

Volker Baethge-Kinsky, Peter Bartelheimer, Alexandra Wagner

Die "Hartz-Gesetze", ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Die Ergebnisse eines Transferprojekts, wie es der Monitor Arbeitsmarktpolitik darstellt, lassen sich in zweierlei Hinsicht fassen. Der eine Gesichtspunkt zielt auf eine inhaltliche Bilanz der Arbeitsmarktreformen, welche die Erträge der Evaluations- und Wirkungsforschung für die Arbeitsmarktforschung selbst als auch für den politischen Gestaltungsprozess reflektiert. Die Bilanz lautet hier:
 - für die Arbeitsmarktforschung: Einerseits gibt es verbesserte Datengrundlagen und Informationen, wurden Methoden weiterentwickelt und neue Indikatoren zur Messung von Prozess- und Ergebnisqualität in der AMP entwickelt. Andererseits hat die Forschung zwar eine Fülle an Einzelbefunden geliefert, aber wenig an überzeugenden Gesamtdeutungen.
 - für die Arbeitsmarktpolitik: es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass Bund, Länder und Kommunen Evaluationsergebnisse für eine evidenzbasierte Politik nutzen. Am ehesten findet eine solche Verarbeitung in der Administration statt.
- Der andere Gesichtspunkt zielt auf eine Bilanz der Transferaktivitäten und -erfolge. Hier gilt: mit vielen Beiträgen auf der Website und gut besuchten Veranstaltungen fällt die Bilanz positiv aus.

www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de

Volker Baethge-Kinsky (SOFI)

Peter Bartelheimer (SOFI)

Alexandra Wagner (FIA)

Die „Hartz-Gesetze“, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung

Schlussbericht des Transferprojekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“

Gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung

Göttingen und Berlin im Januar 2010

Inhalt

	Seite
Vorbemerkung – Zur Bilanz des Transferprojekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik	1
Teil A: Die Hartz-Reformen und ihre wissenschaftliche Begleitung. Ein vorläufiges Fazit	3
1. Die Arbeitsmarktforschung zur Hartz-Gesetzgebung im Überblick	5
1.1 Im Zentrum: Die Evaluations– und Wirkungsforschung in drei Strängen	5
1.1.1 Der erste Strang der politisch mandatierten Forschung: Evaluation von Hartz I bis III	6
1.1.2 Evaluation der kommunalen Option im SGB II	8
1.1.3 Wirkungsforschung des IAB	9
1.2 Und außerdem: Weitere Forschungsvorhaben	9
1.3 Unübersehbare Dominanz der politisch mandatierten Forschung	12
2. Überblick über die Evaluationsergebnisse zu den gesetzlichen und untergesetzlichen Neuregelungen in wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern	13
2.1 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung	14
2.1.1 „Moderner Arbeitsmarktdienstleister“ in historischer Perspektive	14
2.1.2 Ergebnisse der Evaluationsforschung	20
2.1.2.1 Arbeitsverwaltung und Arbeitsvermittlung im SGB III	21
2.1.2.2 Und in den Job-Centern? – Arbeitsverwaltung und –vermittlung im SGB II	28
2.1.2.3 Vermittlungsdienstleistungen: Prozess– und Ergebnisqualität	32
2.1.3 Fazit	37
2.2 Bildung und Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik	39
2.2.1 Qualifizierungsaufgaben der Arbeitsförderung im Umbruch	39
2.2.2 Fortsetzung des Umbruchs: Die Hartz-Gesetzgebung	40
2.2.3 Die Evaluation: Ergebnisse und Leerstellen	43
2.2.4 Fazit	55
2.3 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung	60
2.3.1 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungssystem	60

2.3.1.1	Zum Wechselverhältnis von Arbeitsmarkt– und Beschäftigungsolitik	60
2.3.1.2	Stärkung der ökonomischen Funktion der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz-Gesetze	62
2.3.1.3	Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik – Ergebnisse der Evaluation (und darüber hinaus)	64
2.3.2	Beschäftigungsförderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument	66
2.3.2.1	Funktionen der Beschäftigungsförderung	67
2.3.2.2	Kontroverse Grundsatzpositionen	68
2.3.2.3	Beschäftigungsförderung in der Evaluation	69
2.3.2.4	Marktersatz und/oder sozialer Arbeitsmarkt?	71
2.3.3	Fazit	75
2.4	Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming	76
2.4.1	Gender Mainstreaming – Anforderungen an die Wirkungsforschung	76
2.4.2	Gender Mainstreaming in der Hartz-Evaluation und Wirkungsforschung – Befunde und Lücken	80
2.4.2.1	Evaluation Hartz I bis III	81
2.4.3	Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II	84
2.4.4	Projekt „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“	86
2.4.5	Bearbeitung des Themas in der sonstigen Arbeitsmarktforschung	91
2.4.6	Fazit	93
3.	Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik – Lernbehinderungen im „lernenden System“	97
3.1	Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“?	97
3.2	Die „Hartz-Gesetze“ – Politikreform ohne wissenschaftliche Grundlagen	98
3.3	Begrenztes und fragmentiertes politisches Monitoring	101
3.3.1	Begrenztes politisches Monitoring für das SGB II	102
3.3.2	Weitere Formen politischer Konsultation	104
3.3.3	Interessengeleitetes Monitoring durch Einzelakteure	106
3.4	Die Evaluations– und Wirkungsforschung: Ausgangslage, wissenschaftliche Erträge, praktische Nutzung	109
3.4.1	Ausgangslage	109
3.4.2	Wissenschaftliche Erträge	110
3.4.2.1	Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen	110
3.4.2.2	Weiterentwicklung der Methoden	111

3.4.2.3	Entwicklung neuer Prozess– und Ergebnisindikatoren: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“	113
3.4.2.4	Erträge für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktforschung?	116
3.4.3	Nutzung der Forschungsergebnisse durch Politik und Administration	122
3.4.3.1	Politische Lernbehinderungen	122
3.4.3.2	Administration	125
3.4.3.3	Politik lernt anders als Wissenschaft	126
3.5	Nach der Evaluation ist vor der Evaluation	127
Teil B: „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ – Bilanz eines Transferprojekts		129
1.	Fünf Jahre Grenzgänge auf ungewohnten Wegen	129
2.	Was macht ein Transferprojekt (aus)? Überlegungen zum „Projektformat“	131
2.1	Auch Wissenstransfer ist Wissensproduktion	131
2.2	Wie geht Wissenschaft mit Ergebnissen um?	131
3.	Transfer als besondere Form wissenschaftlicher Praxis	133
3.1	Der Analyserahmen des Projekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“	133
3.2	Transfer als besonderes „Handwerk“	136
4.	Transfer als wissenschaftliche Dienstleistung: Dreiecksbeziehungen und verteilte Rollen	139
4.1	Zahlende Auftraggeber: Zwei Stiftungen – und welche Steuerung?	139
4.2	Adressat/inn/en als Auftraggeber	141
4.3	Rollenwechsel zwischen Forschung und Transfer	144
Literatur		147

Vorbemerkung – Eine Bilanz des Transferprojekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“

Von Dezember 2005 bis September 2009 förderten die Hans-Böckler-Stiftung und die Otto-Brenner-Stiftung den „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ als ein Transferprojekt, das Mitbestimmungsakteur/inn/en und einer breiteren Öffentlichkeit Orientierungswissen über die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die „Hartz-Gesetze“ vermitteln und die Ergebnisse der umfangreichen Evaluationsarbeiten zu den neuen Instrumenten und Verfahren der öffentlichen Arbeitsverwaltung über die Fachöffentlichkeit hinaus aufbereiten und aufschließen sollte. In einer ersten Projektphase bis November 2007 wurde das Projekt als Verbundvorhaben zweier Teilteams – SOFI/FIA und WSI – umgesetzt, in der zweiten Förderperiode, die im Dezember 2007 begann, von SOFI-FIA allein.

Als das Projekt endete, waren auch die großen Evaluationen abgeschlossen, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu den insgesamt vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, wie die „Hartz-Gesetze“ offiziell heißen, in Auftrag gegeben hatte. Ferner liegen aus dem IAB, dem mit § 55 SGB II ein wesentlicher Teil der Evaluation des SGB II übertragen wurde, eine ganze Reihe von Forschungsergebnissen vor. Teil A des vorliegenden Abschlussberichts bilanziert aus Sicht des Projektteams sowohl die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in vier wesentlichen Handlungsfeldern (Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung, Bildung und Qualifizierung, Arbeitsverwaltung und Beschäftigungssystem, Gender Mainstreaming) als auch deren wissenschaftliche Evaluation. Zu bilanzieren ist auch der vom BMAS formulierte Anspruch, durch politische Evaluationsaufträge in neuer Größenordnung die deutsche Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“ zu gestalten. Konnte Arbeitsmarktforschung unter den in den letzten fünf Jahren geltenden Rahmenbedingungen eine Form der Politikberatung leisten, in der einerseits die Unabhängigkeit der Forschung und wissenschaftliche Qualitätsstandards gewahrt blieben und deren Empfehlungen Relevanz für die arbeitsmarktpolitische Praxis erlangten? Wie könnte künftig eine regelmäßige innerwissenschaftliche Standortbestimmung zu Forschungsfragen, -methoden und -erträge verfasst sein, mittels derer die Arbeitsmarktforschung ihre internen Verständigungsprozesse vorantreiben und ihrer Aufgabe öffentlicher Aufklärung gerecht werden könnte?

Im abschließenden Teil B werden – ausgehend von den im „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ gesammelten Erfahrungen – Überlegungen zu den Erfolgsbedingungen eines Wissenstransfers durch wissenschaftsgestütztes Monitoring angestellt. Das Projektteam hofft, mit dieser Bilanz in eigener Sache zur Aufwertung von Transferaufgaben in der Arbeitsmarktforschung beizutragen und benennt Lerneffekte, die sich Wissenschaft und Forschungsförderung bei künftigen Projekten dieses „Formats“ zunutze machen könnten.

Teil A: Die Hartz-Reformen und ihre wissenschaftliche Begleitung. Ein vorläufiges Fazit

Der vorliegende Bericht bildet den Abschluss des Projekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik – ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV)“. Es wurde im Jahr 2005 als Kooperationsprojekt zwischen dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) und dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung gestartet und ab Ende 2007 auf einer schmaleren Ressourcenbasis und ohne Beteiligung des WSI fortgeführt. Ziel des Projekts war es, Transparenz über die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Folgen der jüngsten Arbeitsmarktreformen herzustellen und Orientierungswissen zu aktuellen Problemlagen, zu nicht intendierten Nebenfolgen sowie zu kurz- und langfristigen beschäftigungs- und arbeitspolitischen Trends zu vermitteln. Anstelle eines bei Projektabschluss üblichen zusammenfassenden Forschungsberichts wird im vorliegenden Papier der Versuch einer Bilanz mit Blick auf die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Evaluations- und Wirkungsforschung unternommen.

Hintergrund dieser Bilanz ist der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) formulierte Anspruch, im Zuge der Hartz-Gesetzgebung erstmalig so etwas wie ein „lernendes arbeitsmarktpolitisches System“ installiert zu haben. Intendiert war die systematische Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als Ausdruck einer transparenten und rationalen Politik. Eine solche Politik verstehe sich als „lernendes System“, das von ihr ausgelöste Wirkungen untersucht und danach entsprechend reagiert. Einer solchen Verfahrensweise sollte Vorbildcharakter für andere Politikbereiche zukommen (BMAS 2006: 1).

1 Die Arbeitsmarktforschung zur Hartz-Gesetzgebung im Überblick

1.1 Im Zentrum: Die Evaluations- und Wirkungsforschung in drei Strängen

Mit erheblichem Mitteleinsatz und einem privilegierten Daten- und Feldzugangs hat die *Wirkungsforschung mit parlamentarischem bzw. gesetzlichem Auftrag* die deutsche Arbeitsmarktforschung der letzten Jahre stark geprägt. Dabei sind unterschiedliche Forschungsstränge zu unterscheiden:

- die Ressortforschung des BMWA bzw. des BMAS zur Umsetzung von Hartz I bis III, deren Schlussberichte im Jahr 2006 vorgelegt wurden,
- die Wirkungsforschung des BMWA bzw. BMAS zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II unter Beteiligung der Bundesländer, deren Abschlussberichte im Jahr 2008 vorgelegt wurden,
- die Wirkungsforschung des IAB¹ nach § 282 SGB III und § 55 SGB II, deren Ergebnisse in zahlreichen Publikationen des IAB veröffentlicht sind und für die – bezogen auf das SGB II – eine erste zusammenfassende Zwischenbilanz vorliegt (Koch u. a. 2009),
- zwei Querschnittsvorhaben der Forschung nach § 55 SGB II: „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ und „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, deren Abschlussberichte im Herbst 2009 publiziert wurden (IAQ/FIA/GendA 2009, IAQ u. a. 2009).

Diese politisch mandatierten Forschungsprojekte haben nicht nur beachtliche Mittel gebunden, sondern wiesen auch – wie die Ausschreibungen zur Evaluation der ersten drei Hartz-Gesetze, aber auch zur Evaluation der Experimentierklausel zeigen – ein außerordentlich straffes Korsett inhaltlicher Vorgaben und zeitlicher Abläufe von Erhebungen und Berichtslegung auf. Eine wohl eher weniger starke Einschränkung durch politische Vorgaben bestand für die am IAB angesiedelte Ressortforschung nach § 55 SGB II, deren Programm über eine mittelfristige Zielvereinbarung mit dem BMAS konturiert wurde.

¹ Nach § 55 SGB II können - „soweit zweckmäßig“ - auch Dritte mit Aufgaben dieser Wirkungsforschung beauftragt werden.

1.1.1 Der erste Strang der politisch mandatierten Forschung: Evaluation von Hartz I bis III

Die *Evaluation von Hartz I bis III* war in folgende Arbeitspakete aufgeteilt:

- „Wirksamkeit der Instrumente“ (Arbeitspaket 1) – aufgeteilt in sechs Teilmodule (s. u.),
- „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (Arbeitspaket 2) – Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso-Institut, Saarbrücken) und die Organisationsberatung Peter Ochs (Saarbrücken),
- „Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit“ (Arbeitspaket 3) – Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn),
- „Administrative Unterstützung bei der Evaluation“ (Koordination, Arbeitspaket 4) – Team Dr. Kaltenborn (Berlin)
- „Datenbereitstellung“ (Arbeitspaket 5) – IAB

Im Spätsommer 2003 ließ das BMWA von je einem Konsortium aus dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG, Köln) und dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, Essen) sowie aus dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, Mannheim) und der Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung (sinus, München) ein Konzept zur Evaluation der Instrumente und damit für die Ausgestaltung des Arbeitspakets 1 erstellen. Beide Expertisen, die inzwischen als Bücher vorliegen (Fertig u. a. 2004, Hagen/Spermann 2004), wurden nach einer Bearbeitungszeit von lediglich drei Monaten vorgelegt und im Dezember 2003 auf einem Workshop diskutiert. Beide Vorstudien schlugen neben Implementationsanalysen insbesondere mikroökonomische Analysen der Effektivität und der Effizienz sowie makroökonomische Analysen vor (Knerr 2003). Die Diskussion auf dem Workshop zeigte bereits die Schwierigkeiten und Probleme, die mit der Komplexität des Vorhabens einerseits und den zeitlichen Restriktionen, denen die Evaluationsforschung unterlag, andererseits verbunden waren². So wurde auf die Notwendigkeit einer klaren Definition der zu untersuchenden Ziele hingewiesen und die Frage nach dem Stellenwert der sozialen Ziele in der Evaluation gestellt. Folgende Ergebnisvariablen wurden vorgeschlagen: Integration in den Arbeitsmarkt, Abgänge in Nichterwerbstätigkeit, Reduktion der Arbeitslosigkeit, Nachhaltigkeit der Beschäftigung, berufliche Mobilität, Qualität und Quantität der Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Qualität und Quantität der Beschäftigung.

² Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das von Petra Knerr und Sylvia Kurth-Laatsch verfasste Protokoll des Workshops vom 22. Dezember 2003.

Das Arbeitspaket 1 „Wirksamkeit der Instrumente“ wurde in sechs Module unterteilt, zu denen Forschungsaufträge vergeben wurden:

- *Modul 1a „Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung“* – Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas).
- *Modul 1b „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“* – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas).
- *Modul 1c „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“* – Institut für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA), Institut für Medienforschung und Urbanistik (IMU-Institut, Berlin), Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW) und Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung (COMPASS).
- *In Modul 1d „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“* – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Institut Arbeit und Technik (IAT).
- *Modul 1e „Existenzgründungen“* – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), sinus und PD Dr. Kritikos (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder).
- *Modul 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“* – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Gender-Institut Sachsen-Anhalt (GISA,) und Prof. Burda PhD (Humboldt-Universität, Berlin).

Alle sechs Module der Wirkungsforschung, die sich mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik beschäftigen, umfassten deskriptiv-statistische Analysen, Implementationsanalysen in jeweils zehn ausgewählten Agenturbezirken und mikroökometrische Analysen (Vergleiche von Programmgruppen und Kontrollgruppen) anhand der im Rahmen von Arbeitspaket 5 aufbereiteten integrierten Datensätze der BA.

In einem Steuerungskreis, der übergreifende Fragen der Wirkungsforschung erörtere, waren die Auftragnehmer der einzelnen Arbeitspakete bzw. Module sowie das Bundesarbeitsministerium und die Zentrale der BA vertreten. Außerdem bestand ein Ressortkreis, in dem das BMWA/BMAS und das Bundeskanzleramt sich mit anderen interessierten Fachressorts der Bundesregierung³ zur Hartz-Evaluierung abstimmten.

³ Hierzu gehörten das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundes-

1.1.2 Evaluation der kommunalen Option im SGB II

Der § 6c SGB II sieht für die Experimentierklausel zur Grundsicherung und Vermittlung Arbeitsuchender in kommunaler Trägerschaft eine eigene Evaluierung vor, für die das Bundesarbeitsministerium in Zusammenarbeit mit den 16 Bundesländern und unter Einbeziehung der drei kommunalen Spitzenverbände, der Bundesagentur für Arbeit sowie der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbunds verantwortlich ist. Zu diesem Bereich der Wirkungsforschung hatte sich im Januar 2005 ein Arbeitskreis Evaluation konstituiert. Mit der Gesamtkoordination für diese Evaluation wurde das ISG beauftragt. Die Evaluation wurde in Form von vier Untersuchungsfeldern bearbeitet:

- Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching – Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW),
- *Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governance-Analyse* – Fachhochschule Frankfurt am Main, Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB),
- *Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse* – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) und TNS Emnid,
- *Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und Benchmarking* – Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).

Ziel der Forschung war es, die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung ARGE und zkT zu vergleichen und mit den Ergebnissen eine empirisch abgesicherte Informationsbasis für die weitere Ausgestaltung der organisatorischen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu schaffen (BMWA 2005). Dazu sollte der Aktivierungsprozess in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung beobachtet und dabei auch die Organisationsvielfalt innerhalb der Gruppe der ARGE n und zkT berücksichtigt werden. Anders als in der Evaluation von Hartz I bis III ging es weniger um die Evaluation einzelner Instrumente, sondern um den gesamten Aktivierungsprozess unter Einbeziehung der Maßnahmevarianz. Die Wirkungsanalysen sollten sich auf folgende drei Zielgrößen beziehen:

ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Die Koordination und die Zentrale der BA waren im Ressortkreis ebenfalls vertreten.

- Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Soziale Stabilisierung.

Dabei sollte die „Beschäftigungsfähigkeit“ so operationalisiert werden, dass sie als Ziel mikroökonomisch testbar ist.

1.1.3 Wirkungsforschung des IAB

Das IAB nahm und nimmt umfangreiche Arbeitsmarktforschung nach § 282 SGB III und nach § 55 SGB II wahr. Mit dem Ziel der Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden das Aufgabenspektrum bestehender Forschungsbereiche am IAB ausgeweitet und neue Forschungsbereiche eingerichtet.

Die IAB-Forschung ist breiter angelegt als die Ressortforschung des BMAS und die Evaluation der Experimentierklausel. Sie umfasst neben der Bereitstellung von Daten (u. a. neue Datengrundlagen durch Aufbau und Pflege eines administrativen Panels zur Grundsicherung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ – PASS) die Analyse der Mengengerüste und Strukturen des Leistungsbezugs.

Der Auftrag des IAB geht über die unmittelbare Arbeitsmarktpolitik hinaus und umfasst auch regionale, gesamtwirtschaftliche und gesamtfiskalische Effekte, Wirkungen auf Betriebe und Branchen, Untersuchungen zum Niedriglohnbereich, zu Anreizstrukturen, Sanktionsmöglichkeiten usw.

Im Unterschied zu den beiden anderen Strängen der Evaluationsforschung hat das IAB den expliziten Auftrag, auch die soziale Absicherung und die materielle Lebenssituation erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu untersuchen (BMWA 2005: 10f.)

1.2 Und außerdem: Weitere Forschungsvorhaben

Neben den umfangreichen politisch mandatierten Vorhaben sind eine Reihe weiterer Untersuchungsvorhaben zu diversen Fragen der Umsetzung der Hartz-Reformen umgesetzt worden, die jeweils aus unterschiedlichen Mitteln finanziert wurden. Unter diesen Einzelprojekten hatte lediglich die Evaluation durch den Deutschen Landkreistag eine umfassende und repräsentative Ausrichtung (Deutscher Landkreistag

2008). Bei den übrigen Projekten handelt es sich um kleinere, häufig aus Eigenmitteln finanzierte unabhängige Forschungsvorhaben sowie vor allem um von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekte, in denen das Design der Forschung von den Antragstellern jeweils selbst entwickelt worden ist. Solche abgeschlossene oder noch laufende Projekte waren bzw. sind u. a.:

Projekte am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen:

- Dingeldey, Irene: Auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat? Eine vergleichende Analyse zum Wandel von Staatlichkeit und Governance in der Arbeitsmarktpolitik (2003-2009) – Eigenprojekt ZFS Bremen
- Lange, Joachim/Nullmeier, Frank (Loccum/ZFS Bremen): Bund und Kommunen in der Umsetzung von Hartz IV (bis 2010)
- Betzelt, Sigrid: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Geschlecht im europäischen Vergleich (bis 2009)
- Betzelt, Sigrid/Rust Ulla u. a. (bis 2009, gefördert durch BMFSFJ): Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung der Unterhaltspflichten

Projekte aus der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung:

- Ames, Anne (bis 2008): Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/innen nach §14 SGB II
- Ames, Anne (bis 2008): Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung des SGB II Baden-Württemberg
- Ames, Anne (bis 2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II
- Becker, Irene (bis 2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze
- Becker, Irene/Hauser, Richard (bis 2007): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut
- Becker, Irene/Hauser, Richard (laufend): Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes
- Becker, Irene/Hauser, Richard (bis 2008): Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde/1.und 2. Phase

- Blanke, Thomas/Trümmer, Ralf (bis 2005): Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) gem. § 44b SGB II: Rechtsform, Interessenvertretung und Personalüberleitung
- Bröhling, Rüdiger (bis 2005): Studie zum Einsatz von sogenannten Zusatzjobs (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen
- Hielscher, Volker/Ochs, Peter (bis 2008): Von der Sozialbehörde zur „Matching-Maschine“? Der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit und seine arbeits- und gesellschaftspolitischen Folgen
- Kaltenborn, Bruno (bis 2008): Lokale Arbeitsmarktstrategien im SGB II
- Kern, Max (bis 2008): Arbeitsgelegenheiten und Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit
- Knuth, Matthias/Schweer, Oliver (bis 2006): Pilotstudie zur optionalen Alleinträgerschaft von hessischen Kommunen (Landkreisen) für die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II
- Knuth, Matthias/Mühge, Gernot (bis 2009): Chancen der Integration von Leistungsprozessen bei getrennter Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II
- Knuth, Matthias/Weinkopf, Claudia (bis 2005): ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und Nachfolge-Untersuchung der Fallstudie Ost aus der Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern (bis 2006)
- Mosley, Hugh (laufend): Arbeitslos – und dann? Erwerbsverläufe und Arbeitsmarktchancen von älteren Arbeitslosen
- Reis, Claus/Kolbe, Christian (bis 2005): Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung – Dimensionen und Reichweite der Einführung „aktivierender Instrumente“ in die deutsche Sozialhilfeverwaltung.
- Reis, Claus/Kolbe, Christian (bis 2007): Fallmanagement unter Hartz IV
- Sesselmeier, Werner (bis 2006): Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung
- Sesselmeier, Werner (bis 2007): Pfadabweichung und Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV

Projekte am WZB

- Schütz, Holger: Implementation der Arbeitsvermittlung: Eine empirische Analyse am Beispiel der Reform der Bundesagentur für Arbeit

Projekt der Deutsche Forschungsgemeinschaft

- Dörre, Klaus u. a. (laufend): „Eigensinnige“ Kunden. Der Einfluss strenger Zumutbarkeit auf die Erwerbsorientierung Arbeitsloser und prekär Beschäftigter, Teilprojekt B9 des SFB 580

Weitere Projekte:

- Ames, Anne (2007): „Ich hab's mir nicht ausgesucht...“. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Mainz, Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau.
- Lenhart, Karin (2007): Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die lokale Umsetzung von Hartz IV in frauenspezifischer Perspektive. Berlin.
- Henkel, Dieter u. a. (bis 2009, gefördert vom BMG): Betreuung von Personen mit Suchtproblemen im SGB II – eine bundesweite Erhebung.
- Vellay, Irina u. a.: (gefördert u. a. von der Stiftung Fraueninitiative): Studie „Der Workfare State – Hausarbeit im öffentlichen Raum?“, Dortmund 2006.

1.3 Unübersehbare Dominanz der politisch mandatierten Forschung

Über die skizzierten Forschungsvorhaben hinaus gab es eine Reihe von kleineren Forschungsprojekten mit lokaler Reichweite. Auch wenn eine vollständige Auflistung der bearbeiteten Forschungsvorhaben hier nicht möglich ist und im Zeitverlauf stetig neue wissenschaftliche Vorhaben entstehen – was im Übrigen auch für die politisch mandatierte Forschung gilt⁴ – und auch wenn unter Einbeziehung der Wirtschaftsforschung eine breite Forschungslandschaft an der Schnittstelle von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktforschung existiert: Die Dominanz der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluations- und Wirkungsforschung ist unübersehbar. Welche Konsequenzen sich daraus ergeben, ist an späterer Stelle (vgl. unten: 3.3.) noch einmal zu diskutieren.

4 Aktuell werden im Auftrag des BMAS der Beschäftigungszuschnitt nach § 16e SGB II und die institutionelle Neugestaltung des Kommunalkombi evaluiert.

2 Überblick über die Evaluationsergebnisse zu den gesetzlichen und untergesetzlichen Neuregelungen in wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern

Fünf Jahre Forschung und Evaluation zu den gesetzlichen und untergesetzlichen Neuregelungen liegen hinter uns. Schon im Jahr 2008 hat das Projekt eine erste inhaltliche Zwischenbilanz vorgelegt: Diese war thematisch auf die Handlungsfelder der Arbeitsmarktpolitik bezogen, die nach Auffassung der Projektmitarbeiter/innen im Mittelpunkt einer arbeitsmarktpolitischen Reformagenda stehen sollten (vgl. Baethge-Kinsky u.a. 2008).

Die in diesem Bericht vorgenommene Konzentration auf die Themen

- Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung
- Bildung und Qualifizierung in der AMP
- Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
- Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik

bündelt die Fülle des inzwischen vorgelegten Forschungs- bzw. Evaluationsmaterials. Diese Schneidung folgt freilich einer anderen Logik als derjenigen der Ressortforschung des BMAS. Die vom Gesetzgeber durch die „vier Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vorgegebene Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik verlief in erster Linie organisations- und instrumentenorientiert. Im Mittelpunkt der neuen Arbeitsmarktpolitik standen also vor allem Organisationsformen, Geschäftsmodelle und Steuerung der Agenturen und Grundsicherungsträger sowie die Einführung, Zusammenführung und Abschaffung einzelner Instrumente. Dementsprechend konzentrierten sich die Evaluationen im parlamentarischen Auftrag in aller Regel auf Gegenstände, Kriterien und Forschungsmethoden, über die das breite Spektrum arbeitsmarktpolitischer Ziele und forschungsstrategischer Zugriffe nur begrenzt aufgenommen werden konnte. Damit blieben sie zumindest teilweise unter den Erkenntnismöglichkeiten, die bei einer offenen Herangehensweise und dem komplexen Einsatz quantitativer und qualitativer Arbeitsmarktforschung möglich gewesen wären und erteilten nur begrenzt Auskunft über wichtige Effekte der gesetzlichen Regelungen erhält.

Nun hat die wissenschaftliche Begleitung der Arbeitsmarktpolitik im parlamentarischen Auftrag sich nicht immer nur auf die Methoden und Evaluationskriterien be-

schränkt, die ihr durch Ausschreibungsbedingungen des zuständigen Bundesressorts nahe gelegt worden sind,. Und auch das Erkenntnisinteresse des zuständigen Ressorts hat sich im Zeitverlauf durchaus verändert. Insofern hat diese Forschung im Einzelnen durchaus mehr an Erkenntnissen für die genannten Handlungsfelder der Arbeitsmarktpolitik erbracht, als ursprünglich zu vermuten war. Darüber hinaus haben weitere Forschungsvorhaben, die entweder gar nicht – oder nur sehr vermittelt – dem Durchgriff des BMAS unterlagen, Befunde generiert, die ein bis dato eher unvollständiges Bild ergänzten oder aber entscheidend veränderten.

2.1 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung

2.1.1 „Moderner Arbeitsmarktdienstleister“ in historischer Perspektive

Moderne Arbeitsverwaltungen sind historisch aus dem öffentlichen Stellennachweis und aus der Arbeitslosenunterstützung entstanden, haben aber an diese Funktionen eine ganze Reihe weiterer Leistungen angelagert. Moderne „Beschäftigungsdienstleister“ machen also nicht nur materielle Leistungen zur Sicherung der Lebensführung zahlbar, noch vermitteln sie einfach. Das „Kerngeschäft“ öffentlicher Arbeitsmarktdienstleistungen umfasst neben der Vermittlung von Stellen (als Leistung an Arbeitsuchende und Arbeitgeber) die Information, Beratung und individuelle Betreuung von Arbeitsuchenden und die Vermittlung in Maßnahmen (einschließlich Maßnahmeplanung). Allerdings bleibt es für das Dienstleistungsprofil der Arbeitsvermittlung entscheidend, welche Rolle die Arbeitsvermittlung selbst im Leistungsprozess spielt.

Nun ist die Bewältigung eines Massengeschäfts als Aufgabe öffentlich-rechtlicher Arbeitsvermittlung kein neues Problem, sondern reicht weit in die 80er Jahre zurück. Mit Blick auf schon damals geltenden Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregeln einerseits und betriebliche Rekrutierungsmuster andererseits sind einige der Probleme, die Anfang 2000 Ausgangspunkt von Überlegungen zu einer Reform von Arbeitsverwaltung und Arbeitsvermittlung geworden sind, so neu nicht. Schon in der Zeit davor wurden durch ÖTV, andere mitbestimmungsorientierte Akteure sowie die SPD Reformkonzepte diskutiert, die sich direkt oder indirekt mit einer Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung befassten: Hierfür steht die Konzeption des Arbeitsamts 2000 ebenso wie die des Memorandums für ein neues AFG oder der Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes im Jahr 1994.

Zu erinnern ist allerdings daran, dass die frühen Reorganisationen in der damaligen Bundanstalt für Arbeit weniger vermittlungs- als leistungsorientiert („sozialer Frieden“) waren. Wie Zeitzeugen berichten, verschlechterte sich mit jeder halben Million Arbeitslosen der Betreuungsschlüssel: Lag dieser 1970 bei 1:150, stieg er in den ausgehenden 70er Jahren sprunghaft auf 1:500 und 1:750 an. Noch in den 80er Jahren begann unter dem Label „Arbeitsamt 2000“ die Diskussion um einen ganzheitlichen Ansatz (Bahn Müller/Faust 1992). 1991 wurde in „Modellämtern“ damit begonnen, Vermittlung und Leistung ganzheitlich zu fassen und Teile der Leistungsprozesse durch eine Tresenlösung (Anlaufstelle + Sachbearbeitung) erledigen zu lassen, damit die Vermittler ihren eigentlichen Job machen konnten. Der Betreuungsschlüssel wurde damals allerdings nicht verändert, der lag bei einer Größenordnung von ca. 1:1000. In der Folge kam das Konzept schnell auf die Bundesebene; alle Arbeitsämter wurden umgebaut: „Alles auf einem Flur“, mit mehreren Teams, die teils schon nach Branchen, teils aber auch noch nach Buchstaben organisiert waren. Freilich wies auch das Konzept des Arbeitsamts 2000 eine deutliche Leerstelle in der Frage: „was ist Beratung? Was ist die Substanz von Dienstleistung?“ auf. Die Idee des Arbeitsamts 2000 war: Mit einer anderen – auch professionelleren – Arbeitsweise bekäme man auch eine andere Qualität von kundenorientierter Dienstleistung.

Die Hartz-Reform: Aufspaltung von Verwaltung und Vermittlung

Noch die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) war von einer Einheitlichkeit von Verwaltung und Vermittlung ausgegangen. Alle Arbeitsuchenden sollten nach ihrem Vorschlag – unabhängig von ihrem Anspruch auf Transferleistungen – von ein und derselben Institution betreut werden:

„Das JobCenter ist für alle Arbeitgeber der Region und für alle Erwerbsfähigen zuständig, die arbeitslos bzw. arbeitsuchend sind, einschließlich der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger.“ ... „Mit dem JobCenter wird die grundsätzlich doppelte Zuständigkeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt für Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger aufgehoben.“ (Kommission 2002, S. 68 und 69)

Die JobCenter sollten die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein.

„Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet... Neben den originären Dienstleistungen der [BA-neu] integriert das JobCenter arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.).“ (ebenda)

Die Umsetzungsverantwortung sollte bei der Bundesagentur für Arbeit liegen, deren Zuständigkeit sich sowohl auf die strategische Rahmensetzung als auch das operative Geschäft vor Ort erstrecken sollte. Ergänzend sollten regionale KompetenzCen-

ter mit eigenständigen operativen Aufgaben im Bereich der Beschäftigungsförderung und Beschäftigungsentwicklung geschaffen werden (ehemalige Landesarbeitsämter), deren Aufgabe u. a. in der Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik hätte liegen sollen. Perspektivisch sollten diese KompetenzCenter bei den Ländern angesiedelt sein.

Was die Vermittlung im engeren Sinne anbelangt, so hatte die „Hartz-Kommission“ die Erwartung geweckt, durch ein besseres „Matching“ d.h. durch schnelleren und passgenaueren Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage das Niveau der Arbeitslosigkeit nennenswert zu senken. Entsprechend setzten die Hartz-Gesetzgebung und der Umbau der heutigen Bundesagentur für Arbeit auf eine Stärkung der Rolle der Arbeitsmarktdienstleistungen bei den Stellenbesetzungsvorgängen, so z. B. durch den Ausbau des „virtuellen Arbeitsmarktes“, durch die Übertragung von Aufgaben an private Vermittler sowie durch die Einführung von Handlungsprogrammen und Produkteinsatzregeln, die für jeweils definierte Adressat/inn/engruppen „passgenaue“ Unterstützungsleistungen bieten sollten. Im Einzelnen haben die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I bis IV) sowie die Vielzahl der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen, die ihnen folgten, folgende Veränderungen in Arbeitsverwaltung und -vermittlung festgeschrieben:

- Die öffentliche Arbeitsverwaltung wurde in zwei Rechtskreise mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, institutionellen Gegebenheiten und Verfahrensregeln aufgespalten. In unmittelbarer Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit liegt inzwischen nur noch die Verantwortung für die beitragsfinanzierten Leistungen des SGB III (Arbeitsförderung). Etwa zwei Drittel aller Arbeitslosen werden nunmehr im steuerfinanzierten Fürsorgesystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende, dem gänzlich neuen Leistungsrecht des SGB II betreut, welches derzeit (noch) durch Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen (ARGE) bzw. durch zugelassene kommunale Träger (zKT) sowie – in einigen wenigen Fällen – in getrennter Aufgabenwahrnehmung von Agentur für Arbeit und Kommune (gAw) umgesetzt wird.
- In beiden Rechtskreisen wurden sowohl die Prozesse der Beratung, Vermittlung und Betreuung der Arbeitsuchenden bzw. Leistungsbeziehenden als auch der Arbeitgeberservice neu organisiert. Neue Steuerungsinstrumente, Profiling, Fallmanagement, Eingliederungsvereinbarungen, neue Zumutbarkeitsregeln und verschärfte Sanktionsmöglichkeiten sollen die Arbeitsweise der Vermittlungsfachkräfte „aktivierend“ ausrichten. Rechtsansprüche der Arbeitsuchenden wurden

weitgehend durch Ermessensleistungen abgelöst und den Arbeitsuchenden dadurch im Vergleich zu früheren Regelungen mehr an Konzessionsbereitschaft abverlangt.

- Das Repertoire der Arbeitsförderung wurde um neue vermittlungsnahen Dienstleistungen und Instrumente erweitert; private oder gemeinnützige „Dritte“ ergänzen die öffentlichen Vermittlungsdienstleistungen oder stehen im Wettbewerb mit ihnen.

