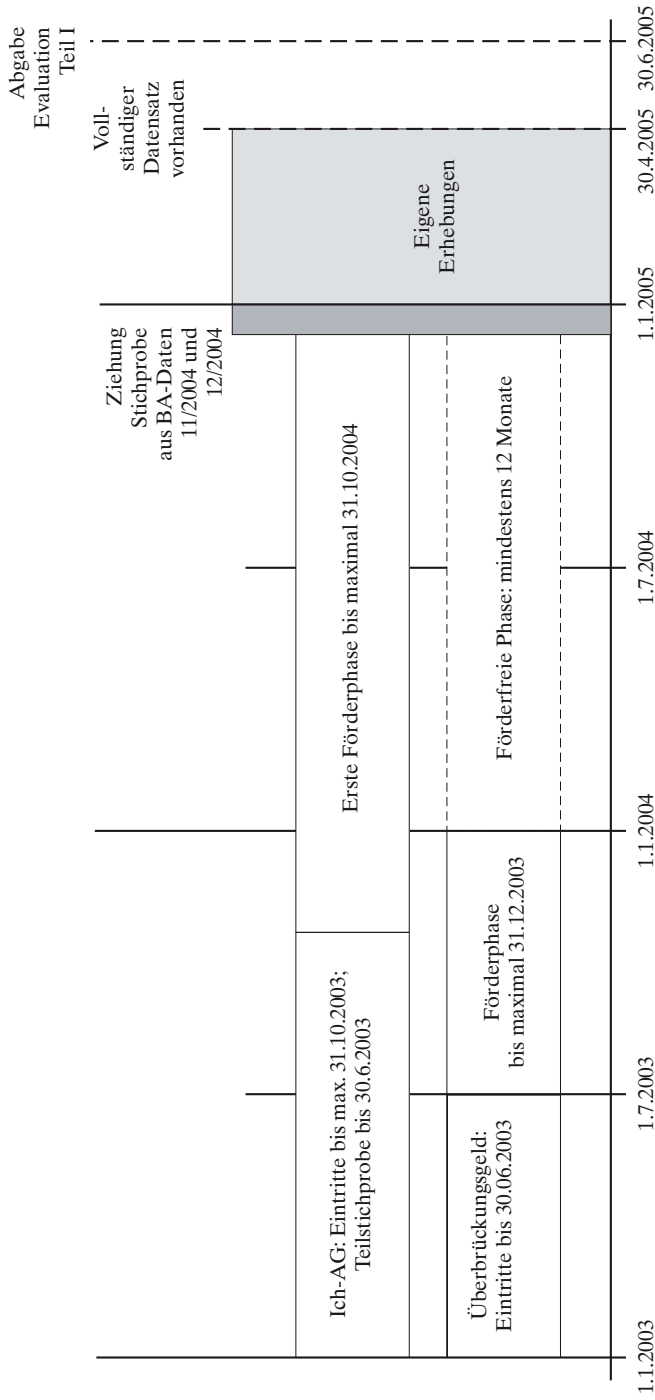
Sowohl für die gesamte Stichprobe als auch die Teilstichprobe müssen dann diejenigen Geförderten hinsichtlich ihres aktuellen Erwerbsstatus befragt werden, die nach dem ersten Förderjahr keine weitere Förderung erhielten. Für alle anderen Existenzgründer kann angenommen werden, dass sie weiterhin selbständig erwerbstätig sind.

#### 2.1.6.2 Förderung durch Überbrückungsgeld

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 (d.h. Aufnahme einer durch Überbrückungsgeld geförderten selbständigen Tätigkeit) erfolgen. Dies bedeutet,

Schaubild 8

Zeitachse – Förderung der Existenzgründung



dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von sechs Monaten bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer über einen mindestens zwölfmonatigen Zeitraum nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 8). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

Die Vergleichsgruppe der im Rahmen der KfW-Programme *Start-Geld* und *Micro-Darlehen* geförderten Arbeitnehmer muss aus den Förderfällen (d.h. Bewilligung einer derartigen Förderung) aus dem ersten Halbjahr 2003 aus den Datenbeständen der KfW gezogen werden. Da diese Daten nur wenige Charakteristika der geförderten Existenzgründer enthalten, muss bei der Befragung dieser Personen ein *erweiterter Fragebogen* zum Einsatz kommen, der eine vollständige Erhebung aller notwendigen Daten vorsieht. Er muss auch eine Frage zur Parallelförderung durch Arbeitsamt, KfW und andere Programme enthalten. Des Weiteren müssen die durch das Arbeitsamt bzw. die KfW geförderten Existenzgründer ergänzend zu eventuell in Anspruch genommenen Beratungsleistungen und anderen Charakteristika ihrer Existenzgründung (Abschnitt 4.4.2 im dritten Kapitel) befragt werden.

### 2.1.7 Mini- und Midi-Jobs

Hierbei muss zwischen der Evaluation auf der Ebene individueller Arbeitnehmer und der auf Unternehmensebene unterschieden werden.

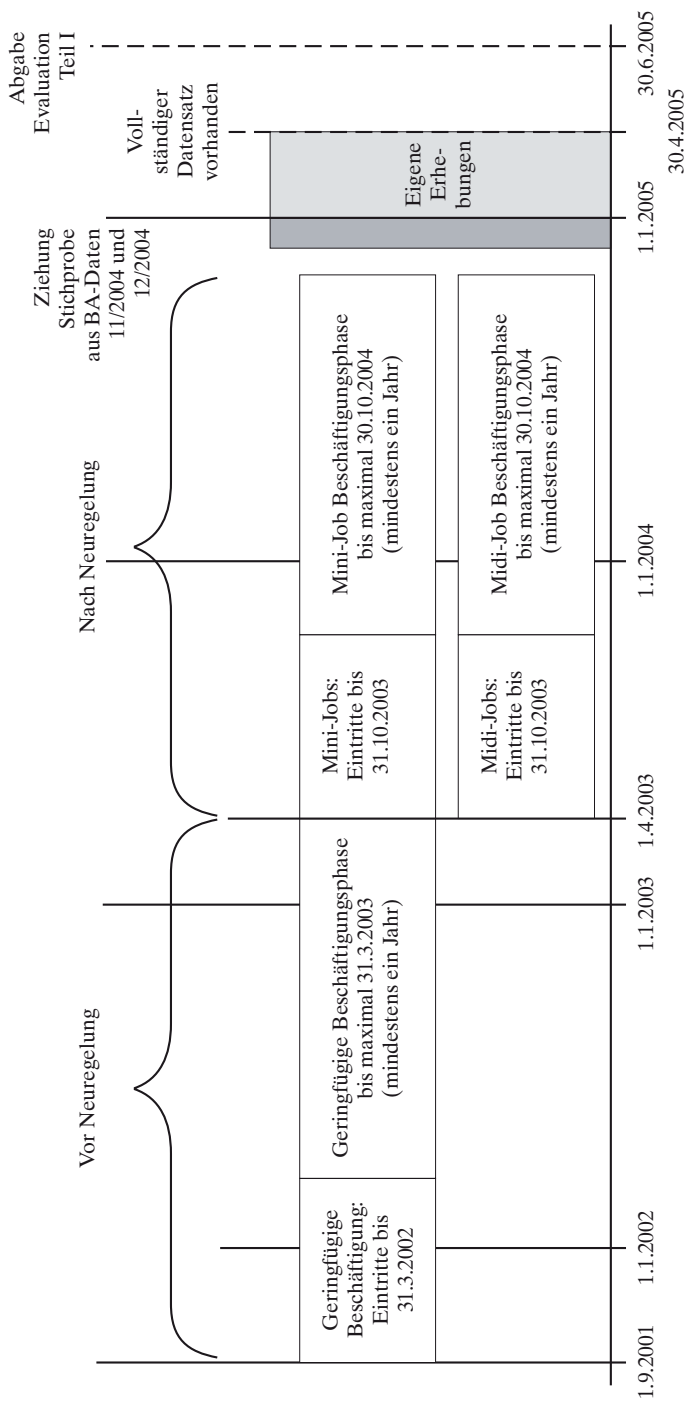
#### 2.1.7.1 Evaluation auf Arbeitnehmerebene

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte hier basierend auf den Eintritt in die „Maßnahme“ im Zeitraum 1. April 2003 bis 31. Oktober 2003 (d.h. Aufnahme eines Mini- oder Midi-Jobs durch einen arbeitslosen Arbeitnehmer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe „ungeförderter“ Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. April 2003 und dem 31. Oktober 2003 arbeitslos waren, auch sonst keine Förderung erhielten und keinen Mini-Job aufnahmen.

Für die Beurteilung der möglichen „Brückenfunktion“ eines Mini-Jobs sollten beide Gruppen über einen Zeitraum von einem Jahr beobachtet und in ihrem Arbeitsmarktstatus während und am Ende dieses Zeitraumes verglichen werden (Schaubild 9).

Schaubild 9

**Zeitachse – Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) und Midi-Jobs**



### 2.1.7.2 Evaluation auf Unternehmensebene

Wie in Abschnitt 3.1 und 3.2 im vierten Kapitel dargestellt, sollen die Wirkung der Neuordnung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und die Einführung von Midi-Jobs auf Unternehmensebene evaluiert werden. Hierzu ist *eine* Unternehmensbefragung notwendig, die im ersten Quartal 2005 durchgeführt werden kann und alle in Abschnitt 2 im dritten Kapitel beschriebenen Informationen erheben muss. Hierzu zählen insbesondere die Anzahl an geringfügig bzw. im Midi-Bereich Beschäftigten für den Zeitraum 2002 bis 2004.

Bei dieser Befragung sollten auch Informationen zur Zufriedenheit der Arbeitgeber mit der Neuordnung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und der Regelung von Midi-Jobs erhoben werden. Außerdem müssen Informationen zur Kontaktsituation zwischen Unternehmen und Arbeitsämtern ermittelt werden<sup>10</sup>, die für die Prozess- und Implementationsanalyse im Bereich Vermittlung (Abschnitt 1 im vierten Kapitel) benötigt werden.

Für die Ziehung der Unternehmensstichprobe wird vorgeschlagen, Adressen von Unternehmen aus den Datenbeständen der BA (Unternehmen mit Mini- und Midi-Jobbern) und der Fa. *Kreditreform* (Unternehmen mit und ohne Mini- bzw. Midi-Jobber) zu kombinieren. Diese müssen abgeglichen werden (Elimination von Doppelziehungen) und können dann für die Befragung der Unternehmen dienen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass unser Vorschlag einen weitgehend einheitlichen Rahmen für den Aufbau der Datensätze vorsieht, die für die von *Konsortium I* durchzuführenden Analysen benötigt werden. Insbesondere ist für die Ziehung der Teilnehmerstichprobe der Instrumente

- Eingliederungszuschüsse,
- FbW-Maßnahmen,
- ABM/SAM,
- Trägermaßnahmen (Integrationsverträge),
- Überbrückungsgeld,
- PSA\_2 (eine detaillierte Beschreibung hierzu findet sich in Abschnitt 2.9),

der Eintritt in die jeweilige Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 relevant. Dies impliziert, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer für diese Instrumente nur *einmalig* erfolgen muss, d.h. es muss für diese

<sup>10</sup> Das BMWA hat am 9. Oktober 2003 eine Studie ausgeschrieben, die unter anderem die Erhebung der Kontaktsituation zwischen Arbeitsämtern und Arbeitgebern umfasst. Falls die im Rahmen der vorgesehenen CATI-Erhebungen gewonnen Daten bis Mai 2005 zur Verfügung stehen, können sie für die Analyse hier zusätzlich verwendet werden.

Instrumente lediglich eine Stichprobe ungeförderter Arbeitnehmer, die im ersten Halbjahr 2003 arbeitslos waren, gezogen werden. Für die von *Konsortium I* durchzuführenden Analysen ist dann zusätzlich eine Teilnehmer- und Vergleichsgruppe für die Bewertung von FbW-Maßnahmen im alten Regelungskontext sowie eine separate Teilnehmer- und Vergleichsgruppenziehung für die Evaluierung der Mini- und Midi-Jobs notwendig.

Die nachfolgenden Abschnitte enthalten die jeweiligen Stichprobenkonzepte für die von *Konsortium II* durchzuführenden Untersuchungen.

### 2.1.8 Vermittlung

Wie in Abschnitt 1 im vierten Kapitel dargestellt, schlagen wir vor, für die Evaluierung der Neuregelung der Arbeitsvermittlung drei Verweildaueranalysen sowie zwei Untersuchungen zur Wirkung der Vermittlungsgutscheine durchzuführen.

#### 2.1.8.1 Verweildaueranalysen

- (i) Verweildauer in Arbeitslosigkeit
- (ii) Laufzeit offener Stellen
- (iii) Verweildauer in Beschäftigung

*Ad (i): Verweildauer in Arbeitslosigkeit*

Hierfür ist wie beschrieben eine Stichprobenziehung aus den Eintritten in die Arbeitslosigkeit jeweils im dritten Quartal (Q3) 2001, 2002 und 2003 notwendig. Diese „Eintrittskohorten“ in die Arbeitslosigkeit werden dann 13 Monate (jedoch längstens bis Oktober des Folgejahres) hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus beobachtet (Schaubild 10).

*Ad (ii): Laufzeit offener Stellen*

Für die Evaluation der Neuregelung der Arbeitsvermittlung im Hinblick auf die Laufzeit offener Stellen müssen ebenfalls drei „Zugangskohorten“ an offenen Stellen gezogen werden. Auch hier schlagen wir jeweils das dritte Quartal 2001, 2002 und 2003 vor (Schaubild 11). Die Dauer, bis diese neu gemeldeten offenen Stellen besetzt sind, ist die zentrale Ergebnisgröße der Untersuchung zu diesem Themenkomplex. Hierfür ist keine ergänzende Erhebung notwendig.

*Ad (iii): Verweildauer in Beschäftigung*

Analog zur Untersuchung der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit sollte für die Verweildauer in Beschäftigung jeweils eine Stichprobe aus den Eintritten

Schaubild 10

Zeitachse – Verweildauer in Arbeitslosigkeit

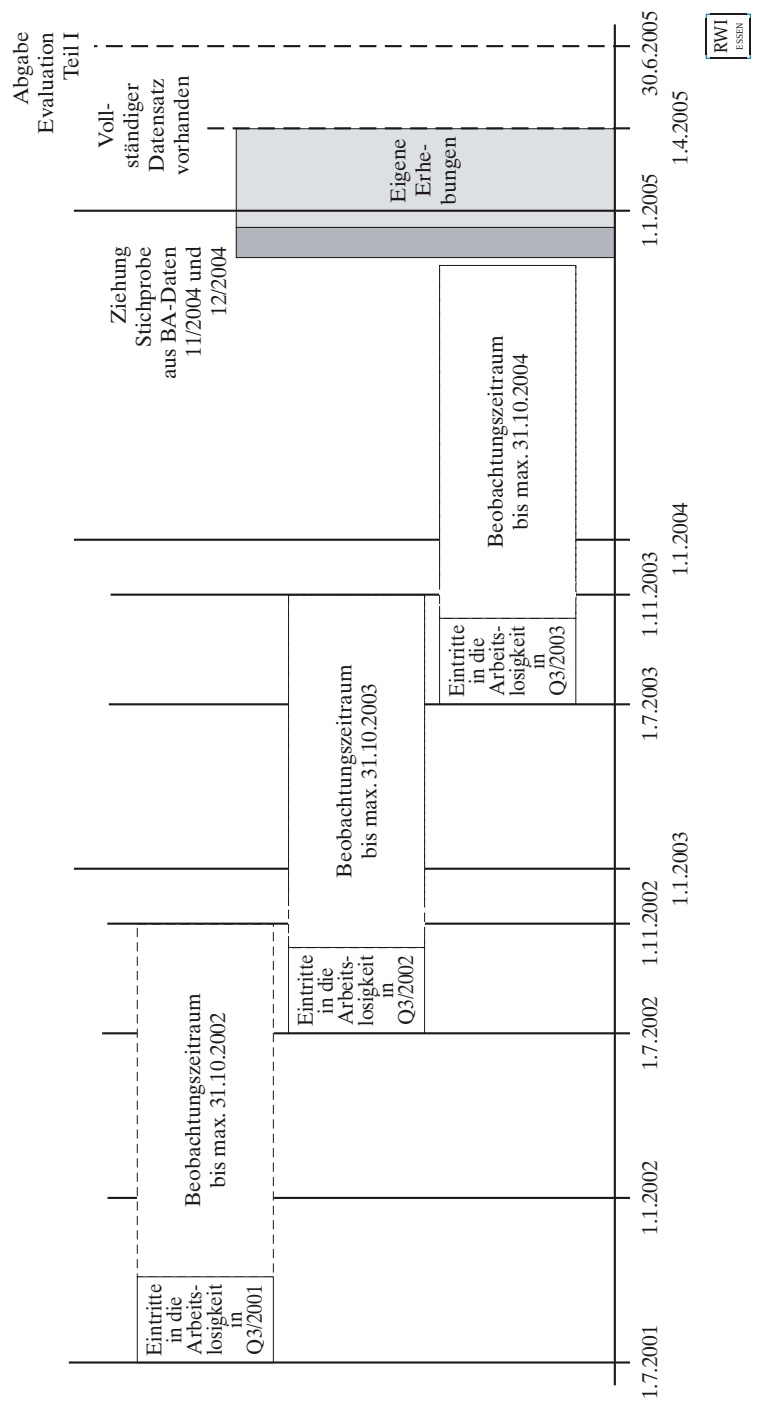




Schaubild 11

Zeitachse – Laufzeit offener Stellen

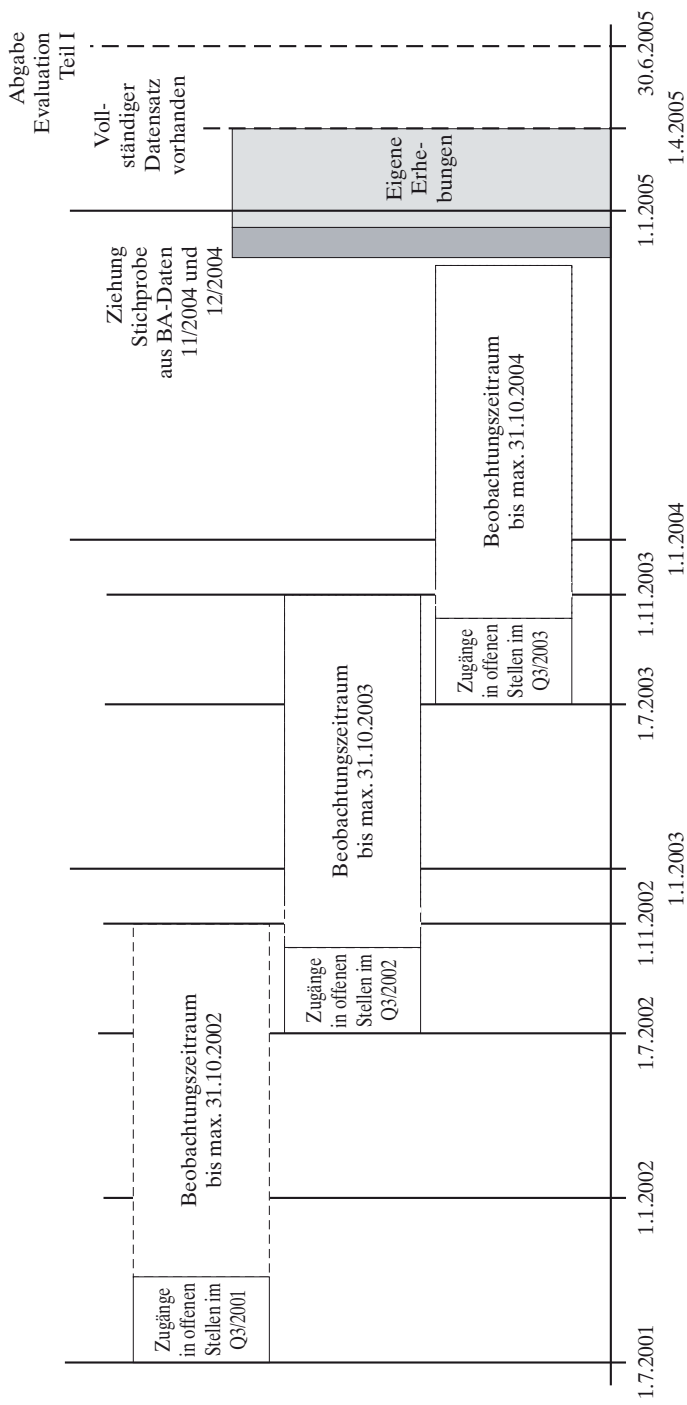
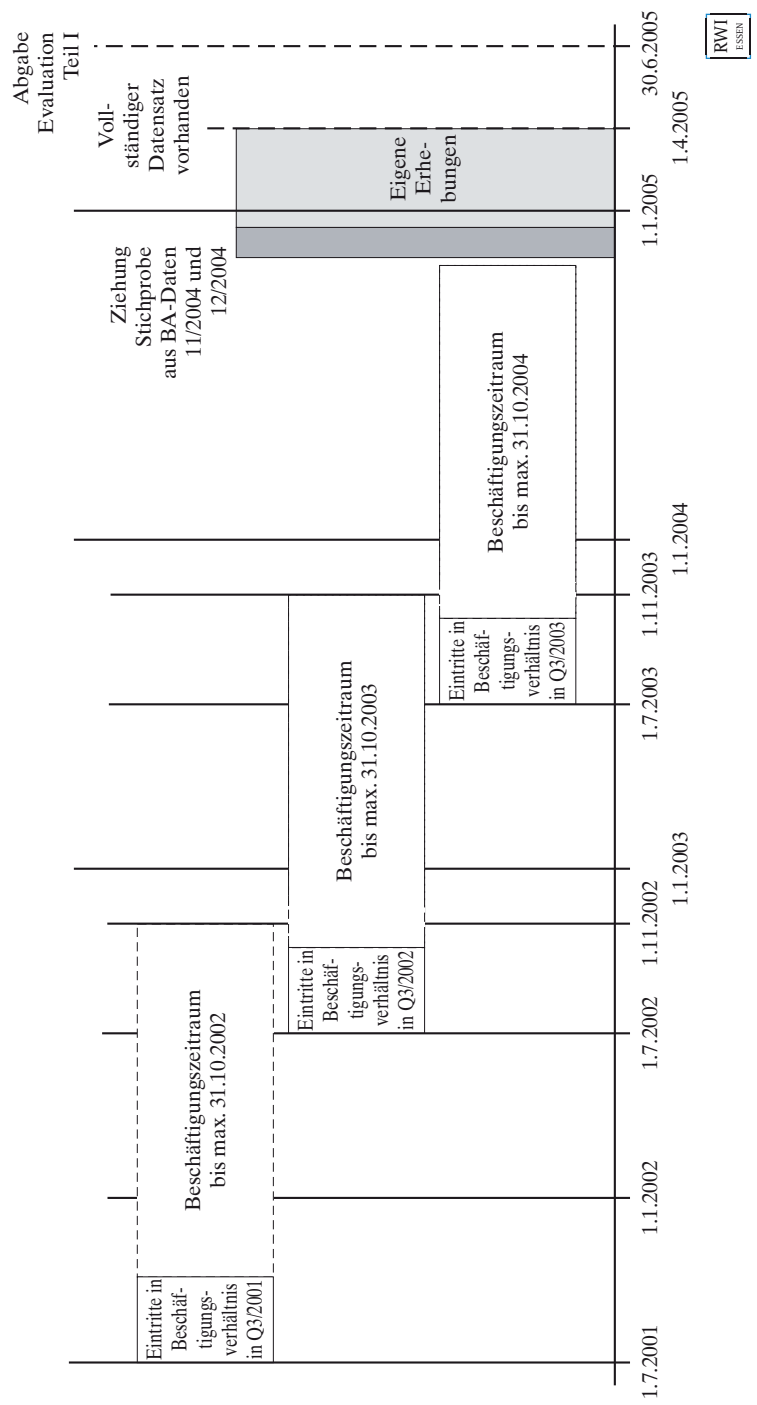


Schaubild 12

**Zeitachse – Verweildauer in Beschäftigung**



in ein Beschäftigungsverhältnis im dritten Quartal (Q3) 2001, 2002 und 2003 gezogen werden. Diese „Eintrittskohorten“ in die Beschäftigung werden wiederum 13 Monate (jedoch längstens bis Oktober des Folgejahres) hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus beobachtet (Schaubild 12).

Im Rahmen dieses Konzepts ist nur die jeweils letzte „Eintrittskohorte“ (Q3/2003) an Arbeitslosen bzw. Beschäftigten zu befragen, da bei der BA im ersten Quartal 2005 der Arbeitsmarktstatus bis Ende 2003 aller Voraussicht nach vorhanden ist. Wie bereits mehrfach erwähnt, fehlen in diesen Daten die für die Evaluation notwendigen Informationen zum Arbeitsmarktstatus des Lebenspartner und der Kinder. Eine Befragung der „Eintrittskohorten“ Q3/2001 und Q3/2002 zu diesem Themenkomplex wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden. Da allerdings für den Evaluationsbericht Mitte 2006 eine weitere „Eintrittskohorte“ an Arbeitslosen bzw. Beschäftigten hinzukommen soll (Eintritte im Q3/2004), die dann ebenfalls befragt werden muss, schlagen wir vor, in den Befragungen der Eintrittskohorten Q3/2003 (Arbeitslose und Beschäftigte) *alle* notwendigen Informationen zu erheben, diese aber aus Gründen der Vergleichbarkeit erst für den Evaluationsbericht Mitte 2006 zu benutzen.

### 2.1.8.2 Vermittlungsgutschein

In diesem Zusammenhang werden zwei Untersuchungen vorgeschlagen:

- (i) Wirkung von Vermittlungsgutscheinen auf die Beschäftigung
- (ii) Wirkung der Neuregelung der Arbeitsvermittlung auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen

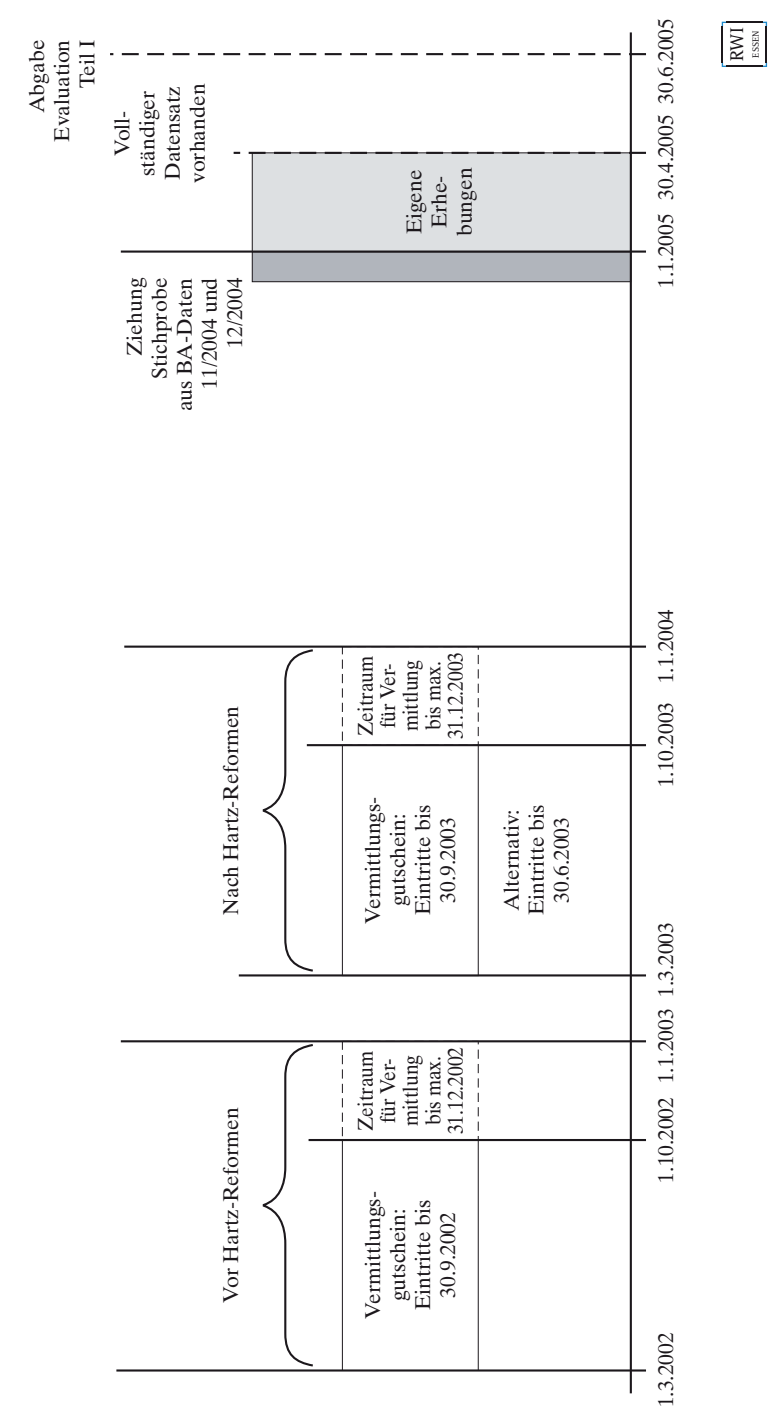
*Ad (i): Wirkung von Vermittlungsgutscheinen auf die Beschäftigung*

Hierfür sind zwei Stichprobenziehungen notwendig, jeweils eine für das Jahr 2002 und 2003. Für das Jahr 2002 sollte die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im Zeitraum 1. März 2002 bis 30. September 2002 (d.h. Erhalt eines Vermittlungsgutscheins) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. März 2002 und dem 30. September 2002 arbeitslos waren, aber keinen Vermittlungsgutschein und auch sonst keine Förderung erhielten.

Für das Jahr 2003 bieten sich zwei Möglichkeiten an (Schaubild 13). Aus Gründen der Vergleichbarkeit und um den Einfluss saisonaler Schwankungen möglichst gering zu halten, sollte die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im Zeitraum 1. März 2003 bis 30. September 2003 (d.h. Erhalt eines Vermittlungsgutscheins) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitneh-

Schaubild 13

Zeitachse – Vermittlungsgutschein



mer des Jahres 2003 aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. März 2003 und dem 30. September 2003 arbeitslos waren, aber keinen Vermittlungsgutschein und auch sonst keine Förderung erhielten.

Alternativ bietet sich die Möglichkeit, die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritt in die Maßnahme im Zeitraum 1. Januar 2003 bis 30. Juni 2003 (d.h. Erhalt eines Vermittlungsgutscheines) durchzuführen. Dies hätte den Vorteil, dass dann keine gesonderte Ziehung für die Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer nötig ist, da diese im Rahmen der Evaluierung anderer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (s.o.) bereits vorliegt. Aus Praktikabilitäts- und Kostenüberlegungen heraus ist dies sicherlich vorzuziehen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass im Rahmen des *difference in differences*-Ansatzes (Abschnitt 1 im vierten Kapitel, ad (v)) saisonale Unterschiede zu einer Verzerrung der Schätzergebnisse führen können.

Unabhängig von der Wahl der Eintrittszeiträume sind in den Daten der BA die relevanten Ergebnisgrößen (Aufnahme einer Beschäftigung innerhalb von drei Monaten) für beide Jahre vorhanden, wobei hier wiederum die Partner- und Kinderinformationen fehlen. Aus Praktikabilitätsgründen schlagen wir allerdings vor, auf deren Erhebung fehlenden Informationen zu verzichten, so dass für diese Untersuchungen keine zusätzlichen Befragungen notwendig sind.

*Ad (ii): Wirkung der Neuregelung der Arbeitsvermittlung auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen*

Für die Evaluation der Wirkung der Hartz-Reformen auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen wird eine Analyse auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke vorgeschlagen. Diese sollte vom Evaluator „Makro“ durchgeführt werden (Abschnitt 3).

Informationen zur Kontaktsituation zwischen Arbeitgebern und Arbeitsämtern, die für die Prozess- und Implementationsanalyse notwendig sind, werden im Rahmen der Unternehmensbefragung zu Mini- und Midi-Jobs (Abschnitt 2.7) durch den zentralen Datendienstleister mit erhoben.

### 2.1.9 Personal-Service-Agenturen

Für die Evaluation der PSA muss zwischen

- (i) der Wirkung des Vorschlages für eine Überweisung und
- (ii) der Wirkung der tatsächlichen Überweisung

unterschieden werden.



*Ad (i): Wirkung des Vorschlages der Überweisung in eine PSA*

Sofern das Merkmal „Überweisung in PSA vorgeschlagen“ in den Datenbestand der BA mit aufgenommen wird, sollte die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Vorschlägen zur Überweisung im Zeitraum 1. Januar 2003 bis 31. Oktober 2003 erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe nicht vorgeschlagener Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Oktober 2003 arbeitslos waren, aber nicht für eine Überweisung vorgeschlagen wurden und auch sonst keine Förderung erhielten (Schaubild 14).

Für beide Gruppen ist der Beschäftigungsstatus innerhalb von zwei bis vier Wochen nach dem Vorschlag die relevante Ergebnisgröße. Dies bedeutet, dass diese Untersuchung vollständig auf den bei der BA vorhandenen Daten aufbauen kann. Eine Befragung ist in diesem Zusammenhang nicht nötig, wenn wiederum auf die fehlenden Partner- und Kinderinformationen verzichtet wird.

*Ad (ii): Wirkung der tatsächlichen Überweisung in eine PSA*

Hierfür bieten sich zwei Möglichkeiten an. Da wie beschrieben ein Vergleich der Wirkung einer PSA-Überweisung mit anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum 1. Januar 2003 bis 30. Juni 2003 (z.B. Förderung durch Eingliederungszuschuss) vorgesehen ist, kann zum einen die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritten in die Maßnahme (d.h. Überweisung in eine PSA) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der *Vergleichsgruppe* ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber nicht in eine PSA überwiesen wurden und auch sonst keine Förderung erhielten. Dies würde bedeuten, dass auf die gleiche Vergleichsgruppe zurückgegriffen werden kann, die für die Evaluation mehrerer anderer Instrumente ebenfalls benutzt wird.

Alternativ kann eine längere Eintrittsphase für die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* zugrundegelegt werden. Da als Erfolgsgröße dieser Untersuchung eine Beschäftigungsaufnahme innerhalb des Zeitraumes, in dem eine Person an eine PSA überwiesen wurde, bzw. direkt im Anschluss daran (im Monat danach) dient, ist es prinzipiell möglich, alle Überweisungen des Jahres 2003 zu benutzen und die Vergleichsgruppe aus allen ungefördernden Arbeitslosen dieses Jahres zu ziehen. Dies hätte den Vorteil, dass vermutlich eine repräsentativere Stichprobe an „Teilnehmern“ zustande käme, da im ersten Halbjahr 2003 die PSA erst nach und nach ihre Arbeit aufnehmen konnten. Diese Vorgehensweise bedeutet allerdings, dass eine weitere Vergleichsgruppe gezogen werden muss.

Falls diese Möglichkeit gewählt wird, sollte darauf geachtet werden, dass in der Stichprobe eine hinreichend große Zahl an Personen enthalten ist, die im ersten Halbjahr 2003 in eine PSA überwiesen wurden, damit die vorgeschlagenen paarweisen Vergleiche mit anderen Instrumenten durchführbar sind. Unabhängig von der konkreten Wahl des Überweisungszeitraumes müssen sowohl Teilnehmer- als auch Vergleichsgruppe hinsichtlich ihres Arbeitsmarkstatus im Jahr 2004 sowie aller weiteren relevanten Informationen befragt werden.

#### 2.1.10 Förderung der Leiharbeit

Eine Evaluation der Effektivität der Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz würde einen unverhältnismäßig hohen Erhebungsaufwand bedeuten. Wir schlagen deshalb vor, die Analyse dieser Neuregelung auf die Durchführung einer rein deskriptiven Studie zu beschränken (Abschnitt 3.5 im vierten Kapitel).

#### 2.1.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften

Für den in Abschnitt 2.2 im vierten Kapitel beschriebenen *difference in differences*-Ansatz zur Evaluierung der Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften sind zwei Stichprobenziehungen notwendig (Schaubild 15). Die Ziehung der „*Teilnehmerstichprobe*“ („Teilnehmer“ sind hierbei arbeitslose Arbeitnehmer *ohne* familiäre Bindung) im alten Regelungskontext sollte basierend auf den Eintritten in die Arbeitslosigkeit im dritten Quartal des Jahres 2001 erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe aus denjenigen Arbeitnehmern erfolgt, die sich zwischen dem dritten Quartal 2001 arbeitslos gemeldet haben und keine familiäre Bindung hatten. Für die Beobachtung des Beschäftigungsstatus bis maximal 30. September 2002 kann dann vollständig auf die Daten der BA zurückgegriffen werden (wiederum aus Praktikabilitätsgründen unter Vernachlässigung der Partner- und Kinderinformationen).

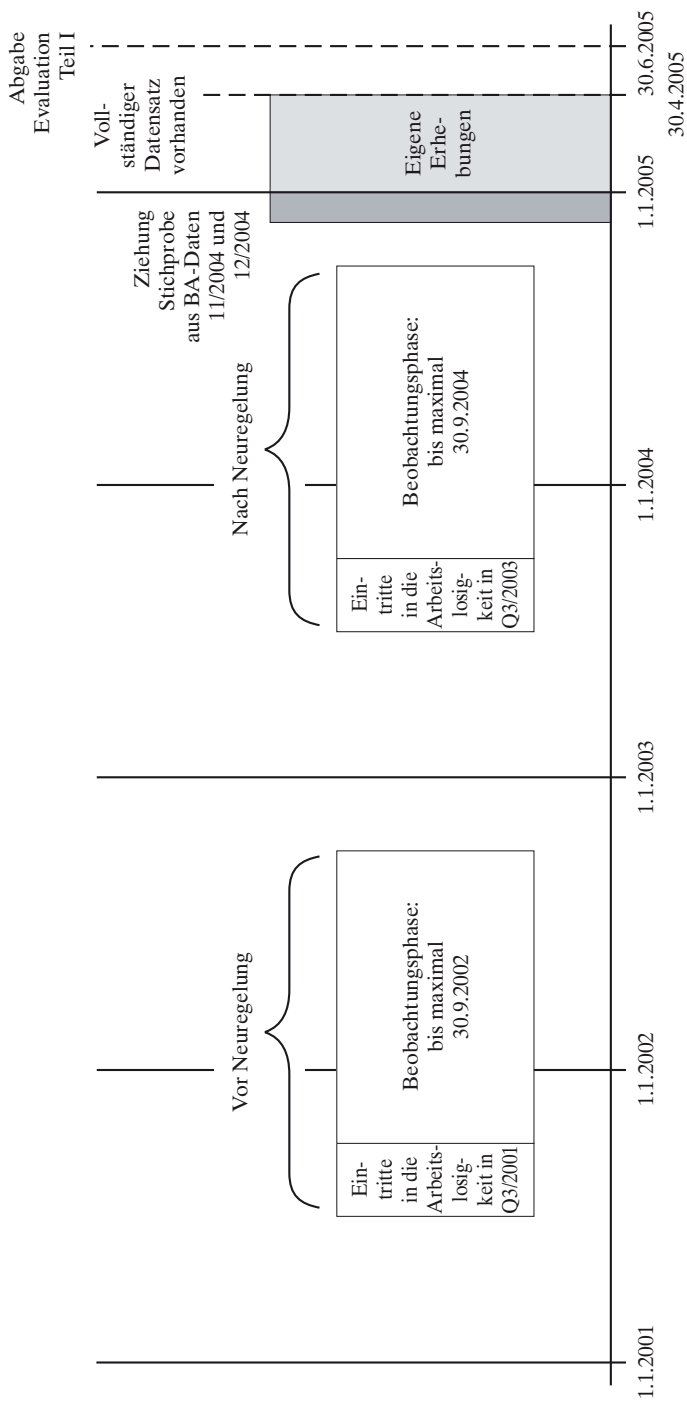
Für den Zeitraum nach der Neuregelung der Zumutbarkeitsvorschriften erfolgt dann eine analoge Stichprobenziehung für die Teilnehmer- und Vergleichsgruppe aus den Eintritten in die Arbeitslosigkeit im dritten Quartal des Jahres 2003. Der Arbeitsmarkstatus dieser beiden Gruppen im Laufe des Jahres 2004 (bis 30. September 2004) muss im Rahmen einer Befragung erhoben werden.

Die Eintritte des dritten Quartals der beiden Jahre wurden deshalb gewählt, weil diese auch für die Untersuchungen im Rahmen der Vermittlung (Abschnitt 2.8) benötigt werden, so dass nur eine Datenziehung notwendig ist. Eine Beschränkung des Zeitraums auf die Eintritte in die Arbeitslosigkeit im



Schaubild 15

**Zeitachse – Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften**



ersten Halbjahr 2003 ist in diesem Zusammenhang keine wirkliche Alternative, da hier die bestehende Vergleichsgruppe anderer Untersuchungen nicht benutzt werden kann. Letztere ist nämlich eine Ziehung aus dem Bestand an Arbeitslosen des ersten Halbjahres 2003 und nicht, wie hier erforderlich, aus den *Zugängen* dieses Zeitraumes.

#### 2.1.12 Meldepflicht

Hierfür ist eine Analyse auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke vorgesehen, die vom Evaluator „Makro“ durchgeführt werden sollte (s.u.).

#### 2.1.13 Sperrzeit

Ein Teil der Neuregelung der Sperrzeiten trat zum 1. Januar 2003 in Kraft. Im Zuge von Hartz III sollen noch weitere Aspekte in die neue Sperrzeitregelung integriert werden. Diese weiteren Änderungen werden voraussichtlich im Jahr 2004 in Kraft treten. Wie in Abschnitt 2.1 im vierten Kapitel dargestellt, ist für die Umsetzung des vorgeschlagenen Evaluationskonzepts in diesem Zusammenhang nicht nur eine Erfassung der verhängten Sperrzeiten, sondern auch der jeweiligen Fehlverhalten und insbesondere der Fehlverhalten, die zu keiner Sanktionierung geführt haben, notwendig. Hierfür ist ein zeitlicher Vorlauf bei der Arbeitsverwaltung notwendig. Wir schlagen daher vor, eine umfassende Evaluation der *vollständigen* Neuregelung für den zweiten Evaluationsbericht (Mitte 2006) durchzuführen (Abschnitt 1.13 im siebten Kapitel).