Mit den Hartz-Gesetzen hat der Gesetzgeber die Aufspaltung der Arbeitsverwaltung nicht nur in die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II vollzogen, sondern auch in zwei Finanzierungskreise: in ein beitragsfinanziertes System der Arbeitsförderung und ein steuerfinanziertes System der Grundsicherung. Weiter verkompliziert wurde diese Doppelstruktur dadurch, dass der Bund die Aufgaben nach dem SGB II zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen geteilt hat: Die Bundesagentur bzw. die örtlichen Agenturen sollen die Regelleistungen der Grundsicherung zur Sicherung des Lebensunterhalts und die arbeitsmarktnahen Dienstleistungen erbringen, die Kommunen die Kosten der Unterkunft und die sozialintegrativen Dienstleistungen. Mithin gilt nicht nur für die Dienstleistungen, sondern auch für die existenzsichernden Geldleistungen der Grundsicherung eine geteilte Trägerschaft. Und für die Bewältigung dieser Aufgabe wurden zwei Verwaltungsmodelle vorgesehen: Das der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) aus Agentur und Kommune, welches das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20.12.2007 verworfen hat, und das der zugelassenen kommunalen Träger (zKT). Zusätzlich hat sich in wenigen Fällen ein weiteres Modell etabliert: das der getrennten Aufgabenwahrnehmung. Die damit verbundenen Problematik war dem Gesetzgeber wohl bewusst; unter dem Stichwort „Experimentierklausel“ wurde ein „Wettbewerb“ zwischen den Trägermodellen um die beste Lösung in § 6c SGB II gesetzlich verankert und eine darauf fußende einheitliche Lösung für die Zeit ab 2010 in Aussicht gestellt. Gleichfalls ins Auge gefasst hatte der Gesetzgeber das Problem, dass bei längerer Arbeitslosigkeit, ausgeschöpften Leistungsansprüchen an die Arbeitslosenversicherung und einem unter dem Existenzminimum liegenden Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Lohnersatzleistungen ein Systemübergang vom SGB III in das SGB II drohte. Mit dem so genannten „Aussteuerungsbetrag“ wurde eine Art Strafzahlung der Arbeitslosenversicherung für jeden Arbeitslosen vereinbart, der Arbeitslosengeld bezogen hatte, nicht innerhalb von 12 Monaten in Arbeit vermittelt werden konnte und anschließend einen Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt hatte.

Einen wesentlichen Kern der arbeitsmarktpolitischen Umgestaltung bildete demnach der umfassende Um- und Aufbau zweier Institutionen der Arbeitsverwaltung. Hier die neue Bundesagentur für Arbeit mit ihren jeweiligen Gliederungen auf regionaler (Regionaldirektionen) und lokaler (Agenturen für Arbeit) Ebene, dort die auf lokaler Ebene neu geschaffenen Job-Center in kommunaler oder gemeinsamer Trägerschaft von Agenturen und Kommunen. Um- und Aufbau neuer Institutionen meint hier mehr als reine Veränderungen in der Aufbauorganisation, nämlich die grundlegende Um- und Neugestaltung der Leistungsprozesse, die eine Arbeitsverwaltung zu erbringen hat. Hierzu zählen neben den materiell-reproduktiven Leistungen (Lohnersatz- und Grundsicherungsleistungen) auch die arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen der Vermittlungsberatung sowie die vielfach als „weitere Leistungen“ bezeichneten Unterstützungsangebote für die Bewältigung von Problemen, die aus der persönlichen Lebenslage der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden resultieren und der Aufnahme einer Arbeit hinderlich sein können.

Vermittlungsmaschine oder „Dienstleister“?

Insbesondere die geplante Ausrichtung der Arbeitsverwaltung auf eine „Matching-Maschine“ schien nicht ohne Risiken – wenn nicht gar als ein Irrweg: Denn sowohl in der historischen Rückschau wie auch mit Blick auf die letzten Jahre zwingt der „Marktanteil“ der Arbeitsverwaltung zur Bescheidenheit:

Die öffentliche Arbeitsvermittlung hatte nie ein „Monopol“ auf Stellenbesetzungen, und die Mehrzahl der Stellen am Arbeitsmarkt wird ohne „Einschaltung“ der Arbeitsverwaltung besetzt. Der „Einschaltungsgrad“, d. h. der Anteil der erledigten Stellenmeldungen an allen begonnenen normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ist in den letzten Jahren zwischenzeitlich – sicher auch konjunkturell bedingt – gesunken (von 30% im Jahr 2002 auf 24% in 2005), und hat auch im Jahr 2008 mit 27% (Bundesagentur 2009: 151) das Ausgangsniveau Anfang des Jahrzehnts nicht erreicht.

- Auf der *Nachfrageseite* waren der Bundesagentur im vierten Quartal 2008 etwa 40% des gesamtwirtschaftlichen Angebots an ungeforderten Stellen bekannt. Bezieht man die geförderte Beschäftigung in das Stellenangebot und die gemeldeten Stellen ein, sind den Vermittlungsdiensten 49% des gesamten Stellenangebots bekannt (Heckmann u.a. 2009: 3). Bei 34% der zu besetzenden versicherungspflichtigen Stellen schalteten die Betriebe den Arbeitgeberservice oder die Internetdienste der Bundesagentur ein. Meldung und Einschaltung bedeutet aber noch keineswegs Vermittlung: nur bei 16% der Stellenbesetzungen führte dieser

Suchweg zum Erfolg (ebd.: 7). Dagegen fanden die Arbeitgeber 29% der neuen Mitarbeiter/innen informell, über persönliche Kontakte.

- Auch auf der *Angebotsseite* steht nur ein Teil der Arbeitssuchenden in Kontakt mit der Arbeitsverwaltung. Nur 41% der Beschäftigten, die 2006 die Stelle wechselten, hatten das Arbeitsstellenangebot im Online-Portal der Bundesagentur genutzt, und nur 27% die Berufsinformationszentren (infas 2006: 59; 65). Bei den erwerbstätigen Stellenwechsler/ inne/n rangierten individuelle Wege der Stellenfindung weit vor der Arbeitsvermittlung der ARGEN (8%) und der Agenturen (7%); (ebd.: 121 f.). Nach dem sozio-oekonomischen Panel – SOEP) führte nur bei 21% der Personen, die 2004 / 2005 aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung übergangen, eine Information des Arbeitsamts zum Job (Brenke 2007: 326). Und nur etwa zwei Drittel der Erwerbslosen, die das strenge statistische Kriterium des Internationalen Arbeitsamts (ILO) an aktive Arbeitsuche erfüllen, sind auch bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet.⁵

Bei einem nach wie vor hohen Niveau der Unterbeschäftigung sind die praktischen Möglichkeiten zur Arbeitsvermittlung begrenzt. Die Rolle der Arbeitsmarktdienstleistungen bei der Stellenbesetzung kann auch nicht dadurch gestärkt werden, dass diese privat organisiert wird. Die privaten Vermittler spielen für einen Teil der Unternehmen eine gewisse Rolle, für die Arbeitssuchenden hingegen sind sie von untergeordneter Bedeutung.⁶ Tatsache bleibt: Das „Matching“ von Stellenangebot und -nachfrage erledigen die Marktakteure überwiegend informell, insbesondere über persönliche Netzwerke, Initiativbewerbungen und Zeitungsanzeigen.

In Abgrenzung zu den Zeiten, in denen die Arbeitsverwaltung vor allem als „Zahlmeister“ materieller Leistungen fungierte, wie auch zu einer Orientierung an konkreter bewerber- oder stellenbezogenen Vermittlungstätigkeit stellt sich die Frage, worin die Kernaufgabe einer modernen Arbeitsverwaltung liegen und was deren besondere Qualität ausmachen könnte. Ein Ansatzpunkt dafür liegt in der Betrachtung der „Vermittlungsberatung“ und dem Einsatz von Förderinstrumenten im Rahmen dieses Prozesses; diese Inhalte bestimmen heute⁷ das Leistungsprofil der Fachkräfte.

⁵ Dies gilt u. a. auch für Erwerbslose, die nur eine von Normalarbeitsverhältnis abweichende marginale Beschäftigung suchen. (Janke u.a. 2007: 208.)

⁶ 2006 nutzten 6% der erwerbstätigen Stellenwechsler/inne/n private Vermittler und nur 5% private Zeitarbeitsfirmen (infas 2006: 121).

⁷ Dies muss nicht in alle Zukunft so bleiben. Bereits heute verändert in Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage eine gute Konjunktur und die abnehmende Zahl qualifizierter Bewerber/ innen erneut das „Arbeitnehmergeschäft“ der Agenturen für Arbeit.

2.1.2 Ergebnisse der Evaluationsforschung

Gegenstand der vom zuständigen Ressort der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Wirkungsforschung wie auch der vom IAB nach § 55 SGB II aufgelegten Forschungsprojekte waren nicht – zumindest nicht in erster Linie – die möglichen Effekte der Regel- und Finanzierungskreistrennung auf die Qualität der Vermittlungsprozesse, noch standen diese Fragen im Zentrum der jeweils rechtskreisbezogenen Evaluationen. Vielmehr konzentrierten sich die „großen“ organisationsbezogenen Evaluationsprojekte zu den vier Hartz-Gesetzen im Wesentlichen auf die Gestaltung der Betriebs- und Arbeitsorganisation in den jeweiligen Institutionen.

Mit der Reorganisation der BA haben sich vor allem zwei Vorhaben der parlamentarischen Wirkungsforschung beschäftigt: Das eine gehört als Modul 1a („Vermittlung“) zum Arbeitspaket 1 der Evaluation (WZB u.a. 2006), das sich auf die eingesetzten und teilweise neu geschaffenen Vermittlungs- sowie sonstigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, deren Implementierung und Wirkungen konzentriert. Das andere Vorhaben bildete ein eigenes Arbeitspaket (Arbeitspaket 2) und konzentrierte sich auf das Reorganisationsgeschehen in der BA und deren Umbau zu einem modernen Dienstleister (iso/Ochs 2006).

Mit der organisatorischen Gestaltung der Grundsicherung und ihren Wirkungen haben sich unter der Fragestellung „Wer kann es besser? ARGEn oder Optionskommunen?“ alle Untersuchungsfelder der so genannten 6c-Forschung befasst, deren Befunde 2008 vorgelegt wurden. Unter Bezug auf die Vermittlungsprozesse sind unter ihnen vor allem das Untersuchungsfeld 2 („Implementations- und Governanceanalyse“), welches erstmalig auch Leistungsprozesse betrachtet hat (isr u. a. 2008), sowie das Untersuchungsfeld 3 („Wirkungs- und Effizienzanalyse“ hervorzuheben, das im Rahmen einer Befragung Hilfebedürftiger erstmalig den Versuch unternahm, ein Erfolgskriterium für die Beratung und Betreuung Arbeitsuchender (Beschäftigungsfähigkeit) zu implementieren, das Fortschritte in der Entwicklung von Arbeitsmarktnähe aufnimmt und damit die Qualität von Vermittlungsberatung oder Fallmanagement nicht allein an Arbeitsmarktintegrationen oder Abgängen aus Arbeitslosigkeit festzumachen sucht (ZEW u.a. 2008). In Ergänzung bzw. konkurrierend zu dieser 6c-Evaluation hat der Deutsche Landkreistag eine eigene Untersuchung initiiert und in mehreren Wellen durchgeführt, die mit ähnlichen Fragestellungen arbeitete (Deutscher Landkreistag 2008).

Teilweise im Anschluss an diese Forschung, teilweise gleichzeitig haben die im Auftrag des IAB betriebene Arbeitsmarktforschung (Baethge-Kinsky u. a. 2007, Ludwig-Mayerhofer u.a. 2009) wie auch außerhalb der Ressortforschung angesiedelte Forschungsprojekte (Hielscher/Ochs 2009) die Leistungsprozesse in beiden Rechtskreisen und damit die Qualität der dort erbrachten Dienstleistungen stärker in den Blick genommen.

2.1.2.1 Arbeitsverwaltung und Arbeitsvermittlung im SGB III

Die auf den Umbau der Bundesagentur zielende Evaluation beleuchtete auftragsgemäß zentrale Gegenstände der neuen BA-Steuerung (Steuerung der internen Abläufe, neue Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln, Standardisierung und Konzentration des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen). Dieser Umbau sah die Etablierung einer neuen Führungs- und Steuerungsorganisation (Steuerung nach Zielen mit Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) sowie die Einführung neuer Kundenprozesse (Implementation leistungsfähiger Kundenzentren und Infrastruktureinrichtungen wie Service Center und „virtueller Arbeitsmarkt“ zur Verbesserung des Serviceangebots) vor und wurde auf der Basis eines vierstufigen Masterplans (iso/Ochs 2006: 16), dessen zeitlicher Horizont bis 2005 reichte, begonnen. Im Ergebnis blieben – mit Ausnahme der erst Anfang 2006 begonnenen Einführung von VerBIS als dem Kernstück des virtuellen Arbeitsmarktes – alle Projekte im Zeitrahmen (iso/Ochs 2006: 16). Parallel dazu wurden weitere Veränderungen vorgenommen. Hierzu gehört etwa die Einrichtung von sieben regional angesiedelten Einkaufszentren (REZ) für nach dem Vergabeverfahren eingekaufte Maßnahmeleistungen wie z.B. Trainingsmaßnahmen (iso/Ochs 2006: 225f.).

Die weitgehende Umsetzung dieser Konzeption bei Einhaltung eines derart straffen Zeitplans wurde im Bericht als in der öffentlichen Verwaltung beispiellos bezeichnet und zwei Faktoren zugeschrieben: einem systematisch angelegten und stringent umgesetzten Veränderungsmanagement einerseits und der aus der Sorge um den Fortbestand der BA getragenen Mitwirkung der Mitarbeiter/innen und Führungskräfte andererseits (iso/Ochs 2006: 18ff.).

Der Umbau blieb nach Ansicht der Autoren gleichwohl in mehrfacher Hinsicht fragil: Hingewiesen wurde an mehreren Stellen des Berichts auf Friktionen im Umsetzungsprozess, auf Passungsprobleme in der lokalen Konzeptumsetzung (iso/Ochs 2006: 19) und auf Kritik der Mitarbeiter/innen an fehlenden partizipativen Elementen im

Reformkonzept. Ob hiermit „Sollbruchstellen“ für den weiteren Umsetzungsprozess angedeutet wurden, die auch zu einer (partiellen) Revision der bisherigen Konzeption bzw. der stillschweigenden Aufkündigung der Mitwirkung durch die Fachkräfte führen könnten, bleibt offen. Die Autoren verwiesen an anderer Stelle darauf, wie sehr sich der gesamte Reorganisationsprozess im Fluss befindet und dass der Evaluationsgegenstand daher ein „bewegliches Ziel“ bildet, sich also permanent verändert.

Mit der neu eingeführten Steuerungspraxis versucht die Bundesagentur die Effizienz und Wirksamkeit des Einsatzes personeller und materieller Ressourcen zu verbessern, indem sie die Steuerungsfähigkeit der Organisation erhöht und die Steuerung an neuen Kriterien ausrichtet. Früher – so der Bericht – hätte es ein „paradoxes Spannungsverhältnis zwischen der Weisungsflut verbindlicher Anweisungen an die Arbeitsämter und faktisch großen Spielräumen der Arbeitsämter für die Gestaltung ihrer örtlichen Geschäfts- und Arbeitsprozesse“ (iso/Ochs 2006: 65) gegeben. Zentrale Bestandteile der neuen Steuerungskonzeption interner Abläufe sind:

- *ein System hierarchisch abgestufter Zuständigkeiten der Organisationsebenen:* die Zentrale ist zuständig für Strategie und Zielsetzung, die Regionaldirektionen steuern die Agenturen und die Agenturen verantworten als unternehmerische Filialen das operative Geschäft (iso/Ochs 2006: 5);
- *Steuern über wirkungsorientierte Zielvereinbarungen:* Nach Maßgabe betriebswirtschaftlicher Kriterien (Reduzierung der Nettokosten für die BA) werden die allgemeinen geschäftspolitischen Ziele bzw. erwünschten Ergebnisse (z.B. Anzahl ungeförderter und geförderter Integrationen) für den jeweiligen Bereich der Regionaldirektion bzw. Agentur für Arbeit konkretisiert und zusammen mit dem Budget in Zielvereinbarungen festgehalten (iso/Ochs 2006: 71ff.);
- *ein ausgefeiltes Managementreport- und Controllingsystem:* Dieses spannt ein dichtes Geflecht aus EDV-Werkzeugen sowie Steuerungs- und Analysekennzahlen für Prozesse, Aktivitäten der Fachkräfte und Budgetverwendung auf (iso/Ochs 2006: 67, 79).

Dieser konzeptionelle Rahmen des neuen Systems interner Steuerung warf jedoch Probleme auf: So verband sich die Einführung der neuen Steuerung mit einer „Kennzahleninflation“: Für die ergebnisbezogene Planung, Kontrolle und Information erhob das BA-Controlling eine Fülle an Zahlen und bereitete sie auf. Verbunden war damit die Vorstellung, Ziel-Hebel-Schemata mit jeweils hinterlegten Prozesskennzahlen für alle Arbeitsagenturprozesse (iso/Ochs 2006: 67) vorzuhalten und über eine Hierarchie von Zielindikatoren, Richtgrößen und Leitwerten (iso/Ochs 2006: 70) den örtli-

chen Agenturen Orientierungshilfe für das operative Geschäft zu geben. Da diese Daten Gegenstand der monatlichen Gespräche zur Nachhaltung der Zielvereinbarungen waren (iso/Ochs 2006: 5), wirkten sie zumindest indirekt in die operativen Prozesse hinein. Durch vorgreifende Analyse operativer Prozessdaten und darauf bezogener Steuerungsinterventionen der Regionaldirektionen („Detailsteuerung“) drohten die Grenzen zwischen Ziel- und operativer Steuerung zu verschwimmen und wurde in hohem Maße die Zeit von Führungskräften für die Begründung operativer Entscheidungen, die vom allgemeinen Ideal abweichen, gebunden.

Des Weiteren wurden verbindliche Ziele, an deren Einhaltung sich die Agenturen für Arbeit messen lassen müssen, nicht immer einvernehmlich festgelegt, sondern verwandelten sich durch eigenmächtige Veränderungen der übergeordneten Hierarchie (Stichwort: „verwillkürte“ Vorgaben von Oben) zu Anweisungen (iso/Ochs 2006: 82).

Darüber hinaus bekamen – gemäß dem Anspruch einer wirkungsunterlegten Ziel- und Budgetplanung – Regionaldirektionen und Agenturen nunmehr nicht mehr automatisch hohe Budgets zugewiesen, wenn der jeweilige Arbeitsmarkt besonders schwierig wurde. Vielmehr wurden Ziele und Budgets auf Basis prognostizierter Erfolgswahrscheinlichkeiten bestimmt; die Prognose wurde für Cluster von Agenturbezirken (mit ähnlicher Problemlage) erstellt. Der Bericht wies darauf hin, dass solche Ziele (z. B. regionale Integrationsquote) rechnerisch über ein umstrittenes EDV-Werkzeug „Blauenstein“ ermittelt, in die Budgetplanung umgesetzt und in Zielvereinbarungen zwischen Zentrale und Regionaldirektionen sowie Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit fixiert wurde. Diese Vereinbarungen enthielten auch das Budget des Eingliederungstitels d.h. das Budget für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Schließlich bildete die bis 2006 beobachtbare Orientierung der BA an einer Maximierung der Integrationszahlen ein im hohen Maße von externen Faktoren abhängiges und damit einer Steuerung schwer zugängliches Ziel. Für die Leistungsfähigkeit der BA sei – so die Studie – dies also nur ein begrenzt aussagekräftiger Indikator (iso/Ochs 2006: 5).

Neue Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln in den Agenturen für Arbeit

Die Einführung neuer Kundenprozesse und Produkteinsatzregeln verband sich vor allem mit zwei Neuerungen: Die eine Neuerung war der Umbau der örtlichen Arbeitsagenturen zu Kundenzentren: In ihnen wurden Standard- und Terminierungstätigkeiten auf eine Anlaufstelle konzentriert und Anliegen von Adressat/inn/en telefonisch über ein Call Center (Service Center) sowie in der Agentur (Empfang, Eingangszone)

abgeklärt. Qualifizierte Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten sowie die Leistungsbearbeitung wurden – von diesen Aufgaben entlastet – in homogene Einheiten (Teams) zusammengefasst. Die andere Neuerung war die Einführung der so genannten Handlungsprogramme, in denen detaillierte Vorgaben für die Interaktion zwischen Vermittler/in und Adressat/in sowie genaue Regeln für Art und Zeitpunkte der Leistungserbringung festgelegt werden. In diesen für unterschiedliche Segmente von Kundengruppen (sowohl auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite) spezifizierten Programmen sind Vorgaben für Wirkungsziele, Leistungsformen, Leistungsumfang sowie Qualitätsstandards hinterlegt, deren Einhaltung nachgehalten wird.

Im Bereich des Arbeitgeberservices wurde zwischen Zielkunden (größere Betriebe, Betriebe mit hoher Fluktuation) und Standardkunden (Klein- und Mittelbetriebe) unterschieden, die Handlungsprogramme sehen hier für Zielkunden einen größeren Ressourceneinsatz vor. Handlungsprogramme bestimmen – dies macht der Blick auf die Arbeitnehmer/innenseite deutlich – den gesamten Kundenprozess nach der ersten Kontaktaufnahme mit der Agentur und dem Erhalt eines Termins in der Vermittlung (iso/Ochs 2006: 155ff.): Im ersten Gespräch in der Vermittlung erfolgt seitdem idealtypisch eine informationstechnisch gestützte „Standortbestimmung“ (hier wird der Handlungs- und Interventionsbedarf in vier arbeitsmarktrelevanten Dimensionen festgelegt), die Zuordnung zu einer Kundengruppe (Marktkunden, Beratungskunde Aktivieren, Beratungskunde Fördern, Betreuungskunde), die Festlegung des arbeitsmarktbezogenen Ziels (z. B. Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Übergang in Selbständigkeit, Übergang in Rente, Rückzug aus dem Erwerbsleben) und die Auswahl des darauf zugeschnittenen Handlungsprogramms. Sowohl der Gesamtprozess des Kundenkontakts als auch die Durchführung des Handlungsprogramms (im engeren Sinne) erfolgt nach vorgegebenen Kriterien, die weder den Adressat/inn/en transparent gemacht wurden noch den Vermittlern große Handlungsspielräume zu lassen scheinen (iso/Ochs 2006: 221).

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit hat in „Rekordzeit“ ein neues Modell der Steuerung der internen Abläufe sowie der Kunden- und Lieferantenprozesse etabliert. Als Folge dieser Veränderung hat sich zumindest die Servicequalität (Erreichbarkeit, Berücksichtigung von Terminwünschen, kurze Wartezeiten) verbessert.

Dies hat allerdings seinen Preis: Maßnahmen wurden laut Evaluation seitdem nur noch für Fälle und für Regionen geplant, in denen ein „return of Investment“ innerhalb der Verweilzeit im SGB III zu erwarten war. Die neue Steuerung hatte freilich nicht nur diesen einen Haken; ein weiterer: sie wird dem Anspruch einer ziel- und ergeb-

nisbezogenen Steuerung, in der die beteiligten Instanzen die Ziele „auf Augenhöhe“ aushandeln und vereinbaren und die einzelnen Agenturen für die operative Umsetzung verantwortlich bleiben, nicht gerecht. Die Zentrale bzw. die Regionaldirektionen „regieren“ vielmehr in die operativen Prozesse vor Ort hinein. Als dramatisch erwies sich vor allem die neue Steuerung der Kundenprozesse: Kundensegmentierung und „Handlungsprogramme“ determinierten weitgehend die gesamte Fallbearbeitung durch Fachkräfte und Adressat/inn/en und ließen wenig Spielräume für professionelles Handeln auf der einen und Adressatenbeteiligung auf der anderen Seite.

Die beobachtbare Folge war eine systematische Ausgrenzung bzw. Benachteiligung von Kundengruppen mit besonders großem Unterstützungsbedarf (Klein- und Mittelbetriebe, „Betreuungskund/inn/en“, Nicht-Leistungsbezieher/innen) und die fehlende Berücksichtigung individueller Problemlagen.

Vor dem Hintergrund der bis dato ungeklärten Frage, was genau die Aufgabe öffentlicher Arbeitsverwaltung sein soll, ging der Evaluationsbericht über den ihm erteilten Auftrag hinaus, verhandelte an mehreren Stellen Kriterien für einen modernen Arbeitsmarktdienstleister und wendete diese Kriterien auf die neuen Formen der Kundenprozessessteuerung und ihre Wirkung auf die Qualität der erbrachten Agenturleistungen insgesamt wie speziell die von Vermittlung und Beratung an. Hierzu unterschied der Bericht Servicequalität auf der einen und Dienstleistungsqualität auf der anderen Seite und hatte hierbei sowohl die Adressaten/innen/seite als auch die der Fachkräfte im Blick. Während es bei Servicequalität um Erreichbarkeit der Agentur, um kurze Wartezeiten und Zugangsmöglichkeiten der Kunden ging (s. o.), beschrieb die verwendete Kategorie der Dienstleistungsqualität die bedarfsgerechte Leistungserstellung im individuellen Fall. Aus der Perspektive der Organisation zielte die Kategorie auf deren Fähigkeit, die Varianz individueller Bedarfe zu beherrschen und zu bearbeiten (Stichwort „Ressourcenbereitstellung“), aus der Fachkräfte-Perspektive um die Auslegung der Arbeitsprozesse, in denen sie diese Bedarfe bearbeiten (Stichwort „substanzielle Entscheidungsspielräume“) und aus der Kundenperspektive um die Art der Beziehung, die ihnen die Fachkräfte anbieten (iso/Ochs 2006: 153).

Als positives Ergebnis der neuen Kundenprozessessteuerung hielt der Bericht eine weitgehende Verbesserung der Servicequalität und eine damit einhergehende Konzentration der Fachkräfte auf ihr Kerngeschäft der „Vermittlung/Beratung“ fest: Kundenstromsteuerung und konsequente Terminierung in der Anlaufstelle hätten hierzu geführt; kritisch sei noch die Qualität der telefonischen Anliegenbearbeitung und – in Teilen – die Nutzerfreundlichkeit und Funktionalität der IT-Systeme für den virtuellen

Arbeitsmarkt wie „Job-Roboter“, „Job-Börse“ und VerBIS (iso/Ochs 2006: 5ff., 135ff.). Auf der anderen Seite hob der Bericht eine ganze Reihe negativer bzw. kritischer Punkte hervor, die den Dienstleistungscharakter der angebotenen Leistungen in Frage stellen:

- Grundsätzlich führte die durchgängige, mit detaillierten Vorgaben für praktisch jede Phase der gesamten Fallbearbeitung versehene Steuerung der Kundenprozesse zu einer Überbestimmung der Leistungsprozesse, die weder den Fachkräften Raum für individuelle Bearbeitung noch den Adressat/inn/en Möglichkeiten ließ, ihren eigenen Bedarf und ihre eigenen Bedürfnisse geltend zu machen (iso/Ochs 2006: 6ff.).
- Sowohl im Bereich des Arbeitgeberservices als auch der Arbeitnehmer/innen/vermittlung hätte die spezifische Produkteinsatzlogik der Handlungsprogramme, nach der nur noch „betriebswirtschaftlich“ gerechnete Investitionen vorgesehen waren, zu einer Benachteiligung bzw. Ausgrenzung der Kunden geführt, die am meisten der Unterstützung bedürften: Die von einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt am weitesten entfernten Arbeitsuchenden (die „Betreuungskunden“) hätten ebenso wenig aktive Unterstützungsleistungen bekommen wie die als „Standardkunden“ definierten kleinen und mittleren Unternehmen mit meist höherem Beratungs- und Unterstützungsbedarf (iso/Ochs 2006: 6).
- Diese betriebswirtschaftliche Logik in der Fallbearbeitung Arbeitsuchender wäre durch die Trennung der Trägerschaften für die Rechtskreise SGB III und SGB II und den bei Übertritt vom SGB III ins SGB II fälligen Aussteuerungsbetrag verschärft worden (iso/Ochs 2006: 6): Bis 2007 musste die BA an den Bund für jede arbeitslose Person, die in der Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld unvermittelt blieb und nach Auslaufen des Anspruchs auf diese Lohnersatzleistung in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) wechselte, einen „Strafbetrag“ in Höhe von etwa 10.000 Euro zahlen. Dies hätte tendenziell dazu geführt, dass man in den Agenturen den Betreuungsaufwand wie auch den Einsatz teurer Instrumente auf jene Personengruppen zu konzentrieren suchte, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt innerhalb des Bezugszeitraums von Arbeitslosengeld man als wahrscheinlich erachtete.
- Bei insgesamt gestiegenen Anforderungen an die Kompetenz der Mitarbeiter/innen konstatierte der Bericht erhebliche Belastungen bei den Fachkräften. Der im Bereich fachübergreifender Kompetenzen angesiedelte Anstieg der Anforderungen wäre zugleich von einem Prozess der Entprofessionalisierung begleitet gewesen, der sich auf der Ebene fachlicher Qualifikationen vollzog.

- Schließlich deutete der Bericht an, dass die neue Produkteinsatzlogik insbesondere die Partizipation von Frauen an aktiven Maßnahmen erschwert habe: Frauen waren demnach sowohl unter den Nicht-Leistungsbezieher/innen überproportional vertreten als (vermutlich) auch unter den Betreuungskund/innen. Für die erste Gruppe waren zum Beobachtungszeitpunkt immerhin noch 10% des im Eingliederungstitel (EGT) enthaltenen Budgets aktiver Maßnahmen vorgesehen. Zum Betreuungskunden konnte jemand laut Befund schon wegen Mobilitätseinschränkungen (fehlendes Auto) und Problemen der Kinderbetreuung werden. Für Betreuungskund/innen waren aber bis Anfang 2006 keinerlei aktive Maßnahmen vorgesehen (iso/Ochs 2006: 187).

Während die Evaluation des Umbaus der BA in expansiver Definition ihres Auftrags Aspekte der Qualität von Vermittlungsprozessen in den Blick nahm, sucht man Ansätze einer entsprechenden Operationalisierung im Evaluationsbericht zum Vermittlungsmodul (wzb/infas 2006) weitgehend vergeblich. Der wesentliche Grund dafür liegt in einem stark auf mikro-ökonomische Verfahren setzenden Evaluationsdesign, das „rechenbare“ Integrationseffekte des Umbaus der Vermittlung, der im Vermittlungsprozess eingesetzten (z. T. neuen) Verfahren (Profiling, Eingliederungsvereinbarung, Sanktionen) und Instrumente (PSA, Beauftragung Dritter mit Vermittlung etc.) in den Vordergrund stellte. Dennoch formuliert auch dieser Bericht – in gleichwohl verhaltenerem Ton – als Ergebnis der Implementationsanalyse kritische Befunde zur Qualität der Leistungsprozesse in der bewerberorientierten Vermittlung, die vor allem die Qualität der Vermittlungsberatungsgespräche, den quasi-systematischen Ausschluss von Kund/innen/engruppen von Arbeitsmarktprogrammen sowie den Abschluss von Zielvereinbarungen betreffen (wzb/infas 2006 XXV f.).

Auch wenn die Handlungsprogramme in dieser Studie eher positiv eingeschätzt werden, stellt der Bericht fest, dass „Handlungsprogramme inklusive der Standortbestimmung allein kaum zu einer durchgreifenden qualitativen Verbesserung des Vermittlungsberatungsgesprächs“ führen. Auch wird kritisiert, dass die Adressat/innen kaum in notwendiger Weise beteiligt werden, wenn es um Eingliederungsvereinbarungen geht:

„Der Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen (neuerdings Zielvereinbarungen genannt), der in der ersten Untersuchungsperiode sehr unterschiedlich war, ist nunmehr standardisiert worden. Zielvereinbarungen werden am Ende fast jeden Erstgesprächs und vieler Folgegespräche erstellt; in der Regel geschieht dies ohne Rechtsfolgenbelehrung. Allerdings kann von einer Vereinbarung kaum gesprochen werden, da die aktive Einbeziehung des Kunden nicht stattfindet und zudem individuell zugeschnittene Zielvereinbarungen die Ausnahme sind.“ (wzb/infas 2006, XXVII)

Und auch die Verlagerung von Vermittlungsaufgaben auf Dritte erwies sich nach der mikroökonomischen Analyse insgesamt als wenig effektiv:

„In der Gesamtschau der Wirkungsanalyse zeigen sich kaum positive Effekte für die drei Instrumente § 37 (Gesamtvermittlung durch Dritte), PSA (Personalserviceagenturen) und § 421i SGB III. Teilnehmer dieser Instrumente hatten insgesamt eine geringere Wahrscheinlichkeit, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, als die Kontrollgruppe. Wenn überhaupt, so der zentrale wirkungs-analytische Befund, vermitteln private Anbieter über diese Instrumente eher leicht vermittelbare Zielgruppen in guter Arbeitsmarktlage. Nur beim Vermittlungsgutschein deuten die Ergebnisse der Wirkungsanalyse darauf hin, dass mit diesem Instrument Private erfolgreicher vermitteln könnten als die Arbeitsagenturen, wobei Mitnahmeeffekte ungeklärt bleiben und Private auch mit dem Gutschein vor allem bei guten Marktbedingungen erfolgreicher sind als die BA. Die Vermittlungen Privater waren – mit Ausnahme der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III – weniger nachhaltig als die der Kontrollgruppen.“ (wzb/infas 2006: 470)

2.1.2.2 Und in den Job-Centern? – Arbeitsverwaltung und -vermittlung im SGB II

Die zeitversetzt ab 2006 einsetzende Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II legte im Unterschied zur parlamentarischen Wirkungsforschung von Hartz I bis III ein größeres Gewicht auf die Analyse der Umsetzungsprozesse.

Hierbei kam dem Untersuchungsfeld 1 („Deskriptive Analyse und Matching“) neben der Vorbereitung der Ziehung einer Stichprobe von Grundsicherungsstellen u. a. die Aufgabe zu, Unterschiede in der Organisation der Betreuung von Hilfebedürftigen, in den arbeitsmarktpolitischen Strategien der Organisationen sowie in der Erbringung von Betreuungs- und Beratungsleitungen herauszuarbeiten. Die Befunde hierzu, die aus einer mehrmaligen flächendeckenden schriftlichen Befragung der Grundsicherungsstellen stammen, zeigen für Ende 2007:

- Nach wie vor werden in etwa zwei Dritteln der ARGE n Hilfebedürftige nach dem jeweils zugewiesenen Kundenstatus (Fallmanagement- oder Nicht-Fallmanagementkund/inn/en) durch entsprechend spezialisiertes Personal (z. B. Fallmanager) betreut, während mindestens 77% der Optionskommunen einen generalisierten Fallmanagement-Ansatz verfolgt, d. h. entweder allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die gleiche Betreuungspraxis zukommen lässt oder aber beide Gruppen durch das gleiche Personal betreuen lässt (Rosemann u. a. 2009: 33). Demgegenüber sind in über 60% der ARGE n wie auch der zK T Vermittlungsaufgaben in das Profil der Fallmanager integriert. Schließlich ist nur bei einer kleinen

Minderheit von Trägern auch die Leistungssachbearbeitung integriert (Rosemann u. a. 2009: 33ff.)

- Etwas ungünstiger fällt im Vergleich von ARGEn und Optionskommunen auch in 2007 noch die Betreuungsrelation d. h. die durchschnittlichen Zahl von Hilfebedürftigen, die durch mit Fallmanagement oder Eingliederungsleistungen befasstes Personal betreut werden, bei den ARGEn aus (Rosemann u. a. 2009: 39).
- Zwei Wochen nach Antragsbewilligung wurde im Jahre 2007 mit 69% aller Ü25-Kund/inn/en von ARGEn, aber nur 42% aller Optionskommunen ein Erstgespräch zu betreuungs- und vermittlungsrelevanten Fragen geführt (Rosemann u. a. 2009: 40).

Während hier für das Untersuchungsfeld 1 Ergebnisse einer schriftlichen Befragung zur Organisation von Arbeitsverwaltung und Beratung und Betreuung Hilfebedürftiger vorgestellt wurden, die immer mit dem Problem fehlender begrifflicher Schärfe als auch dem der Unsicherheit behaftet ist, wieweit der/die Antwortende zu allen Fragen hinreichend auskunftsfähig ist, weist das „Organisationsprojekt“ dieser Evaluation, das Untersuchungsfeld 2, zwar ebenfalls eine vom Auftraggeber beabsichtigte Konzentration auf die unterschiedlichen lokalen betriebs- und arbeitsorganisatorischen Konzepte der Leistungserbringung auf (Isr u. a. 2008a), stützt sich dabei jedoch auf einen breiteren empirischen Erhebungsmix von quantitativer und qualitativer Empirie. Und auch wenn in der 6c-Forschung ein auf die konkurrierende Betrachtung von ARGEn und Optionskommunen verengter Forschungsauftrag dafür sorgte, dass die Leistungsprozesse selbst nicht im Zentrum standen, so ist es das Verdienst dieses Untersuchungsfeldes, dass ihre Ausgestaltung überhaupt zur Sprache kommt. Behandelt wurden in der Evaluation durch das Untersuchungsfeld 2 besonders folgende Themen:

- die Steuerung (wahrgenommene Bundeseinflüsse auf lokale Steuerung, lokale Steuerungsmuster, interne Steuerung und Controlling, geschäftspolitische Ziele),
- die Ressourcen (IT-Strukturen und Personalverfügbarkeit),
- die Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (Ausgestaltung von Leistungsprozessen, Strukturen der Arbeitsvermittlung, bedarfsorientierte Angebotsplanung und Fokus auf spezielle Zielgruppen, Steuerung von Dritten),
- die Interventionsstrategien (Integrationsstrategien und Maßnahmepolitik),
- die Aktivierungsmuster im Erstgespräch (strategische Ausrichtung, Maßnahmen-einsatz, Eingliederungsvereinbarung) sowie

- die Schnittstellenanalyse (Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II auf der einen und dem SGB III, der Jugendberufshilfe nach SGB V sowie der Sozialhilfe nach SGB XII auf der andere Seite).