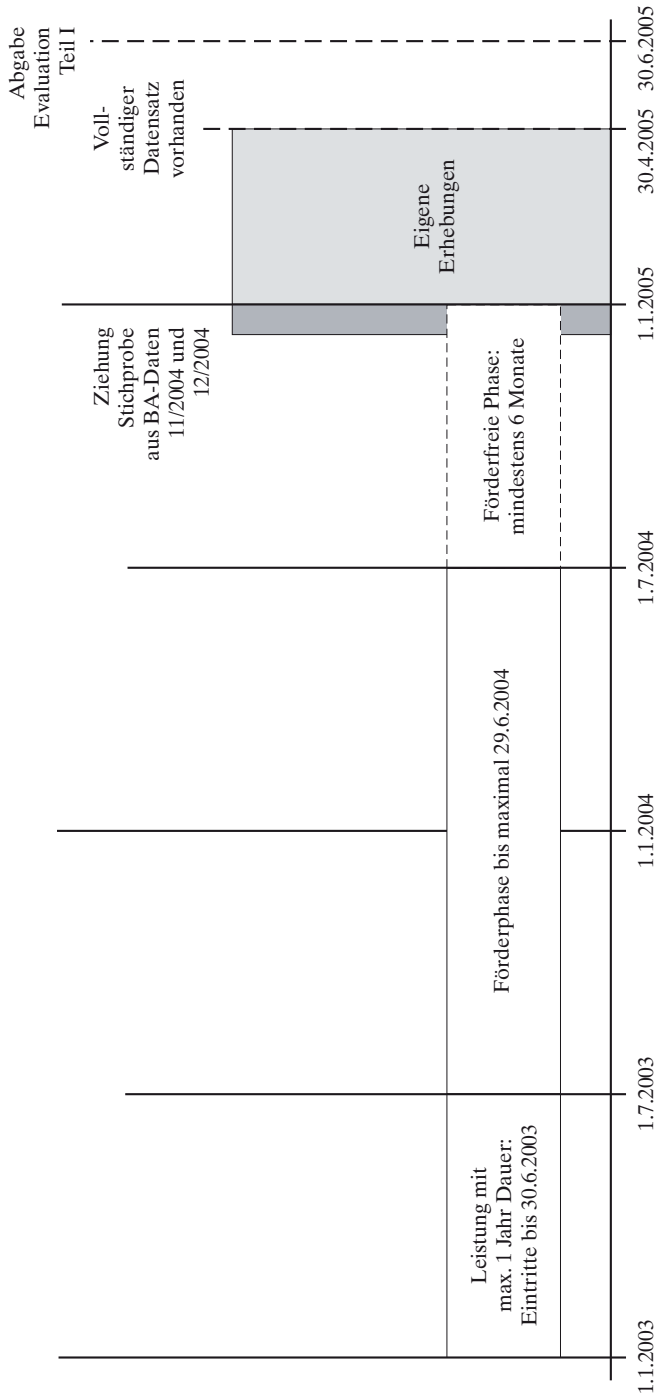
#### 2.1.14 Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld

Die Umgestaltung präventiver Instrumente (Transferleistungen) soll erst zum 1. Januar 2004 in Kraft treten. Da die Förderdauer bis zu einem Jahr betragen kann, ist bis Mitte 2005 eine Evaluation dieser Instrumente im neuen Regelungskontext noch nicht möglich. Für die Umsetzung des in Abschnitt 6.5 im vierten Kapitel vorgeschlagenen *difference in differences*-Ansatzes ist es allerdings notwendig, die Wirkung von Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld zu untersuchen. Die Ergebnisse dazu dienen dann als Grundlage für den Vergleich mit der Wirkung der neuen Transferleistungen, die Mitte 2006 untersucht werden.

Um den Ziehungs- und Befragungsaufwand möglichst gering zu halten, sollte auch hier die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* (jeweils getrennt für Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeldbezieher) basierend auf den Eintritt in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2003 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung in einer Sozialplanmaßnahme bzw. Bezug von Strukturkurzarbeitergeld) durchgeführt werden.

Schaubild 16

Zeitachse – Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld



tergeld von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2003 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten. Somit ist hier ebenfalls keine separate Vergleichsgruppenbefragung notwendig, da diese Informationen bereits im Rahmen anderer Untersuchungen erhoben wurden.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2004 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 16). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße der Untersuchungen.

Des weiteren ist in diesem Zusammenhang eine *Trägerbefragung* durchzuführen (Träger von Sozialplanmaßnahmen), die die zusätzlich notwendigen Informationen zu den Inhalten und der Durchführung der Maßnahmen erheben soll.

#### 2.1.15 Spezielle Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer

Neben der Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer trat für ältere Arbeitnehmer am 1. Januar 2003

- (i) die Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse und
- (ii) eine Maßnahme zur Entgeltsicherung

in Kraft. Die Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer wird aufgrund der langen Übergangsfrist erst am 1. Februar 2006 wirksam. Eine Evaluierung der Wirkung dieser Maßnahme ist daher erst ab 2007 möglich.

##### *Ad (i): Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse*

Das Merkmal „Befristung“ ist in den Daten der BA nicht enthalten. Um einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für Erhebungen zu vermeiden, schlagen wir vor, die Evaluation dieser Neuregelung mit den Daten des *Mikrozensus 2002* und *2003* durchzuführen. Da der *Mikrozensus 2003* aller Voraussicht nach erst ab 2006 verfügbar sein wird, kann eine Durchführung der Untersuchung erst für den Evaluationsbericht Mitte 2006 erfolgen.

##### *Ad (ii): Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*

Für die Evaluation dieser Maßnahme auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer mit 24-monatiger Arbeitslosengeldbezugsdauer ist – wie in Abschnitt 4.3 im vierten Kapitel beschrieben – jeweils eine Stichprobenziehung aus den Eintritten in die Arbeitslosigkeit im Januar 2001 und Juli 2001 für die Vergleichsgruppen sowie im Januar 2002 und Juli 2002 für die „Teilneh-

Schaubild 17

**Zeitachse – Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (24 Monate Anspruch auf ALG)**

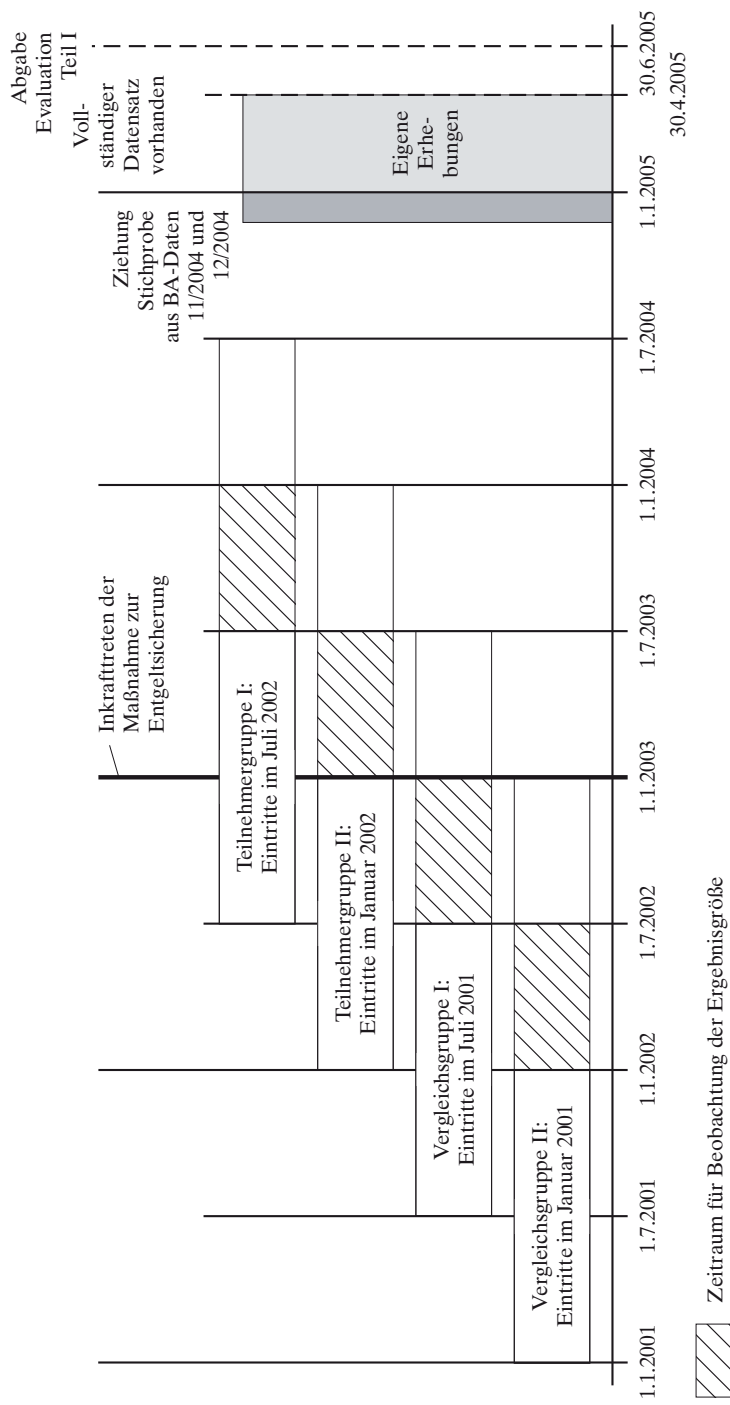
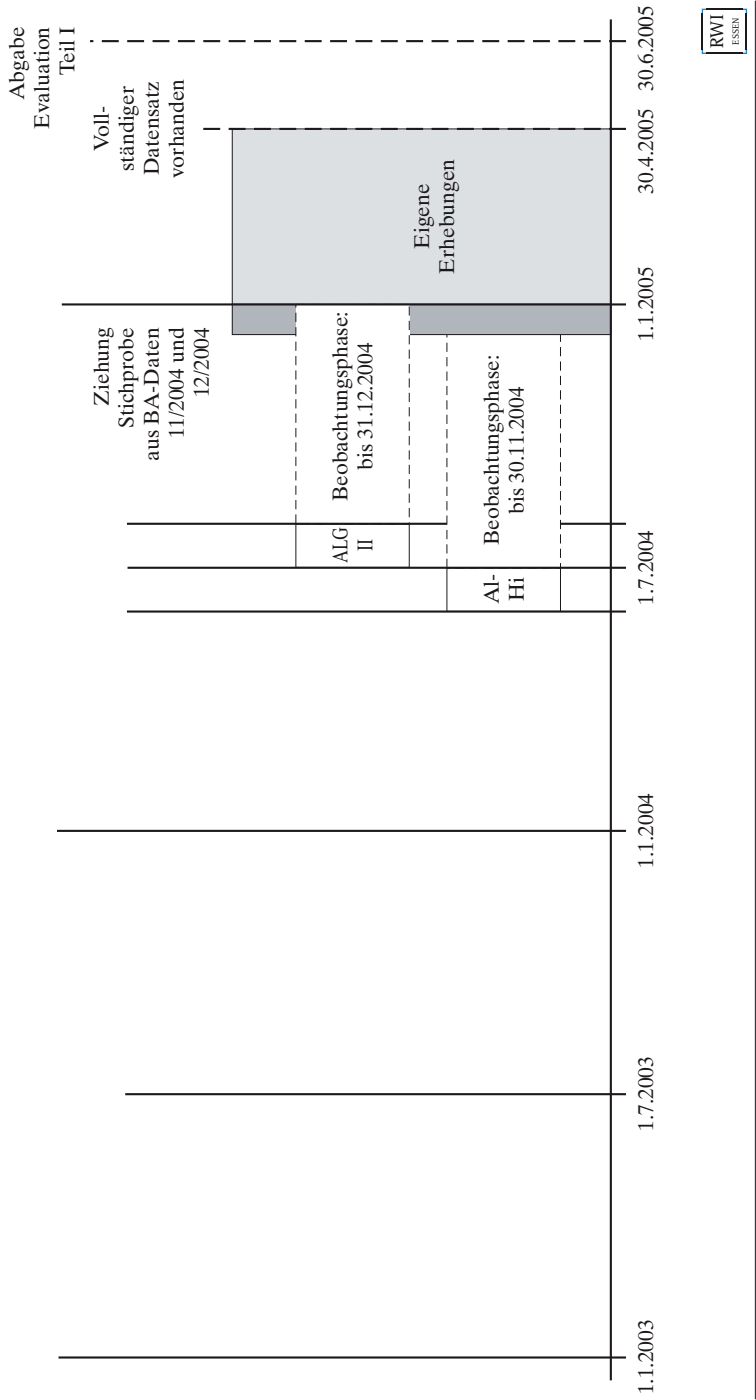


Schaubild 18

Zeitachse – Arbeitslosengeld II vs. Arbeitslosenhilfe



mer“ notwendig. Teilnehmer sind in diesem Zusammenhang arbeitslose Arbeitnehmer aus der Altersklasse 50+, die am 1. Januar 2003 noch einen Arbeitslosengeldanspruch von mindestens 180 Tagen hatten. Die Ziehung der Vergleichsstichproben erfolgt somit aus den Eintritten von Arbeitnehmern der Altersklasse 50+ in die Arbeitslosigkeit zu den angegebenen Zeitpunkten. Diese haben am 1. Januar 2003 keinen Anspruch auf die Förderung mehr, da ihr Restanspruch auf Arbeitslosengeld weniger als 180 Tage beträgt.

Diese „Eintrittskohorten“ älterer Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit werden dann hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus in dem Zeitraum beobachtet, in dem ihr Restanspruch auf Arbeitslosengeld noch 180 bis 360 Tage beträgt (Schaubild 17). Eine Befragung dieser Arbeitnehmer ist nicht nötig, da ihr Arbeitsmarktstatus in den Daten der BA vorhanden ist.

### 2.1.16 Arbeitslosengeld II

Falls das neue Grundsicherungssystem wie geplant am 1. Juli 2004 in Kraft tritt, muss für die Evaluation der Wirkung des Bezugs von ALG II im Vergleich mit Arbeitslosenhilfebezug (Abschnitt 5 im vierten Kapitel, *ad (i)*) eine Stichprobe aus denjenigen arbeitslosen Arbeitnehmern gezogen werden, die im Juli 2004 ALG II erhalten haben und im alten Regelungskontext einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten. Die Ziehung der Vergleichsgruppe erfolgt aus den arbeitslosen Arbeitnehmern, die im Juni 2004 letztmalig Arbeitslosenhilfe bewilligt bekamen (Schaubild 18). Beide Gruppen müssen hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus (Erfolgsgröße) in den Folgemonaten (maximaler Bezug von Arbeitslosenhilfe bis Ende 2004 möglich) befragt werden.

Für die Evaluation der Wirkung von ALG II-Bezug im Vergleich zum Bezug von Sozialhilfe muss für *Juli 2003* eine Stichprobe von bei der BA „arbeitslos ohne Leistungsbezug“ gemeldeten Personen gezogen werden. Diese „Kohorte“ sollte dann hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus bis einschließlich Dezember 2004 beobachtet werden. Hierfür ist es – wie in Abschnitt 5 im vierten Kapitel beschrieben – notwendig, im Rahmen der Befragung der gezogenen Personen zu ermitteln, ob diese im Juli 2003 *tatsächlich* Sozialhilfe bezogen haben. Der Arbeitsmarktstatus der als tatsächliche Sozialhilfebezieher identifizierten Personen lässt sich bis einschließlich Dezember 2003 aus den Daten der BA erkennen. Für das Jahr 2004 muss er mit Hilfe des Monatskalendariums erfragt werden.

## 2.2 Makroökonomische Analyse

Das dritte Evaluationsmodul, das an einen weiteren Akteur vergeben werden sollte (Evaluator „Makro“), umfasst alle Analysen auf Ebene der Arbeits-

amtsbezirke. Auch der Evaluator „Makro“ muss mit dem zentralen Datendienstleister interagieren, da er die (Kern-) Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern für seine Analysen benötigt.

Darüber hinaus muss der zentrale Datendienstleister für den Evaluator „Makro“ die frei zugänglichen Informationen, die die Arbeitsämter in ihren *Eingliederungsbilanzen* und in den *Eckdaten zum Arbeitsmarkt* veröffentlichen, aufbereiten<sup>11</sup>. Ergänzt werden müssen diese Informationen durch Daten, die vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* veröffentlicht werden. Letztere stehen auf der Ebene der Landkreise zur Verfügung und müssen daher an die jeweiligen Arbeitsamtsbezirke angepasst werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsämter die relevanten Daten aus den Eingliederungsbilanzen für das Jahr 2004 bis Mitte April 2005 und die für das Jahr 2005 bis Mitte April 2006 an den zentralen Datendienstleister liefern können. Dieser gibt diese Daten, nachdem sie mit den vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* zur Verfügung gestellten Daten verknüpft wurden, an den Evaluator „Makro“ weiter.

Im Einzelnen muss der Evaluator „Makro“ dann folgende Untersuchungen durchführen:

- Evaluation der Wirkung der Hartz-Reformen auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen (Abschnitt 1 im vierten Kapitel, *ad (vi)*);
- Änderung der Meldepflicht (Abschnitt 2.4 im vierten Kapitel);
- Analyse der Verdrängungswirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Abschnitt 6.1 im vierten Kapitel, *ad (iii)*);
- Analyse der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik (Abschnitt 2 im fünften Kapitel).

Für alle diese Untersuchungen wird in den genannten Abschnitten die Vorgehensweise umfassend dargestellt. Hierfür sind lediglich die oben beschriebenen Daten notwendig, d.h. es müssen keine zusätzlichen Befragungen durchgeführt werden. Es sei an dieser Stelle noch einmal erwähnt, dass für umfassende Analysen die (Kern-) Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern auch für die Jahre 2000 und 2001 erhoben werden müssen.

### 3. Evaluation Mitte 2006

Für den zweiten Evaluationsbericht wird für viele Evaluationsaufträge lediglich eine Verschiebung der Datenziehungen, die im Jahr 2005 vorgenommen

<sup>11</sup> Da die Informationen zur regionalen Arbeitsmarktsituation auch von den beiden Konsortien als Kontrollvariablen in den mikroökonomischen Untersuchungen benötigt werden, erscheint eine Aufbereitung dieser Daten durch den zentralen Datendienstleister am sinnvollsten.



wurden, um ein Jahr nach „hinten“ notwendig sein. Darüber hinaus ist für diesen Berichtstermin vorgesehen, alle Studien, die im Jahr 2005 auf Basis des in eigenen Erhebungen erfragten Arbeitsmarktstatus durchgeführt wurden, mit Hilfe der prozessproduzierten Daten der BA mit dem dort erfassten Arbeitsmarktstatus (aus den Meldungen) zu replizieren.

Eine separate Untersuchung der Wirkung einzelner Instrumente für ALG II-Bezieher ist erst für das Jahr 2007 möglich, da die Reform erst zum 1. Juli 2004 in Kraft treten soll. Eine Ausdehnung der Evaluation über das Jahr 2006 hinaus erscheint deshalb angebracht.

### 3.1 Mikroökonomische Analysen

Für die Evaluationsstudien auf der Mikroebene sind auch für den Evaluationsbericht 2006 diverse Datenziehungen bei der BA notwendig, die durch die oben beschriebenen zusätzlichen Erhebungen ergänzt werden müssen. Diese Datenziehungen müssen wiederum vom zentralen Datendienstleister in Zusammenarbeit mit der BA bzw. dem IAB durchgeführt werden. Auch für den zweiten Evaluationszeitpunkt wird ein Stichprobenkonzept vorgeschlagen, dessen Aufbau den Aufwand für die Datenerhebungen soweit wie möglich reduziert. Insbesondere für die Evaluation mehrerer Instrumente ist wiederum nur *eine* Vergleichsgruppenziehung nötig. Im Einzelnen ist der Aufbau folgender Datensätze notwendig, der die für den Evaluationsbericht Mitte 2005 erstellten Daten ergänzt.

#### 3.1.1 Erhebungen in den Arbeitsämtern

Für alle Evaluationsstudien relevant sind (i) die Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Arbeitsämtern, die wichtige Kontrollvariablen für die Effektivitätsanalysen darstellen, und (ii) die Einschätzung der Arbeitsamtsmitarbeiter hinsichtlich des Verwaltungsaufwands mit den einzelnen Maßnahmen, die im Rahmen der Implementations- und Prozessanalysen benötigt werden.

Wie in Abschnitt 1.1 im sechsten Kapitel erläutert, soll im März/April 2006 die zweite Welle der *Erhebungen* durchgeführt werden, mit deren Hilfe die genannten Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung ermittelt werden können. Die Grundlage hierfür bietet der von der *Steuerungsgruppe* ausgearbeitete Fragebogen des Jahres 2005, der vom zentralen Datendienstleister an die einzelnen Arbeitsamtsdirektoren versendet wird. Die Befragung der Mitarbeiter der Arbeitsämter sollte wiederum zusammen mit der Erhebung der Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung durchgeführt werden.

Hier sollte derselbe Fragebogen wie im Jahr 2005 verwendet werden, sofern dieser bereits alle neuen Instrumente bzw. Neuregelungen enthielt. Hierzu sollten – wie oben dargestellt – an jeden Arbeitsamtsbezirk Fragebögen verschickt werden, mit der Bitte, diese an jeweils 5 bis 10 Mitarbeiter aus den Organisationseinheiten zu verteilen, und zwar an diejenigen Mitarbeiter *aller Dienststellen* dieses Arbeitsamtsbezirkes, die zuletzt Geburtstag hatten.

### 3.1.2 Eingliederungszuschüsse

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung, die durch einen Eingliederungszuschuss von max. einem Jahr Dauer gefördert wird) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2005 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 19). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße.

Mit Hilfe dieser nach dem gleichen Konzept wie im Vorjahr (Maßnahmen im *alten* Regelungskontext) aufgebauten Stichprobe, ist es nun auch möglich, den in Abschnitt 6.3 im vierten Kapitel vorgeschlagenen *difference in differences*-Ansatz für die Beurteilung des Erfolgs der Neuausrichtung bei den Eingliederungszuschüssen durchzuführen. Da sich auch für den zweiten Evaluationsbericht ein Vergleich des Erfolges der Förderung durch Eingliederungszuschüsse mit der Förderung durch andere Maßnahmen anbietet, müssen sich die Stichprobenkonzepte für die anderen Maßnahmen hieran orientieren.

### 3.1.3 Förderung der beruflichen Weiterbildung

Für den zweiten Evaluationsbericht ist es möglich, eine weitere Teilnehmer- und Vergleichsstichprobe im *neuen* Regelungskontext zu ziehen. Da die Neuausrichtung der FbW-Maßnahmen bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, war es schon für den ersten Evaluationsbericht möglich, ihren Erfolg zu untersuchen. Allerdings basierte diese Analyse auf den Eintritten in FbW-Maßnahmen im ersten Halbjahr 2003 und damit auf den ersten Teilnehmern direkt nach dem Inkrafttreten der Neuregelung. Sollte der Verdacht bestehen, dass es sich bei diesen Eintritten nicht um eine repräsentative Gruppe handelt, dann bietet es sich an, eine weitere Teilnehmer- und Vergleichsgruppe zu ziehen. Da zu erwarten ist, dass sich mit der allmählich verändernden Steuerung der Arbeitsmarktpolitik auch die Zuweisung in FbW-Maßnahmen

Schaubild 19

Zeitachse II – Eingliederungszuschüsse

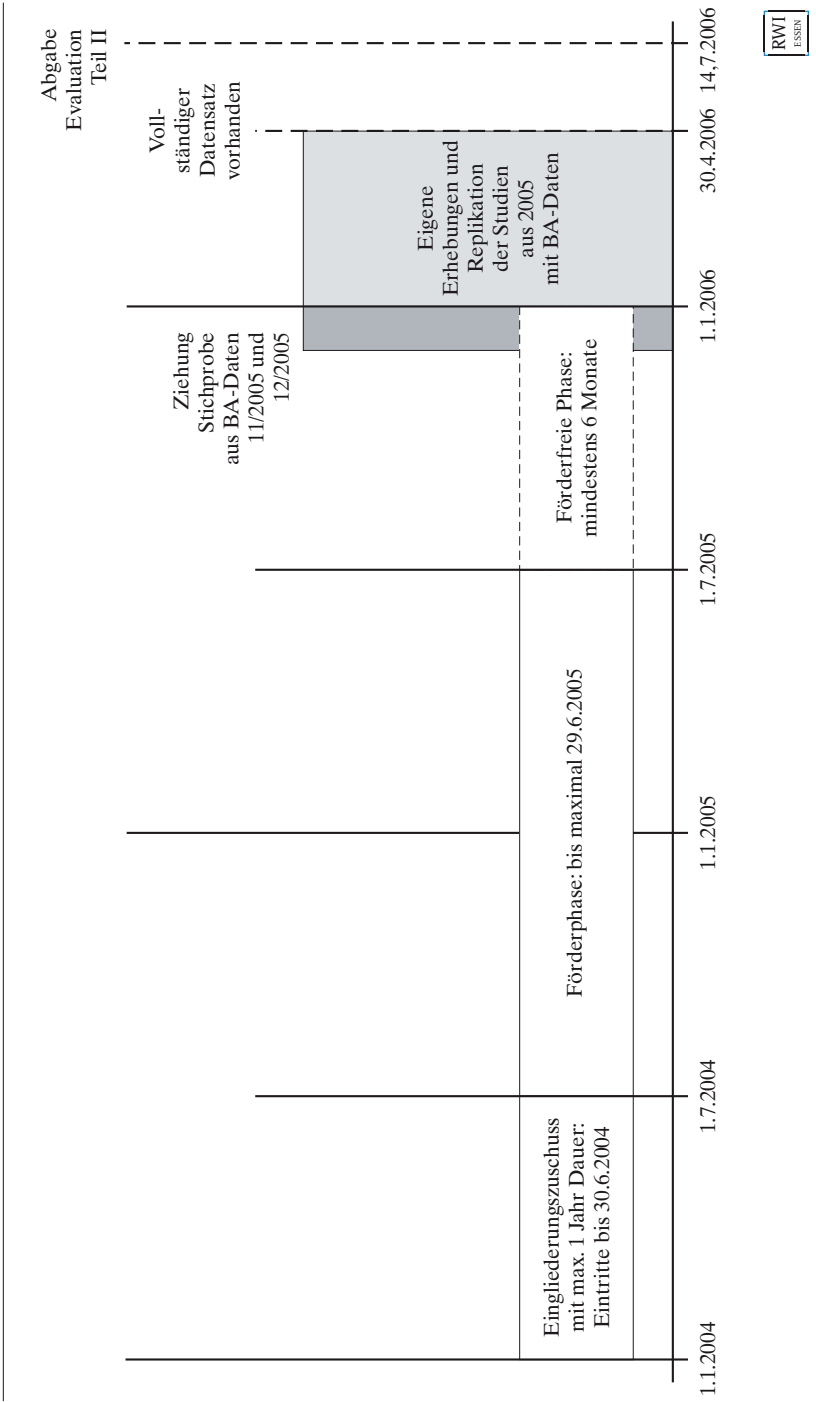
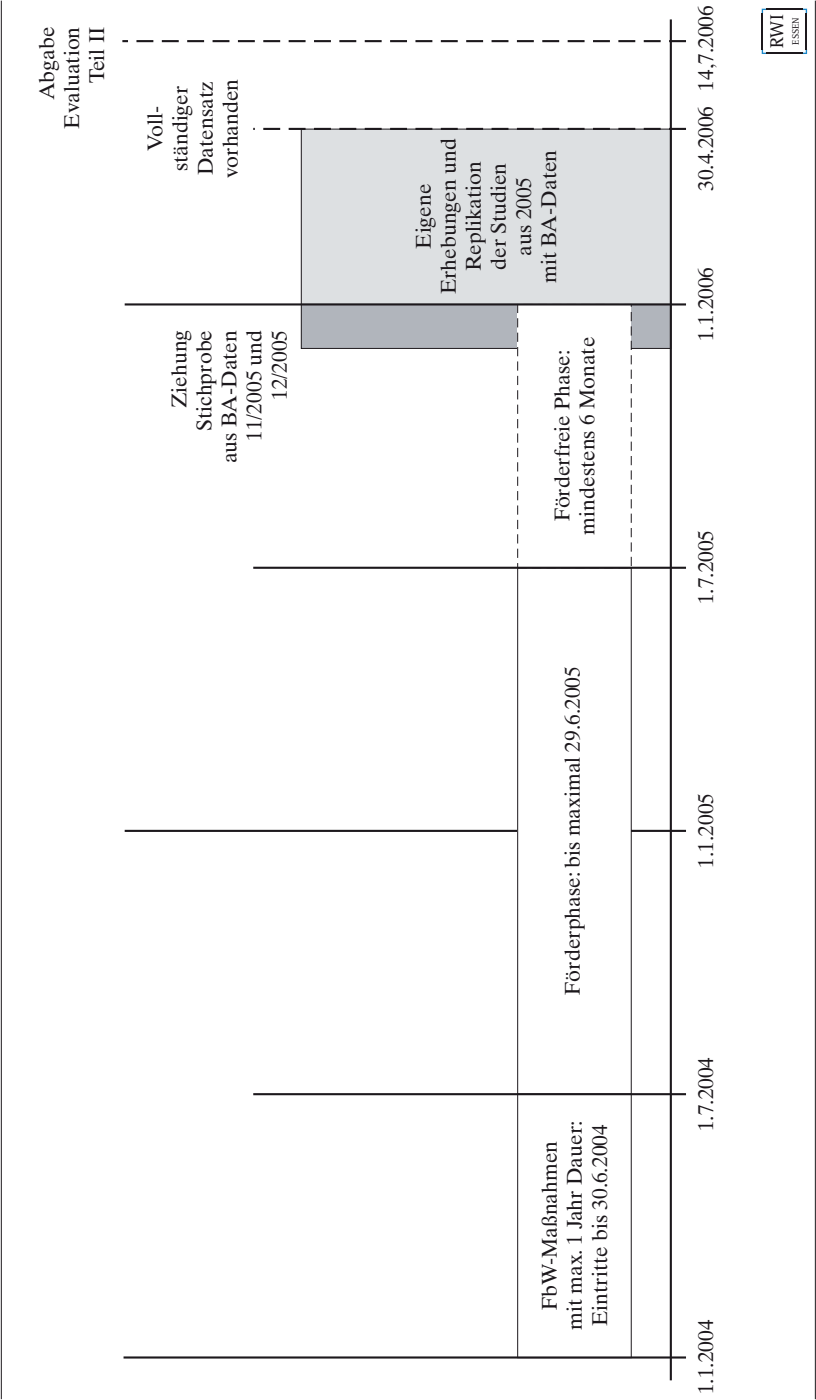


Schaubild 20

Zeitachse II – FbW-Maßnahmen



verändern wird, schlagen wir für Mitte 2006 eine ergänzende Untersuchung des Erfolges von FbW-Maßnahmen mit einer weiteren Teilnehmergruppe vor.

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe*<sup>12</sup> sollte dann basierend auf den Eintritt in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Beginn einer FbW-Maßnahme mit max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen Arbeitnehmern erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im Jahr 2005 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 20). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang eine erneute *Trägerbefragung* durchzuführen, die die zusätzlich notwendigen Informationen zur Umsetzung der FbW-Maßnahmen dort erheben soll. Auf eine derartige Befragung kann verzichtet werden, wenn die von Arbeitsamt und Maßnahmeträger zu erstellende Bilanz sämtliche relevanten Informationen enthält.

#### 3.1.4 Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

Die Zusammenlegung von ABM und SAM sowie die Vereinfachung der Administration dieser Maßnahmen soll am 1. Januar 2004 in Kraft treten. Für den zweiten Evaluationsbericht ist es daher möglich, den Erfolg im neuen Regelungskontext sowie die Wirkung der Neuregelung an sich zu untersuchen.

Hierfür sollte die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritt in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung in einer ABM- oder SAM von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

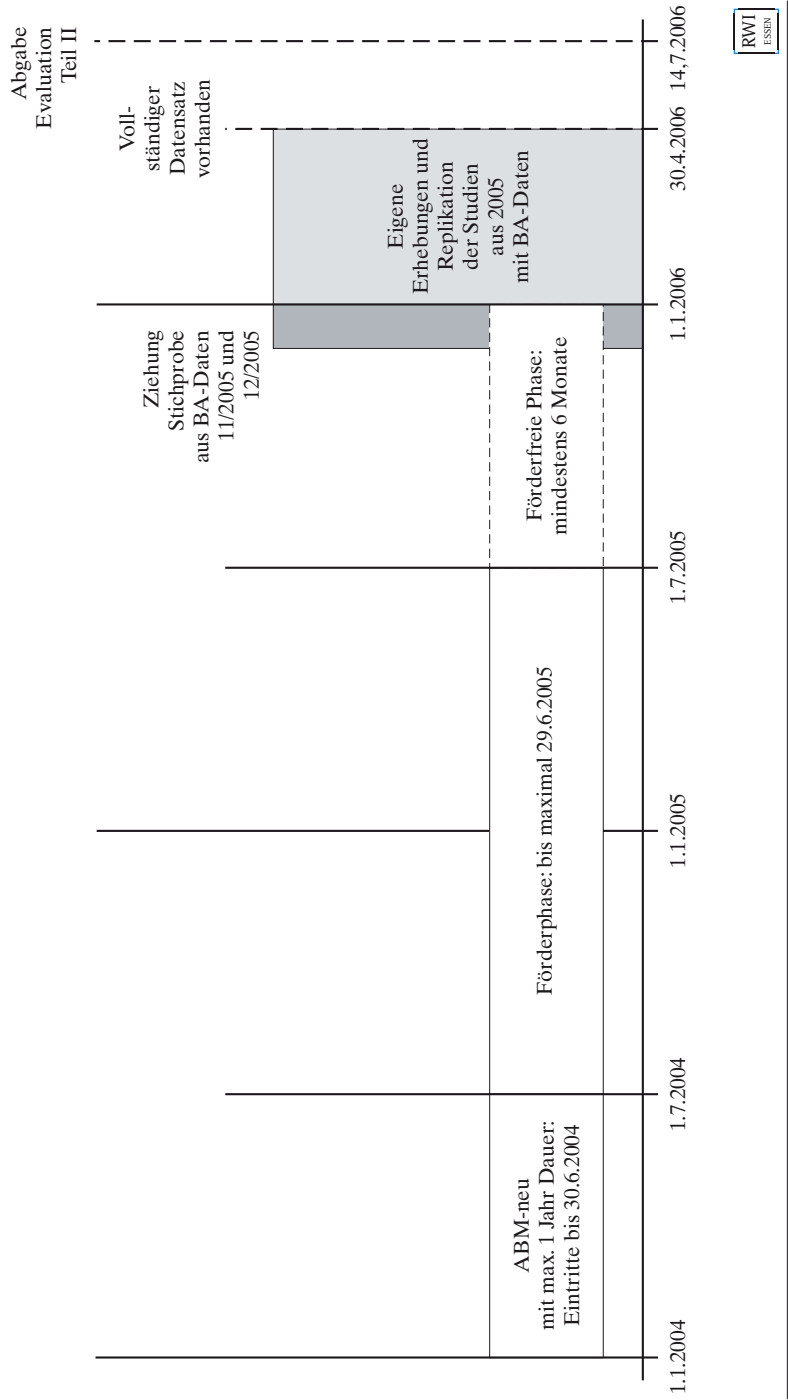
Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im zweiten Halbjahr 2005 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 21). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße.

---

<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass eine hinreichend hohe Anzahl an Förderfällen für die jeweiligen FbW-Maßnahmetypen (vgl. die Typologie in Abschnitt 6.2 im vierten Kapitel) erreicht wird.

Schaubild 21

Zeitachse II – ABM-neu



Mit Hilfe dieser nach dem gleichen Konzept aufgebauten Stichprobe wie der des Vorjahres (Maßnahmen im alten Regelungskontext) ist es nun auch möglich, den oben vorgeschlagenen *difference in differences*-Ansatz für die Beurteilung des Erfolgs durchzuführen.

### 3.1.5 Trägermaßnahmen (Integrationsverträge)

Da dieses Instrument erst zum 1. Januar 2003 eingeführt wurde, ist es durchaus möglich, dass sich eine hinreichend hohe Anzahl an Maßnahmen und Förderfällen erst im Laufe der Zeit ergibt. Daher erscheint es sinnvoll, für den zweiten Evaluationsbericht ebenfalls eine Stichprobe zu ziehen und den Erfolg zu untersuchen.

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte auch hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Eintritt in eine Trägermaßnahme von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im Jahr 2005 über einen mindestens sechsmontatigen Zeitraum nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 22). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang eine erneute *Trägerbefragung* durchzuführen, die die zusätzlich notwendigen Informationen zu Inhalten und Durchführung der Trägermaßnahmen erhebt.

### 3.1.6 Förderung der Existenzgründung

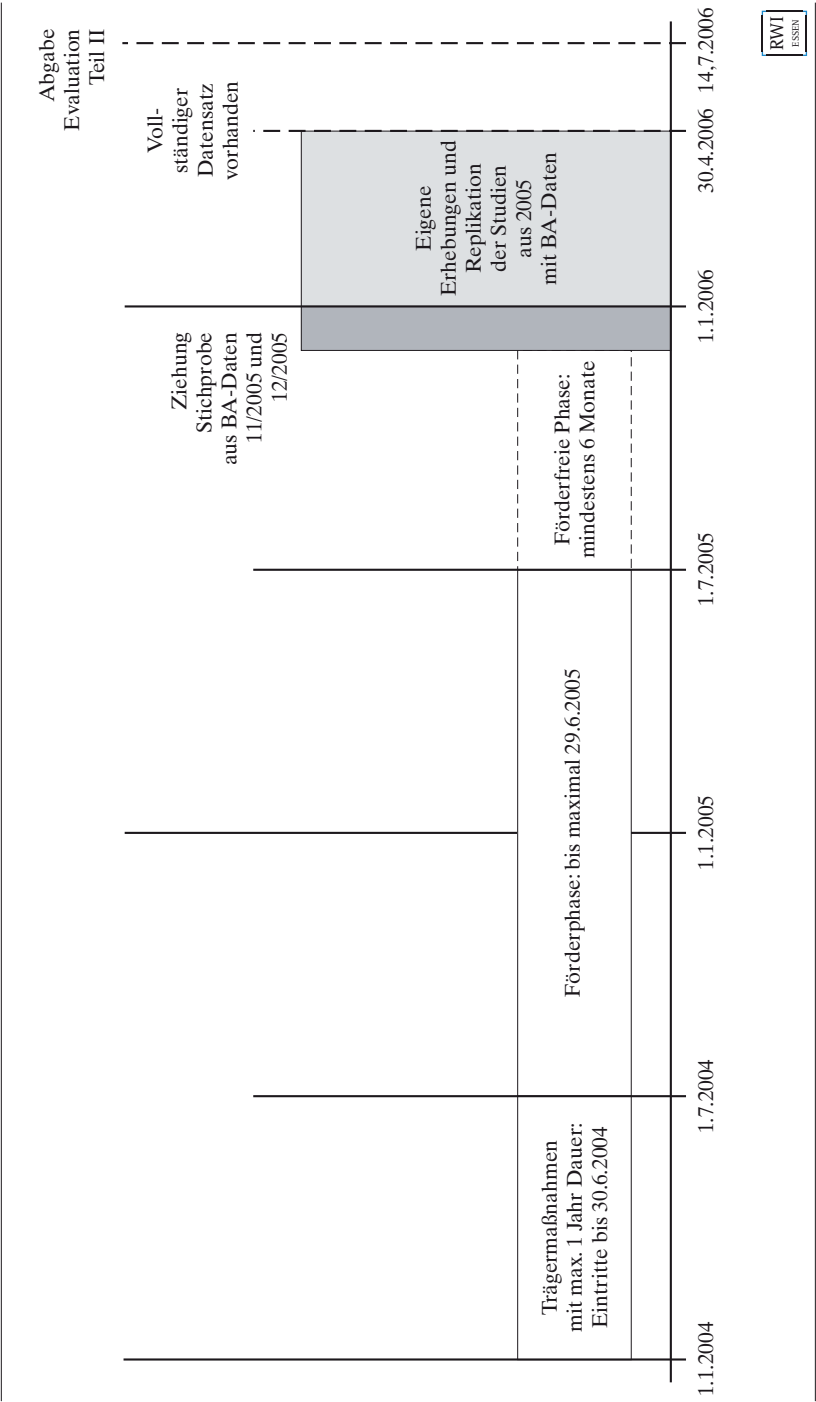
Im Hinblick auf das Stichprobenkonzept müssen die beiden Förderarten *Ich-AG* und *Überbrückungsgeld* wiederum getrennt voneinander behandelt werden, da die Förderdauer erheblich variiert.

#### 3.1.6.1 Förderung durch Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)

Die Förderung durch einen Existenzgründungszuschuss kann bis zu drei Jahre andauern. Sie muss jedes Jahr erneut beantragt werden. Keine weitere Förderung erhalten Existenzgründer, deren erwartetes Jahreseinkommen zu hoch ist, und solche, die ihre Unternehmung einstellen mussten. Da diese Maßnahme erst zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, bedeutet dies, dass bis Mitte 2006 lediglich untersucht werden kann, ob die zwischen 1. Januar 2003 und

Schaubild 22

Zeitachse II – Trägermaßnahmen





31. Oktober 2003 in die Förderung eingetretenen Existenzgründer nach dem *zweiten* und die zwischen 1. November 2004 und 31. Oktober 2004 in die Förderung eingetretenen Existenzgründer nach dem *ersten* Förderjahr weiterhin selbständig erwerbstätig sind.

Für die Eintritte in die Maßnahme zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Oktober 2003 existiert bereits eine Stichprobe aus dem Jahr 2005 (ebenso wie eine Teilstichprobe der Eintritte im ersten Halbjahr 2003). Die Ziehung der zweiten *Teilnehmerstichprobe* sollte basierend auf den Eintritten in die Maßnahme zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Oktober 2004 (d.h. Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, die durch einen Existenzgründungszuschuss gefördert wird) erfolgen. Die in dieser Stichprobe enthaltenen Existenzgründer mussten bis zum 31. Oktober 2005 mindestens einen Antrag auf Weiterförderung stellen. Aus dieser Stichprobe kann dann wiederum eine Teilstichprobe derjenigen entnommen werden, die eine Förderung im ersten Halbjahr 2004 erhalten haben (Schaubild 23).

Für die Teilstichprobe der im ersten Halbjahr 2004 Geförderten muss die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgen, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Sowohl für die beiden gesamten als auch die beiden Teilstichproben müssen dann diejenigen Geförderten hinsichtlich ihres aktuellen Erwerbsstatus befragt werden, die nach dem ersten bzw. zweiten Förderjahr keine weitere Förderung erhielten. Für alle anderen Existenzgründer kann angenommen werden, dass sie weiterhin selbständig erwerbstätig sind.

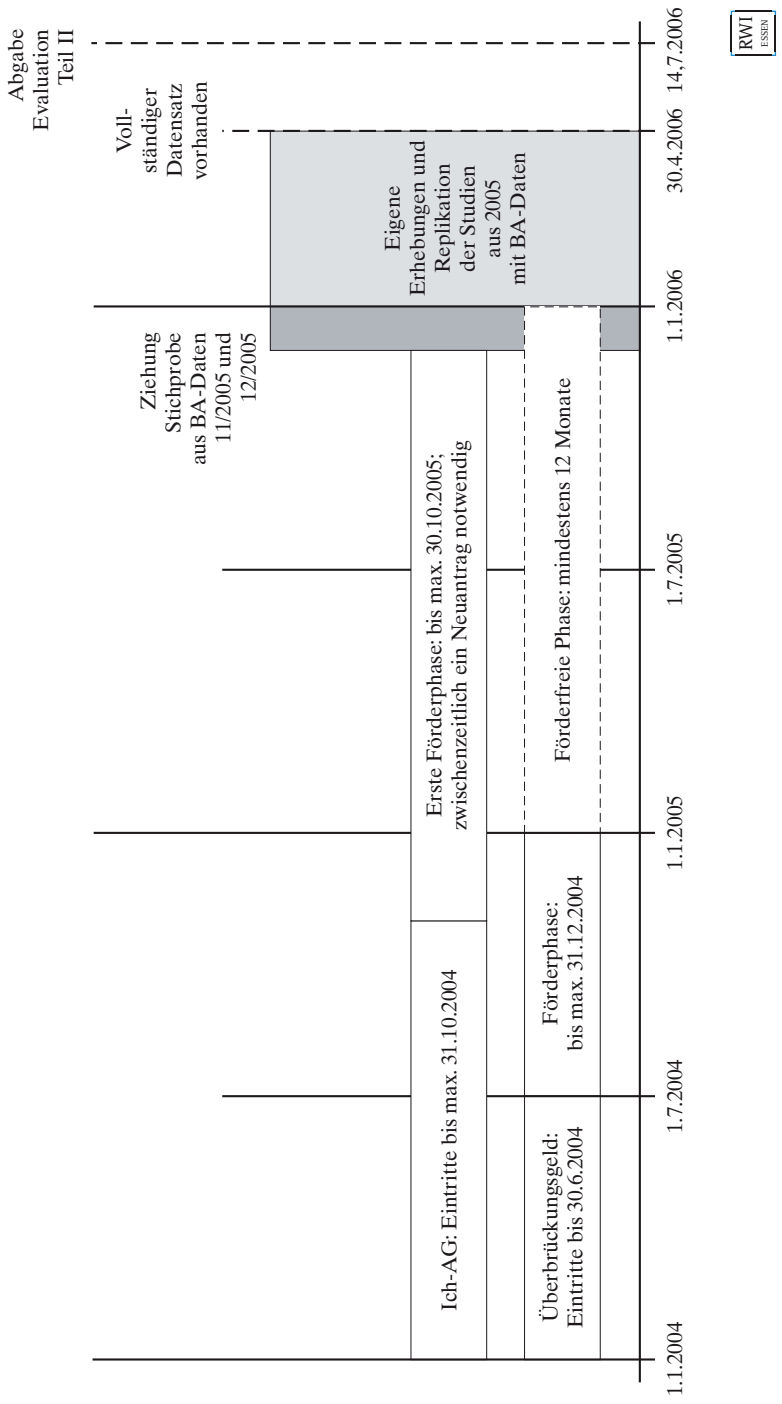
### 3.1.6.2 Förderung durch Überbrückungsgeld

Auch hier bietet es sich aus Gründen der Einheitlichkeit der Evaluation an, für den zweiten Evaluationsbericht eine weitere Untersuchung des Erfolgs durchzuführen. Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte nun basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Aufnahme einer durch Überbrückungsgeld geförderten selbständigen Tätigkeit) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Bei einer Dauer der Förderung von sechs Monaten bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer über einen mindestens zwölfmonatigen Zeitraum nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 23). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist die zentrale Erfolgsgröße.