Der Evaluationsbericht für dieses Untersuchungsfeld verweist an prominenter Stelle darauf, dass „keine Erkenntnisse über die ‚Wirkungen‘ organisationsstruktureller oder eingliederungsstrategischer Entscheidungen vorgelegt“ werden (isr 2008: 4). An weniger prominenter Stelle, nämlich im Methodenanhang wird auf die durch den institutionellen Auftrag vorgegebene zeitliche Struktur und inhaltliche Anlage des Projekts bestimmten Einschränkungen von Auswertungen („lassen im strengen Sinn nur Aussagen über den Einstieg in die Fallbearbeitung zu“) als auch Aussagefähigkeit („erste Hypothesen zur Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens“) hingewiesen, die sich auf die inhaltsanalytische Auswertung der beobachteten Vorgesprächen von Arbeitsuchenden beziehen (vgl. isr u.a. 2008b: 189, 196). Neben einer Fülle an Informationen zu Governancestrukturen, zu Steuerungsansätzen und Ressourcenausstattung (Betreuungsschlüssel), zur Vielfalt in der Organisation der Fallbearbeitung (Produktionsorganisation, Kundensegmentierung und Einschaltung Dritter) sowie zur Ausgestaltung der Leistungsprozesse (Interventionsstrategien, Maßnahmeinsatz) liefert der Bericht einige Hinweise auf manifeste Probleme:

- Demnach fehlt es an Zeit für individuelle Betreuung und geht zuviel Zeit für die Dokumentation drauf, werden Eingliederungsvereinbarungen in durchschnittlich 4 Minuten abgehandelt (wobei deutlich seltener Gespräche über verbindliche Leistungen des Trägers vorausgehen) und nehmen Themen wie „Sucht“, „Kinder“ oder „psychosoziale Situation“ (Ausnahme: Schulden) wenig Zeit in Anspruch (30 Sekunden für flankierende Leistungen) (isr u. a. 2008a: 268).
- In den ARGen wird die auf dem Betreuungsstufenkonzept beruhende Kundensegmentierung von den Fachkräften wegen des damit verbundenen hohen Arbeitsaufwands kritisch gesehen (isr u. a. 2008a: 203).
- Die Vermittlungsarbeit wird in 40% der Optionskommunen dadurch erschwert, dass sie keinen Zugriff auf das Stellenangebot der Agenturen für Arbeit haben.
- Schließlich ergeben sich an den Schnittstellen zwischen den verschiedenen Rechtskreisen eine Vielzahl von Problemen: An der Schnittstelle von SGB III und SGB II beginnen diese bei der Übergabe von Fällen an zugelassenen kommunale Träger (selten intensive Kooperation) und enden beim Subventionswettbewerb (Eingliederungszuschuss) zwischen SGB II- und SGB III-Trägern. An der Schnittstelle von SGB II und SGB XII äußert sich dies im Interesse der Kommunen, Hil-

febedürftige möglichst im bundesfinanzierten SGB II zu halten. An der Schnittstelle zwischen SGB II und Jugendberufshilfe gilt die Zusammenarbeit als „noch entwicklungsbedürftig“. Darüber hinaus gibt es ungelöste Probleme der Doppelbetreuung jugendlicher Hilfebedürftiger, behinderter Menschen und von so genannten „Aufstockern“ von Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen des SGB II (isr u. a. 2008a: XXVIIff.).

Dem Untersuchungsfeld 3 („Wirkungs- und Effizienzanalyse“) blieb der Versuch vorbehalten, neben deskriptiven Ergebnissen zur Aktivierungspraxis der Grundsicherungsstellen, die aus der Befragung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger herrühren, im Rahmen eines Mehrebenenmodells die jeweils diskreten Wirkungen des *Modells der Aufgabenwahrnehmung, organisatorischer Formen und Verfahren* (Arbeitsteilung, Kundensegmentierung, Personalschlüssel) und *Aktivierungsstrategien* auf ausgewählte Zieldimensionen (Abgang aus Hilfebedürftigkeit, Integration in Beschäftigung, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung) mikroökonomisch zu messen. Grundlage der Messung waren in den Grundsicherungsstellen erhobene Organisationsvariablen einerseits als auch prozessproduzierte Individualdaten der BA, die mit den Daten aus der Befragung Hilfebedürftiger verknüpft wurden. Nach den vorgelegten Berechnungen

- hatten unter den Personen, die im Oktober 2006 im Leistungsbezug standen, die von den Optionskommunen betreuten Männer und Frauen eine um 3,8% geringere Chance, ein Jahr später (Oktober 2007) nicht mehr hilfebedürftig zu sein. Umgekehrt zeigen sich für die zkT sowohl beim Indikator Beschäftigungsfähigkeit wie auch beim Indikator ‚Aufnahme einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung‘ positive Effekte (Boockmann 2009: 81f.);
- erhöht ein generalisierter Fallmanagementansatz bei Männern signifikant die Wahrscheinlichkeit der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung. Umgekehrt wirken Kundensegmentierung und ein ungünstiger Personalschlüssel positiv auf den Abgang aus dem Leistungsbezug.

Für die Mehrzahl der geprüften „Aktivierungs“-Faktoren (Treatments) wie z. B. Einsatz von Sanktionen oder Eingliederungsvereinbarungen, Beratung zu bestimmten Themen oder Einsatz flankierender Leistungen nach § 16 Abs. 2 sind die gemessenen Wirkungen (bezogen auf die Zielkriterien) entweder durchgängig insignifikant oder vernachlässigbar (Boockmann 2009:84f.)

2.1.2.3 Vermittlungsdienstleistungen: Prozess- und Ergebnisqualität

Man kann die hier bislang diskutierten, von der Evaluationsforschung im parlamentarischen Auftrag vorgelegten methodischen Innovationen wie auch Befunde nicht hoch genug einschätzen, wenn man den ihr zugrunde liegenden Evaluationsauftrag als Maßstab heranzieht. Dies gilt sowohl für die Forschung zu Hartz I bis III als auch die 6c-Forschung, die unter der in der Zwischenzeit durch das Verfassungsgerichtsurteil von Dezember 2007 politisch überholten Frage „wer macht es besser?“ anzutreten hatte.

Keine Antwort haben sie freilich auf die doppelte Frage geben können,

- ob – unter den Bedingungen eines Massengeschäfts – überhaupt und in nennenswertem Umfang Vermittlungsdienstleistungen erbracht werden, die dem Anspruch einer individualisierten Dienstleistung (Prozessdimension) gerecht werden, und
- inwieweit die gemessenen Wirkungen (und die ihnen zugrunde liegenden Ergebniskriterien) in angemessener Weise die durch die Arbeitsvermittlung auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite erbrachten Leistungen abbilden (Ergebnisdimension).

In Hinsicht auf beide Dimensionen von Vermittlungsqualität hat eigentlich nur das Arbeitspaket zum Umbau der BA die eigentlich sinnvolle Frage „was ist ‚gut‘?“, unter der die Fallbearbeitung in ihrem jeweiligen Profil, die Art der Gesprächsführung, die Servicequalität wie auch die Qualität der Dienstleistungsbeziehung zwischen Fachkräften und Adressat/inn/en in Zentrum rückt, zumindest in Ansätzen gestellt – und dann auch nur in Überschreitung ihres Auftrags beantworten können. Dies gilt im Hinblick auf die diagnostizierte Verbesserung der Servicequalität wie auch auf die Kritik an dem von der BA lange Zeit ausschließlich für die Ergebnisqualität ihrer Arbeit verwendeten Indikator „Integration“.

Was die Prozessqualität anbelangt, so haben hierzu zwei am IAB angesiedelte qualitative Forschungsprojekte wie auch ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Projekt erste weiterführende Befunde geliefert. Diese Projekte gingen insofern über die von der parlamentarischen Wirkungsforschung bediente Frage nach der Umsetzung hinaus, als sie – ausgehend von den dienstleistungstheoretisch unabdingbaren Voraussetzung einer „Ko-Produktion“ (Baethge-Kinsky u. a. 2007, Hielscher/Ochs 2009) oder von sozialstaats- und autonomietheoretischen Überlegungen (Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009) – die Prinzipien der neuen Arbeitsmarktgesetze (z. B. „Akti-

vierung“, „Zwangskundschaft“) selbst in den empirischen Fokus nehmen und deren Folgen für die Art der Beziehung zwischen den Fachkräften der Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen sowie für die Fallbearbeitung ausleuchten. Die Befunde zeigen:

- Der Aktivierungsauftrag und die damit grundsätzlich verbundene, aber insbesondere im SGB II verschärft wirkende Schwächung der Rechtsstellung von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden bewirkt eine starke Asymmetrie in Form einer hierarchischen Beziehung zwischen ihnen und den Arbeitnehmern, die einer Dienstleistung abträglich sind. Neben in etwa in Handlungsprogrammen oder gesetzlichen Vorgaben (z. B. Sanktionsregeln) angelegten Momenten organisationaler Willkür (Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009: 274ff.) äußert sich dies in den aus den erweiterten Ermessensspielräumen von Fachkräften angelegten Momenten ‚personalisierter‘ Willkür (ebenda: 276f.).
- Über das Betreuungsstufen-Konzept, mit dem die Intensität der Betreuung von Arbeitslosen nach unterstellter Arbeitsmarktfürne und -nähe gestaffelt wird, wird selbst im SGB II mit den dort vergleichsweise günstigen Betreuungsschlüsseln so wenig Zeit für die individuelle Fallbearbeitung bereit gestellt, dass die Ziele und Erwartungen an Vermittlung oder Fallmanagement eher bescheiden formuliert werden sollten (Baethge-Kinsky u. a 2007: 45f.)
- In der Bundesagentur für Arbeit sorgen Handlungsprogramme mit ihren straffen, gleichwohl zeitraubenden Dokumentationsroutinen sowie die Umstrukturierung der Vermittlungsbelegschaften in primär „on the job“ für ihre Tätigkeiten qualifiziertes Personal häufig für eine gehetzte, wenig zur Reflexion anregende Gesprächssituation, in der die Bedürfnisse der Arbeitsuchenden und für das Gelingen einer Ko-Produktion wesentliche Informationen auf der Strecke bleiben (Hiel-scher/Ochs 2009: 105ff.).

Was die Frage der Ergebnisqualität anbelangt, so hat – zumindest dem ersten Anschein nach – das IAQ im Rahmen der 6c-Forschung mit dem Konstrukt der „Beschäftigungsfähigkeit“ (Brussig/Knuth 2009) ein arbeitsmarktpolitisches Zielkriterium etabliert, das über Vermittlungsberatung erzielte Fortschritte der Fallbearbeitung unterhalb der Integration in Beschäftigung abzubilden in der Lage ist. Nun avancierte Beschäftigungsfähigkeit schon Ende der 90er Jahre, zunächst vermittelt über die Europäische Beschäftigungsstrategie im Rahmen der EU, zum zentralen Zielbegriff auch der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Mit den Gesetzesänderungen zum Jahres-

beginn 2009⁸ wurde der Arbeitsverwaltung zusätzlich aufgetragen, „insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden“ (§ 1 Abs. 1 SGB III). Zwar hat sich der Gesetzgeber in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit der Zielbestimmung begnügt, die „Erwerbsfähigkeit“ der Hilfebedürftigen zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SGB II), doch das zuständige Arbeitsministerium hat für die Evaluation nach § 6c SGB II der Zielgröße Beschäftigungsfähigkeit „aufgrund des höheren Verbreitungsgrades in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion“ auch für die gesetzliche Wirkungsforschung zum SGB II den Vorzug gegeben (BMWA 2005). Diese Entscheidung ist nicht unproblematisch⁹. Darüber hinaus ist auch für die Arbeitsmarktforschung nicht eindeutig geklärt, was unter Beschäftigungsfähigkeit verstanden werden soll: Gazier (2001) unterscheidet sieben verschiedene wirtschafts- und sozialpolitische Lesarten des Konzepts. Bis zur Evaluation der „Hartz-Gesetze“ hat auch die Arbeitsmarktforschung nur ausnahmsweise versucht, Beschäftigungsfähigkeit näher zu bestimmen (Deeke/Kruppe 2003). Als von 2004 bis 2006 die Auswirkungen der neuen Arbeitsmarktgesetzgebung im Rechtskreis des SGB III umfassend untersucht wurden (Deutscher Bundestag 2006), zählten nur in der Evaluation der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Dimensionen und Kriterien von Beschäftigungsfähigkeit zum Erhebungsprogramm (COMPASS u. a. 2006: 76 ff.).¹⁰ Erst in der Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende formulierte das Bundesarbeitsministerium hierzu einen umfassenden politischen Forschungsauftrag, der dem gesamten „Aktivierungsprozess“ und nicht einem einzelnen Förderinstrument galt. Die Evaluation sollte zeigen, wie „je nach individueller Betroffenheit die Erreichung der drei Zielgrößen“ – Integration in ungeforderte Beschäftigung, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung – „optimiert wird“ (BMWA 2005: 6). Dabei gab das Rahmenkonzept der Evaluation vor, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit „so zu operationalisieren, dass es nach Möglichkeit als eigenes Ziel mikroökonomisch testbar ist“ (ebd.: 7).

8 Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008, BGBl I: 2917.

9 Beide Konzepte sind nicht gleichbedeutend. Erwerbsfähigkeit ist rentenrechtlich in Abgrenzung zur Erwerbsminderung als das Vermögen bestimmt, „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes“ täglich mehr als drei bzw. sechs Stunden erwerbstätig zu sein (§ 43 SGB VI). Es handelt sich um ein dichotomes Merkmal: Jemand ist entweder erwerbsfähig oder nicht, was für Personen mit Anspruch auf Grundsicherung in einem Verwaltungsakt nach § 44a SGB II festzustellen ist. Bei Beschäftigungsfähigkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der aber eher graduelle Ausprägungen unterstellt: Personen können mehr oder weniger beschäftigungsfähig sein, Arbeitsmarktpolitik soll - z. B. durch Qualifizierung und Sozialpädagogik - dazu beitragen, ein Mehr an Beschäftigungsfähigkeit herzustellen.

Dieser Auftrag hängt eng mit dem Steuerungsinteresse des Ministeriums und der Bundesagentur zusammen, die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik nicht allein an „Integrationen“ zu messen. Auch den zahlreichen Fällen, in denen die Betreuung durch die Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsträger nicht mit der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung oder einem „sonstigen Abgang“ aus Leistungsbezug und Vermittlung endet, sollten Wirkungen und Erfolge messbar gemacht werden.

Für den Rechtskreis der Grundsicherung ist dies in § 54 Satz 3 SGB II als gesetzliche Anforderung an die örtlichen Eingliederungsbilanzen formuliert: „Soweit einzelne Maßnahmen nicht unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen, sind von der Bundesagentur andere Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in geeigneter Weise abbilden.“ Die Bundesagentur hatte diesen Auftrag bislang durch die Definition von „Betreuungsstufen“ für erfüllt erklärt: Nach „Profiling“ und „Standortbestimmung“ im Erstgespräch sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige einer von fünf Stufen zugeordnet werden. Diese Einstufung soll die „Integrationsnähe“ ausdrücken, und „durch die kontinuierliche Überprüfung und ggf. Anpassung der Betreuungsstufe“ sollen „die individuellen Integrationsfort- oder Integrationsrückschritte eines Kunden sichtbar“ werden (BA 2007: 8).

Auch im Rechtskreis des SGB III, wo die Bundesagentur lange Zeit vier „Kundengruppen“ unterschied, galten für „Betreuungskunden“ „Integrationsfortschritte“ und schrittweises Heranführen an den Arbeitsmarkt als alternative Zielgröße: Bei diesen Arbeitslosen, bei denen aufgrund mehrerer Vermittlungshemmnisse eine mittelfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt für unwahrscheinlich gehalten wird, wird durch „ganzheitliche“ Integrationsmaßnahmen (derzeit GanzIL, früher IfB) „mit qualifikatorischen, motivationalen, vermittlerischen sowie ggf. auch sozialintegrativen Ansätzen eine Integration angestrebt bzw. die Erreichung von Integrationsfortschritten erwartet und somit mindestens eine spätere Integration sinnvoll vorbereitet (BA 2008: 20).

Beide Modelle der „Kundendifferenzierung“ und der individuellen „Standortbestimmung“ in der Arbeitsvermittlung hat die Bundesagentur im Lauf des Jahres 2009 durch ein rechtskreisübergreifendes Fachkonzept abgelöst. Nach dem „Vier-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ werden nun Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende im SGB II und im SGB III nach den gleichen „Profillagen“ eingestuft. „Bei integrationsfernen

10 Nur bei diesem Instrument wird „Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit“ vom Gesetzgeber als konkrete Anforderung an Träger und Maßnahmen benannt (§ 260 Abs 1 Nr. 1 SGB III).

Kunden (Betreuungskunden) im SGB III und integrationsnahen Kunden im SGB II bedarf es sowohl einer differenzierten Abbildung ihrer Profillagen als auch differenzierter Lösungsansätze zur Erzielung von Integrationen bzw. Integrationsfortschritten.“ (BA 2009: 1)

Beschäftigungsfähigkeit nicht definieren und messen zu können, war also nicht nur wissenschaftlich unbefriedigend, sondern stellte offenbar schon länger auch für die Steuerungsansprüche der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger ein erhebliches praktisches Problem dar.

Die hierzu vorgeschlagene Lösung hinterlässt jedoch in mehr als einer Hinsicht wissenschaftliches und praktisches Unbehagen, das sich vor allem an folgenden Punkten festmacht:

- *wissenschaftlich*: Beschäftigungsfähigkeit kann man – in Anlehnung an rentenrechtliche Begriffe bei der Bestimmung von Erwerbsminderung – „abstrakt“, d. h. als Summe individueller Eigenschaften der Erwerbspersonen unabhängig von der Arbeitsmarktlage oder aber „konkret“, d. h. unter Berücksichtigung des regionalen Arbeitsmarktumfelds betrachten. Das in der Untersuchung vorgelegte Konstrukt entspricht jedoch der „abstrakten“ Lesart. Dies ist doppelt problematisch, weil damit zwei Beziehungen nicht kontrolliert werden können, in denen Beschäftigungsfähigkeit entsteht: die Beziehung zwischen Erwerbsperson (Haushalt) und Arbeitsmarkt und die Dienstleistungsbeziehung zwischen Erwerbsperson und Fachkraft. Schließlich muss als strittig gelten, ob die in diesem komplexen Index aufgenommenen einzelnen Zieldimensionen (z. B. Gesundheit, soziale Integration) überhaupt einer Bearbeitung/Beeinflussung durch die Fachkräfte zugänglich sind (Frage von Kompetenz und Veränderbarkeit) und ob sie dies legitimer Weise überhaupt sein sollten.
- *praktisch*: Arbeitsvermittlung als Dienstleistung bedeutet Einzelfallgrundsatz. Individuelle Beschäftigungsfähigkeit kann nur in ergebnisoffener Interaktion zwischen Fachkräften und Arbeitslosen / Arbeitsuchenden valide definiert und dann verbessert werden. Das geltende neue Steuerungsmodell sucht aber Controlling-Verfahren, die auf diese Beziehungsebene durchregieren: da man weiß, was Beschäftigungsfähigkeit ist und wie sie verbessert werden kann, hält man die Fachkräfte an, diese Indikatoren abzuarbeiten (katalogorientierte Arbeitsweise). In einem solchen Feld hören Indikatoren sofort auf, objektiv zu messen und werden zu strategisch manipulierbaren Prozessteuerungsgrößen. Wenn beispielsweise persönliche Umstände zum Beratungsthema werden, führt dies zu Routine und be-

hindert den sachgemäßen Umgang mit Sucht. Ein anderes Beispiel wäre etwa das System der Betreuungsstufen, dessen Operationalisierung (graduelle Abstufung nach Anzahl und Ausmaß unterschiedlicher Vermittlungshemmnisse) hier ja teilweise Pate stand. Die ihm zu Grunde liegende Kundensegmentierung ist eine handlungsleitende Hypothese über Integrationschancen, die sich nicht nur des öfteren als falsch erweist, sondern vor allem oft problematisch wirkt, weil sie faktisch von Vermittlungsangeboten ausschließt. Integrationsfortschritt ist dann schnell gleichbedeutend mit Übergang in eine höhere Betreuungsstufe oder Profillage. Eine dem Einzelfallgrundsatz angemessene Alternative wäre zu messen, ob individuelle Ziele zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit vereinbart wurden (Qualität), welche davon erreicht wurden und wie die Zielerreichung durch Handeln der Arbeitsvermittlung unterstützt wurde. Solche Daten des Leistungsprozesses lassen sich dann auswerten und abstrahieren und zu einem gewissen Verständnis gelangen, was Beschäftigungsfähigkeit im Einzelfall sein kann.

2.1.3 Fazit

Die von der „Hartz-Kommission“ geweckte Erwartung, durch ein besseres „Matching“, also durch schnelleren und passgenaueren Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ließe sich das Niveau der Arbeitslosigkeit nennenswert senken und ein höherer Beschäftigungsstand erreichen, hat sich bis heute nicht bestätigt und erscheint vor diesem Hintergrund unrealistisch.

- Einen wirtschaftlichen Effekt können öffentliche Arbeitsmarktdienstleistungen wohl nur auf Teilsegmenten des Arbeitsmarkts erzielen. Es fragt sich, auf welchen Teilarbeitsmärkten die ursprüngliche ökonomische Funktion der öffentlichen Stellenvermittlung, den Arbeitsmarkt transparent zu machen und Arbeitsuchende und Unternehmen durch Stellen- und Bewerberinformation zusammenzuführen, heute noch bedeutsam ist, und wie weit Selbstinformationssysteme diese Aufgabe erfüllen können. Hierzu liefert die Forschung wenig aktuelle Erkenntnisse; sie schätzt allerdings die Möglichkeiten, das Matching über den „virtuellen Arbeitsmarkt“ zu automatisieren, eher skeptisch ein.
- Im Unterschied zu privaten Arbeitsvermittlern und informellen Stellenbesetzungswegen kann der öffentliche Arbeitsvermittler das Ziel des sozialen Nachteilsausgleichs verfolgen, indem er versucht, bestimmte Arbeitsuchende an den Arbeitsmarkt heranzuführen und mit bestimmten Arbeitgebern in Kontakt zu bringen.

Und er könnte vermeiden, in unterwertige oder nicht existenzsichernde Beschäftigung zu vermitteln. Diese soziale, gleichstellungspolitische oder regulierende Ausgleichsfunktion ist ein entscheidendes Argument für die Notwendigkeit öffentlicher Arbeitsmarktdienstleistungen.

Die Hartz-Evaluation wie auch weitere Untersuchungen deutet zudem an, dass die Übertragung von Vermittlungsdienstleistungen an Dritte generell kaum dazu beiträgt, die Vermittlungschancen Arbeitsloser und Arbeitsuchender, geschweige denn in eine existenzsichernde Beschäftigung deutlich zu erhöhen. Die (Teil-)Privatisierung erweist sich vielmehr grosso modo eher als eine Kapazitätsengpässen der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die aus konjunkturell bedingten Spitzen ihrer Inanspruchnahme herrühren, geschuldete und unter Qualitätsgesichtspunkten tendenziell problematische Lösung als ein Ansatz zur deutlichen Verbesserung der im öffentlichen Auftrag erbrachten Vermittlungsleistungen.

Wenn jedoch das Ziel einer zunehmend größeren direkten Beteiligung am Arbeitsmarktgeschehen und Stellenbesetzungsvorgängen für die öffentliche Arbeitsverwaltung unrealistisch ist, bleibt die Frage nach einer Verbesserung der Prozess- und Ergebnisqualität, mit der sie sich (weiter) von den Leistungen privater Dritter abheben kann. Zwar scheint zumindest im Bereich der Bundesagentur für Arbeit die Frage „wer macht es besser? Agentur oder private Dritte“ längst nicht ausgestanden; dies signalisiert etwa der diametrale Zuschnitt von laufenden Modellprojekten, bei denen in einzelnen Agenturen die Vermittlungsberatungsleistungen vollständig an Dritte übergeben werden oder aber umgekehrt für bestimmte Kundengruppen wieder ins eigene Haus zurückgeholt werden. Bei dieser Anlage von Modellprojekten haben wohl eher betriebswirtschaftliche und methodologisch auf Experimentalsituationen fixierte wissenschaftliche Inspirationen Pate gestanden, als dass Praktiker wie Wissenschaftler derzeit noch ernsthaft davon ausgehen würden, dass von Externen in diesem Bereich etwas geleistet werden kann, was die öffentliche Arbeitsverwaltung nicht auch oder sogar besser könnte.

Diese Einschätzung hat gleichwohl ihre Tücken, die vor allem darin liegen, dass weder für das SGB III noch für das SGB II bislang wissenschaftlich abgesicherte und praxiserprobte Ziele wie auch Kriterien für die Prozess- und Ergebnisqualität von Vermittlungsberatung vorliegen, über die ein Konsens hergestellt wäre. Daher bleiben vordringlich folgende Fragen zu klären:

- *Möglichkeiten und Grenzen der Vermittlung:* Was können Ziele vermittlungsnaher Dienstleistungen sein und wie weit ist zu diesem Zweck in der Fallbearbeitung der bewerberorientierten Vermittlung die Erschließung zusätzlicher Arbeitsplätze oder die ‚Bearbeitung‘ von Arbeitgebern (z. B. es mit einer bestimmten Person zu versuchen) verankerbar? Was sind unterscheidbare, und – im Sinne gemeinsam vereinbarter – legitime Ziele der Vermittlungsberatung, die einer Bearbeitung zugänglich sind?
- *Qualitätssicherung:* Wie werden systematisch Spielräume für Dienstleistungshandeln sichergestellt, in denen ein Ausgleich zwischen institutionellem Auftrag und persönlichem Auftrag der Adressaten hergestellt werden kann? Welche Entscheidungs- und zeitlichen Spielräume werden den Fachkräften zugestanden? Welcher Aufgabentyp entsteht dadurch und was heißt dies für das Anforderungsprofil der Fachkräfte (Beruf oder Anlernfähigkeit)?
- *Einfluss unterschiedlicher Organisationskontexte und Rechtskreise:* Wie verändert sich das Dienstleistungsprofil, je nachdem, ob Vermittlungsberatung durch die öffentliche Arbeitsverwaltung oder durch beauftragte Dritte bzw. in den unterschiedlichen Rechtskreisen von SGB II und SGB III mit ihren jeweils unterschiedlich weit gefassten Rechtsansprüchen erbracht wird?
- *Leistungen der Vermittlungsberatung:* Was gibt es – prozess- wie ergebnisbezogen – an Daten zu dem Leistungsbeitrag der Vermittlungsberatung? Und wie misst man Fortschritte auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration?
- *Möglichkeiten und Grenzen der Standardisierung:* Wie wirken Verfahren der Kund/inn/endifferenzierung? Wie und wie weit lässt sich auf dem Hintergrund eines Massengeschäfts und auf Basis einer Steuerungslogik der Arbeitsverwaltung, die auf sparsamen Einsatz von materiellen Leistungen und personellen Ressourcen setzt, überhaupt eine dem Einzelfall angemessene Arbeitsweise in der Vermittlungsberatung realisieren?

2.2 Bildung und Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik

2.2.1 Qualifizierungsaufgaben der Arbeitsförderung im Umbruch

In der weiteren Vergangenheit war die qualifikationsbezogene Arbeitsförderung vor allem an jenen systemisch definierten Bruchstellen einer vom Schulabschluss bis zur Verrentung kontinuierlichen, beruflich gefassten Erwerbsbiografie tätig, die weder

durch das System beruflicher Erstausbildung noch das der betrieblicher Weiterbildung erfasst und überbrückt werden konnten. Sie war demnach zuständig

- für Berufsorientierung bzw. Berufsvorbereitung (berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für junge Erwachsene mit dem Ziel der Aufnahme einer „normalen“ Berufsausbildung),
- für Weiterbildung im Sinne des Berufs- bzw. Qualifikationsschutzes bei Vermittlung von Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden, sowie
- für die Förderung beruflicher Fortbildung und Umschulung zur Bewältigung des Strukturwandels (überwiegend adressiert an Arbeitskräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung).

Seit geraumer Zeit ist nun ein institutioneller Umbruch zu beobachten: Es verändert sich nicht nur das Aufgabenspektrum. Es wandeln sich gleichzeitig die Ziele, die Regeln und Mittel ihrer Bearbeitung: So finanziert die Bundesagentur inzwischen einen wachsenden Teil des „Übergangssystems“ (in das in den letzten Jahren praktisch eben so viele Jugendliche eingemündet sind wie in eine duale Ausbildung), ist präsent in „Berufsstarterklassen“ und in der Erstausbildung (besonders: neue Bundesländer). In der Arbeitsvermittlung ist der Berufsschutz kein relevantes Handlungskriterium mehr und auch der Qualifikationsschutz spielt eine immer geringere Rolle. Die Vermittlung bzw. „Aktivierung“ Jugendlicher und junger Erwachsener zielt inzwischen nicht mehr eindeutig auf die Aufnahme einer regulären Berufsausbildung: In jüngeren Programmen wie EQJ oder JUMP wird der Vermittlungserfolg nicht mehr ausschließlich als Übergang in Ausbildung definiert, sondern der Übergang in eine Beschäftigung, zu der Lohnkostenzuschüsse geleistet werden, gilt als gleichwertig.

2.2.2 Fortsetzung des Umbruchs: Die Hartz-Gesetzgebung

Diese Re-Definition der von der Arbeitsförderung zu leistenden Aufgaben hat sich in der Hartz-Gesetzgebung niedergeschlagen. Prominentes Beispiel dafür ist die Reform des Instruments FbW, mit der sich gleichermaßen viele Hoffungen als auch Befürchtungen verbanden. Hier wurde die durch vorangegangene mikro-ökonomische Evaluationsergebnisse anscheinend belegte geringe Wirksamkeit dieses einstmals größten Instruments der Arbeitsmarktpolitik vom Gesetzgeber als willkommener Anlass für eine umfassende Revision des Instruments und seines Einsatzes genutzt: Bildungsgutscheine zur Stärkung von Autonomie und Eigenverantwortung der Adressat/inn/en, eine stärker auf Bedarfserhebungen am Arbeitsmarkt gestützte Planung

„passgenauer“ Maßnahmen durch die Agenturen sowie ein einheitliches System der Qualitätssicherung sollten Wirksamkeit und Effizienz dieses Instrument deutlich verbessern.

Ein anderer, weniger instrumentenspezifischer Ansatz lag darin, Ziele der Arbeitsförderung umzujustieren. So werden im neu geschaffenen SGB II „Arbeit“, „Arbeitsgelegenheit“ und „Ausbildung“ für junge Erwachsene als gleichwertige Ziele benannt (mit der Einschränkung, dass Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten auch zur Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beitragen sollen). Darüber hinaus dürfte die ganze Palette berufsorientierender, -vorbereitender und -qualifizierender Instrumente indirekt von der vom Gesetzgeber vorgenommene Verpflichtung der Bundesagentur, mit den ihnen aus der Arbeitslosenversicherung erwachsenen Haushaltsmitteln auszukommen, betroffen gewesen sein, in dem auch ihr Einsatz nunmehr nach Maßgabe eines sehr viel kostenbewussteren Umgangs mit Eingliederungsmitteln erfolgte.

Eine gewisse „Grauzone“ im Kanon von Bildungs- und Qualifizierungsinstrumenten bilden jene Instrumente der Arbeitsförderung, die – vom IAB – „als betriebsnahe Maßnahmen“ bezeichnet – auf eine direkte oder indirekte Lohnsubventionierung eines befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnisses zielen (Eingliederungszuschüsse, betriebliche Trainingsmaßnahmen), sowie „vermittlungsunterstützende Leistungen“ (Beauftragung Dritter mit Vermittlung) und weitere Qualifizierungsleistungen (nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen). Der „Grauzonencharakter“ kommt dadurch zustande, dass es sich um Instrumente handelt, die zumindest in Teilen Elemente beruflicher Bildung/Qualifizierung bzw. beruflichen Lernens enthalten können, aber nicht in jedem Fall enthalten müssen. Gerade bei Eingliederungszuschüssen wie auch bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen liegt jedoch die Annahme nahe, dass die unterstellte und durch die Förderung ausgeglichene Minderleistung im Wesentlichen auf Qualifikationsmängel der Arbeitslosen abzielt und die Förderung praktisch der Einarbeitung auf betrieblichen Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen dient.

Auch das Instrument *Eingliederungszuschuss (EGZ)* wurde zum 1.1. 2004 neugeordnet. Hinter diesem Begriff der Neuordnung verbirgt sich nicht nur eine Reduzierung der bisherigen Vielfalt an Spielarten des EGZ, die nunmehr alle unter dem einheitlichen Namen „Eingliederungszuschuss“ (für „Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen“) geführt werden. Eingeschlossen sind auch Veränderungen in den Förderkondi-

tionen (maximale Höhe und Dauer der Förderung beim „normalen“ EGZ) wie auch der Wechsel zu einer nunmehr allgemeinen Ermessensleistung.¹¹

In den Folgejahren wurden weitere Veränderungen in diesem Bereich vorgenommen – mit explizitem Bezug auf die vorangegangene wissenschaftlicher Evaluation. Dies gilt etwa für den im Oktober 2007 eingeführten Eingliederungsgutschein, der als jenes „Instrument“ der Selbstvermarktung gelten kann, dass die Evaluatoren des Instruments vorgeschlagen hatten. Dies gilt aber auch für das im Dezember 2008 verabschiedete „Gesetze zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“, in dessen Präambel sich u. a. das erklärte Ziel, die Qualifizierungsmöglichkeiten von Ausbildungs- und Arbeitsuchenden oder -losen zu verbessern. Dieses Gesetz setzte bezogen auf die Unterstützung von Bildung und Qualifizierung folgende neue Akzente:

Erweiterung von Bildung und Qualifizierung: Eingeführt wurde der Rechtsanspruch auf die Förderung des nachträglichen Erwerbs eines Hauptschulabschlusses (§ 61a SGB III) sowie die Möglichkeit der Förderung des Erwerbs beruflicher Kenntnisse in der Herkunftssprache.

Ersetzung von Qualifizierungsmöglichkeiten: Gestrichen wurde das Instrument „Förderung beruflicher Weiterbildung bei Vertretung (job rotation“; § 229 SGB III); diese Form der Förderung soll nun über die Kombination anderer Instrumente abgedeckt werden. Die Trainingsmaßnahmen (nach § 48 SGB III) sind eingegangen in die Vermittlungsleistungen des neuen § 46 SGB III, Übergangshilfen nach (§ 241 Abs. 3 SGB III in den ausbildungsbegleitenden Hilfen aufgegangen, und die sozialpädagogische Begleitung im Rahmen der berufsvorbereitenden Maßnahmen wurden in die Benachteiligtenförderung überführt.

Ersatzlos gestrichen wurden der Jugendwohnheimbau und die institutionelle Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung

Mittelbare Veränderungen: Über die genannten Veränderungen hinaus betrifft das Gesetz *mittelbar* die arbeitsmarktpolitische Qualifizierung: Zum einen stellt es bei FbW die Arbeitverwaltung von der Ergebnis- und Durchführungskontrolle frei (vorher war sie dazu verpflichtet), zum anderen wird durch die verallgemeinerte Anwendung des Vergaberechts (auf Instrumente des § 46 neu SGB III sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung) der Kostenwettbewerb zwischen den Maßnahmeträgern forciert,

¹¹ Bis dahin war der EGZ im Fall von BerufsrückkehrerInnen eine Pflichtleistung.

und schließlich werden durch die Reduzierung der freien Förderung in SGB III und SGB II (bisher: § 10 SGB III u; § 16.2.1 SGB II, nun § 421h SGB III und § 16f SGB II) die Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung eingeschränkt, in größerem Stile neue Formen von Bildung und Qualifizierung zu praktizieren, die nicht in den vorhandenen Katalog an Instrumenten passen. Es wird an späterer Stelle noch zu diskutieren sein, wie viel Sinn diese Veränderungen machen.

2.2.3 Die Evaluation: Ergebnisse und Leerstellen

Sicherlich war es angesichts der Tatsache, dass es sich bei der Förderung beruflicher Weiterbildung um ein in vergangenen Zeiten um ein breitflächig eingesetztes und zu dem besonders kostenintensives einerseits und zu dem noch umfassend reformiertes Instrument andererseits handelt, zu erwarten gewesen, dass FbW einen wesentlichen Gegenstand der instrumentenbezogenen Evaluationsforschung im parlamentarischen Auftrag bildet. Dass dies geschah, ist also nicht die zentrale Überraschung. Ebenso wenig verwundert, dass sich auch die sonstige Evaluationsforschung der letzten 5 Jahre darüber hinaus mit weiteren quantitativ bedeutsamen Instrumenten, die Bildungs- und Qualifizierungsanteile enthalten, nur begrenzt beschäftigt und dies dann in einer Weise getan hat, die den systemischen Zusammenhang zwischen Instrumenten, was ihren praktischen Einsatz in der Vermittlungs- und Beratungspraxis der Arbeitsverwaltung anbelangt, weitgehend unberücksichtigt ließ und so Substitutionseffekte zwischen unterschiedlichen Instrumenten ebenso wenig ermitteln hat wie auch die Gründe für die Auswahl bestimmter Maßnahmen bzw. Maßnahmetypen. Im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden ausschließlich folgende Instrumente, die Anteile von Bildung und Qualifizierung enthalten (können) einzeln für sich untersucht:

- die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)
- Eingliederungszuschüsse
- Nicht-betriebliche und betriebliche Trainingsmaßnahmen
- Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen.

Förderung beruflicher Weiterbildung

Die durch das BMAS beauftragte Evaluation weist FbW als ein schon vor der Reform vergleichsweise erfolgreiches Instrument aus und zeigt für die Zeit nach 2004 eine verbesserte Wirksamkeit an, die auf die höhere Passgenauigkeit von Maßnahmen

und Teilnehmer/innenn zurückgeführt wird. Wie belastbar dieses Ergebnisses sind, wird durch jüngere Veröffentlichungen (Lechner 2007) in Frage gestellt. Die Befunde sind dennoch nicht uninteressant, da kritisch auf die realen Selektionsprozesse in der Arbeitsverwaltung, die die Fachkräfte in den Agenturen aufgrund ihrer subjektiven Einschätzung (Eingliederungsprognose) vornehmen, verwiesen wird. Auf diese Weise seien in größerem Maße auch Personengruppen (Langzeitarbeitslose) ausgeschlossen worden, die über die Teilnahme an FbW ihre Eingliederungschancen wesentlich hätten verbessern können (IZA u.a. 2006).

Gleichwohl wäre erst einmal zu prüfen gewesen, in welchem Maße sich im Falle FbW tatsächlich die berüchtigten „Creaming“-Prozesse entfaltet haben. Das Konsortium selbst wies darauf hin, dass angesichts der Aussagen von Vermittlungsfachkräften zur „Auslese“ eigentlich ein hohes Maß an sozialstruktureller Diskriminierung (nach Alter, Geschlecht und Bildungsstand) zu erwarten gewesen wäre; eine solche Diskriminierung wird nach Ansicht der Autoren durch die Daten zur Teilnehmer/innen/struktur aber nicht belegt. Freilich ist durch diese Wertung das Thema sozialer Diskriminierung nicht vom Tisch. Auf seine Bedeutung verweist schon der zusammenfassende Evaluationsbericht des BMAS, wenn er darauf zu sprechen kommt, dass Formen und Intensitäten des Wettbewerbs unter den Maßnahmeanbietern und deren Interesse an möglichst leicht vermittelbaren Arbeitslosen auf das Interesse der Agenturen stößt, schwierige Fälle – allerdings unter der Maßgabe eines zielkonformen Einsatzes von Finanzmitteln – unterzubringen und dass diese Konstellation sich auf den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten auswirkt: „Insgesamt führt dies bei Maßnahmen mit relevantem Trägerwettbewerb tendenziell dazu, dass Selektionsprozesse zugunsten leichter vermittelbarer Arbeitsloser unter den grundsätzlich Förderfähigen auftreten (Creaming).“ (BMAS 2006: 68f.) Diese generelle Aussage zielt auch auf das Instrument FbW. Und sieht man sich die realisierte Förderpraxis an, so verstärkt sich das Bild erheblicher „Creaming“-Effekte: Gemessen an ihren Anteilen an den Zugängen (in Arbeitslosigkeit und in FbW)

- waren vor allem Ältere, d. h. über 50-jährige Arbeitslose nach der Reform bei der Förderung beruflicher Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert; während diese Gruppe im Jahr 2005 17 % der Zugänge in Arbeitslosigkeit ausmachte, stellt sie nur 7 % der Zugänge in FbW; Ähnliches galt in abgeschwächter Form für ausländische Personen (BMAS 2006: 79, Tabelle 7);
- hatte sich die Förderung mit dem Instrument FbW für arbeitslose Frauen gegenüber dem Jahr 2000 nachweisbar verschlechtert. Allerdings waren sie in 2000 mit

einer Zugangsquote von 49 % im Vergleich zum Anteil an den Arbeitslosen deutlich überrepräsentiert. Mit einer Zugangsquote zu FbW von 41 % waren sie im Jahr 2005 nun unterrepräsentiert (BMAS 2006: 72ff, Tabellen 5 und 6).

Nun waren und sind Selektionen sicherlich unvermeidlich bzw. sogar sinnvoll, da ein Instrument in unterschiedlichen regionalen/lokalen Arbeitsmarktkontexten sowie bei differierenden Risikolagen und Bedürfnissen der Adressat/inn/en jeweils auch unterschiedliche Wirkungen entfalten dürfte. Entscheidend ist jedoch, nach welchem Kriterium selektiert wurde und ob die Entscheidungen über den Einsatz in Übereinstimmung oder gegen die Bedarfslagen und Bedürfnisse der Adressaten gefallen sind.

Ein Gegengewicht gegen derart einseitige Selektionsprozesse stellte der Versuch dar, die Beteiligungsrechte der Adressaten zu stärken. Hierauf zielte die Ausgabe von Bildungsgutscheinen – mit dem gleichzeitigen Ziel, die Kontrolle über die auflaufenden Kosten zu behalten bzw. diese Kosten zu senken. Ob diese betriebswirtschaftliche Überlagerung des Ziels der Stärkung von Beteiligungsrechten sinnvoll war und nicht eine nachrangige Behandlung des inhaltlichen Ziels „Beteiligung“ durch Agenturen und ihre Fachkräfte nahe legte, darüber lässt sich trefflich streiten. Fakt ist: Während das letztgenannte Ziel erreicht worden ist – die Ausgaben für FbW sind in den Folgejahren dramatisch gesenkt worden – bleibt unklar, ob das Beteiligungsziel erreicht oder erheblich verfehlt worden ist. Dies liegt vor allem daran, dass weder Angaben zum sozialen Hintergrund derjenigen existieren, die einen Bildungsgutschein erhalten haben, noch dass man genügend sowohl über den Ablauf der Vermittlungs- und Beratungsprozesse und über die in ihnen ablaufenden Entscheidungsprozesse über die Vergabe von Bildungsgutscheinen und den Umgang der Betroffenen mit den Bildungsgutscheinen erfahren hat. Auch wenn wir heute wissen, dass über die so genannten „Handlungsprogramme“ der BA der Kreis der potenziellen Nutznießer von FbW eingeengt wurde, ist nicht auszuschließen, dass die realisierten Zugänge in FbW in beträchtlichem Umfang auf Selbstselektionsprozesse zurückzuführen waren. Solche Selbstselektionen könnten darin begründet sein, dass das Instrument FbW (mit seiner starken Ausrichtung auf formalisierte, arbeitsferne Bildungsprozesse) nur bestimmte Lernbedürfnisse und -voraussetzungen als auch Integrationsvorstellungen bedient, die nicht bei allen Adressat/inn/en gegeben sein dürften.

Mit besonderem Blick auf das bei FbW installierte neue Qualitätssicherungssystem kommt der Schlussbericht zur Evaluation zu einem durchaus differenzierenden Resümee, in dem „Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Agentu-

ren“, kostensenkungsinduzierter Qualitätsverlust von Maßnahmen sowie Reibungsverluste bei der Durchsetzung des neuen Qualitätssicherungssystems eingeräumt werden (IZA u.a. 2006a: 225ff).

Im Evaluationsbericht wird zudem darauf hingewiesen, dass sich die SGB II-Träger stärker an jenen, tendenziell angebotsorientierten Steuerungsmodus gebunden fühlen (IZA u.a. 2006a: 228f.), dessen Überwindung ein erklärtes Ziel der Reform war. Im Klartext: Im Regelkreis des SGB II fand sich also die Praxis wieder, dass Bildungsträger Angebote machen, die dann durch ARGE n und Optionskommunen beschickt werden. Selbst wenn im Bereich der Agenturen bis dahin kein überzeugendes Steuerungsmodell von Angebot und Nachfrage gefunden worden zu sein schien, so konnte das in den ARGE n beobachtete Festhalten am „alten“ Modus schon deswegen eigentlich nicht als Lappalie durchgehen, weil dadurch ein Steuerungsmodell wiederbelebt wurde, das in einer zwanzigjährigen Qualitätsdebatte immer wieder – und zurecht – kritisiert worden ist.

Eingliederungszuschüsse

Bei den Eingliederungszuschüssen handelt es sich um ein Instrumentenbündel, dessen arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung – die Kompensation von Benachteiligungen und Hemmnissen bei Stellenbesetzungsvorgängen – das Risiko von Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten gegenübersteht; das Verdrängungsrisiko bezeichnet dabei die Gefahr, dass Lohnsubventionen für den einen Betrieb zu Wettbewerbsvorteilen führt und Entlassungen in anderen Unternehmen provoziert. Mitnahmeeffekte entstehen dann, wenn die Subvention auch dann in Anspruch genommen wird, wenn die Stellenbesetzung auch ohne die Subvention erfolgt wäre. Beim EGZ handelt es sich zudem um ein Instrument, das inzwischen zu erheblichen Anteilen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Anteil der Neuzugänge aus dem SGB II im Jahr 2006: ca 48%) eingesetzt wird und dessen zielgerichteter Einsatz detaillierte Kenntnisse der Beschäftigungsfähigkeit der Bewerber und der betrieblichen Einsatzbedingungen auf Seiten der Arbeitsvermittlung voraussetzt.

In der vom BMAS Ende 2006 vorgelegten Zusammenfassung der abgeschlossenen SGB III-Evaluation wird weit vorne und unter Rückgriff sowohl auf die Ergebnisse von Benchmarking und Makroanalysen (Modul 1f) als auch die Evaluation des Moduls 1d (Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung) darauf verwiesen, dass der Eingliederungszuschuss nicht nur eines der wenigen Instrumente aktiver Arbeitsmarktförderung mit einer positiv evaluierten Performanz ist, sondern dass er sich in seinen Wirkungen nach der Reform (d.h. nach 2003) möglicherweise noch stärker verbessert

hat als das ebenfalls erfolgreiche Instrument FbW. Diese durch das Benchmark nahe gelegte Interpretation wird allerdings durch die Ergebnisse der Makroanalyse nicht gestützt (BMAS 2006: XXVI).

Bei allen methodischen Einschränkungen, die vor allem im Hinblick auf das noch recht kleine Beobachtungsfenster für die Wirkungen nach 2004 gemacht werden, kommt das Evaluationskonsortium auf Basis seiner mikroökonomischen Analysen zu dem Ergebnis, dass sich die Chancen von TeilnehmerInnen auf Arbeitsmarktintegration durch den Einsatz des Instruments EGZ signifikant verbessern: Nach den vorgelegten Stabilitäts- und Verbleibsanalysen liegt der Anteil der mit den „alten“ EGZ-Varianten Geförderten, die auch drei Jahre nach Förderbeginn immer noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, um 20 bis 40 Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren Personen, die keine Förderung erhalten haben. Weniger deutlich ist der Unterschied, wenn als Indikator die Vermeidung von Arbeitslosigkeit herangezogen wird. Hierfür wird in der Studie eine nachvollziehbare Interpretation angeboten: Danach besteht die Wirkung des EGZ darin, dass er solche Personen im Arbeitsmarkt hält, die sich ansonsten häufiger „verabschiedet“ hätten (und dann nicht mehr als Arbeitslose registriert wären – z. B. durch die sogenannte 58er Regelung – Nutzung des § 428 SGB III). Höhere Förderwirkungen zeigen sich bei Personen mit längerer Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit (ZEW u.a. 2006:185ff.).

Ob die seit 2003 veränderten Förderkonditionen und eine veränderte Förderpraxis auf die Förderwirkungen durchschlagen, lässt sich auf Basis der Evaluation nicht abschließend beurteilen. Die Autoren geben an, bislang keine auffälligen Unterschiede in den Wirkungen zwischen Personen entdeckt zu haben, die vor und nach 2003 gefördert wurden. Was sich jedoch feststellen lässt, ist, dass sich die Wiederbeschäftigungschancen förderungsberechtigter Personen durch die „Neuordnung“ des Eingliederungszuschusses für bestimmte Gruppen verändert haben: So hatte die im Jahre 2002 vorgenommene Ausweitung des EGZ für Ältere (auf Arbeitslose mit weniger als 6 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer) eine positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen arbeitsloser Frauen in Ostdeutschland. Umgekehrt hat die gesetzliche Aufhebung der bevorzugten Förderung für Ältere (ab 50 Jahre) im Jahr 2004 vor allem die Beschäftigungschancen arbeitsloser Frauen in Westdeutschland verringert. Ursächlich dafür ist anscheinend, dass mit der Neuordnung des EGZ die frühere Zielgruppenorientierung aufgegeben wurde und zudem die insgesamt restriktive Vergabep Praxis bei den Eingliederungszuschüssen durchschlug (ZEW u.a. 2006:5).

Die Effizienzanalysen der Studie beschränkten sich aus erhebungstechnischen Gründen auf beobachtbare kurz- und mittelfristige Effekte. Basis der Bilanz sind die durch den Instrumenteneinsatz entstehenden Mehrkosten auf der einen und die durch die Wiederbeschäftigung entfallenden Folgekosten von Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite. Die Analysen kommen zu dem Ergebnis einer gesamtfiskalisch deutlich negativen Bilanz des EGZ für Ältere; die vergleichsweise hohen Kosten des Instruments würden nur dann zu einer positiven Bilanz führen, wenn die Wiederbeschäftigungschancen noch einmal deutlich erhöht würden. Diese Einschätzung gilt auch bei einer differenzierten Betrachtung nach Region (Ost/West) und Geschlecht (ZEW u.a. 2006: 212ff.).

Doch auch bei dem Instrument finden sich, was die soziale Selektivität und restriktive Beratungs- und Bewilligungspraxis durch die Agenturen angeht, Parallelen zu den Befunden der FbW-Evaluation: Im Jahr 2000 war der EGZ in seinen verschiedenen Varianten ein beachtliches Instrument der Lohnkostensubventionierung (Zugänge in Förderung: ca. 160.000 Fälle), aber nicht das Einzige: So gab es über SAM OfW (Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich), Bhi (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) und das Jugendsofortprogramm zu Beginn des Jahrtausends weitere umfängliche Förderungen per Lohnkostenzuschuss. Insofern ist der in den Folgejahren bis 2003 verzeichnete Anstieg bei den Förderzugängen in EGZ auf um die 190.000 kaum als Ausbau von Lohnsubventionierungen zu deuten. Umgekehrt ist der in den Jahren 2004 und 2005 Abbau von Lohnsubventionen sehr viel gravierender, als dies die sinkende Anzahl der Zugänge in die EGZ-Förderung auf 160.000 bzw. 136.000 ausdrückt. Die rückläufige Entwicklung beim EGZ wird durch den Wegfall alter, anderer Lohnkostenzuschüsse verstärkt und durch Förderungen über die andere, neue Instrumente wie „Entgeltssicherung“ oder „Beitragsbonus“ nicht annähernd kompensiert: Mit Förderzahlen von deutlich unterhalb der 10.000er-Grenze handelt es sich bei beiden bis dahin um kleine – um nicht zu sagen: marginale – Instrumente (ZEW u.a. 2006: 21ff). Zumindest beim EGZ deuten die insgesamt für den SGB II und SGB III-Bereich ermittelte Zahl an 218.000 Förderzugängen in 2006 an, dass es sich um eine Entwicklung mit einem in seiner Dynamik unklaren Trend handelt. Ein Grund für den zwischenzeitlichen massiven Einbruch könnte u.a. darin liegen, dass in ARGE n wie Optionskommunen der Rückgriff auf SGB III-Instrumente im Jahr 2005 aufgrund einer Vernachlässigung der Vermittlungstätigkeit längst nicht selbstverständlich war und eine gewisse Zeit gebraucht hat (ZEW u.a. 2006: 69).

Dessen ungeachtet hat sich die Rückläufigkeit der Förderung durch den EGZ mit einer zumindest leicht größeren Selektivität der Förderstrukturen verbunden: Gemessen an Entwicklung und Struktur des Arbeitslosenbestandes erhalten Ausländer/Innen, gering qualifizierte Personen (ohne Berufsabschluss), gesundheitlich Beeinträchtigte, Langzeitarbeitslose als auch Frauen heute (d.h. im Jahre 2005) spürbar seltener Zugang zum Eingliederungszuschuss. Auch hier ist anzumerken, dass es für diese Gruppen im Bereich der Lohnkostenzuschüsse keine sichtbare Kompensation durch andere Instrumente gibt. So liegen beispielsweise bei der Entgeltsicherung wie auch dem Beitragsbonus die Frauenanteile noch einmal deutlich niedriger als beim EGZ (ZEW u.a. 2006: 25).

Nun war gerade die „Neuordnung“ des EGZ von der Perspektive geprägt, die früher bestehende starke Zielgruppenorientierung zugunsten einer stärkeren Orientierung am Einzelfall aufzugeben. Dies ließ zwar einerseits eine – durch die oben skizzierte Entwicklung der Förderstrukturen bestätigte – Verschlechterung der Förderchancen von Benachteiligtengruppen am Arbeitsmarkt befürchten. Andererseits verband sich damit prinzipiell auch die Chance, dass die Auswahl von Personen sorgfältiger, d.h. adressatengerechter erfolgt – und damit das Matching zwischen Bewerber/in und Betrieb besser klappt. Es dürfte klar sein, dass – und hier kommen dann auch die beiden anderen Instrumente ins Spiel – die Orientierung am Einzelfall letztlich nicht nur einer sorgfältigen Prüfung der Leistungsvoraussetzungen auf beiden Seiten (Ermittlung der personenbezogenen Minderleistungen als schwerwiegendes Vermittlungshemmnis, Ermittlung arbeitsplatzbezogene Anforderungen) bedarf, sondern auch eines Beratungsprozesses, in dem alternative Instrumente aus dem Bereich der Lohnkostenzuschüsse als auch andere Wege der Arbeitsmarktintegration ins Kalkül gezogen und im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden.

Der vorgelegte Evaluationsbericht deutet die ganzen Schwierigkeiten in der Vermittlungspraxis an; sie ergeben sich daraus, dass (zumindest im SGB III) die Initiative beim EGZ überwiegend von den Betrieben ausgeht und dass es offenbar keine verbindlichen und klaren Verfahren dafür gibt, insbesondere die arbeitsplatzbezogenen Minderleistungen zu ermitteln. Dies schlägt sich auch in den Dokumentationen der Förderzusage nieder. Auffallend ist zudem, dass – wie die Implementationsanalyse ausweist – in manchen Agenturen die drohende Zahlung des Aussteuerungsbetrages als Begründung für eine Förderung herhalten musste (ZEW u.a. 2006:57ff). Aus der Evaluationsstudie geht zudem hervor, dass in der Praxis des EGZ Mitnahmeeffekte durch Betriebe in erheblichem Ausmaß auftreten können und tatsächlich auftreten,

ohne dass sich dieser Effekt beziffern ließe (ZEW u.a. 2006:). Im Zusammenhang mit dem oben skizzierten Problem der zuverlässigen Ermittlung arbeitsplatzbezogener Minderleistungen stellt sich damit die – auch vom Konsortium aufgeworfene – Frage, ob der Ansatz eines stellenorientierten Einsatzes dieses Instruments noch sinnvoll ist und man dieses Instrument nicht gleich – wie es offenbar die ARGEn häufig tun – stärker bewerberorientiert definiert, d.h. seine Vergabe an personenbezogene Merkmale knüpft, die erfahrungsgemäß als „Barrieren“ des Übertritts in eine betriebliche Beschäftigung wirken können.

Ohne dass dies durch entsprechende Daten belegt wäre, wird der EGZ nach Auskunft von Führungs- und Fachkräften seit geraumer Zeit in Förderdauer und -höhe gedeckelt. Die Agenturen haben hierzu aufgrund von Budgetrestriktionen und lokaler Priorisierung anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente mit Hilfe der „ermessenslenkenden Weisungen“ eine entsprechende Feinsteuerung des Eingliederungstitels vorgenommen. Insofern bestimmt der Ausschöpfungsgrad des Titels „EGZ“ maßgeblich den Umgang mit dem Einzelfall, weniger eine problem- und wirkungsorientierte Logik.

Während jedoch der EGZ wenigstens aktiv in den Beratungsprozess über Eingliederungsmöglichkeiten wie auch in den Controllingprozess der Agenturen einbezogen ist, gilt dies für die beiden anderen Lohnsubventionsinstrumente nicht: Die Entgeltsicherung, die nicht über den Eingliederungstitel der lokalen Agenturen bewirtschaftet wird, liegt der Implementationsanalyse zufolge nur selten im Blick der Fachkräfte; eine Information über dieses Instrument im Vermittlungsgespräch ist eher die Ausnahme, denn die Regel. Diese geringe Verankerung im Beratungsprozess führt offenbar dazu, dass Anträge auf Förderung nicht rechtzeitig (d.h. vor Abschluss eines Arbeitsvertrages) eingereicht werden und deshalb abgelehnt werden. Auch wenn es keine Daten darüber gibt, wie häufig dies in der Vergangenheit geschehen ist, könnte hierin eine Erklärung dafür liegen, weshalb dieses Instrumente im Beobachtungszeitraum ein Schattendasein fristeten. Noch einmal anders verhielt es sich beim Beitragsbonus, der weder von der Bundesagentur und ihren Gliederungen vermarktet noch verwaltungstechnisch abgewickelt wurde. Seine Inanspruchnahme blieb laut Bericht von der Sachkunde betrieblicher Personalsachbearbeiter abhängig. Auch dies dürfte eine Erklärung dafür sein, dass dieses Instrument kaum genutzt wurde.

Was lässt sich aus diesen Evaluationsergebnissen lernen? Vermutlich zweierlei: Zum einen, dass es mit der Einzelfallorientierung im Vermittlungsprozess noch nicht so weit her zu sein scheint, und dass daher die Aufgabe des Zielgruppenprinzips eher

weniger an Adressaten- und Problemorientierung beim EGZ-Einsatz hervorgebracht hat als mehr. Zum anderen zeigt das Beispiel der Lohnkostenzuschüsse, wie wichtig es offenbar für die Qualität der Beratungs- und Vermittlungspraxis ist, arbeitsmarktpolitische Instrumente steuerungstechnisch in die Abläufe der Agenturen einzubetten, um ihr Potential überhaupt zur Entfaltung bringen zu können.

Wenn man sich die immensen organisatorischen Anstrengung vor Augen hält, die den Agenturen für Arbeit und den Trägern des SGB II durch die Installation zweier Regelkreise, den Umbau der BA sowie eine Vielzahl neuer bzw. neu gefasster Instrumente abverlangt wurde, dann war sicherlich nicht zu erwarten, dass mit dem Vermittlungsprozess und dem Instrumenteneinsatz von Anfang alles fraktionsfrei klappt. Dies gilt sicherlich auch für den EGZ. Gleichwohl macht die Frage Sinn, ob in diesem Prozess den AdressatInnen, die als Arbeit Suchende oder aber als Stellenanbieter (Betriebe) die Agenturen und ARGEN kontaktieren, unzumutbare und d.h. hier vor allem: vermeidbare Lasten aufgebürdet werden.

Von solch vermeidbaren Lasten oder Problemen ist immer dann zu sprechen, wenn die Grundsätze des Verwaltungshandelns entweder den Adressaten nicht transparent gemacht werden oder aber keine einheitlichen organisatorischen Grundsätze und Leitlinien für die Leistungsgewährung existieren, die eine Leistungsentscheidung als sachlich begründet und einzelfall- und organisationsübergreifend legitimiert erscheinen lassen.

Auch vor diesem Hintergrund haben die jeweiligen lokalen Agenturen über ermessenslenkende Weisungen den durch die Einzelfallorientierung prinzipiell gegebenen großen Handlungsspielraum ihrer Fachkräfte eingegrenzt. Wie der Konsortialbericht ausweist, haben fast alle in der Implementationsanalyse erfassten Agenturen für den EGZ solche ermessenslenkenden Weisungen erlassen und in der Regel auf Basis der im Zeitverlauf gemachten Erfahrungen überarbeitet. Auffallend ist jedoch zweierlei: Zum einen werden in diesen Weisungen zwar in der Regel die Förderkriterien (z.B. Zugehörigkeit zu bestimmter Kundengruppe, Verbindung mit anderen Eingliederungsmaßnahmen, Ausnahmeregelungen) und Förderkonditionen (Höhe des EGZ, Dauer der Förderung) festgehalten; die aufgeführten Kriterien und Konditionen changieren jedoch erheblich zwischen den einzelnen Agenturen. Zum anderen gibt es offenbar unter den untersuchten Fällen nur einen einzigen, in dem sich die Agentur mit den Nachbaragenturen auf einheitliche ermessenslenkende Weisungen verständigt hat, um auch gegenüber den Adressaten (hier vor allem: Arbeitgebern) einheitlich aufzutreten (ZEW u.a. 2006:41ff). Nun wird seit dem 1.1. 2006 der EGZ nach dem

„Wohnortprinzip“ d.h. von der Agentur gezahlt wird, in der der Bewerber seinen Wohnsitz hat. Dadurch werden Betriebe bei mehreren Bewerbern (aus unterschiedlichen Agenturbezirken) mit verschiedenen Förderkonditionen konfrontiert. Dies führt vermutlich nicht nur zu den im Bericht erwähnten Irritationen über die Kompetenz der Agenturen, sondern öffnet sowohl betrieblichen Selektionen der Bewerber nach den ihnen von den Agenturen gewährten unterschiedlichen Konditionen als auch dem Eindruck willkürlicher Leistungsgewährung bei Bewerbern Tür und Tor.

Die skizzierte Varianz im Verwaltungshandeln ist sicherlich für eine begrenzte Zeit des „Experimentierens“ mit Lösungen unvermeidlich, auf Dauer jedoch unzumutbar.

Fazit: Ungeachtet möglicher Mitnahme- als auch Verdrängungseffekte erweist sich der EGZ als derjenige unter den in der parlamentarischen Evaluation betrachteten Lohnkostensubventionen mit den stärksten Integrationswirkungen; er erhöht die Wiederbeschäftigungschancen erheblich. Die Implementationsanalysen verweisen freilich darauf, dass der EGZ sehr viel seltener der Kompensation tatsächlicher Minderleistungen auf den zu besetzenden Stellen dient als vielmehr dem Überwinden von „Einstiegsbarrieren“ in betriebliche Beschäftigung, deren Ursachen in dem Bewerber zugeschriebenen Vermittlungshemmnissen und Minderleistungen liegt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des bisher beobachtbaren eher reaktiven Einsatzes in der Vermittlungspraxis als auch der dominanten Bindung von Förderzusagen an das Vorliegen individueller Vermittlungshemmnisse wurde in der Studie die Empfehlung ausgesprochen, den EGZ neu „als Instrument der Selbstvermarktung“ zu justieren. Dies hieße, dass über ein Profiling die Notwendigkeit festgestellt wird, ob ein/e Arbeitsuchende/r einer Unterstützung durch den EGZ bedarf und anschließend eine entsprechende Förderzusage in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wird. Dieses Vorgehen würde auch – so die These des Berichts – die bislang kaum vorhandene Transparenz der Förderkriterien deutlich stärken (ZEW u.a. 2006:95f.)

Nicht nur diese Empfehlung unterstreicht – implizit – die inzwischen häufiger zu hörende Kritik an einer mehr kosten- als problemorientierten Vermittlungspraxis. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag, die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer (u.a. unter Inanspruchnahme der Entgeltsicherung) zu einer strategischen Größe der Zielvereinbarungen mit den Agenturen zu machen und als begleitenden symbolischen Akt das Instrument der Entgeltsicherung zu entfristen (ZEW u.a. 2006:119).

Die vorgelegte Evaluation des EGZ sagt – trotz der positiv evaluierten Integrationswirkungen – sehr wenig über die dadurch erzeugten Gesamtwirkungen auf den Ar-

beitsmarkt aus. Dies liegt an den laut Konsortium nicht bezifferbaren, gleichwohl in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzenden Mitnahme- als auch Verdrängungseffekten. Der Einsatz des Instruments mag selbst dann legitim sein, wenn er auf diese Weise jenen Personen als „Türöffner“ dient, die ansonsten keinerlei Chance besitzen, bei einer Besetzung regulärer Stellen berücksichtigt zu werden. Kontrolliert werden müsste freilich, ob dieser „Nachteilsausgleich“ in der Konkurrenz um freie Stellen wirklich funktioniert und nicht andern Orts oder im gleichen Betrieb dafür Personen ihre Arbeitsplätze verlieren, die sich von den Geförderten ausschließlich dadurch unterscheiden, dass sie einen Arbeitsplatz besitzen. Vor diesem Hintergrund ist die beobachtbare durchschnittliche Absenkung der Förderkonditionen – so sehr sie auch betriebswirtschaftlichen Kalkülen geschuldet sein mögen – eine Sicherungslinie, über die gerade die Anreize für betriebliche „Drehtür“-politiken vermindert werden. Unter dem Aspekt der Qualifizierung wäre freilich zu überlegen, inwieweit auch diese Lohnkostenzuschüsse an verbindliche Zusagen über Einarbeitungsprogramme und -zeiten gebunden werden.

Ein nicht unerheblicher Wert dieser Evaluation liegt zudem darin, dass sie einen Einblick in die aktuelle Qualität des Vermittlungs- und Beratungsprozesses in Agenturen und ARGEn gibt. Insbesondere zeigt sie die ganzen Probleme eines Übergangs- bzw. Entwicklungsprozesses und damit die Bedeutung auf, die das Suchen und Finden einer „guten“, für Außenstehende nachvollziehbaren und akzeptablen Vermittlungspraxis eigentlich hätte haben müssen – sowohl bei den Trägern des SGB II als auch in der Evaluation der ersten drei Hartz-Gesetze.

Evaluation weiterer Qualifizierungsinstrumente

Während die FbW- und EGZ-Evaluation über ihre Implementationsanalysen einiges an kritischen Befunden in der Vergabepraxis und in der Qualitätssteuerung zu Tage gefördert hat, sucht man entsprechende Befunde in der übrigen Untersuchungen zur Hartz-Gesetzgebung, die sich mit Bildungs- und Qualifizierungsinstrumenten beschäftigen, weitgehend vergeblich. Dies gilt etwas weniger für die Evaluation des Instruments „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ als für die nicht-betrieblichen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen, deren Wirkung auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung (und im Falle des SGB II) auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit wiederholt in- und außerhalb des IAB untersucht wurde.

Die mikro-ökonomischen Evaluationsansätze bescheinigen den betrieblichen Trainingsmaßnahmen einen erheblichen Beschäftigungseffekt: Danach waren im Jahr 2005 Personen aus dem Rechtskreis SGB II, die an betrieblichen Trainingsmaßnah-

men teilnahmen, bereits 6 Monate nach Förderbeginn um 13 bis 19 Prozent häufiger regulär beschäftigt als Personen aus der Kontrollgruppe nicht Geförderter. Die

„rasch einsetzende und starke Eingliederungswirkung spricht vielfach dafür, dass die Teilnehmer vielfach im selben Betrieb weiter beschäftigt wurden, in dem die betriebliche TM stattfand. Dies spricht für unsere Interpretation, dass die Maßnahmen häufig zur Erprobung und Einarbeitung im betrieb genutzt werden und somit in der Intention etwa dem EGZ entsprechen. (...) Hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe scheinen die betrieblichen TM ein Instrument zu sein, von dem vor allem Personen mit „mittlere“ Arbeitsmarktnähe profitieren: Geförderte, deren letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Zeitpunkt der Förderung zwei bis vier Jahre zurücklag, profitierten mehr als Personen mit einer kürzeren oder längeren Beschäftigungslosigkeit.“ (Koch u.a. 2009:128f).

Allerdings werden diese Ergebnisse mit dem Vorbehalt versehen, dass der Beobachtungszeitraum zu kurz sei, um eine Aussage darüber treffen zu können, dass sich die Maßnahmeteilnehmer dauerhaft aus Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit befreien können (Koch u.a. 2009: 129).

Demgegenüber schneiden die nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen erheblich schlechter ab; aber selbst hier gibt es einen leicht positiven Effekt (Jozwiak/Wolff 2007) steigender Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Möglicherweise hängt dieser Effekt jedoch weniger von der Maßnahmeteilnahme selbst, als von ihrer Ankündigung ab (Büttner 2008, Koch u.a. 2009). Auf der anderen Seite gilt für die Hilfebedürftigen des SGB II, dass die Teilnahme an einer solchen Maßnahme die Hilfebedürftigkeit verringert. (Koch u.a. 2009) Dies deutet darauf hin, dass solche Maßnahmen häufig mit der Aufnahme einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung verbunden sind. Betrachtet man freilich vor allem die Gruppe von unter 25-jährigen Maßnahmeteilnehmern unter den SGB II-Arbeitslosen, die mit 30% stark überproportional vertreten sind, dann scheint bei ihnen auch der im Gesamtdurchschnitt positive Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen nicht zu gelten. Alles in allem spricht dies dafür, dass es sich um ein Instrument mit eher unklaren Wirkungen handelt. Das IAB stellt daher die Vermutung an, dass es sich um ein Instrument handelt, dass (zumindest im SGB II) häufiger als Vorbereitung auf andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt wird (Koch u.a. 2009: 139).

Schließlich fallen auch die gemessenen Wirkungen der Beauftragung Dritter tendenziell negativ aus bzw. bleiben unklar. Diese schon in der Evaluation des SGB III festgestellten Ergebnisse (infas u.a. 2006) werden von der Forschung des IAB zum SGB II noch einmal untermauert (Koch u.a. 2009: 136f.)

2.2.4 Fazit

Was wissen wir heute über die Wirkungen der neuen Arbeitsmarktgesetze bezogen auf das Feld der Bildungs- und Qualifizierungsinstrumente?

Fangen wir einmal mit den Instrumenten aus dem Kanon Bildungs- und Qualifizierungsinstrumenten an, die keinerlei Rolle in der parlamentarischen Wirkungsforschung wie auch der IAB-Forschung gespielt haben. Darunter befinden sich nicht nur „kleine Instrumente“ wie Jobrotation oder Einstiegsqualifizierung, sondern auch größere wie die Berufsausbildung Benachteiligter (Eintritte 2008: 121.502) oder Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (Eintritte 2008: 124.184, vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Entwicklung wichtiger Instrumente mit Bildungs- und Qualifizierungsanteilen nach Ergebnis BMAS-Evaluation 2002 bis 2008 (Zugänge)

	2002	2006	2008		Entwicklung 2002 - 2008 (rechts- kreisüber- greifend; in %)
Arbeitsmarktinstrumente nach Evaluationsergebnis	gesamt	Gesamt	gesamt	Davon im SGB III, in %	
<i>Positiv evaluierte Instrumente</i>					
Eingliederungszuschuss	177.745	218.072	249.962	51,9 %	+ 40,6%
FbW	456.301	234.836	455.134	57,1 %	- 0,3%
<i>Instrumente mit unklarer Wirkung</i>					
Beauftragung Dritter mit Vermittlung		302.764	429.852	59,1 %	
Feststellungs- und Trainingsmaßnahmen	877.038	977.860	1.082.791	50,1 %	+23,5%
<i>Nicht durch das BMAS evaluierte Instrumente</i>					
Berufsausbildung Benachteiligter	110.760	110.254	121.502	74,0%	+9,7%
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	182.997	155.210	124.184	79,1%	-31,6%
Einstiegsqualifizierung	-	36.466	30.698	76,3%	
Alle Instrumente	1.804.841	2.035.462	2.494.123	56,0%	+38,2%

Quelle: eigene Berechnungen nach Bundesagentur für Arbeit:
<http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/z.html?call=I> vom 8.1.2010

War mehr zu erwarten von der Evaluation und ihrer Verarbeitung durch die Politik? Eines gilt sicherlich: Hätte man sich im Vorfeld der Evaluationen bzw. auch noch nach Anlaufen des ersten parlamentarischen Evaluationsprogramms zunächst innerhalb der Arbeitsmarktforschung und dann im Dialog mit dem BMAS auf einen breiteren Kanon an Kriterien verständigt, wüssten Wissenschaft und Politik sehr viel mehr über die jeweiligen Gegenstände und hätten über die daraus zu ziehenden Schlüsse diskutieren können, bevor Gesetzgebungsverfahren in den parlamentarischen Gremien vorbereitet und eingeleitet wurden. Ob die Formel „Politik wartet nicht“ allerdings allein auf das Ausbleiben eindeutiger Ergebnisse gemünzt ist und ob überhaupt ein Forschungsdesign gewünscht war, das die mit den Hartz-Gesetzen getroffenen Grundsatzentscheidungen in Frage stellt, erscheint mehr als fraglich.