Schaubild 23

Zeitachse II – Förderung der Existenzgründung



Die Vergleichsgruppe der im Rahmen der KfW-Programme *Start-Geld* und *Micro-Darlehen* anderweitig geförderten Arbeitnehmer muss aus den Datenbeständen der KfW zu Eintritten in diese Maßnahmen im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Aufnahme einer derartigen Förderung) gezogen werden. Da diese Daten nur wenige Charakteristika der Geförderten enthalten, muss bei der Befragung ein erweiterter Fragebogen zum Einsatz kommen, der eine vollständige Erhebung aller notwendigen Daten vorsieht. Dieser Fragebogen muss auch eine Frage zur Parallelförderung durch Arbeitsamt und KfW enthalten. Des Weiteren müssen die durch das Arbeitsamt bzw. die KfW geförderten Existenzgründer ergänzend zu eventuell in Anspruch genommenen Beratungsleistungen und anderen Charakteristika ihrer Existenzgründung (Abschnitt 4.2 im dritten Kapitel) befragt werden.

### 3.1.7 Mini- und Midi-Jobs

Hierbei muss wiederum zwischen der Evaluation auf der Ebene individueller Arbeitnehmer und der auf Unternehmensebene unterschieden werden.

#### *Evaluation auf Arbeitnehmerebene*

Die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* sollte hier basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im Zeitraum 1. Januar 2004 bis 30. Juni 2004 (d.h. Aufnahme eines Mini- oder Midi-Jobs durch einen arbeitslosen Arbeitnehmer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten.

Für die Beurteilung der möglichen „Brückenfunktion“ eines Mini-Jobs sollten beide Gruppen über einen Zeitraum von einem Jahr beobachtet werden und in ihrem Arbeitsmarktstatus während und am Ende dieses Zeitraums verglichen werden (Schaubild 24).

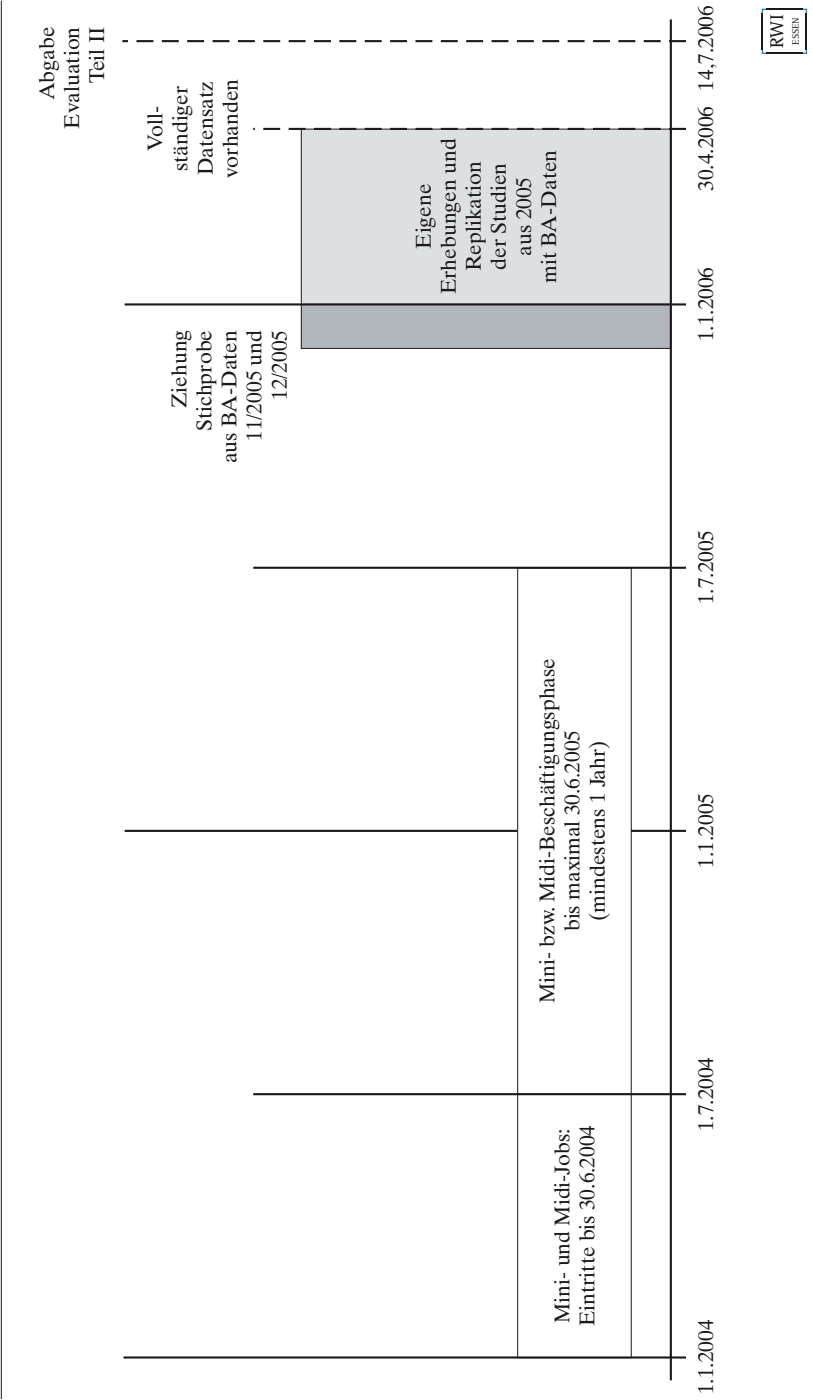
#### *Evaluation auf Unternehmensebene*

Wie in Abschnitt 3.1 und 3.2 im vierten Kapitel dargestellt, sollen die Wirkung der Neuregelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und die Einführung von Midi-Jobs auch auf Unternehmensebene evaluiert werden. Hierzu ist im ersten Quartal 2006 eine weitere Unternehmensbefragung notwendig, die alle in Abschnitt 2 im dritten Kapitel beschriebenen Informationen erheben muss, insbesondere die Anzahl an geringfügig bzw. im Midi-Bereich Beschäftigten für den Zeitraum 2005.

Es sollte dabei aus Gründen der Vergleichbarkeit auf die gleiche Stichprobe an Unternehmen zurückgegriffen werden, die in der ersten Befragungswelle 2005 verwendet wurde (s.o.). Außerdem müssen wiederum Informationen zur

Schaubild 24

Zeitachse II – Mini- und Midi-Jobs



Kontaktsituation zwischen Unternehmen und Arbeitsämtern ermittelt werden<sup>13</sup>, die für die Prozess- und Implementationsanalyse im Bereich Vermittlung benötigt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass unser Vorschlag auch für den zweiten Evaluationsbericht einen weitgehend einheitlichen Rahmen für den Aufbau der Datensätze vorsieht, die für die von *Konsortium I* durchzuführenden Analysen benötigt werden. Insbesondere ist für die Ziehung der Teilnehmerstichprobe der Instrumente

- Eingliederungszuschüsse,
- FbW-Maßnahmen,
- ABM/SAM,
- Trägermaßnahmen (Integrationsverträge),
- Überbrückungsgeld,
- PSA\_2,

der Eintritt in die jeweilige Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 relevant. Dies impliziert, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitsloser für diese Instrumente nur *einmalig* erfolgen muss. Für die von *Konsortium I* durchzuführenden Analysen ist zusätzlich eine separate Teilnehmer- und Vergleichsgruppenziehung für die Evaluierung der Mini- und Midi-Jobs notwendig.

Die nachfolgenden Abschnitte enthalten die jeweiligen Stichprobenkonzepte für die von *Konsortium II* durchzuführenden Untersuchungen.

### 3.1.8 Vermittlung

Für die Durchführung der Verweildaueranalysen, d.h.

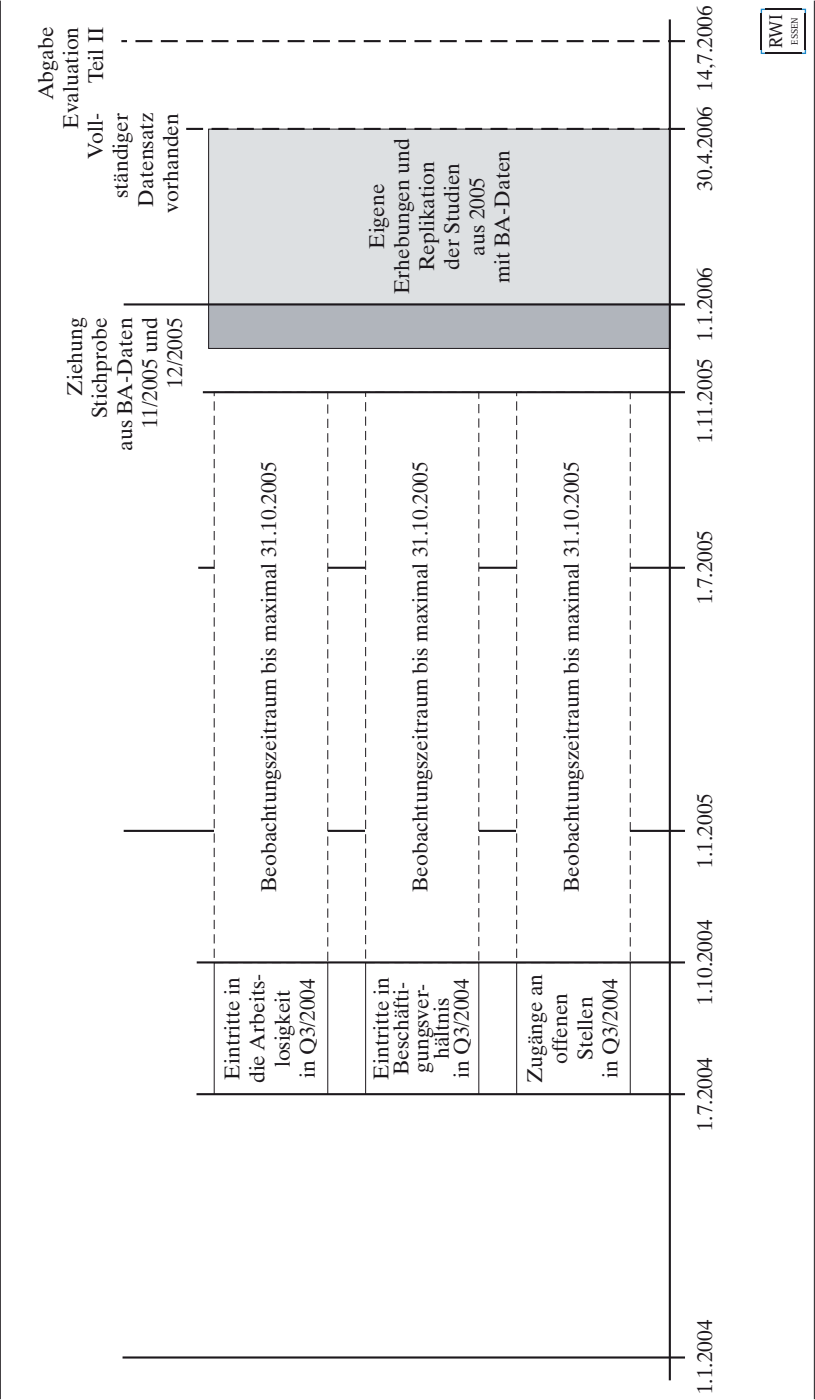
- (i) der Verweildauer in Arbeitslosigkeit,
- (ii) der Laufzeit offener Stellen und
- (iii) der Verweildauer in Beschäftigung

schlagen wir vor, die in 2005 aufgebauten Datensätze um jeweils eine „Eintrittskohorte“ zu erweitern.

<sup>13</sup> Das BMWA hat am 9. Oktober 2003 eine Studie ausgeschrieben, die unter anderem die Erhebung der Kontaktsituation zwischen Arbeitsämtern und Arbeitgebern umfasst. Falls die im Rahmen der vorgesehenen CATI-Erhebungen gewonnen Daten bis Mai 2006 zur Verfügung stehen sollten, so können sie für die o.g. Analyse zusätzlich verwendet werden.

Schaubild 25

Zeitachse II – Verweildauer in Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sowie Laufzeit offener Stellen



Für die *Erweiterung der Untersuchung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit* ist eine zusätzliche Stichprobenziehung aus den Eintritten in die Arbeitslosigkeit im Q3/2004 notwendig. Diese neue „Eintrittskohorte“ wird dann ebenfalls 13 Monate (jedoch längstens bis Oktober des Folgejahres) hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus beobachtet (Schaubild 25).

Für die Erweiterung der Untersuchung zur *Laufzeit offener Stellen* muss eine weitere „Zugangskohorten“ an offenen Stellen gezogen werden. Auch hier schlagen wir das dritte Quartal 2004 vor (Schaubild 25). Die Dauer, bis diese neu gemeldeten offenen Stellen besetzt sind, ist die zentrale Ergebnisgröße.

Schließlich muss für die Erweiterung der Untersuchung der *Verweildauer in Beschäftigung* eine zusätzliche Stichprobe aus den Eintritten in ein Beschäftigungsverhältnis im Q3/2004 gezogen werden. Diese „Eintrittskohorte“ wird analog zu den Eintritten in die Arbeitslosigkeit 13 Monate (jedoch längstens bis Oktober des Folgejahres) hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus beobachtet (Schaubild 25).

Die „Eintrittskohorten“ an Arbeitslosen bzw. Beschäftigten müssen dann hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus befragt werden. Hierbei sollten wie in Abschnitt 1.8 im sechsten Kapitel bereits erläutert alle notwendigen Partner- und Kinderinformationen erhoben werden, und die Analyse sollte diesen vollständigen Datensatz mit dem für die „Eintrittskohorten“ Q3/2003 vergleichen.

#### *Vermittlungsgutschein*

Für den zweiten Evaluationsbericht kann unseres Erachtens auf eine Erweiterung der Evaluation von Vermittlungsgutscheinen aus Praktikabilitäts- und Kostengründen verzichtet werden. Falls dennoch eine Untersuchung intendiert ist, sollte die erneute Stichprobenziehung analog zu der aus dem Jahr 2003 aufgebaut werden, damit Vergleichbarkeit gewährt ist.

Für Evaluation der Wirkung der Hartz-Reformen auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen ist eine Analyse auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke vorgesehen. Da diese sich wesentlich einfacher erweitern lässt (kein zusätzlicher Datenerhebungsaufwand nötig), sollte der Evaluator „Makro“ die Untersuchung aus dem Jahr 2005 fortführen.

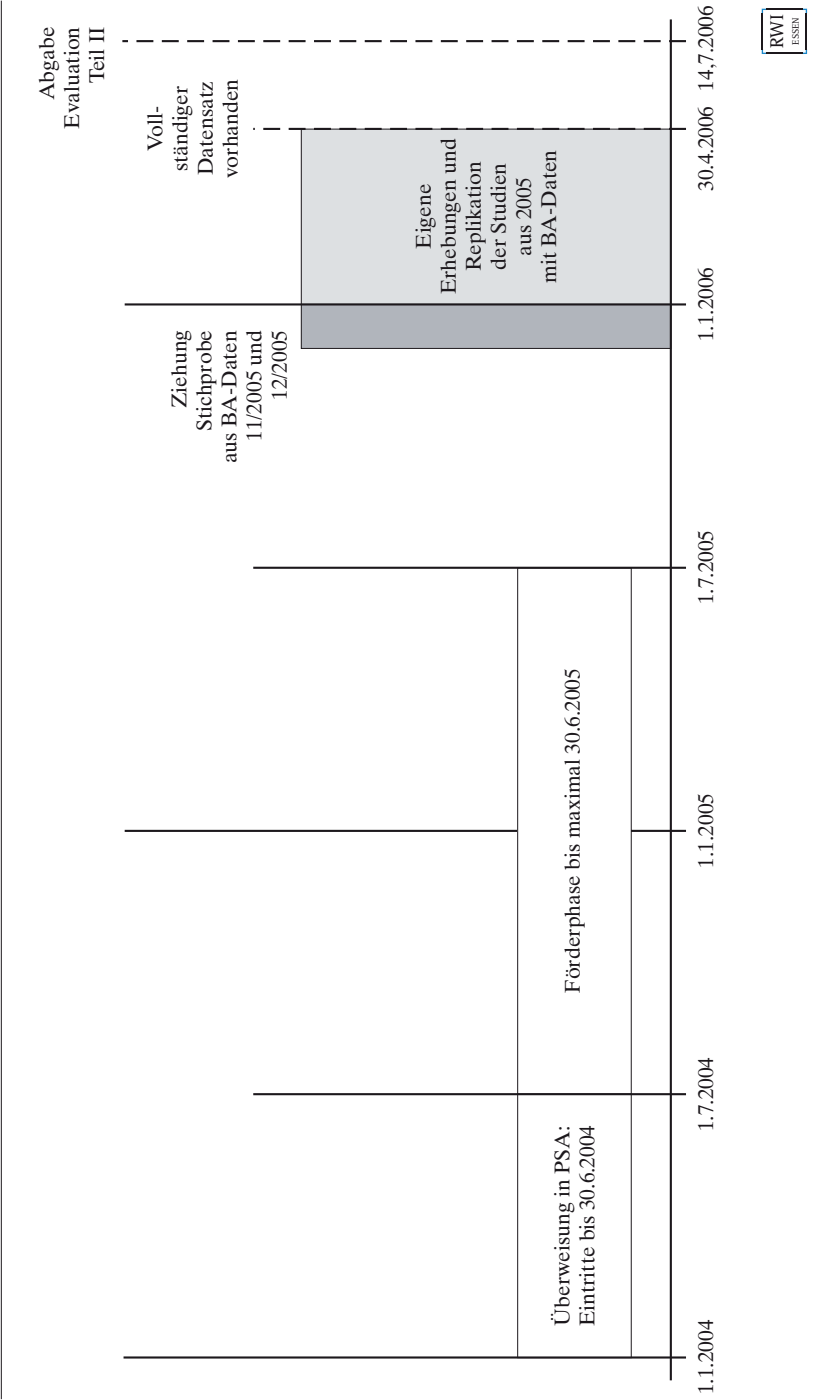
Informationen zur Kontaktsituation zwischen Arbeitgebern und Arbeitsämtern, die für die Prozess- und Implementationsanalyse im Bereich Vermittlung notwendig sind, werden im Rahmen der Unternehmensbefragung zu Mini- und Midi-Jobs durch den zentralen Datendienstleister mit erhoben.

### 3.1.9 Personal-Service-Agenturen

Für die Evaluation der PSA ist es unseres Erachtens im zweiten Bericht nicht mehr notwendig, eine separate Evaluation des *Vorschlages* für eine PSA-

Schaubild 26

Zeitachse II – Personal-Service-Agenturen





Überweisung durchzuführen. Die Wirkung der *tatsächlichen* Überweisung in eine PSA hingegen sollte auch 2006 Gegenstand der Analyse sein.

Hierfür bieten sich analog zum Jahr 2005 zwei Möglichkeiten an. Da wiederum ein Vergleich der Wirkung einer PSA-Überweisung mit anderen Instrumenten (z.B. Förderung durch Eingliederungszuschuss) vorgesehen ist, kann zum einen die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im Zeitraum 1. Januar 2004 bis 30. Juni 2004 (d.h. Überweisung in eine PSA) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der *Vergleichsgruppe* ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber nicht in eine PSA überwiesen wurden und auch sonst keine Förderung erhielten. Dies würde bedeuten, dass erneut auf die gleiche Vergleichsgruppe zurückgegriffen werden kann, die für die Evaluation mehrerer anderer Instrumente ebenfalls benutzt wird (Schaubild 26).

Alternativ könnte eine längere Eintrittsphase für die Ziehung der Teilnehmerstichprobe zugrundegelegt werden. Da die Erfolgsgröße eine Beschäftigungsaufnahme innerhalb des Zeitraums, in dem eine Person an eine PSA überwiesen wurde bzw. direkt im Anschluss daran (im Monat danach) ist, erscheint es prinzipiell möglich, alle Überweisungen des Jahres 2004 zu benutzen und die Vergleichsgruppe aus allen ungefördernten Arbeitslosen dieses Jahres zu ziehen. Diese Vorgehensweise bedeutet aber auch, dass eine zusätzliche Vergleichsgruppe gezogen werden muss. Da PSA im Jahr 2004 bereits seit einiger Zeit eingerichtet sind, erscheint es nicht notwendig, diesen zusätzlichen Erhebungsaufwand in Kauf zu nehmen. Wir plädieren daher für eine Umsetzung der ersten Möglichkeit.