Die „Neuausrichtung der Instrumente“ ist auf dem Gebiet arbeitsmarktpolitischer Bildung und Qualifizierung insofern eine pragmatische Lösung, als sie mit dem Rechtsanspruch auf die Förderung des nachträglichen Erwerbs eines Hauptschulabschlusses auf Probleme reagiert, die nicht hausgemachte der jüngeren Arbeitsmarktpolitik sind.

Andere Kriterien wie

- Wirkungen auf gesamtwirtschaftliches Qualifikationspotential,
- Ursachen geringer/starker Instrumentennutzung,
- Bedingungen positiver/negativer Wirkungen,
- Substitutionselastizität von Instrumenten ähnlicher Funktion oder
- Lebenslagen-/lebenslauforientierter Zuschnitt des Instrumentenkanons

spielten in der zurückliegenden Evaluation keine Rolle und tun dies – gemessen am Zuschnitt der momentan das Thema Instrumentennutzung streifenden Forschungsprojekte – auch bis heute kaum.

Was freilich der Arbeitsmarktpolitik bildungs- und qualifizierungspolitisch fehlt, ist – trotz des neuen Rechtsanspruchs – ein schlüssiges Konzept, das den Veränderungen in den Systemen allgemeiner und beruflicher Bildung und auf dem Arbeitsmarkt gerecht wird. Dieses Defizit ist nicht neu. Denn schon seit Längerem erhält und verstärkt das System vorberuflicher und beruflicher Bildung soziale Ungleichheit im Zugang zu Kompetenzen und Zertifikaten, die für den Einstieg in gut bezahlte Erwerbsarbeit – und dem dauerhaften Verbleib darin – unabdingbar sind. Sichtbar wird dies zum einen an der Verdrängung von Personen mit vergleichsweise geringer formaler Bildung durch solche mit mittleren bzw. höheren Bildungsabschlüssen, wenn es um

die Einmündung in berufsqualifizierende Ausbildung oder den Einstieg in eine anschließende erste Erwerbstätigkeit geht. Zum anderen lässt sich dies daran erkennen, dass Personen, die keine Chance einer kontinuierlichen Entwicklung und Anpassung ihrer Qualifikationen an die Veränderungen in der Arbeitswelt („Lebenslanges Lernen“) haben, dauerhaft von Ausgrenzung bedroht sind. Dies gilt für Langzeitarbeitslose, die kaum noch in reguläre Beschäftigung zu vermitteln sind, aber auch für – in der Regel niedrig qualifizierte – Beschäftigte, die auf Arbeitsplätzen mit „geringer Lernförderlichkeit“ (Baethge/Baethge-Kinsky 2004) arbeiten.

Die Kompensation ungleicher schulischer Bildungsmöglichkeiten und darüber vermittelter Integrationschancen in Ausbildung und Arbeit („Bildungsarmut“) wie auch ungleich verteilter Möglichkeiten arbeitsintegrierter Qualifikationsanpassung und -entwicklung („Lebenslanges Lernen“) wird damit immer wichtiger.

Dieses Phänomen wird – in Teilen berechtigt – vielfach als Ausdruck mangelnder Arbeitsmarktnähe, d. h. fehlender „Ausbildungsfähigkeit“ bzw. „Beschäftigungsfähigkeit“ der entsprechenden Personen verhandelt. Tatsächlich aber liegen zwei strukturelle Probleme vor: zum einen Mängel fachlicher und fachübergreifender Qualifikationen, zum anderen Schwierigkeiten sozialer Integration in ein bestimmtes berufliches (betriebliches) Arbeitsfeld. Die tendenziell gleichwertige Bearbeitung beider Problemaspekte als mögliches Vermittlungshemmnis hat daher immer mehr ins Zentrum von Vermittlungsarbeit zu rücken. Denn es ist davon auszugehen, dass sowohl die Einmündung in Ausbildung als auch in gut bezahlte Erwerbsarbeit heute nicht allein – und unter bestimmten Voraussetzungen nicht einmal in erster Linie – am Mangel an schulischen Basiskompetenzen oder an fachlichen Qualifikationen scheitert, sondern ebenso an Unsicherheiten auf Seiten der Betriebe, wie weit Bewerber den eigenen Leistungsansprüchen genügen.

Diese Unsicherheiten haben insofern einen realistischen Gehalt, als sie zu einem gewissen Grad die durch die Modernisierung der Berufsausbildung wie die Veränderung betrieblicher Arbeitsorganisationen („Prozessorientierung“) gestiegenen Anforderungen widerspiegeln. In der Vergangenheit wurden solche Unsicherheiten vielfach durch den Rückgriff auf Rekrutierungen über die eigene duale Ausbildung (Muster „interner Arbeitsmärkte“) und eine großzügige Personalausstattung in der Ausbildung entschärft. So konnten auch Leistungsschwächere ihren Ausbildungsabschluss erreichen und – am Ende eines mehrjährigen, durch Lernen und Arbeiten geprägten Sozialisationsprozesses – anschließend als vollwertige Fachkraft im Betrieb eingesetzt werden. Aus hier nicht weiter zu diskutierenden Gründen löst sich dieses Muster „in-

terner Arbeitsmärkte“ seit geraumer Zeit auf: In der Qualifikationsversorgung der Betriebe spielt die Rekrutierung von Arbeitskräften vom „externen“ Arbeitsmarkt, aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder aus überbetrieblichen Ausbildungsverbünden eine immer größere Rolle. Um die damit verbundenen Unsicherheiten zu bewältigen, gewinnt ein im doppelten Sinne von Wissensvermittlung und betrieblicher Sozialisation gefasster Zuschnitt von Qualifizierungsmaßnahmen, der die Grenzen zwischen Schule/Hochschule und Betrieb, zwischen internen und externen Arbeitsmärkten verflüssigt, an Bedeutung.

Die durch diese Entwicklung angetriebene Aufgabenerweiterung der Arbeitsförderung im Bereich der Qualifizierung hat jedoch noch eine andere, stark wissensbezogene Seite: Teilhabe an Erwerbsarbeit bindet sich heute immer mehr an eine über „Weiterbildung/-lernen“ vermittelte Ausstattung mit Qualifikationen. Auf dem Hintergrund des forcierten Wandels von Anforderungen in der Arbeitswelt werden die grundsätzlich bestehenden Grenzen eines beruflichen Erstausbildungssystems sichtbar, alle Erwerbspersonen im Voraus mit jenen vor allem fachlichen Qualifikationen auszustatten, die im Erwerbsverlauf benötigt werden („Wissensverschleiß“). Weiterbildung/-lernen aber findet unter den Bedingungen flexibilisierter, hoch dynamischer Arbeitsmärkte immer seltener als auf die Vermittlung zukunftsweisender Kenntnisse gerichtete betriebliche Veranstaltung statt oder bleibt an den Besitz eines Arbeitsplatzes mit hoher Lernförderlichkeit gebunden. Insofern ist gerade die gründliche, theoretische wie praktische Vermittlung von Kenntnissen, die der Spezialisierung für ein weitgehend oder vollkommen neues Aufgabenfeld („Nachqualifizierung“) in einem neuen Betrieb dient, ein von der Arbeitsförderung abzudeckendes Qualifizierungsfeld.

Diese neuen Aufgaben bzw. die veränderte Aufgabenstruktur der Arbeitsförderung gehen in erheblichem Ausmaß auf Systemversagen zurück: auf das Versagen der Schulen, auf das Versagen im dualen System der Berufsausbildung (Qualifikationsversorgung Jugendlicher) und auf das Versagen des Beschäftigungssystems, für die in ihm befindlichen Arbeitskräfte eine zukunftsweisende Weiterqualifizierung zu etablieren. Über arbeitsmarktpolitische Programme werden demnach Aufgaben abgedeckt, die eigentlich ins (Berufs-)Bildungssystem bzw. in die Betriebe gehören. Will man jedoch nicht ganze Jahrgänge der Jüngeren (und der Älteren) als „verloren“ abschreiben, muss sich Arbeitsmarktpolitik diesen Aufgaben auch weiter widmen. Der mit der Instrumentenreform beschrittene Weg eines Rechtsanspruchs auf einen Hauptschulabschluss dürfte jedoch zu kurz greifen, da mit einem Hauptschulab-

schluss heute häufig nur noch Berufsausbildungen realisiert werden können, die auf eine erwerbsbiografische Sackgasse hinauslaufen (Baethge-Kinsky 2009). Die neuen politischen Herausforderungen, denen sich auch die Arbeitsmarktpolitik stellen muss, liegen in der Beantwortung folgender Fragen:

- Wie kann man bei einer stärker nachfrageorientierten Steuerung für eine verbesserte und unabhängige Weiterbildungsinformation und -beratung von Arbeitslosen und Arbeitsuchende sorgen?
- Wie stellt man einer nachfragerorientierte Planung, Steuerung und Durchführung von Weiterbildung sicher, die hohen Qualitätsmaßstäben genügt und sowohl betrieblichen Personalbedarfen als auch den Lernvoraussetzungen der Adressat/inn/en entspricht?
- Wie kann man bei Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen dafür sorgen, dass sich das Gewicht bei der Auswahl von Maßnahmen zugunsten der Anbieter mit qualitativ überzeugenden Konzepten verschiebt?
- Wie sorgt man für eine lokale Bildungsinfrastruktur, die den absehbaren Bedarf zu bedienen imstande ist und wie untersetzt man dies institutionell (Berufsbildungsdialoge)?
- Wie sichert man eine ausreichende Finanzierungsbasis für die absehbar wachsenden Ausgaben, insbesondere mit Blick auf die Finanzierung Lebenslanges Lernen (Ausbau der ALV) und eine mögliche Sockelfinanzierung für Bildungsinfrastruktur?

Man kann sicherlich nicht erwarten, dass die Arbeitsmarktpolitik in der nächsten Legislaturperiode auf all diese Fragen eine Antwort findet. Und es ist umgekehrt an der Zeit, dass die Arbeitsmarktforschung ihre Hausaufgaben macht und – stärker als in den letzten 6 Jahren beobachtet – auf ihre qualitativen Forschungsmethoden besinnt, um die vergleichsweise komplexen Sachverhalte, die hinter den oben genannten Fragen stehen, auszuloten.

So bleibt etwa zu klären, ob die statistisch beobachtbaren Strukturverschiebungen von FbW hin zu anderen, betriebsnahen Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eine konzeptionelle Antwort auf die veränderten Qualifizierungsbedarfe und Problemlagen der Adressat/inn/en darstellen, oder ob sie lediglich mal kostengetriebenen „Wildwuchs“, mal ziellose Aktivität in der Vermittlung ausdrücken. Tatsächlich wissen wir heute über viele der neuen Programme und Maßnahmen immer noch zu wenig. Dies gilt – mit Abstrichen – sowohl für die berufsstrukturelle Ausrichtung überbetrieblicher Ausbildungsverhältnisse und die durch Berufsvorbereitungsprogramme erreich-

ten Verbesserungen der Ausbildungsaussichten als auch für die Frage, inwieweit die betriebsnahen Maßnahmen tatsächlich die potenziellen Zielgruppen („Bildungsarme“, gering Qualifizierte) erreichen und ihnen über den Tag hinaus nützen. Vor allem aber wissen wir zu wenig darüber, wie der Wechsel in eine wie auch immer geartete Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahme eingebettet ist in den Vermittlungsberatungsprozess. Dort aber dürfte sich entscheiden, wie gut oder wie schlecht der Bedarf der oder des Einzelnen bedient wird.

2.3 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

2.3.1 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungssystem

2.3.1.1 Zum Wechselverhältnis von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis für die Funktion, die die Arbeitsmarktpolitik hat. Im SGB III heißt es dazu:

„Die Arbeitsförderung soll dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht. [...] Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere [...] unterwertiger Beschäftigung entgegen wirken.“ (SGB III § 1)

Außerdem orientiert das SGB III darauf, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen. Durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit soll Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Das SGB II orientiert demgegenüber auf die Eingliederung in Arbeit ohne Rücksicht auf Beschäftigungsstruktur und -qualität. Vielmehr müssen erwerbsfähige Hilfebedürftige „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ (§ 2 Abs. 1 SGB II). Die Zumutbarkeit von Erwerbsarbeitsangeboten ist nur durch wenige Einschränkungen begrenzt (§ 10 SGB II), die zudem nicht durch Merkmale der Beschäftigungsangebote beschrieben sind. Als nicht zumutbar gelten nur noch sogenannte „sittenwidrige“ Beschäftigungsangebote.¹² Dies bedeutet, dass die im SGB III definierten Funktionen nicht in der

¹² Als sittenwidrig wird z. B. eine Entlohnung angesehen, die das tarifliche oder ortsübliche Niveau um mehr als 30 % unterschreitet.

gesamten Arbeitsmarktpolitik Wirkung entfalten können. Mehr noch: Das Ziel der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung wird durch die gesetzlichen Bestimmungen im SGB II tendenziell eher konterkariert.

Arbeitsmarktpolitik hat eine ökonomische und eine soziale Funktion. Die *ökonomische Funktion* besteht darin, den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und die Übernahme von Risiko im Wirtschaftsprozess zu unterstützen. Dies geschieht durch die Vermittlung sowie durch Qualifizierungs- und andere Förderangebote, aber auch durch die (passiven) Versicherungsleistungen, die eine Suchhilfe darstellen, um einen passgenauen Arbeitsplatz zu finden und das individuelle Risiko bei Beschäftigungsaufnahme in bestimmten Grenzen abfedern. Die *soziale Funktion* der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, einen Schutz vor ökonomischen Verwertungsinteressen zu bilden (De-Kommodifizierung), gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen (Inklusion) und den sozialen Zusammenhalt zu stärken (Kohäsion). Beide Funktionen können sich ergänzen, aber auch in Widerspruch zueinander geraten. So wird immer wieder darüber gestritten, ob die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit die Besetzung von Arbeitsplätzen behindert oder nicht und ob die Politik der Aktivierung zu einer Schwächung der sozialen Funktion der Arbeitsmarktpolitik beiträgt.

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspolitik stehen in einem komplizierten Wechselverhältnis zueinander, das immer wieder Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen ist. Sie haben teilweise ähnliche oder sogar gleiche Ziele, bedienen sich aber unterschiedlicher Instrumente zu ihrer Umsetzung; darüber hinaus verfolgen sie jeweils spezifische Ziele. Während die staatliche Beschäftigungspolitik auf die Beeinflussung des Gesamtniveaus der Beschäftigung zielt, ist dieses für die Arbeitsmarktpolitik eher die Rahmenbedingung ihres Wirkens. Arbeitsmarktpolitik hat insofern spezifischere Ziele, als es um die konkreten Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt geht. Die Wechselwirkung zwischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zeigt sich z. B. bei Beschäftigung begleitenden (z. B. Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungsförderung usw.) und Beschäftigung schaffenden (z. B. ABM, Arbeitsgelegenheiten) Instrumenten, wenn auch in unterschiedlicher Weise: Beschäftigung schaffende Instrumente zielen auf die Bearbeitung des Arbeitsplatzdefizits und erfüllen eine Nachfrage schaffende Funktion. Beschäftigung begleitende Instrumente sollen demgegenüber vor allem die Beschäftigung von bestimmten Personen auf vorhandenen Arbeitsplätzen ermöglichen, d. h. für arbeitslose bzw. leistungsberechtigte Personen mit bestimmten Merkmalen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit).

keit, geringe Qualifikation usw.) eine günstigere Ausgangssituation im Wettbewerb mit anderen Stellenbewerber/innen schaffen bzw. – im Fall der Existenzgründungen – den Gründer/innen den Weg in die Selbständigkeit erleichtern.

Kontroverse Debatten werden darüber geführt, ob und in welchem Ausmaß die Arbeitsmarktpolitik überhaupt eine Nachfrage stärkende Funktion haben sollte – insbesondere nachdem offensichtlich wurde, dass die ursprüngliche „Brückenfunktion“ der Beschäftigung schaffenden Instrumente unter den neuen Arbeitsmarktbedingungen kaum noch erfüllt werden kann. Ständige Diskussionspunkte sind darüber hinaus immer wieder sogenannte Mitnahmeeffekte bei Beschäftigung begleitenden Instrumenten, die die intendierten Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik neutralisieren und zur Subventionierung der Wirtschaft führen, sowie Verdrängungs- und Substitutionseffekte, die die Ziele der Arbeitsmarktpolitik konterkarieren, indem reguläre Beschäftigung durch geförderte ersetzt wird. Es ist wissenschaftlich und politisch höchst umstritten, WIE die Arbeitsmarktpolitik den § 1 SGB III erfüllen soll, d. h. welchen Beitrag sie zu einem hohen Beschäftigungsstand und einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur leisten kann.

2.3.1.2 Stärkung der ökonomischen Funktion der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz-Gesetze

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde eine Verschiebung zugunsten der ökonomischen Funktion der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen. Die Umsteuerung mit den Hartz-Gesetzen erfolgte mit einem „Fokus auf dem Preismechanismus am Arbeitsmarkt“ (Penz 2006: 25). Ausschlaggebend dafür waren nicht reale Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, sondern die Auffassungen der Akteure über Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik. So ging man davon aus, dass eine bessere Eingliederung von Langzeitarbeitslosen ohne eine Wirkung des durch Aktivierung erhöhten Angebotsdrucks auf die Lohnhöhe und -struktur nicht realisierbar sei und dass nur durch Senkung der Arbeitskosten die Nachfrage nach Arbeit erhöht werden könnte. „Paradoxe Weise fand der Wechsel zu einer eher an liberalen Legitimationsmustern (Arbeitsanreize und -kosten bzw. Marktpreise, Fördern und Fordern, make work pay) orientierten Arbeitsmarktpolitik durchgreifend erst unter einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung statt.“ (Penz 2006: 20)

Ein entscheidendes Manko der damaligen – und teilweise auch der aktuellen – wissenschaftlichen und politischen Debatten liegt darin, dass das gesamtwirtschaftlich bestehende Arbeitsplatzdefizit, das sich u. a. in hohen Arbeitslosenzahlen und unfrei-

williger Teilzeitarbeit ausdrückt, überwiegend der Behandlung durch die Arbeitsmarktpolitik zugewiesen wurde. Die das Arbeitsplatzdefizit verursachenden Faktoren wurden hingegen kaum in den Blick genommen. Dies wurde bereits durch den Ombudsrat kritisiert, der feststellte, dass die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit, wenn überhaupt, vor allem mit wirtschaftspolitischen Mitteln beeinflusst werden kann (Ombudsrat 2006: 24). Koch u. a. (2005: 42) betonen, „dass durch jedwede Aktivierung der Massenarbeitslosigkeit nur in begrenztem Maße begegnet werden kann“ und verweisen auf die Notwendigkeit eines „umfassenden beschäftigungspolitischen Ansatzes, der insbesondere mit Blick auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer die Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung [...] nachhaltig verbessert.“ Vielfach wurde kritisiert, dass das Arbeitsplatzdefizit durch schnellere Vermittlung kaum reduziert und arbeitsmarktpolitisch induzierte Beschäftigungseffekte vor allem durch den erhöhten Druck zur Arbeitsaufnahme zustande kommen könnten.

In diesem Kontext ist eine der zentralen und kontrovers diskutierten Fragen, ob das Existenzminimum (ALG II als Grundsicherung) für ökonomische Zwecke instrumentalisiert werden darf, wie es durch das SGB II faktisch geschieht:

„Indem das SGB II die Eigenverantwortung als inhaltlichen Kern der neuen Grundsicherung betont und diese damit gegenüber der Existenzsicherung priorisiert, nimmt es Abstand von der Idee, die das alte Gesetz zur Existenzsicherung – das seinerzeitige Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und das jetzige Sozialgesetzbuch XII („Sozialhilfe“) – noch explizit leitet(e). Dort heißt es nämlich jeweils in § 1, Aufgabe der Sozialhilfe sei es, dem Empfänger bzw. Leistungsberechtigten ‚die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht‘.“ (Wolf 2008: 374)

Teil dieser Instrumentalisierung der Grundsicherung für ökonomische Zwecke sind Workfare-Konzepte, d. h. das Einfordern einer Gegenleistung für die Gewährung der Transferleistung Arbeitslosengeld II. Diese werden von einigen Wissenschaftler/-inne/n als „Teil einer umfassenden Vermittlungs- und Aktivierungsstrategie“ empfohlen, da so

„die Akzeptanz von gering entlohnten Jobs im regulären Arbeitsmarkt steigt. Es geht dabei nicht darum, das Lohnniveau bereits vorhandener Jobs zu senken, sondern darum, einfache Tätigkeiten, die ansonsten als Schwarzarbeit, Eigenarbeit oder gar nicht ausgeführt würden, zu regulären Marktjobs zu machen.“ (Eichhorst/ Schneider 2008: 71f.)

Andere kritisieren diesen Ansatz und verweisen darauf, dass „Hartz IV mit dem Menschenbild gebrochen [hat], das bisher nach unserem Verständnis mit der Verfassung verbunden war“ und konstatieren, dass die ursprünglich gut gemeinte Absicht, Arbeit schaffen zu wollen, sich inzwischen verkehrt hat in die Beschränkung der Rechte für

die immer zahlreicheren Verlierer des sozialen Wandels (Spindler 2008b). Spindler bezieht in diese Kritik ausdrücklich auch die „einschlägigen Sozialwissenschaftler“ ein, die mit Modellen wie dem aktivierenden Sozialstaat, der Bürgergesellschaft, der Flexicurity u. ä. und effizientem Verwaltungsmanagement (New Public Management, Benchmarking, Steuern durch Zielvereinbarungen, Umstellung auf Wettbewerbs- und Vergabeverfahren) Rechtspositionen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen. Opielka (2004) konstatiert, dass mit dem SGB II „workfare“ statt „welfare“ umgesetzt wurde, da das Arbeitslosengeld II angesichts der Kombination von Verpflichtung zur Annahme jedweder Beschäftigung mit den (erweiterten) Sanktionsmöglichkeiten mit einer „zwar nicht direkten, aber indirekten Verpflichtung zur Arbeit“ verbunden ist. Es handele sich dabei um eine „disziplinierende statt auf Grundrechten fundierte ‚Aktivierung‘.“

2.3.1.3 Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik – Ergebnisse der Evaluation (und darüber hinaus)

Im Rahmen der Evaluation von Hartz I bis III wurden im Modul 1f die „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (RWI/ISG 2006a und b) untersucht. Die Ergebnisse zeigten, dass Zeitarbeit und Minijobs entsprechend den Intentionen einen deutlichen Zuwachs erfahren hatten. Allerdings gab es einige Indizien dafür, dass zumindest teilweise reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert worden ist. Eindeutige Ergebnisse konnten diesbezüglich nicht erbracht werden, gleichwohl zeigten die damaligen Entwicklungen eine Parallelität von abnehmender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Zunahme atypischer (darunter Minijobs und Zeitarbeit), was als Indikator dafür interpretiert wurde, „dass es innerbetriebliche Verdrängungseffekte geben könnte.“ Letzteres könne man vor allem in Bezug auf die Minijobs annehmen, da teilweise eine Umwandlung von Midijobs in Minijobs nachgewiesen werden konnte. Da hinsichtlich der Brückenfunktion der Minijobs nur wenig positive Belege gefunden wurden, schätzten die Evaluator/inn/en ein, „dass die Reform der Minijobs in ihrer derzeitigen Ausgestaltung daher wohl keinen allzu großen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann.“ Sie stellten allerdings sowohl für Arbeitnehmer/innen als auch für Arbeitgeber eine attraktive Beschäftigungsform dar. Aktuelle Daten bestätigen diese Trends: Der Umfang sogenannter atypischer Beschäftigung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und erreichte 2008 mit insgesamt 7,7 Mio. Personen einen Anteil von 22 % an allen Erwerbstätigen (Statistisches

Bundesamt 2009: 7). Im Zehnjahresvergleich sank der Anteil der „Normalbeschäftigten“ von 72,6 % auf 66,0 % (ebenda: 26).

In der Evaluation der Experimentierklausel war die makroökonomische Analyse auf den Vergleich zwischen ARGE n und zkt konzentriert und befasste sich nicht mit der Frage allgemeiner beschäftigungspolitischer Wirkungen der Arbeitsmarktreformen.

Das IAB konnte mit seiner Forschung belegen, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Leistungsgestaltung im SGB II – wie vom Gesetzgeber intendiert – zu höheren Arbeitsanreizen und einem erhöhten Arbeitsangebot geführt hatten. Zudem wird die Vermutung geäußert, „dass die Arbeitsmarktreformen möglicherweise nicht (nur) bei den direkt Betroffenen, sondern (auch) bei anderen Arbeitnehmergruppen Wirkung zeigen.“ (Koch u. a. 2009: 315). Da anscheinend auch besser Qualifizierte Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen annehmen, könnten sich die Erfolgsaussichten für Ungelernte und Geringqualifizierte tendenziell verschlechtert haben (vgl. Koch u. a. 2009: 261). Insgesamt seien Anzeichen sichtbar, dass nicht nur die konjunkturelle Entwicklung, sondern auch die Arbeitsmarktreformen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Auf der anderen Seite gäbe es auch negative Wirkungen, wie z. B. deutliche Hinweise auf innerbetriebliche Substitution regulärer Beschäftigung und Verdrängung infolge des umfassenden Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten. Außerdem stellt das IAB fest: „Der Vorrang jeglicher Form von Erwerbsarbeit, den das SGB II postuliert, muss letztlich zu einer (weiteren) Vergrößerung des Niedriglohnsektors führen.“ (Koch u. a. 2009: 261). Das Statistische Bundesamt hat jüngst Daten veröffentlicht, wonach der Anteil der Niedriglohnbezieher/innen zwischen 2000 und 2006 gestiegen ist – schätzungsweise um ca. drei Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2009: 19), wobei die Hauptursache für diesen Anstieg in der Ausweitung der atypischen Beschäftigung liegt.

Vor dem Hintergrund dieser Daten und Forschungsergebnisse kann man die begründete (Hypo)These¹³ formulieren, dass die Arbeitsmarktreformen zu einer (weiteren) Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen haben. Die Forschungsergebnisse lieferten Hinweise auf einen Zusammenhang, der eigentlich offensichtlich ist: Schon der Ombudsrat hatte kritisiert, dass mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern praktisch ein

13 Das IAB verweist darauf, dass „Kausalanalysen im strengen Sinne“ nicht durchgeführt werden konnten (Koch u. a. 2009: 261).

Kombilohn entstanden ist, der keiner politischen Steuerung unterlag (Ombudsrat 2006: 26). Diesen Zustand hatte der Ombudsrat als unbefriedigend bezeichnet. Die im Zeitverlauf nahezu kontinuierlich steigende Zahl der sogenannten Aufstocker/innen (Erwerbstätige im SGB II)¹⁴ belegt dieses Problem, wenngleich dafür – wie vom IAB zu Recht bemerkt (vgl. Bruckmeier u. a. 2007) – auch weitere Faktoren ausschlaggebend sein dürften. Steffen (2009) zeigt anhand umfänglicher Berechnungen, dass im Zusammenwirken von Leistungsgestaltung im SGB II und Steuer- und Abgabensystem manch Paradoxien entstehen, die eine Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbsarbeit erschweren. Der entscheidende Zusammenhang ist jedoch:

„Wenn ein Sozialsystem ein bedarfsabhängiges Grundeinkommen garantiert, dann können bewusst niedrig gehaltene Löhne die Ausnutzung von Sozialtransfers bedingen. Dies spart dem Arbeitgeber Lohnkosten und der Arbeitnehmer leidet nicht oder nur wenig, da das Sozialsystem sein Einkommen aufstockt.“ (Brenke/Ziemendorff 2008: 34)

Die durch die Arbeitsmarktpolitik verstärkte Prekarisierung der Beschäftigungsbedingungen ist möglich, weil es erstens auf dem Arbeitsmarkt bislang keine generelle untere Auffanglinie für Löhne und Entgelte gibt (keinen gesetzlichen Mindestlohn) und zweitens durch das SGB II die de-kommodifizierende Wirkung der passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik erheblich eingeschränkt worden ist.

2.3.2 Beschäftigungsförderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Die Umsetzung der Hartz-Gesetze war mit massiven Veränderungen in der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung verbunden. Traditionelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden stark reduziert und sind inzwischen nur noch im SGB III einsetzbar; Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung wurden und werden im SGB II in breitem Umfang eingesetzt und haben teilweise die kommunale Beschäftigungspolitik nach BSHG ersetzt. Inzwischen gibt es mit dem Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II) ein qualitativ neues Instrument, das mitunter auch als „sozialer Arbeitsmarkt“ bezeichnet wird. Der Prozess der ständigen Anpassung der Instrumente ist begleitet von kontroversen Diskussionen über Förderphilosophie, Art und Umfang des Instrumenteneinsatzes sowie unterschiedlichen Interpretationen der empirischen Befunde über die Wirkungen des bisherigen Maßnahmeeinsatzes. Bis

14 Im März 2009 gab es insgesamt ca. 1,3 Mio. Leistungsbeziehende im SGB II, die erwerbstätig waren. Erstmals ist ihre Zahl im Zeitverlauf gesunken (minus 0,2 % gegenüber dem Vorjahr), was konjunkturbedingt sein dürfte. Die Struktur der Erwerbstätigkeit im SGB II ist sehr differenziert. 0,73 Mio. sind geringfügig Beschäftigte.

heute sind Ziele, Gestaltungsanforderungen und Bewertungskriterien der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung wissenschaftlich und politisch höchst umstritten. Ausschlaggebend für die Unterschiede in den jeweiligen Sichtweisen sind vor allem unterschiedliche Bewertungen der Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes einerseits und unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich gesellschaftspolitischer Ziele.

2.3.2.1 Funktionen der Beschäftigungsförderung

Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung gehören zu den klassischen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Beschäftigung fördernde Maßnahmen sollen – wie generell alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – sowohl auf unterschiedliche Arbeitsmarktgegebenheiten als auch auf die individuellen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Arbeit suchenden Menschen reagieren. Auf Arbeitsmärkten mit erheblichem Arbeitsplatzdefizit können sie nachfragesteigernd wirken und so zur Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen. Ebenso können sie die Eingliederung besonders förderungsbedürftiger Personen unterstützen. In Abhängigkeit von der dem Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zugrunde liegenden Ursache können diese idealtypisch ganz unterschiedliche Ziele verfolgen:

Erstens kann es darum gehen, konjunkturell oder strukturell bedingte Beschäftigungstäler zu überbrücken, indem temporär aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik finanzierte Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden – in der Hoffnung, dass im Aufschwung für die darin Beschäftigten wieder reguläre Arbeitsplätze entstehen. Arbeitsmarktpolitik kann auf diese Weise Beschäftigungskrisen flankieren und zum Erhalt bzw. der Verbesserung der Qualifikation beitragen. Alternative (oder auch ergänzende) Möglichkeiten dazu sind u. a. staatliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme oder die Ausweitung des öffentlichen Dienstes.

Zweitens kann arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung zur Zielgruppenförderung eingesetzt werden. Relativ unabhängig von der Arbeitsmarktlage gibt es Personen, die aufgrund fehlender Qualifikationen, ungenügender Kompetenzen, gesundheitlicher Einschränkungen oder besonderer Lebenslagen schwer vermittelbar sind. Hier können Beschäftigung schaffende Instrumente dabei unterstützend wirken, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu verbessern und so ihre Eingliederungschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dies kann dadurch erfolgen, dass in der Maßnahme Erwerbserfahrungen gesammelt, durch begleitende Qualifi-

zierung neue Kompetenzen entwickelt und durch sozialpädagogische Betreuung ggf. eine soziale Stabilisierung erreicht werden.

Drittens können Beschäftigung schaffende Maßnahmen auch zum Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden. Dies ist keine originär arbeitsmarktpolitische Zielstellung, sondern soll letztlich „unechte“ Arbeitslosigkeit begrenzen – eine höchst umstrittene Forderung.

Arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung kann darüber hinaus aber auch weiteren Zielen dienen. So wurde sie beispielsweise auch zu regional- und strukturalpolitischen Zwecken eingesetzt, indem Beschäftigungsmaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur konzipiert wurden.

2.3.2.2 Kontroverse Grundsatzpositionen

Die aktuelle Diskussion über den Einsatz Beschäftigung schaffender Instrumente verläuft extrem kontrovers. Auf der einen Seite fordern Befürworter der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung ihre deutliche quantitative Ausweitung mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu reduzieren und gleichzeitig für die Gesellschaft wichtige Tätigkeiten zu erledigen. Argumentiert wird, dass es besser sei Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit, weshalb passive Mittel der Arbeitsmarktpolitik in Lohnkostenzuschüsse transformiert werden sollten. Forderungen nach einem öffentlich geförderter Beschäftigungssektor werden zudem verbunden mit verbesserten Standards, wie höheren und an Tarife gebundenen Entgelten, einer längeren Förderdauer, umfassender Qualifizierung usw. Kritiker verweisen demgegenüber auf schädliche Wirkungen der Beschäftigung schaffenden Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt, negative Wirkungen auf die Motivation der Betroffenen, in ungeforderte Beschäftigung überzugehen und eine ineffiziente Verwendung öffentlicher Gelder.

Hintergrund dieser Kontroverse sind u. a. unterschiedliche Interpretationen der Wirkungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt (Bewertung des Unterschieds zwischen „selbst tragender“ und „geförderter“ Beschäftigung), unterschiedliche Bewertungen des Teilhabeanspruchs und der Folgen von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, unterschiedliche Bewertungen im Hinblick auf die Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter, unterschiedliche Interpretationen der Effizienz (Budgetbetrachtung vs. gesamtfiskalischer Betrachtung). Es sind folglich Grundsatzfragen, die diese Kontroverse ausmachen und die durch Meinungsverschiedenheiten im Detail nur konkretisiert werden.

Vor einer (weiteren) arbeitsmarktpolitischen Instrumentendiskussion müsste folglich eine wissenschaftliche und politische Diskussion über eine effektive Beschäftigungspolitik und den (flankierenden, ergänzenden) Platz der Arbeitsmarktpolitik stehen. Erst vor diesem Hintergrund können Kriterien für eine wissenschaftliche Evaluation einzelner Instrumente bzw. ihres Einsatzes abgeleitet werden.

2.3.2.3 Beschäftigungsförderung in der Evaluation

Im Rahmen der Evaluation von Hartz I bis III sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen evaluiert worden (Compass u. a. 2006). Das BMAS hat diese insgesamt als nicht erfolgreich bewertet (BMAS 2006: v). Diese verkürzte Einschätzung hat später Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden. Das beauftragte Konsortium hat hingegen eine deutlich differenzierte Analyse vorgelegt und eine Reihe offener Fragen, die zu diskutieren für die Arbeitsmarktforschung und unumgänglich sind, formuliert.

Dies betrifft vor allem die Vielfalt der mit den ABM verfolgten Ziele. Die Evaluator/inn/en haben auf der Basis von Angaben der an der Implementation beteiligten Akteure ein Bündel von Zielen identifiziert und heben hervor – und dies macht eine Bewertung des Instruments besonders kompliziert – dass zwischen einzelnen der Ziele des ABM-Einsatzes latente Konflikte bestehen, so dass die bessere Zielerreichung bei einem zu einer schwächeren Zielerreichung bei einem anderen Ziel führt oder führen kann: Ein Ausbau der Marktersatzfunktion von ABM verringert tendenziell die Chancen auf Arbeitsmarktintegration; eine zielgruppengenaue Zuweisung in ABM schränkt sowohl die Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration als auch die der Generierung von strukturwirksamen Effekten ein. Dies bedeutet, dass die konkreten AB-Maßnahmen tendenziell nicht alle (potentiell in Frage kommenden) Ziele gleichzeitig und gleichermaßen verfolgen können, sondern Schwerpunkte setzen müssen. Eine objektive Bewertung der Maßnahme dürfte folglich auch nur die jeweils prioritär verfolgten Ziele in den Fokus nehmen¹⁵.

Eine ungenügende Zielerreichung in der Durchschnittsbetrachtung muss folglich nicht gegen das Instrument an sich sprechen. Zu berücksichtigen ist vielmehr, welches konkrete Ziel verfolgt wurde und ob das jeweilige Ziel der Maßnahme erreicht wurde.

¹⁵ Dies ist insofern praktisch schwierig bis unmöglich, als diese Ziele nicht explizit ausgewiesen und erfasst werden. Die Evaluatoren messen deshalb die Zielerreichung aller fünf Ziele grundsätzlich in Bezug auf alle durchgeführten ABM. Diese Ergebnisse sollten jedoch vor dem Hintergrund des oben Gesagten relativiert werden, woraus sich ergeben dürfte, dass die allgemeinen Befunde eher eine Untergrenze der Wirksamkeit von ABM darstellen.