### 3.1.10 Förderung der Leiharbeit

Eine Evaluation der Effektivität der Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz würde einen unverhältnismäßig hohen Erhebungsaufwand bedeuten. Wir schlagen deshalb vor, die Analyse dieser Neuregelung auf eine Erweiterung der rein deskriptiven Studie aus dem Jahr 2005 zu beschränken.

### 3.1.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsvorschriften

Eine Erweiterung der Untersuchung zur Veränderung der Zumutbarkeitsvorschriften aus dem Jahr 2005 erscheint nicht notwendig, da dort schon ein recht langer Zeitraum nach der Reform betrachtet wurde. Ein weiterer Erhebungsaufwand erscheint uns daher nicht vertretbar.

### 3.1.12 Meldepflicht

Hierfür ist eine Fortsetzung der Analyse auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke vorgesehen, die vom Evaluator „Makro“ durchgeführt werden sollte (s.u.).

### 3.1.13 Sperrzeit

Ein Teil der Neuregelung der Sperrzeiten trat zum 1. Januar 2003 in Kraft. Ein weiterer Teil wird voraussichtlich im Jahr 2004 in Kraft treten. Da die Ergänzung der Datenerfassung um das Fehlverhalten (mit und ohne Sanktion) etwas Zeit benötigt, sollte die Evaluation dieser Reformkomponente für den zweiten Evaluationsbericht vorgesehen werden. Das Konzept sieht hierfür zwei Untersuchungen vor:

- (i) zur Wirkung der glaubwürdigeren Androhung und
- (ii) zur Wirkung der Verhängung einer Sperrzeit (nach der Neuregelung).

#### *Ad (i): Wirkung der glaubwürdigeren Androhung*

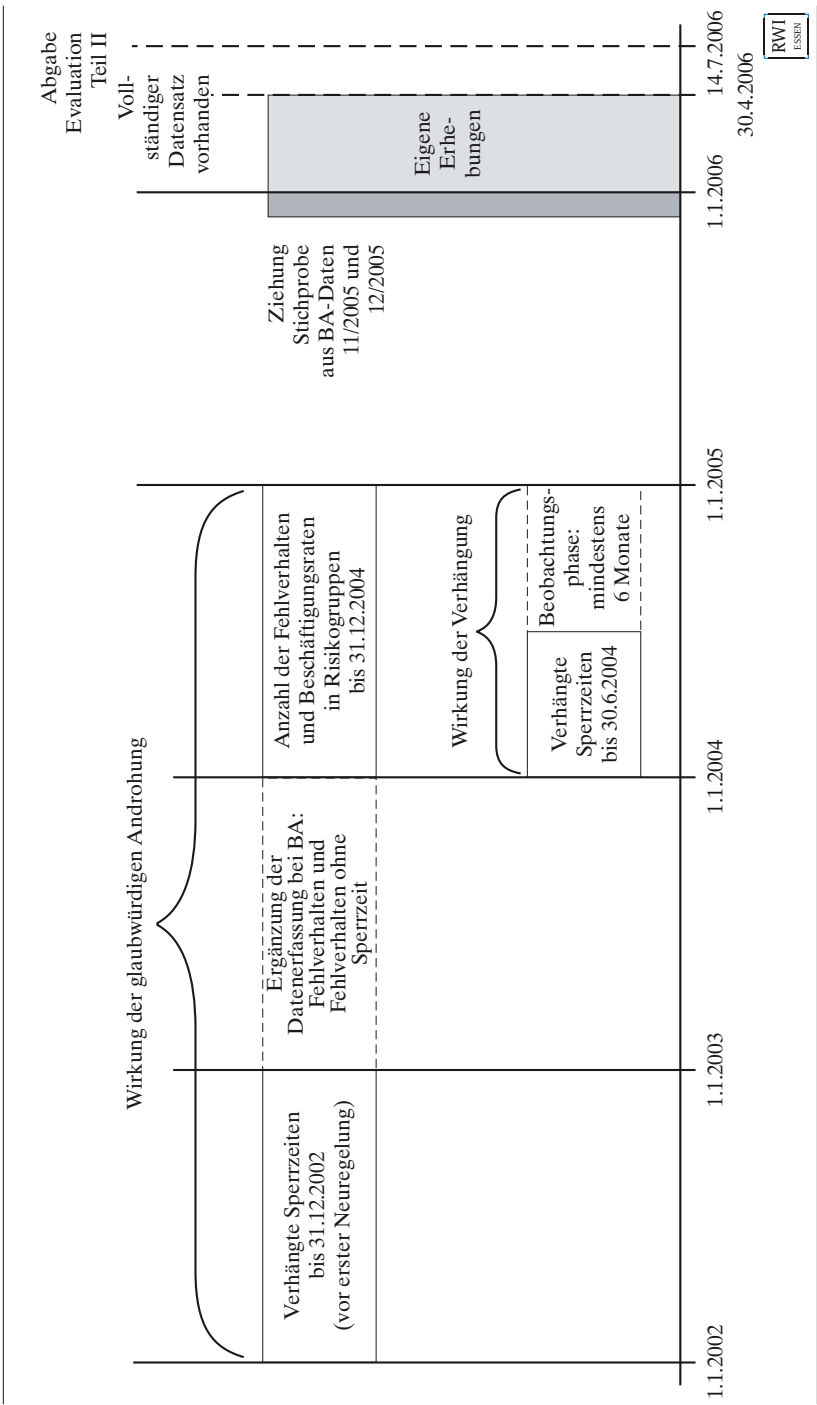
Hierzu muss aus den Daten der BA eine Stichprobe aus allen Sperrzeiten des Jahres 2002 gezogen werden, um die Determinanten der in Abschnitt 2.1 im vierten Kapitel beschriebenen „Risikogruppe“ zu identifizieren. Für diese müssen dann im Jahr 2004 die Anzahl der Fehlverhalten bzw. die Beschäftigungsquoten ermittelt werden (Schaubild 27). Falls die Ergänzung der Datenerfassung Anfang 2004 noch nicht abgeschlossen sein sollte, würde sich der Zeitraum für die Beobachtung der Fehlverhalten und Beschäftigungsquoten der Risikogruppe entsprechend verkürzen. Da in den Daten der BA zu Beginn des Jahres 2006 der Arbeitsmarktstatus bis Ende 2004 enthalten ist, ist für diese Untersuchung keine ergänzende Erhebung notwendig, sofern wiederum auf die umfassenden Partner- und Kinderinformationen verzichtet wird.

#### *Ad (ii): Wirkung der Verhängung einer Sperrzeit (nach der Neuregelung)*

Für diese Untersuchung wird vorgeschlagen, eine „Teilnehmerstichprobe“ (Teilnehmer sind in diesem Zusammenhang Personen, bei denen eine Sperrzeit verhängt wurde) aus den im ersten Halbjahr 2004 verhängten Sperrzeiten zu ziehen. Für die Vergleichsgruppe muss eine Stichprobe aus denjenigen arbeitslosen Arbeitnehmern gezogen werden, die sich im ersten Halbjahr 2004 ein Fehlverhalten haben zu schulden kommen lassen, das nicht durch eine Sperrzeit geahndet wurde (diese Information muss, wie in 4.1.3 im dritten Kapitel dargestellt, zusätzlich erfasst werden). Beide Gruppen können dann für mindestens sechs Monate danach hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus in den Daten der BA beobachtet werden. Dieser Beschäftigungsstatus ist die zentrale Ergebnisgröße der vorgeschlagenen Untersuchung.

Schaubild 27

**Zeitachse II – Neufassung der Sperrzeitregelung**



### 3.1.14 Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld

Die Umgestaltung präventiver Instrumente (Transferleistungen) soll erst zum 1. Januar 2004 in Kraft treten. Da die Förderdauer bis zu einem Jahr betragen kann, ist Mitte 2006 erstmals eine Evaluation dieser Instrumente im neuen Regelungskontext möglich. Für die Umsetzung des vorgeschlagenen *differences in differences*-Ansatzes wurde 2005 bereits die Wirkung der „Vorgängermaßnahmen“ von Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld untersucht.

Um den Ziehungs- und Befragungsaufwand möglichst gering zu halten, sollte für den zweiten Evaluationsbericht die Ziehung der *Teilnehmerstichprobe* (jeweils getrennt) basierend auf den Eintritten in die Maßnahme im ersten Halbjahr 2004 (d.h. Aufnahme einer Beschäftigung in einer Transfermaßnahme bzw. Bezug von Transferkurzarbeitergeld von max. einem Jahr Dauer) erfolgen. Dies bedeutet, dass die Ziehung der Vergleichsgruppe ungeförderter Arbeitnehmer aus denjenigen erfolgt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 30. Juni 2004 arbeitslos waren, aber keine Förderung erhielten. Damit ist hier ebenfalls keine separate Vergleichsgruppenbefragung nötig, da diese mit der anderer Untersuchungen übereinstimmt.

Bei einer Dauer der Förderung von max. einem Jahr bedeutet dies, dass die geförderten Arbeitnehmer im Jahr 2005 mindestens sechs Monate nach Ablauf der Förderung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden können (Schaubild 28). Ihr Arbeitsmarktstatus in diesem Zeitraum ist zentrale Erfolgsgröße.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang eine erneute *Trägerbefragung* durchzuführen, die die zusätzlich notwendigen Informationen zu den Inhalten und zur Durchführung der Maßnahmen erhebt. Diese können zu Vergleichen mit den im Jahr 2005 erhobenen Informationen zu Sozialplanmaßnahmen verwendet werden.

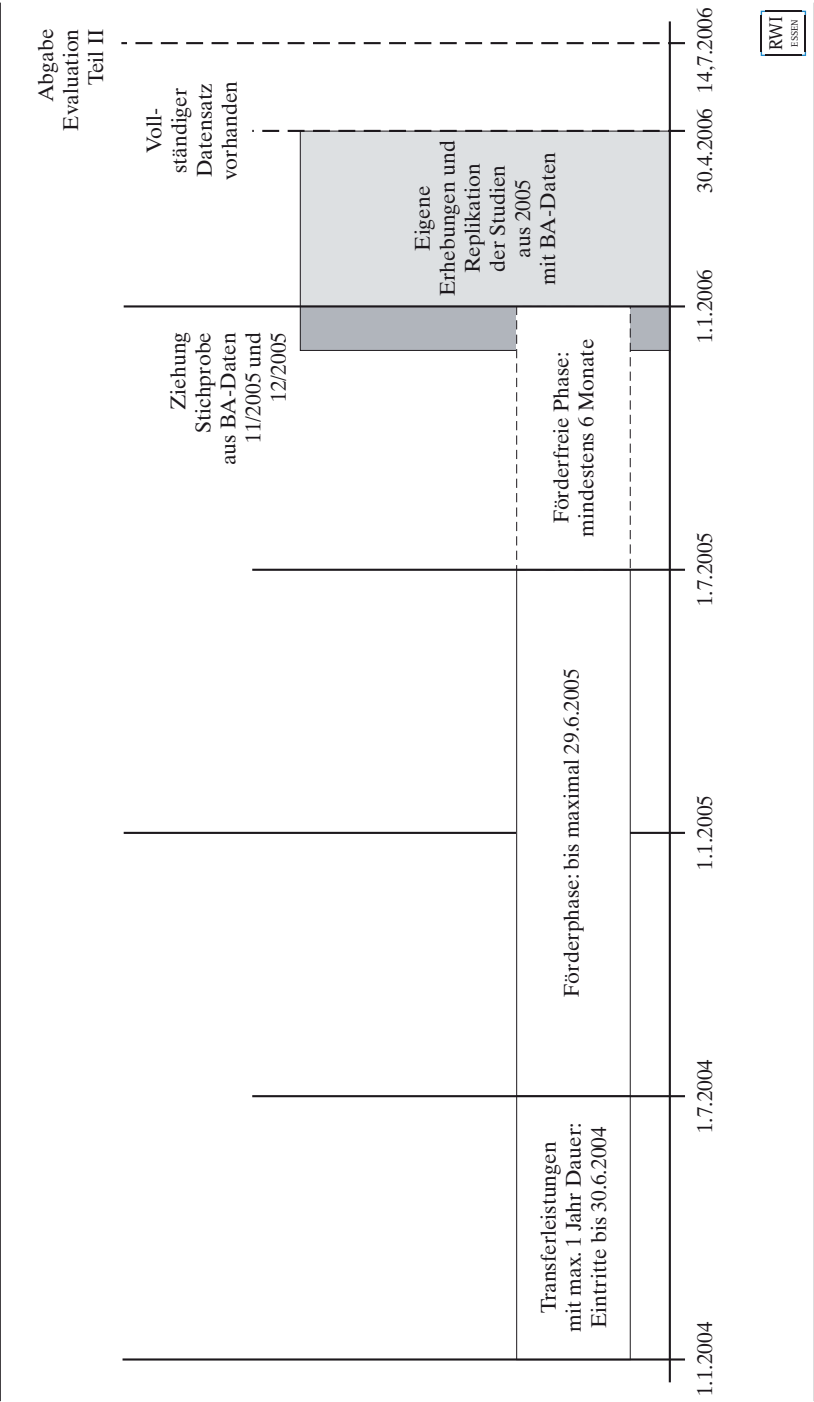
### 3.1.15 Spezielle Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer

Neben einer Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer trat für ältere Arbeitnehmer am 1. Januar 2003 die Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse und eine Maßnahme zur Entgeltsicherung in Kraft. Wie erläutert wird die Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer aufgrund der langen Übergangsfrist erst am 1. Februar 2006 wirksam. Eine Evaluierung dieser Maßnahme ist daher erst ab 2007 möglich.

Die Wirkung der Maßnahme zur *Entgeltsicherung* wurde bereits im Jahr 2005 hinreichend untersucht, eine Erweiterung erscheint nicht sinnvoll.

Schaubild 28

**Zeitachse II – Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld**



Für die Untersuchung der Änderung der Regelung über befristete Arbeitsverhältnisse schlagen wir Folgendes vor: Das Merkmal „Befristung“ ist in den Daten der BA nicht enthalten. Um einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für Erhebungen zu vermeiden, sollte die Evaluation dieser Neuregelung mit den Daten des *Mikrozensus* 2002 und 2003 durchgeführt werden. Hierfür ist das in Abschnitt 4.2 im vierten Kapitel dargestellte Konzept umzusetzen.

### 3.1.16 Arbeitslosengeld II

Die Evaluation der Wirkung des Bezugs von ALG II im Vergleich mit *Arbeitslosenhilfe* wurde bereits im Jahr 2005 umfassend durchgeführt. Da die Übergangsfrist für Arbeitslosenhilfebezieher, die für die Evaluation nutzbare Variation erzeugt, lediglich bis Ende 2004 andauert, erscheint eine weitere Analyse im Jahr 2006 nicht angebracht.

Für die Erweiterung der Evaluation von ALG II-Bezug im Vergleich zu *Sozialhilfe* kann die im *Juli 2003* gezogene Stichprobe von bei der BA gemeldeten Sozialhilfeempfängern auch im Jahr 2004 hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus befragt werden. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, eine weitere „Kohorte“ an Sozialhilfebeziehern, nämlich aus dem Bestand im *Januar 2004*, zu beobachten. Hierfür ist das gleiche Ziehungs- und Befragungskonzept anzuwenden, wie für die erste „Kohorte“.

## 3.2. Makroökonomische Analyse

Für den Evaluationsbericht Mitte 2006 muss der Evaluator „Makro“ die Untersuchungen, die er für den Bericht Mitte 2005 durchgeführt hat, mit den um das Jahr 2005 erweiterten Daten wiederholen. Hierbei erscheint eine Analyse zur Verschärfung der Meldepflicht erlässlich. Im einzelnen bedeutet dies:

- Evaluation der Wirkung der Hartz-Reformen auf die Attraktivität von Vermittlungsgutscheinen (Abschnitt 1 im vierten Kapitel, *ad (vi)*)
- Analyse der Verdrängungswirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Abschnitt 6.1 im vierten Kapitel, *ad (iii)*)
- Analyse der Wirkung der Arbeitsmarktpolitik (Abschnitt 2 im fünften Kapitel).

Für diese Untersuchungen wird die Vorgehensweise bereits umfassend dargestellt. Es sind lediglich die oben beschriebenen Daten notwendig; es müssen keine zusätzlichen Befragungen durchgeführt werden.

## 4. Stichprobenplan

Das vorgeschlagene Konzept zur Evaluation der Hartz-Reformen geht von einem ganzheitlichen Ansatz aus, bei dem – da die benötigten Verbleibsdaten

Tabelle 1

Stichprobenplan

Nr.	Welle	Zielgruppe	West						Ost						Gesamt
			Männer			Frauen			Männer			Frauen			
			-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	
1a	1	181 Arbeitsamtsleiter 2004													181
1b	2	181 Arbeitsamtsleiter 2005													181
2a	1	Durchschnittlich 35 Mitarbeiter je AA 2004													6 335
2b	2	Durchschnittlich 35 Mitarbeiter je AA 2004													6 335
3a	1	Geförderte mit EGZ 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
3b	2	Geförderte mit EGZ 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
4a	1	Geförderte mit FbW 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
4b	2	Geförderte mit FbW 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
5a	1	Geförderte ABM/SAM alt 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
5b	2	Geförderte ABM/SAM alt 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
6a	1	Geförderte Trägermaßnahmen 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
6b	2	Geförderte Trägermaßnahmen 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
7a	1	Überbrückungsgeldbezieher	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
7b	2	Überbrückungsgeldbezieher	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
8a	1	Existenzgründungszuschussbezieher 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
8b	2	Existenzgründungszuschussbezieher 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
9a	1	Arbeitslose Mini-Jobber 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
9b	2	Arbeitslose Mini-Jobber 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
10a	1	Mini-Jobber nicht AL nur Mini-Job 2004	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	3 500
10b	1	Mini-Jobber nicht AL - Nebentätig 2004	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	2 500
11a	2	Mini-Jobber nicht AL nur Mini-Job 2005	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	292	3 500
11b	2	Mini-Jobber nicht AL - Nebentätig 2005	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	2 500
12a	1	Arbeitslose Midi-Jobber 2004	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
12b	2	Arbeitslose Midi-Jobber 2005	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
13a	1	Midi-Jobber 2004	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
13b	2	Midi-Jobber 2005	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
14a	1	Eintrittskohorte AL 2004	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	10 000
14b	2	Eintrittskohorte AL 2005	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833	10 000
15a	1	Verweildauer in Beschäftigung 2004	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
15b	2	Verweildauer in Beschäftigung 2005	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
16a	1	PSA Eintritte 2003	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
16b	2	PSA Eintritte 2004	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	333	4 000
17	1	Transfermaßnahmen (3000/3000)	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	6 000
18a	1	ALG II (Sohi-Bezieher bei AA gemeldet Juli 2003)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	12 000
18b	2	ALG II (Sohi-Bezieher bei AA gemeldet Januar 2004)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	12 000
19a	1	Übergang ALG II Juni 2004 (ALHI bewilligt)	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	8 000

noch Tabelle 1

Stichprobenplan

Nr.	Welle	Zielgruppe	West						Ost						Ge- sam
			Männer			Frauen			Männer			Frauen			
			-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	-25	25-49	50+	
19b	1	ALG II bewilligt Juli 2004	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	667	8 000
20a	1	Vergleichsgruppe AL gemeldet im 1. Halbjahr 2003 ohne Förderung in diesem Zeitraum	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	30 000
20b	2	Vergleichsgruppe AL gemeldet im 1. Halbjahr 2004 ohne Förderung in diesem Zeitraum	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	30 000
20c	1	Vergleichsgruppe Arbeitslose (ohne Mini-Jobs) zwischen 4/2003 und 10/2003 AL gemeldet	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	15 000
21a	1	Unternehmensbefragung zu Mini-Midi und Vermittlungsqualität der AA im 1. Quartal 2005													6000
21b	2	Unternehmensbefragung zu Mini-Midi und Vermittlungsqualität der AA im 1. Quartal 2005													6000
22	1	Vergleichsgruppe KFW-geförderte Gründer													10 000
		insgesamt													308 032



der Arbeitslosen nicht rechtzeitig für die Zwischenbewertung zum Juni 2005 von der BA bzw. dem IAB bereitgestellt werden können – zu allen relevanten Instrumenten eigene Erhebungen sowie Vergleichsgruppenbefragungen durchgeführt werden sollen. Diese Methode ermöglicht es, Quervergleiche zwischen den einzelnen Förderinstrumenten vorzunehmen und die Vergleichsgruppendaten für alle wesentlichen Instrumente parallel einzusetzen, da die Beobachtungszeiträume koordiniert werden können.

Insgesamt sollen 22 Befragungen von Arbeitslosen, Mini- und Midi-Beschäftigten, Existenzgründern, Unternehmen, Arbeitsämtern und Beschäftigten von Arbeitsämtern durchgeführt werden. Tabelle 1 beschreibt:

- die jeweils zu befragende Zielgruppe;
- die Untersuchungsperiode, in die die Befragung fällt (Welle 1: Zwischenbewertung bis Mitte 2005, Welle 2: vorläufige Schlussbewertung bis Mitte 2006);
- die geschichtete Bruttofallzahl der zu Befragenden;
- die Gesamtstichprobengröße.

Insgesamt werden pro Welle rund 150 000 Bruttofälle in die Befragungen einbezogen. Wir schlagen jeweils die Ermittlung von geschichteten Stichproben vor, dies stellt am ehesten sicher, dass auch für Untergruppen im ausreichenden Umfang Netto-Fälle vorhanden sind.