Dies bedeutet, dass Art und Weise der Implementation und die konkrete Ausgestaltung der Maßnahme entscheidende Erfolgsfaktoren sind. Für eine Evaluation des Instruments und die Etablierung einer effizienten Arbeitsmarktpolitik stellt sich damit nicht (nur) die Aufgabe des Messens der Effekte, sondern ebenso die Frage danach, wie Instrumente der Beschäftigungsförderung wirksam und effizient eingesetzt werden können (Erfahrungen zur best practise). Dieser Differenziertheit kann vor allem mit qualitativen¹⁶, aber teilweise auch mit entsprechend konstruierten quantitativen Methoden Rechnung getragen werden. So zeigen von Hujer und Thomsen durchgeführte mikroökonometrische Untersuchungen, dass selbst das vom BMAS negativ eingestufte Instrument ABM sich in bestimmten Konstellationen (bei Langzeitarbeitslosen und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, bei Beschäftigung innerhalb Westdeutschlands in den Branchen „soziale Dienste“, „Büro und Dienstleistungen“ positive Integrationseffekte haben (Hujer/Thomsen 2006: 343).

Hinsichtlich der Effizienzanalyse thematisierten die Autor/inn/en das Problem der gesamtfiskalischen Betrachtung. Es müsse vermieden werden, dass die gesamtwirtschaftlich positiven Netto-Effekte zahlreicher ABM den Verteilungsstreitigkeiten einer partial-fiskalischen Analyse zum Opfer fallen. Die Evaluator/inn/en der ABM verweise darüber hinaus auf die komplizierte Frage der Alternativen, die in die Bewertung der Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden sollte: Letztlich müssen entschieden werden, wie in Zeiten anhaltender Arbeitsmarkt-Ungleichgewichte mit (zumindest regionaler) Massenarbeitslosigkeit verfahren werden soll. Es könnte sich dabei herausstellen, dass auch die ABM-Fälle mit quantifizierten negativen Netto-Erträgen das kleinere Übel gegenüber denkbaren Handlungsalternativen darstellen, etwa wenn man noch die (bisher nicht monetarisierbare) subjektive Lebensqualität der ABM-Beschäftigten bzw. Arbeitslosen vergleicht und mögliche Störungen des sozialen Friedens und Zusammenhalts sowie mögliche politische Radikalisierungen in Betracht zieht. (Compass u. a.: 169).

Die ABM-Evaluation hat letztlich nicht gelöste Probleme in der Evaluationsforschung thematisiert, die in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion bislang nur ungenügend aufgegriffen und kaum weitergeführt worden sind.

16 Sinnvoll wäre eine qualitative Evaluation, d. h. bezogen auf konkrete Maßnahmen, deren Ziel, Implementation und Ergebnisse im Detail untersucht werden müssten.

2.3.2.4 Marktersatz und / oder sozialer Arbeitsmarkt?

Entsprechend den unterschiedlichen Funktionen der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung gibt es jeweils unterschiedliche Auffassungen über ihre Perspektiven und Ausgestaltung. Bereits der Ombudsrat hatte in seinem Bericht auf die Spaltung des Arbeitsmarktes verwiesen: Es gäbe zum einen den sehr dynamischen Teil mit weiter wachsenden Anforderungen an die Qualifikationen und Flexibilität der dort nachgefragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zum anderen den Bereich, in dem die Langzeitarbeitslosen, die in absehbarer Zeit auf Grund mehrfacher Vermittlungshemmnisse nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, sinnvolle und notwendige Aufgaben für das Allgemeinwohl übernehmen, die sonst unerledigt bleiben, weil die notwendige Finanzierung fehlt. Für die notwendige arbeitsmarktpolitische Diskussion bedeutet dies, dass sie nur dann zu vernünftigen Ergebnissen führen wird, wenn sie darauf verzichtet, die beiden unterschiedlichen Formen von Arbeitslosigkeit um der politischen Wirksamkeit der großen Zahl wegen als ein einheitliches Problem zu behandeln (Ombudsrat 2006: 27). Die jüngsten IAB-Forschungen zeigen, dass sich die Erfolgsaussichten für Ungelernte und Geringqualifizierte tendenziell weiter verschlechtert haben könnten (vgl. Koch u. a. 2009: 261). Das Thema der Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose spielte 2006 und 2007 eine große Rolle in der politischen Debatte, in der sich insbesondere die Wohlfahrtsverbände zu Wort meldeten.

Koch und Kupka (2007) haben diese Idee aufgegriffen und die Frage nach einer besonderen Form der Beschäftigungsförderung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose vor dem Hintergrund der empirischen Analysen zum Verbleib von Menschen mit unterschiedlichen statistisch beschreibbaren vermittlungshemmenden Merkmalen im Leistungsbezug diskutiert. Der Vorschlag des BMAS zur „Jobperspektive“ knüpfte inhaltlich daran an und mündete in die Schaffung eines neuen Instruments. Eingeführt wurde der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II. Damit wurde ein Instrument geschaffen, mit dem langzeitarbeitslose Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen perspektivisch sogar dauerhaft in tariflich entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne Beitrag zur BA) eingegliedert werden können. Erstmals in der Geschichte der Arbeitsmarktpolitik wurde ein prinzipiell unbefristet einsetzbares Instrument geschaffen. Neu ist allerdings auch, dass eine Zugangsbedingung definiert wird, die auf einer langfristig negativen Integrationsprognose durch die Fachkräfte basiert. Wenngleich eigentlich als Beschäftigung begleitendes Instrument (Lohnkostenzuschuss für private Wirtschaftsunternehmen) konzi-

piert, kann der Beschäftigungszuschuss durch Kofinanzierung durch andere öffentliche Mittel (z. B. Landesmittel, ESF usw.) auch als Beschäftigung schaffendes Instrument eingesetzt werden. Dies passiert derzeit in großem Umfang in Berlin, wo der BEZ als eines der Basisinstrumente für den „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“ genutzt wird.

Damit sind die Debatten jedoch keineswegs beendet. Sie flammen vielmehr erneut auf, weil die Implementation des Beschäftigungszuschusses nicht problemlos verläuft, weil es im Berliner Konzept eine widersprüchliche Verbindung zwischen Marktersatz und „sozialem Arbeitsmarkt“ in großem Maßstab gibt und weil ungeachtet diverser Instrumentenreformen alle Grundfragen der Beschäftigungsförderung weiterhin ungelöst sind. Ursächlich dafür ist u. a. das Wechselverhältnis zwischen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungssystem, das auch in diesem Kontext letztlich nicht geklärt ist.

In Bezug auf den *Marktersatz* stellt sich die Frage: Was ersetzt was, mit welchem Ziel und welchen Wirkungen? Ein großer Teil der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung ist heute komplett öffentlich finanziert, d. h. die Lohnkosten für geförderte Personen werden vollständig aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik gedeckt¹⁷. Gegenüber anderen Formen öffentlich finanzierter Beschäftigung besteht die Spezifik der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung darin, dass die Stellenbesetzung nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kriterien erfolgt. Gemeinsam sind dem öffentlichen Dienst und der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung, dass es sich um Tätigkeiten handelt, die im gesellschaftlichen Interesse liegen. Eine Verbindung zwischen beiden Formen wird darüber hinaus über das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ deutlich: Arbeitsmarktpolitik darf überwiegend nur dort Arbeitsplätze schaffen, wo Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst Lücken lassen. „Zusätzlich“ in diesem Sinne können auch Tätigkeiten sein, die zwar von ihrer Bestimmung her durch den öffentlichen Dienst übernommen werden können oder sollten, jedoch – z. B. aufgrund der Haushaltslage – innerhalb einer bestimmten Frist real nicht werden. Jenseits der (nicht übertragbaren) Pflichtaufgaben des Öffentlichen Dienstes gibt es ein breiteres Spektrum von im gesellschaftlichen Interesse liegenden freiwilligen öffentlichen Leistungen. Noch in den 70er Jahren stand außer Frage, dass die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst eine wichtige politische Stellschraube zur Milderung von

17 Es gibt kaum noch Träger, die in der Lage sind, die pauschalen Zuschüsse für ABM so aufzustocken, dass das Niveau eines tariflichen Entgelts erreicht wird. BEZ wird teilweise mit öffentlichen Mitteln kofinanziert, Arbeitsgelegenheiten werden aus Eingliederungsmitteln des SGB II finanziert.

Arbeitsmarktproblemen ist. In von der BA angestellten „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ heißt es:

„Wenn offenkundig einerseits bestimmte wichtige Bedürfnisse nur durch verstärkte Beteiligung der öffentlichen Haushalte an der Finanzierung entsprechender Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen befriedigt werden können, wenn andererseits die zur Erbringung dieser Leistungen bzw. zum Bau dieser Infrastruktur benötigten Arbeitskräfte ohne Beschäftigung sind und als Arbeitslose nicht viel geringere direkte und indirekte öffentliche Kosten verursachen, als ihre sinnvolle Beschäftigung mit Hilfe verstärkter öffentlicher Ausgaben erfordern würde, ist weniger nach den Auswirkungen auf die Staatsquote zu fragen. Es wäre vielmehr darüber nachzudenken, wie die Mittel am vernünftigsten, also mit den wenigsten negativen Nebeneffekten aufgebracht werden sollen. (...) Dem öffentlichen Dienst wird damit in gewisser Hinsicht eine Entlastungsaufgabe für den Arbeitsmarkt zuerkannt.“ (Bundesanstalt für Arbeit 1978)

An diesen Überlegungen fällt auf, dass sie an die Bedingung geknüpft waren, dass die Kosten zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit kaum geringer sind als die Kosten der öffentlichen Beschäftigung.

Die heutige Situation ist völlig anders: Der öffentliche Dienst spielt nicht nur keine das Beschäftigungsniveau stützende Rolle, sondern trägt durch kontinuierliche Personalreduzierungen mit zur angespannten Arbeitsmarktsituation bei. Hinzu kommt, dass Absenkungen im Leistungsniveau des Arbeitslosengeldes, Übertritte von Arbeitslosen in das Grundsicherungssystem und Senkungen der Standards bei öffentlich geförderter Beschäftigung das oben genannte Argument der weitgehenden Kostenneutralität öffentlich finanzierter Beschäftigung schwächen: Gerade weil die gleichen Tätigkeiten heute durch öffentlich geförderte Beschäftigung weitaus billiger ausgeführt werden können, wird der Ersatz regulärer Beschäftigung durch ABM oder Arbeitsgelegenheiten (AGH) finanziell attraktiv und umgekehrt ihre Überführung in ungeforderte öffentlich finanzierte Beschäftigung erschwert. Unter diesen Bedingungen besteht das Risiko, dass der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente den Personalabbau im öffentlichen Dienst sogar fördert. Die Gestaltung der Schnittstelle zwischen öffentlich finanzierter Beschäftigung in regulärer und arbeitsmarktpolitisch geförderter Form ist folglich von entscheidender Bedeutung für deren beschäftigungspolitische Wirksamkeit. Dies betrifft nicht nur den öffentlichen Dienst im engeren Sinne, sondern alle durch öffentliche Mittel gestützte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt.

Ein Defizit der aktuellen Debatte besteht darin, dass Arbeitsmarktpolitik auf ein bestehendes Beschäftigungsdefizit reagieren soll, dessen Entstehen kaum hinterfragt wird. Die Arbeitsplatzlücke ist jedoch kein unbeeinflussbarer externer Faktor, sondern ebenfalls Ergebnis des Handelns von Politik und Arbeitsmarktakteuren. Gesamtge-

sellschaftlich und -wirtschaftlich betrachtet muss man nach dem Sinn von Rationalisierungsstrategien, Einstellungsstopps u. ä. fragen, wenn dadurch Probleme produziert werden, die möglicherweise sogar höhere gesellschaftliche Kosten verursachen¹⁸. Diese Debatte betrifft nicht nur den öffentlich finanzierten Bereich, sondern auch die Unternehmen, die über Steuern und Beiträge an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt sind.

Eine weitere Frage ist die nach dem „*sozialen Arbeitsmarkt*“. Auf der einen Seite gibt es angesichts der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. andauernder oder perforierter Unterbeschäftigung einen Bedarf an Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit besonders ungünstigen Integrationschancen. Auf der anderen Seite scheint die gefundene Lösung (Beschäftigungszuschuss) in vieler Hinsicht unvollkommen: Erstens erscheint die geforderte negative Eingliederungsprognose, die Voraussetzung für die Förderung ist, kaum zu bewerkstelligen zu sein. Sie wirkt zudem stigmatisierend, was in Bezug auf die angestrebten Teilhabeziele kontraproduktiv sein kann. Zweitens steht eine unbefristete Förderung im Widerspruch zu den klassischen Zielen der Arbeitsmarktpolitik (Brücken in reguläre Beschäftigung) und bringt die Betroffenen in die Nähe von „Arbeitsmarktbehinderten“ (hier muss noch ein passender nicht stigmatisierender Begriff gefunden werden), d. h. ihre geringen Integrationschancen werden als persönliches Merkmal definiert und nicht mehr im Zusammenhang mit der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes betrachtet. Drittens schließlich stellt sich die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten. Dass private Unternehmen vom finanziell attraktiven Beschäftigungszuschuss bislang kaum Gebrauch machen, sollte zu denken geben.

Auch in Bezug auf den sozialen Arbeitsmarkt stellen sich Fragen, die das Beschäftigungssystem betreffen: Welche Möglichkeiten gibt es, auch für gering qualifizierte und (temporär) leistungsgeminderte Personen reguläre Beschäftigung zu schaffen? Welche Rolle kann dabei eine (temporäre oder dauerhafte) sozialpädagogische Begleitung spielen? Inwiefern können Arbeitszeitreduzierungen, begleitende Qualifizierung unterstützend wirken? Wie können private Unternehmen motiviert werden, ihrer sozialen Verantwortung – auch gegenüber diesem Personenkreis – gerecht zu werden?

18 In die Gesamtbetrachtung gehörten dabei auch die Folgen der Rationalisierungs- und Reorganisationsprozesse für die weiter dort Beschäftigten, die sich vielfach in längeren Arbeitszeiten, höheren Arbeitsbelastungen, gesundheitlichen Risiken und psychischen Erkrankungen widerspiegeln.

2.3.3 Fazit

Die Darlegungen sollten gezeigt haben, dass die Arbeitsmarktforschung und -politik in Bezug auf die Beschäftigungsförderung dringend eine (weitere) Verständigung über Ziele, Bewertungskriterien und Evaluationsverfahren benötigt. Die Basis eines schlüssigen Gesamtkonzepts arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsförderung kann aufgrund der begrenzten Reichweite der Arbeitsmarktpolitik nur in einer Verbindung mit der Beschäftigungspolitik liegen. Dabei geht es vor allem um eine Neujustierung des Verhältnisses von öffentlich finanzierter Beschäftigung im Rahmen und jenseits der Arbeitsmarktpolitik. Derzeit überlässt die (öffentliche) Beschäftigungspolitik der Arbeitsmarktpolitik bestimmte Tätigkeitsfelder. Es gibt Indizien dafür, dass reguläre öffentlich (teil-)finanzierte Beschäftigung in arbeitsmarktpolitisch finanzierte (Zusatzjobs) umgewandelt wird. Es versteht sich von selbst, dass unter diesen Bedingungen „Brücken“ schwerlich gebaut werden können. Die Gestaltung der Schnittstelle zwischen öffentlich finanzierter Beschäftigung in regulärer und arbeitsmarktpolitisch geförderter Form ist folglich von entscheidender Bedeutung. Wenn aber arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung immer weniger aus Beitrags- und immer stärker aus Steuermitteln finanziert wird, ist die Grenze zwischen regulär und arbeitsmarktpolitisch öffentlich finanzierter Beschäftigung beweglich. Hier könnte ein Ansatzpunkt für deren Neuorganisation liegen. Notwendige Voraussetzung dafür wäre jedoch ein politikfeldübergreifender Ansatz, der zugleich die gesamtfiskalischen Zusammenhänge der Finanzierung von Beschäftigung offen legt und einbezieht. Es bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung, der gegenwärtig jedoch unterschiedliche haushaltspolitische Inkongruenzen entgegen stehen. Es ist Deeke (1998) Recht zu geben, der sich kritisch mit den Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik auseinandersetzt:

„Wenn mit der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik die Frage nach ihren Beiträgen zum Abbau der Arbeitslosigkeit, zur Förderung von Chancengleichheit und zur Ausweitung von Beschäftigung am Ausgangspunkt steht, dann ist eine analytische Perspektive erforderlich, die den Handlungsrahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik von vornherein überschreitet. Notwendig sind als Bestandteil von Evaluation die empirische Analyse der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt selber und die empirische Analyse des Nebeneinander-, Zusammen- oder auch Gegeneinanderwirkens der relevanten Politikbereiche.“

Zu Recht fordert er u. a. ein, dass auch die Alternativkosten von Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsmarktpolitik in die Betrachtung einbezogen werden müssten, d. h. die gesamtwirtschaftlichen direkten und indirekten (!) fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.

Aber auch die politische Debatte muss (erneut) geführt werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der tendenziell problematischen Wirkungen der jüngsten Arbeitsmarktreformen im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur und die Verfestigung ungleicher Teilhabechancen. Insbesondere muss es dabei um eine Neupositionierung zu zwei Fragekomplexen gehen:

- In welchem Verhältnis stehen die Ziele Erhöhung des Niveaus der Beschäftigung und der Verbesserung der Struktur von Beschäftigung? Welche Rolle sollen Qualitätsmerkmale von Beschäftigung spielen – sowohl im Allgemeinen als auch im Speziellen, d. h. in Bezug auf die Zumutbarkeit und Sanktionierbarkeit in der Arbeitsmarktpolitik?
- In welchem Maße und auf welche Weise kann, soll oder darf die Gestaltung der Transferleistungen im SGB II eine ökonomische Funktion („Arbeitsanreize“) erfüllen? Wie kann eine als notwendig erachtete Differenz zwischen Grundsicherungsleistung und erzielbaren Erwerbseinkommen gesichert werden, ohne die sozialstaatliche Sicherung des sozio-ökonomische Existenzminimums anzutasten?

Eine Antwort auf diese Fragen geht über den engen Bereich der Arbeitsmarktpolitik hinaus, ist aber gleichwohl zentral für deren Ausgestaltung.

2.4 Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming

2.4.1 Gender Mainstreaming – Anforderungen an die Wirkungsforschung

Sowohl im SGB III als auch im SGB II ist die Forderung verankert, die *Gleichstellung von Männern und Frauen* als durchgängiges Prinzip zu verfolgen (§ 1 SGB III und § 1 SGB II). Die sogenannte Frauen(ziel)förderquote, wonach Frauen bei allen Fördermaßnahmen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden sollen (ehemals § 8 SGB III seit 1.1.2009 § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III), gilt ebenfalls in beiden Rechtskreisen (vgl. § 16 Abs. 1 SGB II). Außerdem soll Arbeitsmarktpolitik „die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III) hinwirkt und „die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen“ berücksichtigen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 SGB II).

Das Prinzip des *Gender Mainstreaming* besteht nach der Definition des Europarates in der „(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen.“ (Europarat 1998, Council of Europe 1998).¹⁹ Verpflichtungen zur Umsetzung einer Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreamings ergeben sich sowohl aus europäischem als auch aus deutschem Recht. Insofern muss das Gender Mainstreaming auch im Prozess der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und der Wirkungen der Hartz-Gesetze im Besonderen berücksichtigt werden.

Konzeptionell war die Umsetzung des Gender Mainstreamings bereits in den beiden Konzeptstudien zur Hartz-Evaluation (ISG/RWI 2003, ZEW 2003) behandelt worden. Während das ZEW dazu ein Analysekonzept und einen Leitfaden zur ex-post Evaluierung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen vorlegte, schlugen ISG und RWI vor, entweder auf die Untersuchung des Gender Mainstreamings zu verzichten oder dies als separaten Auftrag zu vergeben.

Der Auftraggeber (BMWA) entschied sich für die integrierte Umsetzung des Gender Mainstreamings in der Evaluation von Hartz I bis III und schrieb dies als „Pflichtaufgabe“ in alle Leistungsbeschreibungen. Damit waren im Rahmen der gesetzlich veranlassten Wirkungsforschung alle Auftragnehmer/innen gehalten, bei ihrer Forschungstätigkeit die Prinzipien des Gender Mainstreamings zu berücksichtigen.²⁰ In der Ausschreibung zur Evaluation von Hartz I bis III (Evaluation der Instrumente) und ebenso in der zur Evaluation der Experimentierklausel war diese Anforderungen nicht auf die Erhebung geschlechtsdifferenzierender Daten beschränkt, sondern verbunden mit der Forderung nach einer gleichstellungsorientierten Auswertung:

„Für die Evaluation der Experimentierklausel ist es zwingend geboten, den Gender Mainstreaming-Ansatz möglichst umfassend umzusetzen. Damit ist nicht nur eine geschlechtsspezifische Erhebung und Aufbereitung von Daten und Ergebnissen und deren gleichstellungsorientierter Interpretation gemeint, sondern auch die explizite Behandlung gleichstellungspolitischer Fragestellungen, soweit diese im Kontext der Untersuchungen und angesichts der Datenbasis sinnvoll zu bearbeiten sind.“ (BMWA 2005: 2)

19 Der englische (Original-) Text lautet: „Gender mainstreaming is the (re) organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.“

20 Dies obwohl der überwiegende Teil der Auftragnehmer/innen keine Expert/inn/en in dieser Sache waren.

Im IAB werden gleichstellungsrelevante Fragen durch eine Querschnitts-Arbeitsgruppe „Geschlechterforschung“ bearbeitet. Im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II hat das BMAS einen speziellen Auftrag zur „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ vergeben (IAQ/FIA/GendA 2009).

Nach weithin akzeptierter Auffassung zielt Gender Mainstreaming auf drei gleichstellungsrelevante Veränderungsprozesse: den Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen), die gleiche Teilhabe (Partizipation) und eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer (echte Wahlfreiheit) (vgl. Sellach u. a. 2003). Wendet man diese Kriterien auf die Arbeitsmarktgesetze an, so sind dafür idealtypisch zwei unterschiedliche Prüfschritte vorzunehmen (Baethge-Kinsky/Wagner 2007):

- Erstens geht es darum, zu untersuchen, ob die neuen gesetzlichen Regelungen die strukturellen Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung verringern, reproduzieren oder gar verschärfen (können). Dies liefe auf eine gleichstellungspolitische Bewertung der Intentionen des Gesetzgebers und der entsprechenden gesetzlichen Regelungen hinaus. Dabei wäre insbesondere zu fragen, ob es für Männer und Frauen einen gleichermaßen ungehinderten Zugang zu den materiellen Leistungen und zu den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen gibt, ob die Erbringung dieser Dienstleistungen diskriminierungsfrei erfolgt und ob damit verbunden die Chancen der Arbeitsmarktintegration für Frauen und Männer gleichermaßen verbessert werden.
- Zweitens wäre der Frage nachzugehen, ob in der Umsetzung – und unter Umständen entgegen den Intentionen des Gesetzgebers – aufgrund eigensinniger Handlungen der beteiligten Akteure (der Adressat/inn/en der Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitsagenturen und ihrer Führungs- und Fachkräfte, der Arbeitgeber und der arbeitsmarktpolitischen Träger) strukturelle Benachteiligungen von Frauen reproduziert oder gar verstärkt werden. Dazu sind die Wirkungen der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen zu analysieren – sowohl auf Prozess- als auch auf Ergebnisebene.

Durch ein solches Herangehen sollte es möglich sein, intendierte und nicht intendierte Effekte in Bezug auf die Partizipation von Männern und Frauen an den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen des SGB III und des SGB II zu bewerten.

Der erste Prüfschritt war nicht Gegenstand der im Auftrag des BMAS durchgeführten Wirkungsforschung. Er ist aber keineswegs unwichtig, denn mit der Einführung von

Hartz I bis III sind entscheidende Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit vorgenommen worden, deren geschlechtsdifferente Wirkungen zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung durchaus prognostizierbar waren und auf die gesellschaftliche Kräfte aufmerksam gemacht hatten. Beispielfhaft sei an dieser Stelle nur die (erneute) Reformierung der geringfügigen Beschäftigung genannt. Ebenso ist im Hinblick auf das SGB II die Frage des Zugangs zu den Geld- und Dienstleistungen im Kontext der Bedarfsgemeinschaft unter Gleichstellungsperspektive von zentraler Bedeutung. Entsprechende Forschungen wurden zunächst durch ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Projekt der FU Berlin (Berghahn u. a. 2007) und später durch ein vom Deutschen Juristinnenbund e. V. beantragtes und vom BMFSFJ gefördertes Projekt des Bremer Instituts für deutsches, europäisches und internationales Gender-, Arbeits- und Sozialrecht (bigas) und des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen (ZeS) „Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung von Unterhaltspflichten“²¹ vorgenommen. Darüber hinaus spielten Fragen der Bedarfsgemeinschaft eine Rolle in der sozialpolitischen und juristischen Fachdiskussion (vgl. u. a. Armbrorst 2008, Deutscher Verein 2007, Rostock u. a. 2007, Wolf 2007).

In Bezug auf den zweiten Prüfschritt sind als wichtige zu beobachtende Zieldimensionen zu benennen:

- die *Förderung der Erwerbstätigkeit* von Frauen und Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt mit dem Ziel gleicher Partizipation und der Reduzierung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen,
- Stärkung einer gleichberechtigten Teilung bezahlter (und vermittelt auch unbezahlter) Arbeit zwischen den Geschlechtern und schrittweise Überwindung des Alleinernährermodells,
- Gewährung von *Wahlfreiheit* in Bezug auf Art, Umfang und Ausgestaltung der Nutzung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen,
- *besondere Förderung* von Berufsrückkehrer/innen und anderer Personen, die Sorgearbeit ausüben (Nachteilsausgleich),

21 Der Abschlussbericht liegt bereits vor, ist jedoch bislang vom BMFSFJ noch nicht freigegeben und deshalb noch nicht veröffentlicht.

- Berücksichtigung von Nichtleistungsbeziehenden²² bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung.

Dazu müssten entsprechende Indikatoren entwickelt werden. Gerade weil die Zieldimensionen des Gender Mainstreamings nicht immer widerspruchsfrei sind, kommt es auf die Kontextualisierung an. So können beispielsweise strukturelle Unterschiede der Teilnahme von Männern und Frauen an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus der Perspektive selbstbestimmter Lebensgestaltung durchaus der vorhandenen Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in den Haushalten entsprechen und den gegebenen Wünschen und Bedarfen von Männern und Frauen entgegenkommen, gleichzeitig aber die geschlechtsspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes verfestigen oder gar vertiefen.

In Bezug auf die Umsetzung des Gender Mainstreamings wäre zu fragen, ob und wie die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen eine gezielte auf Gleichstellung der Geschlechter gerichtete Steuerung vornehmen. Dabei ist auch zu fragen, wie mit dem Einfluss externer Faktoren umgegangen wird. So kann z. B. eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche Arbeitskräfte-Nachfrage (Wünsche der Arbeitgeber), zu Unterschieden in den Integrationschancen von Männern und Frauen führen. Die Umsetzung des Gender Mainstreamings in der Wirkungsforschung erfordert folglich auch, die Leistungsprozesse und damit das Zustandekommen geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Zugänge zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu untersuchen.

2.4.2 Gender Mainstreaming in der Hartz-Evaluation und Wirkungsforschung – Befunde und Lücken

Auf die Frage, welche genderrelevanten Wirkungen die Umsetzung der Hartz-Gesetze hatte, geben die vorliegenden Berichte der politisch mandatierten Evaluation und Wirkungsforschung Teilauskünfte, weisen gleichwohl erhebliche Lücken auf.

22 Der Nicht-Leistungsbezug ist ein in hohem Maße geschlechtsrelevantes Merkmal, da zu den Nicht-Leistungsbeziehenden überdurchschnittlich viel Frauen gehören, die entweder aufgrund ihrer Biographie (Sorgearbeit) keine Ansprüche im SGB III aufbauen konnten oder nach Ausschöpfung der Leistungsansprüche im SGB III aufgrund von Anrechnungen des Partnereinkommens keinen Leistungsanspruch nach SGB II erwerben und deshalb als Nicht-Leistungsempfängerinnen im SGB III verbleiben, sofern sie sich nicht resigniert in die Stille Reserve zurückziehen.

2.4.2.1 Evaluation Hartz I bis III

In seinem zusammenfassenden Abschlussbericht zur *Evaluation von Hartz I bis III* stellt das BMAS fest, dass die vorgelegten Ergebnisse nicht nur das bisher umfassendste in der deutschen Arbeitsmarktforschung durchgeführte Projekt zur Ermittlung der Effektivität und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente bildeten, sondern die Untersuchungen durch die konsequente Zusammenführung qualitativer und quantitativer methodischer Ansätze sowie die Beachtung des Gender Mainstreaming-Prinzips auch methodisch einen qualitativen Sprung in der deutschen Arbeitsmarktforschung darstellten (BMAS 2006, S. iii/iv). Worin zeigt sich dies, und welches sind die dabei erarbeiteten zentralen Ergebnisse?

Zunächst ist festzustellen, dass in allen Evaluationsberichten zur Analyse der Wirkungen der Instrumente durchgängig geschlechtsdifferenzierte Daten genutzt und generiert worden sind. Dies ist zweifellos ein wichtiger Fortschritt in der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, denn es war bislang keineswegs selbstverständlicher Standard, bei arbeitsmarktpolitischen Analysen und Statistiken die Angaben durchgehend auch für Frauen und Männer auszuweisen. Die geschlechtsdifferenzierte Darstellung ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Prinzips des Gender Mainstreamings in der Forschung, allerdings ist damit nur ein erster Schritt getan. Wie oben erläutert, erfordert Gender Mainstreaming darüber hinaus eine Analyse der Ursachen geschlechtsdifferenzierter Wirkungen, ihre Bewertung und die Erarbeitung von Strategien, die in dem jeweiligen Feld zur Überwindung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen führen. Insofern überrascht es, dass der Bericht des BMAS keine zusammenfassende Bewertung des Gender Mainstreamings bei der Implementation der Instrumente enthält, ebenso wenig eine Aussage darüber, ob die in §§ 8 SGB III (jetzt: § 1) formulierten Ziele zur Gleichstellung umgesetzt worden sind oder nicht bzw. wo es diesbezüglich noch Verbesserungsbedarf gibt.

In den Berichten zu den einzelnen Instrumenten sind die Evaluator/inn/en unterschiedlich mit der Anforderung umgegangen, das Prinzip des Gender Mainstreamings umzusetzen. Mehrheitlich wurden nur geschlechtsdifferenzierte Daten erhoben, diese jedoch kaum in ihrem Wirkungszusammenhang diskutiert oder in Bezug deren Konsequenzen für die Gleichstellung der Geschlechter interpretiert. Eine Ausnahme bildet die Expertise von RWI und ISG (2006), die im Kontext der Evaluierung der Minijobs eigene Forschungsfragen formulierten, um deren Wirkung in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter zu ermitteln. Für die Bewertung der Minijobs

wurden *unterschiedliche Kriterien* diskutiert, wobei verschiedene Betrachtungsebenen und Interessenlagen in den Blick genommen wurden:

„Positiv ist geringfügige Beschäftigung dann zu bewerten, wenn in Reaktion auf anderweitige Erfordernisse eine umfangreichere Beschäftigung nicht möglich oder nicht wünschenswert erscheint (z. B. auf individueller Ebene in Verbindung mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bei mangelnden Voraussetzungen für eine reguläre Beschäftigung etc.) bzw. Rahmenbedingungen existieren, die eine berufliche Tätigkeit in größerem Umfang nicht notwendig erscheinen lassen. Negativ wäre sie unter gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten, falls sich mit der geringfügigen Beschäftigung möglicherweise eine ungenügende Ausschöpfung des vorhandenen Humanpotenzials verbindet, wenn beispielsweise Minijobber unter anderen Rahmenbedingungen voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein könnten (das Gegenteil wäre z. B. der Fall, wenn geringfügig Beschäftigte ohne diese Möglichkeit arbeitslos wären).“ (RWI/ISG 2006, S. 210f.).

Die Gesamtbewertung der geschlechtsspezifischen Wirkungen der Minijobs fällt insgesamt eher kritisch aus, auch wenn sie für bestimmte Personengruppen eine positive Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellen. Maßgeblich dafür sind aus Sicht der Evaluator/inn/en folgende Argumente (vgl. ebenda, S. 211ff.):

- Frauen in der Bundesrepublik verfügen mindestens über die gleichen Bildungs- und Qualifikationsvoraussetzungen wie Männer, und Erwerbstätigkeit bzw. das Feld der beruflichen Arbeit stellen jenen Bereich dar, über den sich primär die Integration in das gesellschaftliche Leben vollzieht. Wer daran nur „geringfügig“ partizipieren kann, wie dies vor allem für Frauen zu gelten scheint, ist damit in seinen Sozialisationsmöglichkeiten erheblich beschnitten.
- Eine geringfügige Beschäftigung als alleinige Einnahmequelle ist nicht geeignet, um selbständig für die Existenzsicherung zu sorgen. Auch dann, wenn eine geringfügige Beschäftigung – z. B. in Verbindung mit einem vorrangig durch den Partner oder die Partnerin erwirtschafteten Familieneinkommen – unter den aktuell gegebenen Rahmenbedingungen für eine angemessene Existenzsicherung ausreichend erscheint und von den Betroffenen gewünscht wird, verpflichtet sie die geringfügig beschäftigten Frauen und Männer auf eben diese Bedingungen und schränkt die Freiheit der Wahl, die Rahmenbedingungen bei auftretendem Bedarf zu ändern, weitestgehend ein (z. B. bei Trennung vom „Versorger“ oder der „Versorgerin“). Dies trägt dazu bei, vorhandene Abhängigkeiten zu verfestigen und tradierte Rollen und Rollenbilder verstärkt zu reproduzieren.
- Bei näherer Betrachtung des Familienstandes der Minijobber/innen kristallisiert sich eine Problemgruppe heraus, für die sich mit der geringfügigen Beschäftigung nicht unerhebliche Risiken verbinden könnten: die Gruppe allein lebender ostdeutscher Frauen.

- Weiterhin deuten die Daten zum Familienstand darauf hin, dass die geringfügige Beschäftigung für Frauen mit größeren wirtschaftlichen Abhängigkeiten vom Partner einhergeht. Der Anteil von Frauen, die einen erwerbstätigen Partner haben, ist mit 58 vH um mehr als das Doppelte höher als in der entsprechenden Gruppe von Männern (28 vH).

„Dass tradierte Rollenbilder hier in beiden Formen negativ auf die wirtschaftliche Situation sowohl von Frauen und Männern wirken, ist dabei nicht zu übersehen.“ (ebenda, S. 215)

- Ein großer Teil der Minijobber/innen in Ostdeutschland ist trotz der Erwerbstätigkeit auf staatliche Transfers angewiesen. In Westdeutschland bezog demgegenüber nur ein relativ geringer Prozentsatz staatliche Hilfen bzw. geht der gegenüber westdeutschen Frauen relativ hohe Prozentsatz von Männern, auf die dies zutrifft, auf den großen Umfang von Renten- und Pensionsempfängern zurück. Ostdeutsche Frauen und teilweise auch ostdeutsche Männer sind dabei gleichzeitig diejenigen, denen es auf Grund der geringen Einnahmen durch Minijobs am wenigsten möglich ist, mit einer geringfügigen Beschäftigung ihre Haushaltssituation zu verbessern.

„Jene, die am stärksten auf Einnahmen aus Minijobs angewiesen sind, weisen anteilmäßig die höchsten Zuwächse in dieser Beschäftigungsform auf, führen sie in größtem Umfang (durchschnittliche Stundenzahl) und zu den finanziell schlechtesten Konditionen aus.“ (ebenda, S. 220)

- Demgegenüber kämen Minijobs in Westdeutschland stärker in Form der „Aufbesserung“ des Haushaltseinkommens zum Tragen.
- Minijobs sind für viele der Betroffenen – und hier wiederum vor allem für ostdeutsche Frauen – lediglich die aus der Not heraus akzeptierte schlechtere Alternative zur nicht vorhandenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Kritisch wird angemerkt, dass es vor Inkrafttreten der Reformen noch häufiger gelungen sei, Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorzunehmen. Mittlerweile hingegen würden insbesondere Frauen häufig in eine geringfügige Beschäftigung vermittelt.

Das kritische Gesamtfazit fällt infolgedessen eindeutig aus:

„Die Erweiterung der Minijobs im Zuge der Neuregelungen von Hartz II trägt damit in unterschiedlicher Form zu einer Verschlechterung der Situation von ost- und westdeutschen Frauen hinsichtlich einer selbständigen Existenzsicherung bei: Während sie in den neuen Bundesländern eine größere Zahl von Frauen (relativ unabhängig von ihren Partnerbeziehungen) in die Nähe der Armutsgrenze bringt, ist sie für westdeutsche Frauen mit einer Verstärkung der Abhängigkeitsbeziehungen von ihren Partnern verbunden.“ (ebenda, S. 220f.)

Dieses Beispiel zeigt: Ausgehend von einer komplexen Fragestellung und mehrdimensionalen Bewertungskriterien kommen die Evaluator/inn/en zu einer differenzierten, aber insgesamt kritischen Einschätzung, die in dieser Form keinen Eingang in den Gesamtbericht des BMAS gefunden hat. Wäre – wie in den meisten anderen Evaluationsberichten – das Instrument (in diesem Fall: Minijob) lediglich an der Integration in ungeforderte Beschäftigung gemessen worden, wäre man zu vollkommen anderen Schlussfolgerungen gekommen. Die Bewertung der Minijobs durch die Wissenschaftler/innen von RWI und ISG deckt sich in großen Teilen mit den insgesamt kritischen Positionen der soziologischen Gender- und Geschlechterforschung.

Weil eindimensionale Kriterien für ein Urteil nicht ausreichen und potentiell sogar zu gravierenden Fehleinschätzungen führen können, müssen manche der anderen Befunde vorsichtig interpretiert und teilweise kritisch hinterfragt werden. Dies betrifft z. B. die Aussage im Bericht des BMAS, dass die Existenzgründungsförderung ein für Frauen erfolgreiches Instrument ist. Wie ist diese Einschätzung aber zu interpretieren vor dem Hintergrund der Befunde, dass die Entscheidung von Arbeitslosen, sich beruflich selbständig zu machen, „zumeist keine freie Entscheidung“ ist (IAB u. a. 2006: 191), dass für Frauen in Ich-AG's die Einkommenseffekte „unter Berücksichtigung der noch andauernden Förderung in Höhe von monatlich 240 Euro [...] bei nahe Null liegen“ (ebenda: 253) und für über 40 vH der ostdeutschen Personen in einer Förderung als Ich-AG der ausschlaggebende Beweggrund für den Übergang in die Selbständigkeit war, dass „Leistungsansprüche fast aufgezehrt“ waren (ebenda: 263)? Auch sind bei den Wirkungen der Existenzgründungsförderung wichtige Einfluss- und Erklärungsfaktoren, wie z. B. das Zusammenspiel mit anderen Einkommen im Haushalt der Gründer/innen, weitgehend ausgeblendet worden. Hier weist die Evaluation erhebliche Lücken auf. Der Untersuchungsauftrag, durchgehend das Prinzip des Gender Mainstreamings zu berücksichtigen, hätte die Beantwortung deutlich differenzierterer Fragestellungen erfordert und wurde in den meisten Modulen der Instrumentenevaluation letztlich nicht umgesetzt. Allerdings ist dies vom Auftraggeber auch nicht moniert worden.

2.4.3 Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II

Auch im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II sind die Analysen zu den Wirkungen der Umsetzung des SGB II nahezu durchgehend geschlechtsdifferenziert erfolgt. Darüber hinaus wurde die Frage behandelt, ob und in

welchem Umfang das Prinzip des Gender Mainstreamings bei der Steuerung der Dienstleistungsprozesse berücksichtigt wird.

Die Untersuchungen erbrachten den politisch problematischen Befund, dass das Thema Gleichstellung bzw. Gender Mainstreaming bei der Umsetzung des SGB II strategisch derzeit kaum verankert ist:

„In den strategischen Zielen der Grundsicherungsstellen scheint das Thema Chancengleichheit bzw. Gender Mainstreaming grundsätzlich von eher sekundärer Bedeutung zu sein. Eine Aufwertung dieses Ziels im Zeitverlauf ist kaum erkennbar. Die übergeordnete Forderung des SGB II nach einer Verankerung von Chancengleichheit auf oberster Zielebene spiegelt sich nicht auf Ebene der Grundsicherungsstellen wider.“ (BMAS 2008: 78)

Diesbezüglich konnte auch im Zeitverlauf keine Verbesserung beobachtet werden. Demgegenüber wurden in Bezug auf die personelle Verankerung von Gleichstellung, d. h. im Hinblick auf die Frage, ob bei den Grundsicherungsstellen für das Thema zuständige Personen benannt wurden, deutliche Fortschritte sichtbar. Allerdings sei die faktische „Durchsetzungskraft“ im Sinne einer Mitbestimmung bei der Festsetzung der Geschäftspolitik und des Maßnahmeeinsatzes auch in diesen Fällen eingeschränkt²³.

In Bezug auf die Wirkungsanalysen kamen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass Frauen im Vergleich zu Männern eine systematisch geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, in Maßnahmen gefördert zu werden (BMAS 2008: 95). Dies treffe insbesondere auf allein erziehende Frauen und auf Frauen mit Kindern unter drei Jahren zu. Zu Qualifizierungsmaßnahmen erhalten vor allem hoch- und höchstqualifizierte Frauen verstärkt Zugang. Insgesamt würden Frauen ähnlich intensiv und mit Hilfe des gleichen Instrumentariums aktiviert wie Männer. Daraus sowie aus der schwachen Verankerung von Gender Mainstreaming (s. o.) schließt das BMAS in seinem zusammenfassenden Bericht:

„Höhere (oder niedrigere) Anteile von Frauen bei einzelnen Aktivierungsinstrumenten deuten damit nicht auf den Einfluss einer nach Gender Mainstreaming-Prinzipien besonders stark (oder schwach) ausgerichteten Aktivierungspolitik hin, sondern können eher als zufälliges Ergebnis interpretiert werden.“ (BMAS 2008: 95)

Diese Schlussfolgerung überrascht insofern, als die aus der Forschung bekannten strukturellen Ungleichheiten im Hinblick auf die Kategorie Geschlecht hier ausgeblendet werden. Fehlendes Gender Mainstreaming verweist eben gerade nicht auf zufäl-

23 Diese Ergebnisse decken sich mit denen des Projekts zur Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009).

lige Wirkungen, sondern darauf, dass die existierenden geschlechtsbezogenen Ungleichheiten nicht gezielt beobachtet und bei der Umsetzung der Dienstleistungen auch nicht berücksichtigt werden. Ebenso überrascht, dass die systematisch geringere Förderung von Frauen im Vergleich zu Männern sowie die unterdurchschnittlich häufige Förderung von Frauen mit (kleinen) Kindern nicht in Zusammenhang mit fehlendem Gender Mainstreaming gebracht werden. Ist doch zu vermuten, dass hier entweder passende Förderinstrumente fehlen (z. B. Teilzeitmaßnahmen oder Maßnahmen mit Kinderbetreuung²⁴) und/oder eine „Aussteuerung“ von Müttern kleiner Kinder durch Verweis auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 erfolgt²⁵. Leistungsbeziehende, die nach dieser Vorschrift Arbeitsangebote nicht annehmen müssen, werden nicht nur vom Fordern befreit, sondern gleichzeitig auch vom Fördern ausgeschlossen. Nicht behandelt wurde darüber hinaus die spannende Frage, in welcher Weise die bei den ARGEn und den zKT implementierten Zielsteuerungs- und Controlling-Verfahren das Gender Mainstreaming stärken oder behindern (können).

Zusammenfassend kann man sagen, dass in der Evaluation der Experimentierklausel zwar die Defizite bei der institutionellen und konzeptionellen Implementation von Gender Mainstreaming im Prozess der Umsetzung des SGB II erhoben und dargestellt wurden, gleichwohl die Fragen offen blieben, wie sich dies im Prozess der Beratung und Vermittlung der Arbeitslosengeld II Beziehenden auswirkt und in welchem Verhältnis diese Defizite zu den gemessenen geschlechtsbezogenen Wirkungen stehen bzw. stehen könnten. Die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Frauen (ziel)förderquote spielte in den Untersuchungen gar keine Rolle, obwohl man dies durchaus als eines der Kriterien im Wettbewerb zwischen ARGEn und zKT hätte definieren können.

2.4.4 Projekt „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“

Für die Bewertung der SGB II-Praxis aus gleichstellungspolitischer Sicht hatte das BMAS einen eigenen Forschungsauftrag vergeben. Darin ging es zum einen darum, eine Gesamtschau über die im Rahmen der Forschungen nach § 55 SGB II und § 6c SGB II erzielten Ergebnisse im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter zu

24 Hinweis dafür ist der große Bedarf an frauenspezifischen Maßnahmen, der laut Untersuchungsbericht im Feld 2 von Fachkräften geäußert wurde (vgl. WZB u. a. 2008: 238).

25 Damit wird im SGB II eine Art „Stille Reserve im Leistungsbezug“ geschaffen.

erarbeiten.²⁶ Zum anderen sollte durch qualitative Analysen der Umsetzung des SGB II eine gleichstellungspolitische Bewertung des Aktivierungsprozesses vorgenommen werden. Ausdrücklich nicht einbezogen werden sollten hingegen gleichstellungsrelevante Fragen, die sich aus den gesetzlichen Regelungen des SGB II selbst ergeben, wie z. B. das gleichstellungspolitisch höchst relevante Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft. Ebenfalls nicht einbezogen werden sollten weitergehende Wirkungen, wie z. B. die arbeitsmarktpolitische Betreuung derjenigen arbeitslosen Personen (meist Frauen), die aufgrund der Einkommens- und Vermögenssituation ihrer Bedarfsgemeinschaft als Nichtleistungsbeziehende im SGB III betreut werden. Mit diesem Untersuchungsauftrag ist folglich bereits eine starke Engführung der Fragestellung verbunden gewesen.

Diese Engführung des Untersuchungsauftrags ist vom beauftragten Forschungskonsortium partiell durchbrochen worden, da sich die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen bzw. unterschiedlicher Typen von Bedarfsgemeinschaften durch die Fachkräfte in den SGB II-Grundsicherungsstellen letztlich nicht ohne Rückgriff auf die gesetzlichen Regelungen erklären ließen. Eine Leerstelle in der Forschung blieb hingegen die Frage der Gleichstellungswirkungen des SGB II auf die Personen, die trotz Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II geltend machen konnten.

Die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojekts lassen sich wie folgt zusammenfassen (jeweils IAQ/FIA/GendA 2009):

- Es ist ein Manko, dass im SGB II – anders als im SGB III – keine gesetzliche Vorschrift zur personellen Institutionalisierung existiert. Unabhängig davon fehlt es überwiegend an konzeptionellen Grundlagen für die Umsetzung von Gleichstellung und Gender Mainstreaming. Die Fachkräfte verfügen überwiegend nicht über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen, um Gleichstellung und Gender Mainstreaming in einer gendersensiblen Fallbearbeitung umsetzen zu können, Gender-Schulungen sind nur in wenigen Fällen durchgeführt worden.

26 Außerdem sollten eigene Datenanalysen vorgenommen werden, wenn die veröffentlichte Forschung in Bezug auf für das Thema relevante Fragen Lücken aufweist.

- Durch die Berechnungsweise bei den materiellen Leistungen²⁷ werden überwiegend Männer „fiktiv hilfebedürftig“²⁸, während es überwiegend Frauen sind, die allein aufgrund des Partnereinkommens keinen Leistungsanspruch erwerben und so in wirtschaftliche Abhängigkeit vom Partner geraten²⁹. Diese Regelungen sind schon deshalb problematisch, weil sie nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht haben, es also unter Umständen an der rechtlichen Handhabe fehlt, den Anspruch gegenüber anderen Personen der Bedarfsgemeinschaft geltend zu machen. Insofern hat die Gestaltung der materiellen Leistungen trotz ihrer formal geschlechtsneutralen Regelung sehr wohl erhebliche gleichstellungsrelevante Wirkungen. Unterschiedliche Wirkungen für Frauen und Männer bei den materiellen Leistungen ergeben sich darüber hinaus auch daraus, dass Frauen deutlich häufiger in Haushalten mit Kind/ern leben, die Regelsätze für Kinder jedoch nach Expertenmeinung (vgl. u. a. Bundessozialgericht 2009a und b, Hessisches Landessozialgericht 2008, Becker 2008c, Roth 2007) zu niedrig bemessen sind und Jugendliche zudem überdurchschnittlich häufig sanktioniert werden.
- Eine insgesamt etwas günstigere materielle Situation der weiblichen Arbeitslosengeld II-Beziehenden geht vor allem auf das Vorhandensein nicht anrechenbarer Transfers (z. B. Elterngeld) und anrechenbarer Erwerbseinkommen zurück. Frauen im SGB II sind deutlich häufiger als Männer erwerbstätig. In der Gruppe der Alleinlebenden ist der Anteil der erwerbstätigen Hilfebeziehenden bei den Frauen mit 29 % ca. doppelt so hoch wie bei den Männern (14 %). In Bezug auf die Deprivation gibt es hingegen kaum Geschlechterunterschiede.
- Im Bereich der Vermittlung wird den geschlechterbezogenen Schieflagen des Arbeitsmarktes kaum etwas entgegengesetzt. Nur in Einzelfällen werden Arbeitgeberkunden gezielt zur Einstellung von Frauen oder Personen mit Teilzeitwünschen angehalten.
- Die gesetzlich vorgeschriebene Frauenförderquote hat bislang keine steuernde Wirkung auf die Arbeitsmarktförderung entfaltet. Vielmehr wird sie in Westdeutschland von Jahr zu Jahr mit wachsender Differenz unterschritten, während

27 Anders als im früheren BSHG wird die Horizontalmethode eingesetzt, d. h. vorhandenes Einkommen wird auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt, bevor die Hilfebedürftigkeit geprüft wird. Wenn das Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft nicht ausreicht, um von ALG II-Leistungen unabhängig zu werden, dann werden auch solche Personen hilfebedürftig, die ihren eigenen Bedarf aus eigenem Einkommen decken könnten, Umgekehrt sind einkommenslose Personen dann nicht hilfebedürftig, wenn ihr Bedarf durch das Einkommen anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gedeckt werden kann.

28 Dies sind Männer, die faktisch nur deshalb hilfebedürftig sind, weil sie in ihrer „Ernährerfunktion“ versagt haben.

29 Dies ist empirisch anhand der Übergänge aus der Arbeitslosenhilfe in das SGB II mit Daten der IAB-Querschnitterhebung detailliert belegt worden.

sie in Ostdeutschland nicht nur erreicht, sondern teilweise auch überschritten wurde. Erschwerend kommt hinzu, dass Frauen bei den arbeitsmarktnahen Instrumenten, die häufig(er) zur Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung führen (EGZ und Einstiegsgeld), am stärksten unterrepräsentiert sind.

- Ein in vielen Regionen defizitäres Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten erschwert eine gleichstellungsorientierte Vermittlung und Förderung. Die Grundversicherungsstellen haben zudem nur sehr begrenzte Möglichkeiten, diesbezüglich unterstützend zu wirken.
- Die Wege von Männern und Frauen aus dem SGB II sind tendenziell unterschiedlich: Frauen verlassen das SGB II häufiger als Männer ohne Aufnahme einer eigenen Beschäftigung, d. h. dadurch, dass ein anderes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Mit anderen Worten: Frauen verlassen den Hilfebezug häufiger als Männer in den Status der Nichterwerbstätigkeit. WENN Frauen in den Arbeitsmarkt integriert werden, geschieht dies relativ häufiger in geringfügige Beschäftigung. Diese Geschlechterunterschiede zeigen sich am stärksten bei in Paarhaushalten lebenden Personen, was auf den Zusammenhang mit Geschlechterleitbildern und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung verweist. Die Fallstudien zeigten, dass Frauen mitunter gezielt in Minijobs vermittelt werden, wenn ein solcher ausreicht, um den Leistungsbezug der Bedarfsgemeinschaft zu beenden.

Der Bericht zeigt darüber hinaus, dass der Beratungs-, Vermittlungs- und Betreuungsprozess im SGB II sowohl auf Seiten der Fachkräfte als auch auf Seiten der Hilfebeziehenden durch Leitbilder, Erfahrungen und Ideen geprägt ist, die geschlechter- und gleichstellungsbezogene Relevanz haben, woraus sich zu einem großen Teil auch der teilweise deutliche Ost-West-Unterschied erklären lässt.³⁰ Gerade weil es an Konzepten für eine gleichstellungsorientierte Vermittlung und an Genderschulungen fehlt, gewinnen individuelle Leitbilder und Einschätzungen der Fachkräfte eine hohe Wirkungskraft.

Gleichzeitig – dies wird im Bericht implizit deutlich – sind auch die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen sowie die Zielsteuerung der BA wichtige Einflussfaktoren, wenn es um die Umsetzung des SGB II im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter geht. Die Bindung der Hilfebedürftigkeit an die „Bedarfsgemeinschaft“ stärkt faktisch die Orientierung an einem „Ernährer- bzw. Zuverdiener/innen-Lohn“,

30 Dies geschieht jedoch nur selten bewusst. Die meisten der befragten Fachkräfte schätzten ihr Handeln als „geschlechtsneutral“ ein.

was zwar erhebliche geschlechtsbezogene Wirkungen impliziert, in der Evaluationsforschung jedoch mit dem technischen Terminus „bedarfsdeckende Entgelte“ vordergründig neutral gefasst wird. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Vermittlungsstrategien: Je nach Situation konzentriert man sich auf die Vermittlung eines effektiven „Familienernährers“ (ein Entgelt sichert den Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft) oder auf die Vermittlung eines Minijobs (wenn es zur materiellen Sicherung der Bedarfsgemeinschaft nur noch eines Zuverdienstes bedarf). Beide Varianten stehen im Widerspruch zu einer Orientierung an einer geschlechtergerechten Vermittlung und dem (Gleichstellungs-)Leitbild einer egalitären Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und Männern.

Die Zielsteuerung der BA macht(e) es attraktiv, die Zahl der Kund/inn/en im Kundenkontakt zu reduzieren, da so Integrationsquoten steigen. Folge ist eine Forcierung der „Verschiebung“ von ALG II-Beziehenden mit Kindern unter drei Jahren in die Gruppe derjenigen, die nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II der Vermittlung nicht zur Verfügung stehen. Dies betrifft meistens Frauen, darunter auch Frauen, die aktuell durchaus Beschäftigung suchen. Dies ist insofern problematisch, als diese Personen nicht nur von der Vermittlung, sondern auch von der Förderung ausgeschlossen sind. Gleichzeitig haben erwerbsorientierte Frauen u. U. ein eigenes Interesse an der Inanspruchnahme des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, da sie auf diese Art ohne die ansonsten üblichen Pflichten und ohne Risiko, sanktioniert zu werden, eigeninitiativ nach einer Beschäftigung suchen zu können. Diese Beispiele verweisen auf die durchaus problematischen Effekte von formaler Zielsteuerung und Sanktionsmöglichkeiten unter Bedingungen kaum begrenzter Zumutbarkeit.

Im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter wird somit sehr plastisch, was schon im Abschnitt zur Vermittlung (vgl. Abschnitt: 2.2.) deutlich wurde, nämlich dass eine qualitativ hochwertige Vermittlungstätigkeit sich am jeweiligen Einzelfall orientieren muss. Es kann keine standardisierte Vorgehensweise dafür geben, wie familien-spezifische Lebenslagen und Gleichstellung der Geschlechter gleichzeitig als Ziele verfolgt werden.

Beim Lesen des Abschlussberichts dieses Forschungsvorhabens drängt sich eine Schlussfolgerung auf, die im Bericht allerdings so nicht formuliert wurde: Eine wesentliche Ursache für geschlechtsbezogen problematische Vermittlungsstrategien liegt in der Verbindung von materiellen und Vermittlungsdienstleistungen und – darauf basierend – in der Vorgabe von Zielindikatoren, die letztlich auf Kostenersparnis im System orientieren. Faktisch ginge es demnach nicht primär darum, Männer und

Frauen dabei zu unterstützen, die von ihnen gewünschten Formen der Erwerbspartizipation zu finden oder sie zu einer egalitären Arbeitsmarktpartizipation zu ermutigen. Vielmehr sollen Menschen mit möglichst wenig Aufwand aus dem System der Grundsicherung befördert werden – ggf. durch Vermittlung in ungewollte Tätigkeiten (etwa bei nicht erwünschter Form der privaten Arbeitsteilung zwischen den Partner/innen) sowie in Beschäftigung schlechter Qualität. Unter diesen Bedingungen kann die Gleichstellung der Geschlechter schwerlich erreicht werden.

2.4.5 Bearbeitung des Themas in der sonstigen Arbeitsmarktforschung

Das IAB hat eine Vielzahl empirischer Forschungen vorgelegt, die empirische Belege für Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei materiellen Leistungen, Integration in Beschäftigung, Beratung und Förderung liefern. Insbesondere unter Nutzung der IAB-Querschnitterhebung (Lebenssituation und Soziale Sicherung – LSS 2005) und des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) konnten entsprechende Vergleiche vorgenommen werden, die auch den Haushaltskontext einschließen. Auf Basis dieser Forschungen wird in der Zwischenbilanz „vorsichtig“ und „vorläufig“ resümiert, dass sowohl die sozialintegrativen Maßnahmen als auch die Maßnahmen, die die Aufnahme einer Beschäftigung unterstützen sollen, „noch nicht den Maßstäben genügen, die § 1 SGB II setzt. Dies betrifft die Gleichstellung als durchgängiges Prinzip, die Berücksichtigung familiärer Lebensverhältnisse und insbesondere das Entgegenwirken geschlechtsspezifischer Nachteile. Eher entsteht der Eindruck, dass geschlechtstypische Benachteiligungen von Frauen im SGB II reproduziert werden.“ (Koch u. a. 2009: 223f.). Diese Einschätzungen wurden u. a. deshalb so vorsichtig formuliert, weil Wirkungszusammenhänge noch nicht gründlich erforscht waren³¹.

Bartelheimer und Henke (2008) konnten auf Basis qualitativer Untersuchungen zur Fallbearbeitung im SGB II empirisch belegen, dass es bislang häufig an einer gleichstellungsorientierten und gendersensiblen Verfahrensweise bei der Betreuung der Hilfebedürftigen fehlt. Gerade weil die Leistungsprozesse weitgehend „geschlechtsneutral“ organisiert sind, sei der Einfluss der tatsächlichen Geschlechterunterschiede schwer zu identifizieren. Ob und wie Geschlechterunterschiede bei der Fallbearbeitung berücksichtigt werden, hänge überwiegend von den beteiligten Akteuren ab – von der Sensibilität der Fachkräfte für Geschlechterfragen und von den Vorstellungen

31 Der Bericht des Genderprojekts (IAQ/FIA/GendA 2009) lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

über Geschlechterarrangements, die Fachkräfte und Adressat/inn/en in die Interaktion einbringen. Der Einfluss der Fachkräfte sei insbesondere deshalb groß, weil es an Leitlinien zu einem gendersensiblen Fallmanagement fehlt und der genderpolitische Auftrag des SGB II nicht eindeutig ist:

„Einerseits sollen Männer und Frauen gleiche Chancen in ihrer Erwerbsbeteiligung erhalten. Andererseits gilt die Familie als Unterhaltsverband, um materielle Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, zu vermindern oder zu überwinden. Einerseits sind individuelle Lebenssituationen zu berücksichtigen, andererseits ist nur die Unterstützung legitimiert, die einem möglichst raschen Übergang in Erwerbsarbeit dient.“ (Bartelheimer/Henke 2008: 191).

Grimm (2009: 107) kommt auf der Basis von qualitativen Untersuchungen aus dem Projekt „Prekarisierte Erwerbsbiographien“ zu dem Schluss:

„Insgesamt entsteht der Eindruck, dass durch die Arbeitsmarktreformen je nach Bedarf Geschlechterrollen reproduziert oder modernisiert werden. Bedarf lässt sich dabei als finanzielle Entlastung des staatlichen Sicherungssystems charakterisieren.“

Ein weiterer, in der Evaluation bislang unterbewerteter, Strang der Forschung befasst sich mit Fragen der materiellen Leistungen und ihren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter. Dies betrifft zum einen die Analyse der Konsequenzen des Systemwechsels von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum SGB II (u. a. Becker/Hauser 2006, Bruckmeier/Schnitzlein 2007, Becker 2008a). Es konnte gezeigt werden, dass der Zugang zu SGB II-Leistungen für Frauen schwerer ist als für Männer; ein ausschlaggebender Grund dafür ist die Anrechnung des Partnereinkommens. Eine im Rahmen des vom BMFSFJ geförderten Projekts vorgenommene Untersuchung zur Situation der Nichtleistungsbezieher/innen ist derzeit noch nicht veröffentlicht, ebenso wenig die zusammenfassenden Ergebnisse des umfangreichen qualitativen IAB-Panels „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“.

Von hoher Geschlechterrelevanz ist das ins SGB II eingeführte Konstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“. Die dazu vorliegenden Forschungen belegen, dass damit gleichstellungsbezogen problematische Wirkungen verbunden sind. Betzelt (2009) verweist auf Inkongruenzen, so das Entstehen von „fiktiv Hilfebedürftigen“ – Personen, die individuell nicht hilfebedürftig wäre und allein aufgrund des nicht gedeckten Bedarfs der Bedarfsgemeinschaft SGB II-Leistungen beziehen, ebenso wie „fiktiv Nichthilfebedürftigen“ – Personen, die individuell hilfebedürftig wäre, aber aufgrund der Bedarfsgemeinschaft mit einem erwerbstätigen Partner keinen Anspruch auf Transferleistungen hat. Berghahn u. a. (2007) vermuten eine ‚mittelbare Diskriminierung‘ von Frauen; Rust (2009) fordert, die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft im Interesse einer geschlechtergerechten Grundsicherung aufzulösen und durch Einzelansprüche

mit Anrechnung von Einkommen zu ersetzen. Grimm (2008) verweist auf bestehende Ambivalenzen, die sich daraus ergeben, dass das Recht auf Transfers verbunden ist mit der Pflicht, dem (sanktionsbewehrten) Aktivierungsprozess zu unterliegen und alles für die Überwindung bzw. Minderung der Hilfebedürftigkeit zu tun. So zeigten die qualitativen Interviews mit Betroffenen, dass Frauen es nicht ausschließlich negativ bewerten, wenn sie aus dem Leistungsbezug fallen und ALG II beziehende Frauen teilweise eher auf die Wiederherstellung des bisher funktionierenden Ernährermodells setzen als auf eigene Erwerbsintegration.

2.4.6 Fazit

Entgegen der erklärten Absicht fehlt bislang eine systematische Integration der Untersuchung gleichstellungsrelevanter und genderbezogener Wirkungen der Hartz-Reformen in die Evaluations- und Wirkungsforschung. Zwar liegt mit der umfangreichen Evaluation der Arbeitsmarktwirkungen bei Differenzierung zwischen Männern und Frauen ein reichhaltiges Material vor, das es erlaubt, differenzierte Aussagen hinsichtlich der materiellen Leistungen, der Maßnahmeteilnahme und der Arbeitsmarktintegration von Männern und Frauen zu treffen. Auf dieser Basis könnten Anhaltspunkte für ein notwendiges „Nachsteuern“ im Hinblick auf einen Nachteilsausgleich und die Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit identifiziert werden. Dennoch bleiben viele Fragen offen – nicht nur weil sie mit dem vorhandenen Material objektiv nicht beantwortbar sind, sondern auch weil wichtige Fragen bislang gar nicht gestellt wurden. Es ist bedauerlich, dass das vom ZEW in seiner Vorstudie (2003) entwickelte konzeptionelle Herangehen an die Inklusion der Genderperspektive in die Arbeitsmarktforschung nicht aufgegriffen und weiterentwickelt worden ist.³²

Insgesamt ist bislang wenig Zusammenhangswissen über geschlechtsdifferenzierte Wirkungen bereitgestellt worden. Eine Ausnahme bildet der Abschlussbericht des Projekts „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“, das jedoch zum einen nur das SGB II betrifft und zum anderen auftragsgemäß eine Reihe wichtiger Fragen ausblendet, wie z. B. die nach den breiten Wirkungen der gesetzli-

32 Das Konzept des ZEW ist ebenso wie entsprechende Überlegungen von ISG und RWI (2003) Teil der methodischen Vorarbeiten zur Hartz-Evaluation gewesen. Es ist durch das BMWA jedoch nicht zur allgemeinen Anforderung für die Hartz-Evaluation gemacht worden. Das Thema Gender Mainstreaming spielte bei der Synopse der beiden Vorstudien (Knerr 2003) und auch auf dem Workshop im Dezember 2003, auf dem beide Vorstudien diskutiert wurden, keine prominente Rolle. Insofern war von Anbeginn klar, dass Gender Mainstreaming eher nachrangig behandelt werden würde.

chen Neuregelungen (z. B. der Aussteuerung aus dem Leistungsbezug) und diesbezüglichem Nachsteuerungs- oder Korrekturbedarf. In der Konzentration auf die Untersuchung von Umsetzungsprozessen innerhalb des Systems liegt ein erhebliches Manko; so fehlt es an wissenschaftlich begründeten Einschätzungen darüber, ob die neuen gesetzlichen Regelungen die strukturellen Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung verringern, reproduzieren oder gar verschärfen (können). Insbesondere das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft gehörte aus diesem Grund auf den Prüfstand. Zu untersuchen wäre zudem, welche kurz-, mittel- und langfristigen Folgen die gesetzliche Vergemeinschaftung von Partner/innen auf die Erwerbsbeteiligung und die geschlechtsbezogene Arbeitsteilung sowie die Familienbildung hat und wie sich die Erwerbsverläufe arbeitsloser Männer und Frauen ohne Anspruch auf materielle Leistungen des SGB III und SGB II gestalten.

Eine Schwierigkeit besteht darin, dass die für eine Genderanalyse erforderlichen Statistiken, die nicht nur Individualdaten, sondern auch haushalts- bzw. bedarfsgemeinschaftsbezogene Daten beinhalten müssen, derzeit nur punktuell vorliegen (Betzelt 2008b). Von der amtlichen Statistik können diese auch nur in begrenztem Umfang zur Verfügung gestellt werden (vgl. Hofmann/Oertel 2008). Immerhin liegen mit der IAB-Querschnitterhebung (LSS 2005), dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) und der in zwei Wellen durchgeführten Kund/inn/enbefragung des Untersuchungsfelds 3 der Evaluation nach § 6c SGB II sowie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) Befragungsdaten vor, die für entsprechende Analysen genutzt werden können und künftig sicher breiter genutzt werden dürften.

Neben einer Datengrundlage bedarf es jedoch auch weiterer konzeptioneller Arbeit. Die Analyse von geschlechtsdifferenzierten Wirkungen von Politik ist nicht trivial und kann deshalb nicht ohne weiteres „nebenbei“ erledigt werden. Auch wenn es korrekt ist, die Behandlung von Gender Mainstreaming als „Querschnittsfrage“ zu definieren, darf dabei nicht übersehen werden, dass auch die wissenschaftliche Bearbeitung von Querschnittsfragen fachspezifische Kompetenzen erfordert. Es ist schwer nachvollziehbar, wieso immer noch davon ausgegangen wird, dass eine entsprechende Expertise grundsätzlich per se bei Arbeitsmarktforscher/innen vorhanden ist. Eine solche Einstellung spricht dafür, dass der wissenschaftliche Anspruch von Genderanalysen immer noch unterschätzt wird. Ohne ein umfassendes Konzept, das insbesondere die zentrale Frage integriert, ob und in welcher Weise die ermittelten geschlechtsspezifischen Differenzen durch Besonderheiten der Lebenssituation von

Frauen und Männern beeinflusst sind, kann man leicht zu Fehlschlüssen gelangen. Umgekehrt könnte sich auf der Grundlage eines solchen Konzepts zeigen, dass der ausgewiesene arbeitsmarktpolitische „Erfolg“ von Frauen zumindest teilweise mit einer Retraditionalisierung von Geschlechterrollen einher geht und durch diese erst ermöglicht wird.

3 Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik – Lernbehinderungen im „lernenden System“

3.1 Arbeitsmarktpolitik als „lernendes System“?

Der Anspruch, im Zuge der Hartz-Gesetzgebung erstmalig so etwas wie ein „lernendes arbeitsmarktpolitisches System“ zu installieren, scheint – von Ausnahmen abgesehen – nicht gelungen. Dafür sind unterschiedliche Gründe ausschlaggebend gewesen. Eine entscheidende Rolle dürfte dabei jedoch der Fakt gespielt haben, dass zu keinem Zeitpunkt geklärt worden ist, wie das Lernen zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik erfolgen soll und welche Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen. Es fehlte an einem diskutierten und vereinbarten Verständnis darüber, was ein „lernendes System“ ist und wie es für den Gegenstand der Arbeitsmarktpolitik beschrieben werden könnte. Rückblickend kann man vielleicht sagen, dass der Anspruch, für die Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich aus der Arbeitsmarktforschung zu lernen, ein hehrer Vorsatz gewesen sein mag, der – im besten Fall – auf vereinfachten Vorstellungen über den Zusammenhang von Wissenschaft und Politik einerseits und dem Zustandekommen politischer Entscheidungen andererseits fußte.

Gleichwohl lässt sich jedoch die Frage stellen, ob und wie und in welchem Ausmaß ein sinnvolles Zusammenwirken von Wissenschaft bzw. Evaluationsforschung und Politik möglich ist. Zwar können lerntheoretische Überlegungen und die diese Lerntheorien aufgreifende Diskussionen um die „lernende Organisation“ (Agryris/Schön 2002) nicht ohne weiteres auf das hier zu besprechende Feld übertragen werden, gleichwohl ließe sich vermutlich die Art des Lernens als eine Art „Lernen 2. Ordnung“ fassen, bei dem die Systemakteure der Arbeitsmarktpolitik infolge einer reflexiven Anlage der Lernprozesse ein kontextuelles Verständnis der Arbeitsmarktprozesse herausbilden können. Der Hinweis auf eine reflexive, diskursive Anlage der Lernprozesse ist von zentraler Bedeutung. Als zweite wichtige Voraussetzung wäre die Einbeziehung aller relevanten Systemakteure zu benennen – dies heißt ausdrücklich, auch die Betroffenen, d. h. die Hilfebeziehenden in den Diskurs einzuschließen. Übersetzt in einen Prozess arbeitsmarktpolitischen Wandels hieße dies idealtypisch in etwa Folgendes:

- Es gibt eine offene, auf diskursive Verständigung über Funktionen und Probleme von Arbeitsmarktpolitik gestützte Diskussion und Festlegung von Gestaltungszielen (und deren Hierarchisierung), an der alle arbeitsmarktpolitischen Akteure beteiligt werden; hierbei werden nicht nur die Schwächen, sondern auch die Stärken der bisherigen Politik unter Einbezug wissenschaftlicher Expertise analysiert. Auf dieser Grundlage werden gemeinsam Vorschläge erarbeitet, diskutiert und verabschiedet, wie Arbeitsmarktpolitik umgestaltet und verbessert werden kann – sowohl auf der Regelungsebene als auch auf der Umsetzungsebene. Dabei darf es keine Tabus geben, vielmehr sollten alle denkbaren Varianten auch als mögliche Optionen geprüft werden.
- Nach Verabschiedung von Entscheidungen wird deren Umsetzung beobachtet, intendierte und nicht intendierte Wirkungen werden zeitnah analysiert und diskutiert. Dazu verfügt das System über unabhängige Institutionen des politischen Monitorings (das bei Bedarf auch Forschungsaufträge formulieren und generieren kann) und der wissenschaftlichen Beobachtung, die entweder in einer Art formativer Evaluation Feedback zum Umsetzungsprozess gibt oder spezielle Forschungsaufträge umsetzt und dazu mit entsprechenden finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.
- Die Ergebnisse werden allen arbeitsmarktpolitischen Akteuren zur Verfügung gestellt und in ein Forum zur breiten Diskussion eingespeist, bevor grundsätzliche Korrekturen vorgenommen werden.

Wir wollen im Weiteren zeigen, dass diese Bedingungen im Laufe der letzten sieben Jahre nicht oder nicht in notwendigem Umfang gegeben waren, weshalb erhebliche „Lernbehinderungen“ der Arbeitsmarktpolitik beobachtet werden konnten.

3.2 Die „Hartz-Gesetze“ – Politikreform ohne wissenschaftliche Grundlagen

Mit dem so genannten „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 begann ein Prozess intensiver Diskussion über die Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesanstalt für Arbeit und die in deren Selbstverwaltung agierenden Sozialpartner gerieten aufgrund dieses Ereignisses in eine politische Defensive, die eine Verteidigung der bisherigen institutionellen Arrangements der Arbeitsmarktpolitik erschwerte. „Das Gelegenheitsfenster des Vermittlungsskandals konnte von der Bundesregierung dazu genutzt werden, die Initiative an sich zu ziehen und gegenüber den Sozialpartnern an eigenständiger Handlungsfähigkeit zu gewinnen.“ (Eichhorst 2006: 42). Die

Debatten orientierten sich stark an den zu dem Zeitpunkt in Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien bereits umgesetzten aktivierenden Elementen in der Arbeitsmarktpolitik und an den Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie, deren Fokus damals auf der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit lag, aber in den Folgejahren im Rahmen des Konzepts der „Flexicurity“ stärker auch auf die fordernden Elemente der Arbeitsmarktpolitik abhob. Bereits die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit hatte sich mit dem Thema der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik befasst und die (Um-)Orientierung auf das Prinzip „Fordern und Fördern“ vorbereitet. Außerdem hatte ein informeller Arbeitskreis der Bertelsmann-Stiftung „Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesarbeitsministerium bereits wesentliche Elemente der Hartz-Reformen vorbereitet (Bertelsmann Stiftung 2002), die in die spätere Diskussion eingespeist wurden (vgl. dazu Spindler 2009).