Bei der Größe der erforderlichen Stichprobe bietet es sich aus Kosten- und auch Zeitgründen – die Erhebung muss innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein – an, schriftlich vorzugehen. Es wird eine zweimalige Nachfassaktion vorgeschlagen (d.h. insgesamt drei Befragungswellen). Erfahrungen des IAB im Rahmen der Evaluation des ESF-BA-Programms und des RWI bei der Evaluation der ESF-Länderprogramme zeigen, dass bei der hier anzuspreekenden Zielgruppe Rücklaufquoten von 50 % bis 60 % durchaus zu erreichen sind. Bei der Festlegung der Bruttostichprobe wurde – aus Sicherheitsgründen – von einem Rücklauf von 50 % ausgegangen. Der Umfang wurde also so gewählt, dass auch in diesem Fall genügend Netto-Fälle für die Auswertungen zur Verfügung stehen.

## Siebtes Kapitel

### Zusammenfassende Bewertung

Diese Arbeit enthält ein Konzept für die „Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zur Arbeitsmarktpolitik“. Es bietet einen *einheitlichen* Rahmen für eine *umfassende* Evaluation der Hartz-Reformen, der einem *interdisziplinären* Ansatz folgt. Eine vollständige Umsetzung dieses Konzepts eröffnet die Möglichkeit, erstmals weitreichende und stichhaltige Erkenntnisse für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland zu gewinnen.

Eine vollständige Umsetzung bedeutet aber auch einen hohen logistischen und finanziellen Aufwand. Insbesondere um letzteren etwas zu verringern, lässt das Konzept sowohl eine Herauslösung einzelner Evaluationsschritte (z.B. den Verzicht auf die Durchführung von Effektivitäts- und/oder Prozessanalysen bei einzelnen Instrumenten) als auch den Verzicht auf vollständige Submodule zu. Falls die letztere Option verfolgt werden sollte, ließe sich auf die Evaluation folgender Submodule verzichten:

- Brückenfunktion von Midi-Jobs bei Arbeitslosen;
- Änderung der Zumutbarkeit;
- Vergleich zwischen vom Arbeitsamt geförderten Existenzgründern und KfW-Geförderten;
- Beschränkung der Untersuchung des Bezugs von ALG II im Vergleich zur Sozialhilfe auf eine (anstatt zwei) „Kohorte“.

Unabhängig davon, ob dieses Konzept in seiner schlanken oder seiner vollständigen Form durchgeführt wird, kann es auch in der Zukunft als ein solides Fundament für die Überprüfung und stetige Neuprogrammierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dienen. Da die Bundesregierung nicht nur eine umfassende Reformagenda auf dem Arbeitsmarkt in Gang gesetzt, sondern auch mit dem Auftrag zur Erstellung eines tragfähigen Evaluationskonzepts bereits *vor* der Implementierung der Arbeitsmarktreform Neuland betreten hat, würde dieser zukunftsweisende Schritt mit der Umsetzung des ambitionierten Gesamtkonzepts konsequent fortgesetzt.

## Literaturverzeichnis

- Aakvik, A., J.J. Heckman and E.J. Vytlačil (2000), Treatment Effects for Discrete Outcomes when Responses to Treatment Vary Among Observationally Identical Persons: An Application to Norwegian Vocational Rehabilitation Programs. NBER Technical Working Paper 262. NBER, Cambridge, MA.
- Almus, M., J. Egel, M. Lechner, F. Pfeiffer und H. Spengler (1998), Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonometrische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31: 558–574.
- Angrist, J.D., G.W. Imbens and D.B. Rubin (1996), Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables. *Journal of the American Statistical Association* 91: 444–455.
- Angrist, J.D. and A.B. Krueger (2000), Empirical Strategies in Labor Economics. In O. Ashenfelter and D. Card (eds.), 1277–1366.
- Ashenfelter, O. (1978), Estimating the Effect of Training Programs on Earnings. *Review of Economics and Statistics* 60: 47–57.
- Ashenfelter, O. and D. Card (eds.) (2000), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North Holland, Elsevier.
- Augurzky, B. (2000), Optimal Full Matching. Discussion Paper 310. Department of Economics, University of Heidelberg.
- Bell, B., R. Blundell and J. van Reenen (1999), Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies. *International Tax and Public Finance* 6: 339–360.
- Bellmann, L. and R. Jackman (1996), The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch. In G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schönmann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bellmann, L. and H. Lehmann (1991), *Active Labour Market Policy in Britain and Germany and Long-term Unemployment: An Evaluation*. Paper presented at 3rd EALE Conference, Lund, September 1991.
- Bender, S., B. Fitzenberger und M. Lechner (2002), Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB. In A. Deeke und E. Wiedemann (Hrsg.), Anhang 4.

- Bender, S. and C. Klose (1999), *Back to Work? Comparing the Employment History of Participants and Non-Participants in Publicly Financed Off-the-Job Training*. Beitrag zum Workshop „Evaluation of Active Labour Market Policy in Germany“, Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit, 28. und 29. Oktober 1999.
- Bergemann A., B. Fitzenberger, B. Schultz and S. Speckesser (2000), Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes. *Beihfte der Konjunkturpolitik* 51: 195–244.
- Berlinger, K. (2002), Die Zukunft der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Deutschland. *Arbeit und Beruf* 2002 (4): 97 – 100.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2000), *Kooperation statt Konkurrenz*. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2003), *Handbuch Steuerung der Arbeitsmarktpolitik* – Prinzipien, Methoden und Instrumente. 2. Auflage, Bertelsmann, Gütersloh.
- Blancke, S., C. Roth und J. Schmid (2000), Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Konzept- und Literaturstudie. Arbeitsberichte 157. Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart.
- Blien, U. (1998), Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31: 674–689.
- Blien, U. (2002), Ein Arbeitsmarktgesamtindikator zur regionalen Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik. In G. Kleinhenz (Hrsg.), 335–344.
- Blundell, R. and M. Costas-Dias (2000), Evaluation Methods for Non-experimental Data. *Fiscal Studies* 21: 427–468.
- Brinkmann, C. (2000), Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 483–499.
- Brinkmann, C. und F. Wießner (Hrsg.) (2002), Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik durch Freie Förderung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 260. IAB, Nürnberg.
- Brodady, T., B. Crépon and D. Fougère (2001), Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs: Evidence from France, 1986-1988. In M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), 85–123.
- Budäus, D. (1994), Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors 2. Berlin: Ed. Sigma.
- Büttner, T. and H. Prey (1998), Does Active Labour Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 to 1993. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118: 389–413.
- Caliendo, M., R. Hujer und S. Thomsen (2003), Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regio-

- nen und individuellen Unterschieden. IAB-Werkstattbericht 2/2003. IAB, Nürnberg.
- Calmfors, L. (1994), Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. OECD Economic Studies 22. OECD, Paris.
- Calmfors, L. (1995), What Can We Expect from Active Labour Market Policy? *Beihefte der Konjunkturpolitik* 43: 11–30.
- Calmfors, L. and P. Skedinger (1995), Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden. *Oxford Review of Economic Policy* 11: 91–109.
- Card, Krueger (1993),
- Carling, K., B. Holmlund and A. Vejsiu (1999), Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Findings from the 1990s. Uppsala University Department of Economics Working Papers 20. Uppsala.
- Con\_sens (Hrsg.) (2003), *Kennzahlenkatalog des Projektes „BiK – Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung“*. Hamburg.
- Curti, M. und B. Zürcher (2000), Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *Die Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik* 2000 (4): 2–6.
- Davidson, C. and S. Woodbury (1993), The Displacement Effects of Reemployment Bonus Programs. *Journal of Labor Economics* 10: 380–388.
- De Koning, J. and H. Mosley (eds.) (2001), *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Deeke, A. und T. Kruppe (2002), Prozess- und Kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. In G. Kleinhenz (Hrsg.), 399–414.
- Deeke, A. und T. Kruppe (2003), Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht 1/2003. IAB, Nürnberg.
- Deeke, A. und E. Wiedemann (Hrsg.) (2002), Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen – Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001. IAB-Werkstattbericht 2/2002. IAB, Nürnberg.
- Dolton, P. und Y. Balfour (2000), Jugendarbeitslosigkeit, staatliche Qualifizierungsmaßnahmen, und der „New Deal“ in Großbritannien. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 371–384.
- Egger, M. und T. Studer (2000), Evaluation von Arbeitsmarktmassnahmen – Erhebliche Verbesserungen möglich. *Panorama* 2000 (6): 41–42.
- Eichler, M. and M. Lechner (1999), An Evaluation of Public Employment Programs in the East German State of Sachsen-Anhalt. University of St. Gallen, mimeo.
- Eichler, M. und M. Lechner (2001), Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In J. Rangnitz (Hrsg.), *Zehn Jahre Deutsche Einheit: Bilanz und Perspektiven*. IWH-Sonderheft 2/2001. IWH, Halle, 148–168.

- Europäische Kommission (Hrsg.) (2000), *Der neue Programmzeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere*. Verschiedene Ausgaben, Brüssel.
- European Commission (ed.) (1995), *MEANS Handbook*. Brüssel.
- Fay, R. (1996), Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policy: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers 18. OECD, Paris.
- Fertig, M., Ch.M. Schmidt and H. Schneider (2002), Active Labor Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy? IZA-Discussion Papers 576. IZA, Bonn.
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3: 139–158.
- Fitzenberger, B. und H. Prey (1998), Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Weiterbildungsteilnehmern im ostdeutschen Transformationsprozeß: Eine Methodenkritik. In F. Pfeiffer und W. Pohlmeier (Hrsg.), 39–95.
- Fitzenberger, B. and H. Prey (2000), Evaluating public sector sponsored training in East Germany. *Oxford Economic Papers* 52: 497–520.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000), Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 357–370.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg and P.K. Robins (1997), Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. *Journal of Economic Literature* 35: 1809–1855.
- Gazier, B. (1998), *Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen*. Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission. o.O.
- Gerfin, M. and M. Lechner (2002), Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *Economic Journal* 112: 854–893.
- Gugerbauer, I. et al. (2001), Self-Service Systems in European Public Employment Services. Under Contract of the European Commission Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. ÖSB-Unternehmensberatung Gesellschaft m.b.H., Wien.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. ZEW-Wirtschaftsanalysen 51. Baden-Baden: Nomos.
- Heckman, J.J. (1979), Sample Selection Bias As A Specification Error. *Econometrica* 47: 153–161.
- Heckman, J.J. (1996), Randomization as an Instrumental Variable. *Review of Economics and Statistics* 77: 336–341.
- Heckman, J.J., R.J. LaLonde and J.A. Smith (1999), The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In O. Ashenfelter and D. Card (eds.), 1865–2097.
- Heckman, J.J., L. Lochner and C. Taber (1998), Explaining Rising Wage Inequality: Explorations with a Dynamic General Equilibrium Model of Labor Earnings with Heterogeneous Agents. *Review of Economic Dynamics* 1: 1–58.

- Heineck, G. and J. Schwarze (2001), Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte – eine Evaluation des „630-DM-Jobs“-Reformgesetzes. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34: 314–327.
- Herder-Dorneich, P. (1992), Dienstleistungsökonomik. In R. Bauer (Hrsg.), *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*. München und Wien: Oldenbourg, 442–445.
- Hill, H. und H. Klages (Hrsg.) (1996), *Wege in die neue Steuerung*. Stuttgart et al.: Raabe.
- Hilpert, M. und A. Huber (2001), *Regionales Arbeitsmarktmanagement als neuer Ansatz territorialer Beschäftigungspolitik*. Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Stadtbergen.
- Hoffjan, A. (1998), *Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung*. 2. Auflage, Wiesbaden: Dt. Universitäts-Verlag.
- Hollederer, A. et al. (2002), *Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells*. 2. Zwischenbericht. Forschungsverbund CAST et al., Nürnberg.
- Hübler, O. (1994), Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individuelle Beschäftigung. Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 114: 419–447.
- Hübler, O. (1997), Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216: 21–44.
- Hübler, O. (1998), Betriebliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. In F. Pfeiffer und W. Pohlmeier (Hrsg.), 97–132.
- Hübler, O. (2001), Evaluation of policy interventions: measurement and problems. *Allgemeines Statistisches Archiv* 85: 103–126.
- Hujer, R., U. Blien, M. Caliendo and C. Zeiss (2002), Macroeconomic Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. IZA-Discussion Papers 616. IZA, Bonn.
- Hujer, R. and M. Caliendo (2000), Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates. IZA-Discussion Papers 236. IZA, Bonn.
- Hujer, R., M. Caliendo und S. Thomsen (2002), Eingliederungseffekt und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von „SAM für Ältere“. In A. Deeke und E. Wiedemann (Hrsg.), Anhang 5.
- Hujer, R., K.O. Maurer und M. Wellner (1997a), *Auswirkungen beruflicher Weiterbildung auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse*. Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, offene Tagung. Manuskript.
- Hujer, R., K.O. Maurer und M. Wellner (1997b), Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard-Rate Model with Instrumental Variables. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* 73. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt a.M.
- Hujer, R., Maurer, K.O. und M. Wellner (1998), Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland. In F. Pfeiffer und W. Pohlmeier (Hrsg.), 197–221.

- Hujer, R. and M. Wellner (1999), *The Effects of Public Sector Sponsored Training on Unemployment and Employment Duration in East Germany*. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt a.M., mimeo.
- Hunold, C. (1998), *Qualitätsbeurteilung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen*. Telefonische Repräsentativbefragung von Stellensuchenden und Unternehmungen. Schlussbericht. Eine Untersuchung der Publicom AG und M.I.S. Trend SA im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA). Oberfrieden und Lausanne.
- Imbens, G.W. (2000), The Role of the Propensity Score in Estimating Dose-Response Functions. *Biometrika* 87: 706–710.
- infas (Hrsg.) (2003), *MoZArt – Neue Strukturen für Jobs*. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Bonn.
- Jaenichen, U. (2002), Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35 (3): 322–351.
- Jann, W. (2001), Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In E. Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 321–344.
- Jansen, D. (2003), *Einführung in die Netzwerkanalyse*. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 2. Auflage, Opladen.
- Jensen, P. (1999), *The Danish Youth Unemployment Programme*. Center for Labour Market and Social Research, Aarhus, mimeo.
- Jerger, J., C. Pohnke und A. Spermann (2001), Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34: 567–576.
- Kleinhenz, G. (Hrsg.) (2002), *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250. IAB, Nürnberg.
- Kluve, J. (2003), Assessing Counterfactuals When Treatment Is Multivalued. UC Berkeley, mimeo (überarb. Fassung von UC Berkeley Center for Labor Economics Working Paper 55).
- Kluve, J., H. Lehmann and Ch.M. Schmidt (1999), Active Labour Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning. *Journal of Comparative Economics* 27: 61–89.
- Kluve, J. and Ch.M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy* 35: 409–448.
- Konle-Seidl, R. (2002), Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen, IAB-Werkstattbericht 15/2002. IAB, Nürnberg.
- Koße, S., F. Luschei, U. Schmitz-Mandrela, A. Trube und C. Weiß (2003), Neue Arbeitsplätze durch ABM? Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung. IAB-Werkstattbericht 11/2003. IAB, Nürnberg.



- Kraft, C. (1998), An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy. *Applied Economics* 30: 783–793.
- Kraus, F., P.A. Puhani and V. Steiner (1998), Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. ZEW-Discussion Papers 98-07. ZEW, Mannheim.
- Kraus, F., P.A. Puhani and V. Steiner (1999), Employment Effects of Publicly Financed Training Programs. The East German Experience. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219: 216–248.
- Kvasnicka, M. and A. Werwatz (2003), *On the Wages of Temporary Help Service Workers in Germany*. Humboldt-Universität Berlin, mimeo.
- Lalive, R., J. Zweimüller and J.C. van Ours (2000), The Impact of Active Labour Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment. IEW-Working Papers 41. University of Zurich.
- Larsson, L. (2003), Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes. *Journal of Human Resources*, erscheint demnächstin Kürze.
- Lechner, M. (1998), *Training the East German Labour Force*. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. Heidelberg: Physica.
- Lechner, M. (1999), Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany After Unification. *Journal of Business Economic Statistics* 17: 74–90.
- Lechner, M. (2000), An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany. *Journal of Human Resources* 35: 347–375.
- Lechner, M. (2001), Identification and Estimation of Causal Effects of Multiple Treatments under the Conditional Independence Assumption. In M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), 43–58.
- Lechner, M. (2002a), Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3: 159–174.
- Lechner, M. (2002b), Program Heterogeneity and Propensity Score Matching: An Application to the Evaluation of Active Labor Market Policies. *Review of Economics and Statistics* 84: 205–220.
- Lechner, M. (2002c), Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A* 165: 59–82.
- Lechner, M. und M. Gerfin (2000), Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 396–404.
- Lechner, M. and F. Pfeiffer (eds.) (2001), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. Heidelberg: Physica.
- Lenz, C., M. Egger und B. Zürcher (2001), *Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz*. Bundesamt für Statistik, Bern.
- Magvas, E. und E. Spitznagel (2002), Konjunkturschwäche: Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot. IAB-Kurzbericht 14/2002. IAB, Nürnberg.

- Manski, C.F. (1995), *Identification Problems in the Social Sciences*. Cambridge et al.: Harvard University Press.
- Martin, J.P. (2000), What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experience. OECD Economic Studies 30. OECD, Paris.
- Mosley, H., H. Schütz and N. Breyer (2000), Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services. Report prepared for the European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley, H., H. Schütz und G. Schmid (2002), Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). WZB-Discussion Papers FS I 02-209. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mosley, H. and E. Sol (2001), Process evaluation of active labour market policies and trends in implementation regimes. In J. De Koning and H. Mosley (eds.), 163–177. OECD (ed.) (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris.
- Pannenberg, M. (1995a), *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie*. Eine empirische Analyse für Deutschland. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Pannenberg, M. (1995b), Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument der Fortbildung und Umschulung (FuU). IWH-Diskussionspapiere 38. IWH, Halle.
- Pannenberg, M. and J. Schwarze (1996), Unemployment, Labor Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach. DIW-Diskussionspapiere 139. DIW, Berlin.
- Pfeiffer, F. and W. Pohlmeier (Hrsg.) (1998), Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW-Wirtschaftsanalysen 31. Baden-Baden: Nomos.
- Phan T., E. Hansen and D. Price (2001), *The public employment service in a changing labour market*. International Labour Office, Geneva.
- Prey, H. (1997), Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen, Eine Paneluntersuchung für Westdeutschland. CILE-Discussion Papers 73. Universität Konstanz.
- Prey, H. (1999), *Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen*. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Puxi, M. et al. (2000), *Kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der im Freistaat Sachsen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen*. Jahresbericht 1999. ISG, Dresden.
- Raaum, O. and H. Torp (2002), Labour Market Training in Norway – Effect on Earnings. *Labour Economics* 9: 207–247.
- Regnér, H. (2002), A Nonexperimental Evaluation of Training Programs for the Unemployed in Sweden. *Labour Economics* 9: 187–286.
- Rosenbaum, P.R. (1995), *Observational Studies*. Springer Series in Statistics. New York: Springer.

- Rosenbaum, P.R. and D.B. Rubin (1983), The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika* 70: 41–55.
- Rosholm, M. (1999), *Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and Public Sector*. Center for Labour Market and Social Research, Aarhus, mimeo.
- Rubin, D.B. (1974), Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Non-randomized Studies. *Journal of Educational Psychology* 66: 688–701.
- Rubin, D.B. (1986), Which Ifs Have Causal Answers? *Journal of the American Statistical Association* 81: 961–962.
- Schedler, K. and I. Proeller (2003), *New Public Management*. 2. Auflage, Bern: Haupt.
- Schmid, G. (2003), Wege zu einer effizienteren Arbeitsvermittlung. *WSI-Mitteilungen* 54 (5): 291–299.
- Schmid, G., H. Mosley, C. Hilbert und H. Schütz (1999), Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32: 547–563.
- Schmid, G., H. Mosley und H. Schütz (2002), Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 53 (9): 497–505.
- Schmid, G., K. Schömann und H. Schütz (1997), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB-Discussion Papers FS I 97-204. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G., S. Speckesser and C. Hilbert (2000), Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis for Germany. In J. de Koning and H. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment*. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt, Ch.M. (2000), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 69: 425–437.
- Schmidt, Ch.M., K.F. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluge (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin: Springer.
- Schneider, H., A. Bergemann, O. Fuchs, W. Kempe, J. Kolb, M. Rosenfeld, B. Schultz und L. Trabert (2000), Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft 3/2000. IWH, Halle.
- Schulze-Böing, M. und N. Johrendt (Hrsg.) (1994), *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme*. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Basel et al.: Birkhäuser.
- Schütz, H. (2003), Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich. WZB-Discussion Papers WZB 2003–103. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Smith, J. (2000), Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 345–356.
- Staat, M. (1997), *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*. Baden-Baden: Nomos.

- Stanley, M., L. Katz and A.B. Krueger (1999), *Impacts of Employment and Training Programs: The American Experience*. Harvard University, mimeo.
- Steiner, V. und T. Hagen (2002), Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3: 190–206.
- Steiner, V. und F. Kraus (1995), Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose. In V. Steiner und L. Bellmann (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192. IAB, Nürnberg, 387–423.
- Trube, A. (1995), Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189. IAB, Nürnberg.
- Van den Berg, G.J. and B. van der Klaauw (2001), Counselling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Social Experiment. IZA-Discussion Papers 374. IZA, Bonn.
- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw and J.C. van Ours (2004), Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics*, erscheint demnächst.
- Van Ours, J.C. (2001), Do Active Labour Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs? In M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), 125–152.
- Vella, F. (1998), Estimating Models with Sample Selection Bias: A Survey. *Journal of Human Resources* 33: 127–172.
- Vella, F. and M. Verbeek (1999), Estimating and Interpreting Models with Endogenous Treatment Effects. *Journal of Business and Economic Statistics* 17: 473–478.
- Walwei, U. (1995), Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (4): 516–526.
- Windhoff-Héritier, A. (1987), *Policy-Analyse*. Eine Einführung. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Zweimüller, J. and R. Winter-Ebmer (1996), Manpower Training Programmes and Employment Stability. *Economica* 63: 113–130.

## Sachregister

- Abbrecherquote 191  
Abhängige Variable 78, 82, 134, 148, 184ff., 197  
Absenkung der Altersgrenze 182  
Aktive Arbeitsförderung 229  
Aktive Arbeitsmarktpolitik 31, 37, 308f., 313, 316  
Aktivitätseffizienz 55, 56  
ALG I 128, 135, 140ff., 157, 161, 167, 173, 186, 189, 193ff., 211f., 217, 222, 226, 229, 233  
ALG II 104, 117, 128, 135, 140ff., 154, 157, 161, 167, 173, 178ff. 186, 189, 193ff., 211f., 217, 222, 226ff., 279, 281, 302ff.  
Allgemeingültiges Instrument 21f., 128, 138, 145f., 155, 160, 183ff.  
Allokationswirkungen 103  
Altersarmut 235  
Altersstruktur 45, 219, 237  
Altersteilzeit 144, 178, 181, 235  
Arbeitnehmer 19ff., 44, 62ff., 74f., 85, 105ff., 122ff., 131ff., 140ff., 152ff., 160ff., 171ff., 180ff., 194ff., 200ff., 300, 307,  
Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft 44  
Arbeitnehmerüberlassungsgesetz 19, 174f., 272, 297  
Arbeitsamt 21f., 36, 44ff., 56ff., 60f., 78, 86ff., 91ff., 102, 106ff., 110ff., 120ff., 130ff., 140ff., 163, 187, 196, 201ff., 253, 260, 285, 291, 306,  
Arbeitsamtbezirk 27, 224  
Arbeitsbelastung 56, 243  
Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) 27, 73, 280, 302, 316,  
Arbeitsförderung 19, 47f., 56f., 116, 150, 223, 239, 308  
Arbeitslosenanteil 170, 191  
Arbeitslosengeld 20, 107, 116, 122, 144, 149, 150ff., 162, 186ff., 227, 240, 279, 302  
Arbeitslosengeldbemessung 150  
Arbeitslosengeldbezugsdauer 20f., 145, 178, 276, 300  
Arbeitslosenhilfe 20, 107, 116, 123, 128f., 154, 162, 193ff., 227, 232ff., 279, 302  
Arbeitslosenquote 101, 191, 238f.  
Arbeitslosenunterstützung 36  
Arbeitslosenzahlen 102, 191  
Arbeitslosigkeit 19, 28, 62, 65, 78f., 86f., 106ff., 125ff., 130ff., 142ff., 154, 169, 171, 180ff., 190ff., 200, 205, 214, 219, 223ff., 231ff., 247ff., 263, 272, 276, 279, 293, 295, 310f.  
Arbeitslosigkeitsdauer 115f., 139, 144, 311  
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik 55, 91, 110  
Arbeitsmarkt- und Strukturvariablen 56  
Arbeitsmarktausgleich 60, 97, 113f.  
Arbeitsmarktchancen 34, 231  
Arbeitsmarkterfolg 70, 73, 116, 145, 198, 314  
Arbeitsmarktgesetzgebung 19  
Arbeitsmarkthistorie 22, 63, 68f., 80, 108, 130ff., 146, 151ff., 160ff., 171ff., 196, 201ff., 220ff., 247  
Arbeitsmarktinterventionen 30  
Arbeitsmarktmaßnahmen 27  
Arbeitsmarktpolitik 19, 20ff., 30ff., 46, 57f., 61ff., 83f., 90f., 101ff., 123, 178, 192, 236ff., 240, 241ff., 250, 269, 271, 282, 306ff.  
Arbeitsmarktpolitische Instrumente 27, 125

- Arbeitsmarktpolitisches Zielsystem 50f.
- Arbeitsmarktsituation 19, 22, 56, 62ff., 75f., 101ff., 200ff., 220ff.
- Arbeitsmarktstatus 24ff., 79, 107f., 144f., 181ff., 219, 247ff., 260ff., 300
- Arbeitsmarktstrategie 62, 102, 111, 236
- Arbeitsuchende 20ff., 36, 47f., 51ff., 79, 94ff., 105ff., 234ff.
- Arbeitsuchendenstatus aus dem Bewerbungsangebot (AST-BewA) 105
- Arbeitsvermittler 116, 122ff., 132f.
- Arbeitsvermittlung 51, 59, 128ff., 263ff., 312ff.
- Arbeitsverwaltung 30, 35, 47ff., 55, 59, 60, 79, 85, 90ff., 110ff., 308ff.
- Arbeitszufriedenheit 95, 119, 136
- Arellano-Bond Dynamischer Panel-Ansatz 82
- Ashenfelter's Dip 75f.
- Autokorrelation 82
- BA-Pauschalen 186ff., 212ff.
- Befragungskonzept 110, 302
- Befristete Arbeitsverhältnisse 19, 122, 182, 276, 300ff.
- Befristete Beschäftigung 178, 184f.
- Behinderte/ Behinderung 178, 181, 213f.
- Bemessungszeitraum 151
- Benchmarking 50ff., 88, 309ff.
- Beobachtbare Heterogenität 66f., 124
- Beobachtungspaar 76f.
- Bertelsmann-Stiftung 55f.
- Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik (BLH) 188
- Beschäftigtenstatistik 24, 152
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen 33f.
- Beschäftigungseffekt 36, 42f.
- Beschäftigungserfolg 25, 226
- Beschäftigungsfähigkeit 28, 40, 58, 97, 103ff., 201ff., 311ff.
- Beschäftigungsförderung 56f., 316
- Beschäftigungsquoten 33, 139, 298
- Beschäftigungsverhältnis 19, 44, 131, 141, 152ff., 160ff., 180ff., 200ff.
- Beschäftigungswahrscheinlichkeit 35f., 65, 183ff.
- Bestandschutz 151, 235
- Bestimmungsfaktor 80, 206
- Beteiligungsquote 190
- Betreuung 21, 94ff., 113ff., 150, 198, 204
- Betreuungsintensität 22, 113, 135, 198
- Bezugsdauer 122, 144f., 227
- Black-Box 56
- Bonus-Malus-System 219ff.
- Bottom up-Ansatz 62, 69
- Bundesagentur 21
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 116, 249, 280
- Chancengleichheit 178ff.
- CoArb 94, 117, 152,
- CoLei 94, 117, 152
- Comprehensive employment and training act 32
- Conditional independence assumption 72, 313
- Counseling and monitoring 35
- Cream-skimming 37
- Darlehensprogramm 175
- Daten 24ff., 105ff., 204ff., 302ff.
- Datenbasis 109
- Datenbeschaffung 86
- Datenlücken 24, 109
- Datenverfügbarkeit 23f., 103
- Demographische Größen 66
- Deskriptive Analyse 63, 123ff., 204ff.
- Dichotom abhängige Variablen 83
- Differenz-von-Differenzen 67, 74f.
- Direkter Lohnzuschlag 193
- Dummy-Variable 83, 130ff., 201ff.
- Durchschnittlicher Effekt der Maßnahme auf die Teilnehmer (mean effect of treatment on the treated) 71
- Dynamisches Panel-Modell 45
- Eckdaten des Arbeitsmarktes 27, 116, 239
- Effektivitätsanalyse 31f., 63, 84, 123, 128, 135, 138, 140ff., 200ff.
- Effizienzanalyse 56, 84, 103, 124, 135, 140ff., 161ff., 203ff.
- Einflussfaktoren 30

- Eingliederungsbilanzen 27, 116, 238f., 249, 280  
 Eingliederungseffekt 44, 311  
 Eingliederungsmaßnahmen 19, 120, 137, 218ff.  
 Eingliederungstitel 88, 192, 203, 237  
 Einheitliche Anwartschaften 20, 149ff.  
 Einheitlichkeit 28f., 243, 289  
 Einkommen 36, 85, 152ff., 187, 228, 232ff.  
 Einkommenseffekt 232  
 Eintrittskohorten 188, 263, 267, 279, 295  
 Empirische Strategie 69ff.  
 Endogene Variable 82, 241  
 Entgeltersatzleistung 22, 116, 193  
 Entleihfirmen 170f.  
 Entwicklungslinien 31, 49  
 Erfolgskritische Faktoren 48, 60  
 Ergänzende Datenerhebung 24  
 Ergänzungserhebungen 25  
 Ergebnisvariable 64ff., 73, 79, 83, 101, 238  
 Erhebungskonzept 105, 114  
 Erweiterbarkeit 29  
 Erwerbsminderungsrente 150  
 Erwerbsquote 190 f.  
 Erwerbstätigenquote 191  
 ESF-Förderangebote 27  
 EU-Mitgliedstaaten 32, 35  
 Europa 31, 34f.  
 Europäische Kommission 35, 52, 310  
 Evaluation 19ff., 30ff., 107ff., 204ff., 300ff.  
 Evaluationsbericht 24f., 108f., 134, 249, 267, 274ff., 280ff., 293ff., 300ff.  
 Evaluationsgröße 73  
 Evaluationskonzept 23ff., 30, 46, 61ff., 103ff., 201ff., 306  
 Evaluationskultur 32  
 Evaluationsmodule 29f., 243  
 Evaluationsparameter 69, 71ff.  
 Evaluationsproblem 64  
 Evaluationsstrategie 24f., 63ff., 102f., 247  
 Evaluationszeitraum 29  
 Evaluationszweck 109, 250  
 evaluierende Maßnahmen 24, 30  
 Evaluierungsergebnisse 21  
 Evaluierungsfragen 123ff., 200ff.  
 Evaluierungsperspektiven 123ff., 200ff.  
 Evaluierungsstudie 66, 248  
 Evidenz 23, 28, 31ff., 61ff.  
 Ex post 72, 231  
 Existenzgründerzuschuss 23ff., 168  
 Existenzgründung 21, ff., 117ff., 248ff.  
 Existenzgründungsförderung 163ff.  
 Exogene Variable 82  
 Fallmanager 194ff.  
 FbW 30, 55, 119ff., 204ff.  
 FINAS 117, 152  
 Fixed-effect 77f., 82, 203  
 Fixed-effects Panelmodell 77f.  
 Fokussierung 28  
 Förderbanken 27, 168f.  
 Förderdauer 213, 258, 274, 287, 300  
 Förderhöhe 177f., 213  
 Förderprogramme 166f., 177, 249  
 Förderung 19, 30ff., 101ff., 200ff., 300ff.  
 Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen 44  
 Frauenförderung 189  
 Freibetrag 152  
 Gender-Mainstreaming 190f.  
 Geringfügige Beschäftigung 152ff.  
 Geringqualifizierte 36f., 103, 228ff.  
 Gesamtkosten 85, 135ff., 203ff.  
 Gesamtperformance 47  
 Grundsicherungssystem 23, 193f., 279  
 Handlungsebene 99, 122f.  
 Hartz III 149, 274  
 Hartz IV 28, 103, 193  
 Hartz-Reform 19ff., 122ff., 229ff., 302ff.  
 Hazard Rate 79f.  
 Hinzuverdienstmöglichkeiten 153, 228, 231  
 Hyperebene 77  
 Ich-AG 19, 122, 162ff., 258, 287  
 Identifikationsannahme 64ff., 71ff., 124ff., 201ff.,  
 Identifikationsstrategien 65ff., 124ff., 201ff.  
 ILO-Analysen 49  
 Implementations- und Prozessanalyse 31, 46ff., 102ff., 203ff.



- Implementationsanalyse 60, 86ff., 104ff., 246, 262, 269, 293, 295
- Implementationsforschung 52ff.
- Index-System 230
- Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung 22ff., 110ff., 201ff., 241ff.
- Informationsbeschaffung 86
- Instrumentvariablen-Ansatz 80ff.
- Integrationserfolg 212, 218
- Integrationsquoten 116, 186ff., 212ff.
- Interdisziplinarität/interdisziplinärer Untersuchungsansatz 29
- Intertemporale Invarianz 133, 142, 156ff., 209ff.
- ISG 28, 53, 247, 314
- IT-Ressourcen 89
  
- Job-AQTIV-Gesetz 40, 150
- Job Training and partnership act 33
  
- Kannibalisierungseffekte 176f.
- Kapital für Arbeit 20, 122, 175ff., 244ff.
- Katalog der Indikatoren/Indikatoren-katalog 23
- Kaufkrafteffekt 232
- Kausaler Effekt 67, 70f.
- Kennzahlensystem 56
- Kerncharakteristika 24, 197
- Kernindikatoren 114, 241ff.
- Kinderzuschlag 20, 193
- KMU 176f., 213
- Kompositionseffekt 23
- Kontextbedingungen 86
- Kontraktische Fragen 64, 123ff., 200ff.
- Kontraktische Situation 64, 70ff.
- Kontraktmanagement 56
- Kontrollfunktionsansatz 68, 81
- Kontrollvariablen 22, 66ff., 108ff., 201ff.
- Kooperation 58, 90ff., 111ff., 308
- Koordination 50, 93, 136, 243f.
- Korrekturterm 82
- Kosteneffizienz 81, 85, 92
- Krankenversicherung 157f., 162
- Landesarbeitsämter 88, 102ff., 237ff.
- Langzeitarbeitslose 36, 40, 88, 97, 101, 194, 232ff.
- Leistungserbringung 46, 50ff., 96ff.
- Leistungsfähigkeit 48, 50ff.
- Leistungskürzungen 228, 232
- Leistungspotenzial 59
- Leistungsrecht 20ff., 122ff., 232
- Leistungsspektrum 59
- Leistungsvergleich 88, 314
- Linearer Zusammenhang 77, 157ff., 203
- Logistische Verteilung 84
- Lohnkostensubventionierung 85
- Lohnkostenzuschüsse 43, 312
- Lohnnebenkosten 158
- Lohnsubvention 33, 36, 65, 213, 239
  
- Makroökonomische Effekte 33
- Mannheimer Arbeitsvermittlungsgesellschaft 44, 312
- Manpower Development and training act 32
- Massenarbeitslosigkeit 43
- Maßnahmeeffekte 66ff.
- Maßnahmenteilnahme 204
- Matching on the propensity score (Teilnahmewahrscheinlichkeit) 72
- Matching-Verfahren 68, 247
- Maximum Likelihood-Methode 84
- Meldepflicht 146ff., 249, 280, 304
- Micro-Darlehen der KfW 164ff., 260, 291
- Midi-Jobs 20ff., 103, 122, 153ff., 200ff., 306
- Mikroökonomische Effekte 33
- Mini-Jobs 19, 152ff., 260, 291
- Mitnahmeeffekt 85, 101
- Mittelzuweisung 87ff., 111
- Modell potenzieller Ergebnisse (potential outcome model) 70, 73
- Modelle für diskrete Wahlhandlungen (discrete choice models) 82
- Monitoringfunktion 28f., 63, 103
- Monitoringsystem 52, 102, 136, 237
- MoZArt 40, 93, 312
- Multiple Treatments 73, 313
  
- Neigung des Individuums 84
- Nettoeffekt 61, 81, 211, 316
- Nettowirkung 61ff.
- New Public Management 59, 315



Nicht beobachtbare Heterogenität 66f.

Nicht-Erwerbstätigkeit 144, 170, 200

Normalverteilung 84

Nutzungsintensität 89, 90, 96, 113

OECD-Länder 34, 37

Offene Stellen 110ff., 237

Ökonomische Schwankungen 75

Operationalisierung 22, 58, 86, 92, 229

Opportunitätskosten 85

Paket 2 47, 60

Panelmodell 77f., 82, 240

Parametrische Annahmen 80f.

Pauschalierung 149ff.

Personalabbauprozess 223

Personalkapazitäten 126

Personal-Service-Agenturen (PSA) 20, 169, 269, 295

Persönliche Charakteristika 71, 247

Point of sale 47

Politikeinsatz 237ff.

Politikstrategie 46

Populationsdurchschnitt 71, 75

Pre-matching 247

Probit- und Logit-Modell 83ff., 139, 184ff.

Profilings 47, 107ff., 201ff.

Pro-Kopf-Integrationskosten 186ff., 212ff.

Prozessanalyse 31, 46f., 52, 61, 97f., 102, 124, 127, 135, 140ff., 158, 162ff., 173, 186ff., 198, 203ff., 306

Prozess-Datenbanken 117

Prozessevaluation 62

Public Employment Services 48, 310, 314

Qualifikationsniveau 219, 231

Qualifizierungsmaßnahmen 27, 33ff., 314

Qualifizierungsprojekte 53

Qualität der Dienstleistungserbringung 22ff., 30, 69, 99, 110, 122, 130ff., 140ff., 165ff. 172ff., 188ff., 201ff., 240ff., 280f.

Qualitätsmanagement 49, 56, 204

Querschnitts-fixed-effects Modell 78

Rahmenbedingungen 20ff., 59, 86ff., 94, 111, 125, 238

Rahmenfrist 20, 149ff.

Reduzierung der Arbeitslosigkeit 28, 62, 236

Reformkomponente 25ff., 63, 103ff., 243ff., 298

Regionale Langzeitarbeitslosigkeit 45

Regressionsmodelle 76f., 82,

Re-Integration 57

Rentenversicherung 187

Ressourcen 35, 47, 53ff., 112ff.

Robustheit 29

Rückwirkungen 21f.

Saisonale Veränderung 65

Sanktionen 36, 92, 112ff.

Screening 113f., 229

Selbstinformationsangebote 97

Sensitivität 76

SGB III 58, 92, 116, 124, 189, 190ff., 219, 228ff., 308

Sozial-Bilanz 57

Soziale Ausgrenzung 232

Sozialhilfe 20, 40, 83, 123, 154ff., 193ff., 229, 233f., 279, 302f.

Sozialhilfeempfänger 44, 55, 193ff., 228, 234, 302

Sozialversicherung 158, 164

Sozialversicherungsbeiträge 161f.

Sozialversicherungspflicht 20, 44, 311

Sozio-ökonomische Charakteristika 24, 106, 126, 130ff., 140ff., 161ff., 172ff., 201ff.

Sperrzeiten 109, 122, 137, 138ff., 192, 274, 298

Sperrzeitregelungen 20, 136f., 274

Stabilisierung 55f.

Standardvariablensets 105

Start-Geld 27, 164ff., 260, 291

Stellenakquisition 94, 114, 126

Stetiger Index 84

Steuereffekt 37, 101

Steuerung und Controlling 47

Steuerungskonzept 20ff., 30

Stichprobe, Teilnehmerstichprobe 24ff., 66ff., 105ff., 231ff., 300ff.

Störterm 78, 82

Stratifizierung 66, 179, 191

- Strukturelle Arbeitslosigkeit 45  
 Strukturverschiebung 44  
 Studiendesign 21, 66f.  
 Substitutionseffekt 85, 101, 218, 239f.
- Teilnahmedeterminanten 81  
 Teilnahmekosten 80f.  
 Teilzeitbeschäftigung 154  
 Time-to-event data 79  
 Top down-Ansatz 62  
 Transfer-Kurzarbeitergeld (KUG) 223  
 Transferkurzarbeitergelder 124, 224, 249, 274, 300  
 Transferleistungen 19, 123, 223, 232f., 246ff., 300  
 Transfermaßnahmen 121, 223ff., 249, 274, 300
- Überbrückungsgeld 19, 23f., 162ff., 258ff.  
 Umsetzbarkeit 28  
 Umzugskostenbeihilfe 141  
 Unabhängige Variable 78, 134, 148, 184ff.  
 Unbefristete Beschäftigung 180  
 Unternehmen 19ff., 51, 66, 86, 109ff., 155ff., 161ff., 174ff., 200ff.  
 Unternehmensliquidationen 202  
 Unternehmensneugründungen 202  
 Unterstützungsleistungen 27  
 Ursache-Wirkungsbeziehungen 51  
 USA 31ff., 40
- Verallgemeinerte Methode der Momente 82  
 Verallgemeinerte Teilnahmeneigung (generalized propensity score) 73  
 Verdrängungseffekt 37, 101, 199  
 Verdrängungswettbewerb 203  
 Vergangene Arbeitsmarktergebnisse 71  
 Vergleichsgruppenstichprobe 24, 105, 253  
 Vergleichsindividuen 25  
 Vermittlung 19, 21, 44f., 51f., 94f., 116ff., 223, 262, 272, 293f.  
 Vermittlungsagenturen 56  
 Vermittlungschance 132f.  
 Vermittlungsgutschein 20, 92, 109ff., 219ff., 302  
 Vermittlungshemmnisse 169, 173, 213f.  
 Vermittlungsintensität 21  
 Vermittlungsqualität 212, 218  
 Vermittlungsunterstützende Leistungen 22  
 Versicherungspflicht 20, 149ff., 199  
 Verteilungsfunktion 83f.  
 Verwaltungsablauf 21  
 Verwaltungskosten 85, 222  
 Verweildauer 78f., 129ff., 140ff., 167, 173, 180ff., 200ff.  
 Verweildaueranalyse (duration analysis, survival analysis) 79, 263, 293  
 Verweildauermodelle 78  
 Verzerrung 22, 188, 241, 269  
 Virtueller Arbeitsmarkt 109  
 Vollzeitbeschäftigung 154  
 Vollzeitfortbildungsmaßnahmen 85  
 Vorher-Nachher-Vergleich 58, 74ff., 183f., 229f.
- Wahrscheinlichkeit 68, 79, 83f., 169, 197, 231  
 Wehr- und Ersatzdienstleistende 20, 149ff.  
 Weiterbildung 19, 33, 40ff., 126, 204, 229, 309ff.  
 Weiterbildungsmaßnahme 22, 32, 45, 73f., 311  
 Wiedereingliederungserfolge 22, 44, 307  
 Wirkungseffizienz 55  
 Wirkungsforschung 47, 308  
 Wirkungsorientierte AAMP 40  
 Wirtschaftlichkeit 59, 88  
 Wissenschaftszentrum Berlin 55, 314f.  
 Work-ability-index 230f.
- Zeit-fixed-effects-Modell 78  
 Zertifizierungsquote 191  
 Zielgruppenmaßnahmen 122, 178f.  
 Zielsteuerungsansätze 50  
 Zielvereinbarungen 56, 92, 112, 120f.  
 Zufallsvariablen 82ff.  
 Zumutbarkeitsregelung 22, 122, 227, 240  
 Zumutbarkeitsvorschrift 20, 141f., 272, 297  
 Zwischenverdienst 36