Mit der Einberufung der „Hartz-Kommission“ trat eine Expertenkommission an prominenter Stelle in den Prozess der arbeitsmarktpolitischen Konzeptionsentwicklung, in der die Sozialpartner und die Wissenschaft nur marginal vertreten waren. Damit wurde ein bereits länger anhaltender Prozess beschleunigt, in dem Unternehmensberatungen, Stiftungen und Expertengruppen eine prominente Rolle bei der Politikberatung zugewiesen wird. Der Hartz-Kommission gehörten „ein Landesarbeitsminister, ein BA-Praktiker, ein Arbeitsmarktwissenschaftler, ein Experte für die Modernisierung des öffentlichen Dienstes (an), die übrigen Mitglieder sind fachfremd, eher Partikularinteressen verhaftet und betriebswirtschaftlichem Denken mehr zugeneigt als gesamtwirtschaftlichen Projektionen, gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und sozialstaatlichem Handeln“ (Kühl 2009: 8); prägend in der Kommission waren Unternehmer und Unternehmensberater als „change agents“ (Schmid 2003, Eichorst 2006). An die bisherige Arbeitsmarkt- und Sozialforschung wurde nur in sehr rudimentärer Form angeknüpft³³, und die Vorschläge bauten tendenziell nicht auf wissenschaftlichen Grundlagen auf. Zwar nutzte die Kommission Länder-Exposés, um internationale Erfahrungen in der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen, es fehlte dabei jedoch an gründlichen Analysen zu den dazu gehörigen Kontext- und Rahmenbedingungen.

Knuth und Brussig (2006: 98f.) identifizierten drei Ursachenbündel für die Lücken im „wissenschaftlichen Unterbau“ der Reformvorschläge:

33 Vielmehr spielten die Erfahrungen von Peter Hartz in Bezug auf Umgestaltungen am Standort Wolfsburg eine prominente Rolle, ebenso wie eine Reihe von der Bertelsmann Stiftung erarbeiteten bzw. in Auftrag gegebenen Papiere.

- Die Kommission sollte Ideen produzieren, keine Fragen stellen. Gleichwohl hätte man dabei wissenschaftliche Grundlagen heranziehen können.
- Zu einigen wichtigen Fragen lagen keine wissenschaftlichen Studien vor, wie z. B. zu der Kernfrage nach Funktionsweise und Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung, weil sie früher nicht erwünscht waren und deshalb auch nicht in Auftrag gegeben wurden.
- Die Arbeitsmarktforschung hatte sich selbst bislang viele Fragen nicht gestellt, die nun virulent wurden. Dies lag erstens an der Verzettelung arbeitsmarktpolitischer Forschung in der Begleitung und Evaluation einzelner Programme und Instrumente ohne den nötigen Blick aufs Ganze. Zweitens können Fragen wissenschaftlich kaum gestellt werden, solange sie politisch nicht gestellt sind. Drittens war die Arbeitsmarktforschung ebenso wie die „aktive Arbeitsförderung“ gespalten: „Forschungen zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik kamen eher aus der Provenienz von Sozialpolitik und Sozialarbeit, Forschungen zur Arbeitsmarktpolitik der BA eher aus dem Bereich der Arbeitssoziologie und Arbeitsökonomik.“

Das Konzept der Kommission (Hartz u. a. 2002) mit den Versprechen, kurzfristig eine Halbierung der Arbeitslosigkeit ohne grundlegende Einschnitte in der Sozialpolitik zu erreichen, wurde von der damaligen rot-grünen Bundesregierung als Trumpf im Bundestagswahlkampf 2002 eingesetzt. Nicht zufällig hatte der damalige Bundeskanzler dessen eins-zu-eins-Umsetzung angekündigt. Die entscheidenden politischen Auseinandersetzungen dazu fanden erst nach den Bundestagswahlen statt, als es um die gesetzliche Umsetzung der Vorschläge der Kommission ging, die entgegen den Versprechungen nicht nur nicht „eins zu eins“ erfolgte (Jann/Schmid 2004), sondern vielmehr bislang aus wahltaktischen Gründen ausgesparte Konfliktthemen aufgriff, wie z. B. die Deregulierung der Zeitarbeit, die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Festsetzung der Regelleistung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Höhe der bisherigen laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt und damit die Entkoppelung der Transferleistung von bisherigen Erwerbseinkommen usw. Damit wurde ein politischer Richtungswechsel vollzogen, der so in den Vorschlägen der Hartz-Kommission nicht enthalten war. Ein Richtungswechsel mit Fokus auf dem Preismechanismus am Arbeitsmarkt war offenkundig (Penz 2006: 25).

Im Rahmen dieses Prozesses sind Einholung von Kritik und wissenschaftlicher Gegenmeinung und die öffentliche Diskussion weitgehend vermieden worden. „Ein deutlicher Bruch im Politikstil bestand darin, keine Betroffenenorganisationen mehr

zur Beratung zuzulassen, wie in früheren Sozialhilfeprojekten, und bei Tagungen oder den Anhörungen zu Gesetzesentwürfen nicht mehr wie früher wenigstens pro forma noch kritische Stimmen oder profilierte Vertreter von Verbänden und verschiedenen gesellschaftlichen Kräften zu Wort kommen zu lassen.“ (Spindler 2009). Vielmehr wurde der Öffentlichkeit zu vermitteln versucht, die Fachleute seien sich weitgehend einig und das Ausland hätte die verschiedenen Modelle bereits erfolgreich implementiert. Eichhorst (2006: 40ff.) beschreibt, dass Kriterien der Kosteneffizienz und der Zielerreichung in der Arbeitsmarktpolitik eine zunehmend wichtigere Rolle spielten, „wobei immer deutlicher zwischen sozialpolitischen oder gesamtgesellschaftlichen Zielen auf der einen Seite und beschäftigungspolitischen Zielen auf der anderen Seite unterschieden wurde. Gemessen an beschäftigungspolitischen Zielen ... erschien die etablierte Arbeitsmarktpolitik wenig effizient und effektiv und von sozialpolitischen Zielen implizit überlagert.“ Erst durch den Vermittlungsskandal konnten die „undurchdringlichen Machtstrukturen in diesem Politikbereich und insbesondere in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit unter maßgeblicher Kontrolle von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften“ gebrochen werden. Die Bundesregierung hatte nicht nur ein manifestes Interesse, sondern „nunmehr erstmals auch eine realistische Chance, die verkrusteten Strukturen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aufzubrechen.“ Diese ehrliche Beschreibung der Sachlage zeigt, dass die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre letztlich durch eine Änderung der politischen Konstellationen und Machtverschiebungen zustande kamen und kaum in Verbindung mit wissenschaftlich begründeten Konzeptionen oder dem Lernen aus praktischen Erfahrungen zu tun hatten.

3.3 Begrenztes und fragmentiertes politisches Monitoring

Auch wenn es im Zusammenhang mit der Hartz-Gesetzgebung politisches Monitoring in begrenztem Umfang gegeben hat, so hat es doch seit Verabschiedung der vier „Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ niemals ein unabhängiges Kontroll- und Steuerungsgremium gegeben, das übergreifend, systematisch und transparent den Gesamtprozess ihrer Umsetzung erfasst, beobachtet und überwacht hätte. Auch sind aus den mit partiellen Monitoringaufgaben beauftragten Gremien keine Fragestellungen für die Forschung generiert oder Forschungsvorhaben angestoßen worden.

3.3.1 Begrenztes politisches Monitoring für das SGB II

Nur drei installierte Einrichtungen sind dem Charakter eines solchen Gremiums des politischen Monitorings nahe gekommen – alle drei ausschließlich für den Teilbereich „Hartz IV“:

Hierzu zählt erstens eine so genannte *Hauptsteuerungsgruppe*, die im Auftrag der Bundesregierung und des BMWA ein Monitoring von Hartz IV vornehmen und dabei helfen sollte, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen Leistung ALG II als effektiven Lernprozess für alle Beteiligten, d. h. Bundestag, Bundesregierung, Länder und BA zu gestalten. Ihre Aufgabe war es, an Umsetzungsproblemen durch die Präzisierung von Rechtsverordnungen, durch Einflussnahme auf das Handeln der BA oder durch Hilfestellungen bei den gemeinsamen Anstrengungen in den neu gegründeten Arbeitsgemeinschaften der Agenturen für Arbeit und der Kommunen zu arbeiten. In der Gruppe vertreten waren die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der Vorstand der BA, das BMWA sowie die Bundesressorts für Soziales und Gesundheit (BMGS) und Frauen und Familie (BMFSJ), ferner Arbeits- bzw. Sozialminister/innen aus vier Bundesländern sowie zwei Vertreter/innen von Kommunen. Die Hauptsteuerungsgruppe traf sich monatlich und befasste sich mit den von BA und BMWA sowie vom Ombudsrat (s. u.) erhaltenen Informationen. Initiiert wurden einige Rechtsverordnungen zur Umsetzung des SGB II (z. B. zu Einkommen und Vermögen, zu Integrationsleistungen der JobCenter), Verfahrensweisen (z. B. zur Barauszahlung des ALG II, zur Betreuung von Frauen in Frauenhäusern).

Die Bundesregierung hatte zweitens einen *Ombudsrat* berufen, der die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt als unabhängiges Gremium begleiten sollte und am 1. Dezember 2004 seine Arbeit aufnahm. Seine ehrenamtlich arbeitenden Mitglieder waren Dr. Christine Bergmann (Bundesfamilienministerin a. D.), Prof. Dr. Biedenkopf (Ministerpräsident a. D. des Freistaates Sachsen) und Dr. h.c. Hermann Rappe (Vorsitzender a. D. der IG-Bergbau, Chemie und Energie). Die „partiübergreifende“ Zusammensetzung sollte die Neutralität des Ombudsrates unterstreichen. Zur Unterstützung des Ombudsrates hatte das BMWA eine Geschäftsstelle eingerichtet, an die sich Betroffene wenden konnten. Bereits in den ersten dreieinhalb Monaten erhielt der Ombudsrat rund 6.300 schriftliche und 17.000 telefonische Anfragen und Beschwerden von Einzelpersonen (60 % davon aus den neuen Bundesländern). Der Rat konnte diese nach eigenem Ermessen außerhalb des regulären Widerspruchs- und Klageverfah-

rens aufgreifen. Der Ombudsrat sollte aus den Eingaben und aus Informationen über die Anwendung der neuen Bestimmungen, die er in Gesprächen in Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen, in der Bundesagentur für Arbeit, mit dem Deutschen Städtetag und anderen erhält, Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Verwaltungshandelns und der gesetzlichen Regelungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ziehen und seine Schlussfolgerungen als Empfehlung an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit weitergeben. In seinem Zwischenbericht vom 29. Juni 2005 hatte der Ombudsrat u. a. empfohlen, die Regelleistungen im SGB II für Ost- und Westdeutschland in gleicher Höhe zu definieren (umgesetzt zum 1. Juli 2006); die Anpassung des BAFöG an das SGB II; das Entstehen für nicht-leibliche Kinder in der Bedarfsgemeinschaft mit der Maßgabe zu verbinden, in diesen Fällen auch entsprechende Rechte zuzubilligen, wie die Aufnahme in die Familienversicherung der Kranken- und Pflegeversicherung und die Anpassung einschlägiger steuerrechtlicher Regelungen (nicht umgesetzt); eine vergleichbare Anwendung des § 22 SGB II (Leistungen für Unterkunft und Heizung) durch die Kommunen zu gewährleisten (nicht umgesetzt); die Eigenheimzulage anrechnungsfrei zu gestalten (zum 1. Oktober 2005 umgesetzt), Vertrauensschutz bei der so genannten 58er Regelung herzustellen (nicht umgesetzt, nur Modifikationen vorgenommen); die Verfahren durch klare und nachvollziehbare Bescheide bürgerfreundlich zu gestalten (nicht umgesetzt).

Die Tätigkeit des Ombudsrates wurde auf Wunsch der Bundesregierung über den 31. Dezember 2005 hinaus bis zum 30. Juni 2006 verlängert. Am 23. Juni 2006 hat der Ombudsrat nach 18monatiger Tätigkeit seine Empfehlungen in einem Schlussbericht vorgelegt. Darin lobt der Ombudsrat die „Lernbereitschaft“ der zuständigen Akteure, verweist jedoch gleichzeitig auf noch bestehende Defizite:

„Die Bereitschaft, auf kritische Anmerkungen und Änderungsempfehlungen, sowohl am Gesetz wie an der Ausführung des Gesetzes zu reagieren, ist anzuerkennen. Gleichwohl wäre es im Interesse einer größeren Akzeptanz und Wirksamkeit der Regelungen des SGB II wünschenswert, wenn die zwischen Bund, Ländern und Kommunen noch strittigen Fragen rasch einvernehmlich gelöst würden.“ (Ombudsrat 2006: 14)

Ungelöst bzw. zu überdenken und/oder zu präzisieren und weiterzuentwickeln waren damals aus Sicht des Ombudsrates u. a. die Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit der für das SGB II zuständigen Verwaltungseinrichtungen, die personelle Ausstattung der Grundsicherungsstellen, die Bürgernähe der Erbringung der Dienstleistungen, ein bundesweit einheitliches System der Zielsteuerung und des Controllings (unter Einbeziehung der zKT), die Schaffung von Arbeitsplätzen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik und die Förderung von Zielgruppen.

Insbesondere war der Ombudsrat der Auffassung, dass die aufgrund zurückliegender politischer Auseinandersetzungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 beschlossenen Organisationsformen sich für die Bewältigung der gemeinsam gewollten anspruchsvollen Aufgabe als unzureichend erwiesen haben:

„Das gravierende Problem der an sich richtigen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe liegt in der verfehlten Organisationsentscheidung.

Die vom Vermittlungsausschuss gefundene Lösung erweist sich als nicht praktikabel und der Größe der Aufgabe angemessen. Aus Sicht des Ombudsrates sind klare Strukturen nur durch eine Neuorganisation, mit eindeutiger Zuordnung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu schaffen.“ (Ombudsrat 2006: 19).

In Bezug auf die arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung wurden stärkere Aktivitäten und neue Modelle gefordert:

„Es geht in diesem Modell darum, ohne zusätzliche Mittel durch Zusammenführung aller Finanzhilfen, die auch jetzt schon Langzeitarbeitslosen zufließen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen.“ (Ombudsrat 2006: 25).

Wenngleich einige Kritiken und Empfehlungen des Ombudsrats durch die Politik aufgegriffen und umgesetzt wurden, blieb eine Reihe von Vorschlägen unbehandelt. Letztere waren teilweise später in anderen Kontexten und aus anderen Anlässen erneut Gegenstand der politischen Debatte, wie das Beispiel des Bundesverfassungsgerichtsurteils zu den ARGE n oder die Einführung des Beschäftigungszuschusses nach § 16e SGB II zeigt.

Die dritte Einrichtung war eine im Sommer 2004 bei einem Treffen ostdeutscher Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler und dem Bundeswirtschaftsminister vereinbarte *Monitoring-Gruppe für die Umsetzung von Hartz IV in Ostdeutschland*; sie sollte die Umsetzung von Hartz IV in Ostdeutschland kritisch begleiten und notwendige Korrekturen anstoßen. Über die Tätigkeit dieser Gruppe wurde in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Spezifisch ostdeutsche Probleme spielten – abgesehen von den anfangs niedrigeren Regelsätzen – in der Diskussion um die Arbeitsmarktreformen keine prominente Rolle.

3.3.2 Weitere Formen politischer Konsultation

Schließlich gab es weitere, weniger formelle Formen des politischen Monitorings: Noch im Rahmen eines Gesprächs zur Agenda 2010 bot der damalige Bundeskanzler Schröder bereits 2003 den *Wohlfahrtsverbänden* ein gemeinsames Monitoring der Umsetzung der Agenda 2010 an. Geplant waren fünf bis sechs Treffen von Vertre-

ter/inne/n der betroffenen Bundesministerien mit den Vorsitzenden und Geschäftsführern der kirchlichen Verbände Caritas und Diakonie, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands (DPWV), der Arbeiterwohlfahrt und des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Gegenstand des Monitorings waren Auswirkungen der Agenda 2010, also der Gesundheitsreform, der Reform der Alterssicherung und der Arbeitsmarktgesetze. Im Mittelpunkt standen nicht beabsichtigte Wirkungen auf Menschen mit niedrigen Einkommen unter besonderer Berücksichtigung der Kumulation von sozialen Problemen. Informationsgrundlage waren Probleme, die Einrichtungen der freien Träger in ihrer Arbeit wahrnehmen und an ihre Verbände melden. Zur „neuen Kultur der Auseinandersetzung“ gehöre es, „in vertraulichen Räumen tabufrei zu reden“. Daher gab es keinerlei öffentliche Mitteilung über das Verfahren, auch keine Protokolle.

Darüber hinaus wurden – etwas später – auch die *Gewerkschaften* in ein politisches Monitoring mit der Bundesregierung einbezogen: Um eine Zuspitzung der im Herbst 2004 aufflammenden Proteste gegen Hartz IV zu vermeiden, hatten die DGB-Gewerkschaften mit der Bundesregierung eine Vereinbarung darüber erwirkt, dass praktizierte Maßnahmen der Arbeitsmarktreform innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und entsprechend verändert werden. Erste Einschätzungen des DGB beinhalteten sowohl Würdigung als auch Kritik (vgl. Engelen-Kefer 2005). Eine Fortsetzung der Gespräche wurde verabredet. Diese Verabredung erforderte es, im DGB einen eigenen Ansatz zur Beobachtung der Wirkungen zu etablieren: Um Material für die mit dem Bundeskanzler verabredeten Gespräche zu sammeln, diese vorzubereiten und gegenüber der Bundesregierung ggf. vorhandenen Nachbesserungsbedarf anzumelden, wurde beim DGB-Bundesvorstand eine interne Arbeitsgruppe zur Begleitung der Hartz-IV-Umsetzung geschaffen. Von den DGB-Verantwortlichen und den Experten der Einzelgewerkschaften ist eine Fragebogenaktion entwickelt worden, die Fakten zu drei Fragenkomplexen sammeln sollte: Erkenntnisse aus der Beratung, die bei der Antragstellung erfolgt; Erkenntnisse aus der Beratung, die geleistet wird, wenn der Leistungsbescheid vorliegt; Erkenntnisse aus der Beratung mit Blick auf eine „Arbeitsaufnahme“ von ALG-II-Empfänger/inne/n (Eingliederungsvereinbarung bzw. Arbeitsgelegenheiten).

Die stattgefundenen begleitenden politischen Konsultationen sind in vieler Hinsicht weniger transparente Foren eines politischen Monitorings gewesen als vielmehr Formen bilateraler „Geheimdiplomatie“.

Insgesamt erfolgte dieses Monitoring nur über einen sehr kurzen Zeitraum; auch die zu Hartz IV geschaffenen Gremien stellten ihre Arbeit frühzeitig wieder ein, ohne erkennbare Bilanz und ohne Fragen zu formulieren, die mit wissenschaftlichen Methoden hätten bearbeitet werden sollen.

3.3.3 Interessengeleitetes Monitoring durch Einzelakteure

Als Folge dieser insgesamt beträchtlichen „Leerstellen“ eines politischen Monitorings und der damit verbundenen Intransparenz entstanden neben den wissenschaftlichen Evaluationsvorhaben seit 2004 verschiedenste Formen der begleitenden Beobachtung der „Hartz-Gesetze“ durch politische und gesellschaftliche Akteure. Die Beteiligten verfolgten damit jeweils unterschiedliche Ziele. Insgesamt ging es ihnen – mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung – um die Herstellung von Transparenz über die Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze, um die Identifikation dabei entstandener Probleme und um die Begründung für notwendige Korrekturen an den Arbeitsmarktgesetzen. Die Diskussionsbeiträge der gesellschaftlichen Akteure waren jeweils auf unterschiedliche Fragen konzentriert und unterschiedlich systematisch organisiert. Ohne eine vollständige Erfassung der von ihnen verfolgten Aktivitäten und lancierten politischen Debatten, sind als die wichtigsten und öffentlichkeitswirksamsten zu nennen:

- Die periodischen Einschätzungen zu arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen und Entscheidungen durch die *Gewerkschaften* – insbesondere durch die Abteilung Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand. Darüber hinaus gibt es eine Vielfalt an gewerkschaftlichen Positionspapieren, Tagungen und Workshops und einzelnen Stellungnahmen, die allerdings weder inhaltlich noch organisatorisch gebündelt sind. Selbst innerhalb der Einzelgewerkschaften gibt es keineswegs immer systematische Zusammenführung der Diskussionen, was u. a. an unterschiedlichen Interessenslagen (Erwerbslose vs. noch Beschäftigte, Betroffene vs. in Gewerkschaften organisierte Fachkräfte) liegt.
- In einer Sonderstellung befinden sich die *Kommunen*: Zum einen hat ihre Beteiligung eine gewisse gesetzliche Grundlage im § 46 SGB II, der eine finanzielle Entlastung der Kommunen durch angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft für ALG-II-Bezieher/innen sicherstellen soll. Zum anderen sind sie auf der Bundesebene nur vermittelt über die Länder vertreten. Die eigentliche Monitoringaufgabe übernahm ein ursprünglich von der Bertelsmann-

Stiftung als Netzwerkprojekt geförderter Kreis kommunaler Praktiker, die sich zum Verein „beschäftigungspolitik: kommunal e. V.“ zusammenschlossen und seitdem als SGB II-Netzwerk die Vertretung kommunaler Positionen in der Arbeitsmarktpolitik zu vertreten beansprucht. Dieses Netzwerk veranstaltete mit Unterstützung durch das BMAS regelmäßig Tagungen zum SGB II, auf denen allerdings vor allem jene Positionen kontrovers diskutiert wurden, die auf die Beschneidung dezentraler Entscheidungsrechte zuliefen.

- Der *Deutsche Landkreistag* hat für seinen Einzugsbereich ein eigenes Beobachtungssystem entwickelt. Ausgangspunkt ist das Interesse an einer starken Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit einer Unterstützung der Tätigkeit der optierenden Kommunen (zKT) und einer Beobachtung des Wettbewerbs zwischen ARGEn und zKT. So befasst sich eine Reihe von Gutachten und Positionspapieren mit der Frage der organisatorischen Umsetzung des SGB II³⁴. Im Sommer 2005 hat der Deutsche Landkreistag ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung im Zuge des SGB II durch eine vergleichende Analyse von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften untersuchen zu lassen. Ziel war es, auf Basis umfassender empirischer Grundlagen Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. Insbesondere wurden die Trägerfrage sowie verschiedene Aspekte der jeweiligen Organisation vor Ort thematisiert. Arbeitsmarktpolitische Fragen standen hingegen nicht im Mittelpunkt. Der zusammenfassende Bericht wurde im Dezember 2008 veröffentlicht (Deutscher Landkreistag 2008). Seit Anfang 2006 führt der Deutsche Landkreistag gemeinsam mit den 69 Optionskommunen und unterstützt durch die Bertelsmann Stiftung einen Kennzahlenvergleich zur Umsetzung der Arbeitsmarktreform Hartz IV durch. Dieses Benchmarking der Optionskommunen verfolgt das Ziel eines internen Leistungsvergleichs der zKT und der Qualitätsentwicklung bei der Umsetzung des SGB II in diesem Bereich³⁵. Dazu wurden die 69 Optionskommunen nach siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten auf sieben Vergleichsringe aufgeteilt. Inzwischen sind mehrere Berichte zu unterschiedlichen Schwerpunktthemen erschienen: Während 2006 das Kennzahlenset entwickelt wurde, konzentrierte sich

34 Die Papiere stehen überwiegend unter: <http://www.kommunenfueraerarbeit.de/fr-dokumente.htm> zum Download bereit.

35 Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Wunsch geäußert, die Optionskommunen mögen sich einem gemeinsamen Benchmarking mit den ARGEn öffnen. Der DLT hat dafür die Bedingung formuliert, dass ein entsprechendes Konzept gemeinsam unter Berücksichtigung der kommunalen Interessen entwickelt wird. Eine Entscheidung ist derzeit noch nicht getroffen.

der Bericht 2007 auf Vermittlungsstrategien und der Jahresbericht 2008 auf die sozial flankierende Leistungen (Rambøll Management GmbH/con_sens 2008).

- Die *Wohlfahrtsverbände*, hier vor allem der Paritätische Wohlfahrtsverband und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge haben sich vor allem mit der Frage des Leistungsmissbrauchs und den Regelsätzen im SGB II sowie Fragen des Fallmanagements und des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft kritisch auseinandergesetzt und u. a. die Diskussion um die angemessene Höhe der Regelsätze forciert (vgl. u. a. Martens 2004 und 2006, Seligmann 2006, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007).
- Die *Arbeits- und Erwerbsloseninitiativen* wie auch einschlägige Websites (z. B. Harald Thome) bieten – neben dem Beratungsgeschäft – zum einen eine Vielzahl von Informationen zur Rechtslage und Rechtsprechung, überwiegend zum SGB II. Sie setzen sich darüber hinaus sehr grundsätzlich mit der politischen Ausrichtung des SGB II auseinander, so z. B. mit Sanktionen und den Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgruppe „Ein-Euro-Jobs“ 2007, Daseking et al. 2008; <http://www.harald-thome.de> o. J.). Dazu wurden eigene empirische Untersuchungen angestellt und eigene politische Reformvorschläge erarbeitet.
- Im November 2008 bildete sich eine Arbeitsgruppe von *Richterinnen und Richtern* der Sozialgerichtsbarkeit der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Die Initiative dafür ging von der ehemaligen Präsidentin des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen und jetzigen Präsidentin des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg, Monika Paulat, aus. Die Idee wurde von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im November 2008 begrüßt und von den Justizministerien der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt unterstützt. Das Projekt wurde unabhängig von der durch die Justizministerkonferenz eingesetzten länderübergreifenden Arbeitsgruppe "Maßnahmen zur Verminderung der Belastung und zur Effizienzsteigerung der Sozialgerichte" durchgeführt.³⁶ Anlass für die Gründung dieser Arbeitsgruppe waren die hohen und im Zeitverlauf steigenden Zahlen sozialgerichtlicher Eil- und Hauptsacheverfahren, die aus Sicht der Richter/innen auch auf Qualitätsmängel des einschlägigen geltenden materiellen Rechts – insbesondere im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende – zurückgeführt wird. Vor diesem Hintergrund haben die Richterinnen und Richter der Arbeitsgruppe der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) in einem Papier „Emp-

36 Deren Ergebnisse liegen inzwischen auch vor, vgl. Senatsverwaltung für Justiz Berlin (2009).

fehlungen aus der Praxis zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit“ zusammengefasst und der Öffentlichkeit vorgelegt (Richterinnen und Richter 2009).

Auch für diese Formen des interessen geleiteten Monitorings gilt, dass kaum Forschungsaufträge initiiert wurden. Und wenn doch – wie im Fall des Landkreistags – eigene Auftragsforschung angestoßen wurde, so blieben diese Vorhaben weitgehend im Schatten der Fachöffentlichkeit.

3.4 Die Evaluations- und Wirkungsforschung: Ausgangslage, wissenschaftliche Erträge, praktische Nutzung

3.4.1 Ausgangslage

Mit der Konzentration von Forschungsmitteln und -vorhaben der Arbeitsmarktforschung auf die politisch mandatierte Auftragsforschung dominierte diese weitgehend die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema, während die „freie“ Forschung – d. h. jene überwiegend drittmittelfinanzierte Forschung, die ihre Forschungsfragen und -methoden autonom entwickelt – marginalisiert wurde (vgl. Abschnitt 1.2.) Gleichzeitig wurde das Gros der Forschungsprojekte in ein vergleichsweise straffes Korsett inhaltlicher und zeitlicher Vorgaben eingebunden:

Die Evaluations- und Wirkungsforschung stand mit der Evaluierung der Wirkungen der Hartz-Reformen vor immensen Herausforderungen. In kurzer Zeit sollten belastbare wissenschaftliche Analysen über Wirkungen und nicht intendierte Effekte, über Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik produziert werden; dies mit anspruchsvollen Methoden und auf einer zunächst lückenhaften und unsicheren Datenbasis. Bereits vor Beginn der Evaluation ließ sich eine Reihe von Problemen absehen, die kurzfristig nicht hätten gelöst werden können (Bartelheimer/Wagner 2005).

Die Arbeitsteilung zwischen relativ kurzfristiger Ressortforschung einerseits und dem längerfristigen Forschungsprogramm des IAB andererseits sowie die Trennung der Forschungsaufträge nach den Regelkreisen des SGB III und des SGB II – jeweils mit unterschiedlichen Zeithorizonten – würden schwerlich ein Gesamtbild der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik entstehen lassen können.

Es fehlte an einer ausreichenden Verständigung über Zieldefinitionen und Erfolgskriterien sowie ein politisch definiertes und mit den relevanten gesellschaftlichen Gruppen vereinbartes Beobachtungskonzept. Unter diesen Bedingungen und auf-

grund des Zeitdrucks ist die erste Aufgabe jedes Evaluationsvorhabens, die rationale Rekonstruktion und kritische Erörterung der Programmziele, in der Begleitforschung zu kurz gekommen. Die Grundannahme der „Hartz-Gesetze“, dass Arbeitslose nicht aktiv genug Stellen suchen und dass die Unterbeschäftigung durch beschleunigte Besetzung offener Stellen erheblich reduziert werden kann, wurde weitgehend unkritisch übernommen.

Wenig Zeit war auch für die (notwendige) Auseinandersetzung um Bewertungskriterien, Ergebnisindikatoren und Methoden. Während der Diskussionsprozess über Standards qualifizierter Evaluationsforschung unter den in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung Engagierten eher noch am Anfang stand (Brinkmann u. a. 2006) und das IAB sein Forschungsprogramm zum SGB II noch entwickelte (Beckmann u. a. 2004), wurden die umfangreichen Evaluationsvorhaben zu „Hartz I bis III“ bereits durchgeführt. So mussten die neuen Aufträge der Wirkungsforschung ohne gründliche wissenschaftliche Verständigung über Standards qualifizierter Evaluationsforschung im veränderten Feld der Arbeitsmarktpolitik begonnen werden.

3.4.2 Wissenschaftliche Erträge

3.4.2.1 Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen

Ein kaum zu überschätzender positiver Ertrag liegt in der vergleichsweise deutlich besseren *Verfügbarkeit von Daten* und Informationen zur Arbeitsmarktpolitik und in der Bereitstellung entsprechend breiter Ressourcen für die Aufbereitung dieser Informationen (insbesondere beim IAB, vgl. Koch u. a. 2006: 307ff.). Mit der Querschnittserhebung „Lebenssituation und soziale Sicherung 2005“ (QS bzw. LSS 2005) konnte auf Basis von Befragungsdaten der Systemwechsel zum SGB II untersucht werden. Mit dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) steht eine Datenbasis zur Verfügung, die insbesondere für den Bereich der Haushalte mit niedrigem Einkommen qualitativ neue Forschungsmöglichkeiten eröffnet. Gleichwohl sind nicht alle Probleme gelöst. So stehen Daten der optierenden Kommunen nicht durchgehend zur Verfügung (insbesondere nicht für die Jahre 2005/2006). Außerdem gelange es nicht, Verlaufsdaten über die Sozialhilfestatistik nutzbar zu machen, so dass Erwerbsbiografien über den Systemwechsel (Einführung SGB II) mit administrativen Daten nicht abgebildet werden können.

Der Ertrag der neu geschaffenen Datenbasen dürfte erst künftig in vollem Umfang sichtbar werden, wenn die neuen Datenquellen erstens über längere Zeiträume nutzbar sind zweitens die geplante Verknüpfung mit den Prozessdaten erfolgt ist und sie drittens über das Forschungsdatenzentrum einem breiteren Nutzer/innenkreis zur Verfügung stehen.

Mit den inzwischen vorliegenden Evaluationsberichten und den zahlreichen Veröffentlichungen des IAB (einschließlich der Forschungsberichte beauftragter Dritter) liegt eine *Fülle empirischen Materials* zur Umsetzung und den Wirkungen der Hartz-Reformen vor. Selbst für die professionellen Arbeitsmarktforscher ist die Menge an Detailinformationen kaum noch überschaubar oder gar in Vollständigkeit rezipierbar. Immerhin stehen dem interessierten Beobachter auf den Internetseiten des IAB Werkzeuge und Hilfsmittel zur Verfügung, die die Suche nach Informationen und Publikationen unterstützen und somit die Orientierung erleichtern. Sehr hilfreich ist auch die im Jahr 2009 veröffentlichte Zwischenbilanz der IAB-Forschung zum SGB II, die einen systematischen Überblick über vorliegende Forschungsergebnisse und offene Forschungsfragen liefert. Für das SGB III liegt eine vergleichbare Zusammenfassung zur Arbeitsmarktforschung bislang nicht vor, ebenso wenig eine Gesamtbilanz für beide Regelkreise der Arbeitsmarktpolitik. Es ist auch fraglich, ob dies gelingen kann angesichts einer Schneidung der Forschungsvorhaben, die in unterschiedlichen Kontexten entstanden sind und sich an den Grenzen der Regelkreise (SGB III und SGB II) scheiden. Das Fehlen eines Gesamtkonzepts und die Kleinteiligkeit der Bearbeitung der Forschungsfragen erschweren aber nicht nur das Zusammenführen der Forschungsergebnisse, sondern auch deren Interpretation. Empirisch belegbare Einzelergebnisse haben einen geringen Erkenntniswert, wenn letztlich unklar bleibt, wie sie mit anderen Entwicklungen und Wirkungen verbunden sind und welche Rolle ihnen im Gesamtsystem der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zukommt.

3.4.2.2 Weiterentwicklung der Methoden

Zu den Erträgen der Wirkungs- und Evaluationsforschung zählt zweifellos auch die Weiterentwicklung von *Methoden* der Arbeitsmarkt- und Evaluationsforschung.

Die starke Betonung mikroökonomischer, wirkungsorientierter Forschung hat einerseits dazu beigetragen, über Längsschnitt- und Verbleibsanalysen Bewegungen und Übergänge am Arbeitsmarkt besser darzustellen. Sie hat aber auch eine Einengung der Erfolgskriterien von Arbeitsmarktpolitik begünstigt. Die mikro-ökonomische

Wirkungsforschung gehörte zum Standard aller Einzelprojekte und brachte eine Vielfalt von statistisch signifikanten Befunden hervor, die jedoch nicht immer leicht zu interpretieren sind. In diesem Zusammenhang ist etwa auf die jüngst von einem Vertreter dieser Disziplin getroffene kritische Einschätzung der Ergebnisse der 6c-Evaluation zu verweisen: Danach lässt die dort verwendete Stichprobendefinition, die auf Bestände von Hilfebedürftigen rekurriert, keine abgesicherte Aussage darüber zu, ob zKT oder ARGEen letztlich erfolgreicher gearbeitet hätten (Schneider 2009). Die offenbar vorliegenden Spielräume für die Interpretation dürften allerdings weniger grundsätzlich mit den eingesetzten Methoden selbst zusammenhängen als vielmehr mit der im vorbereitenden Prozess zu kurz gekommenen Klärung der Frage nach den Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen des Einsatzes ökonometrischer Schätzungen. Beispielhaft dafür sei der ABM-Evaluationsbericht (Compass u. a. 2006) genannt, der auf das damit verbundene Problem verweist: Mit ABM werden unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt, die teilweise im Widerspruch zueinander stehen (können). Die „Messung“ des ABM-Erfolgs mit statistischen Methoden erfolgt dann aber so, als ob alle dabei einbezogenen ABM-Maßnahmen das damit bewertete Ziel (Integration) gleichermaßen verfolgen würden. Grenzen des Einsatzes der Ökonometrie liegen auch im gewollten Trend abnehmender Standardisierung und zunehmender Individualisierung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistung und des Maßnahmeeinsatzes, verbunden mit einer größeren Flexibilität durch Modularisierung und Verwischung der klaren Grenzen zwischen den Instrumenten (vgl. die Vielfalt der Formen von Qualifizierung).

In der Instrumentenevaluation ist zudem nicht systematisch zwischen Programm- und Steuerungsebene unterschieden worden. Es geht nicht nur um die Frage, ob man das Richtige tut, sondern auch um die Frage, ob man es richtig tut. „Nicht jedes Instrument mit mangelhafter Performance ist *an sich* ineffektiv, häufig mangelt es an einer guten Steuerung.“ (Penz 2006: 35). Diese Unterscheidung ist wichtig, wenn man Fehlschlüsse vermeiden will.

Die Frage, in welchen Kontexten und für welche Fragen statistisch beschreibbare Merkmale von Personen als Unterscheidungsmerkmal ausreichend sind, um Passgenauigkeit der Förderung bzw. Selektivität zu ermitteln, ist ebenfalls methodisch noch zu wenig diskutiert. So bleiben bei dem forschungsinnovativen Versuch, zum Zwecke der Messung von Zielerreichung „Beschäftigungsfähigkeit“ operationalisierbar zu machen (vgl. Abschnitt 3.4.3) bei allem Respekt für das handwerkliche Können doch kritische Fragen in Bezug auf die Operationalisierung ihrer einzelnen Dimensionen.

Man darf gespannt sein, wie die Evaluatoren/innen des Beschäftigungszuschusses (§ 16e SGB II) die Frage nach der (richtigen) Identifizierung der förderberechtigten Personen (langzeitarbeitslos mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden vermittlungshemmenden Merkmalen) methodisch begründen und forschungspraktisch umsetzen werden.

Ein weiterer Ertrag liegt in Fortschritten bei der Kombination von Methoden quantitativer und qualitativer Forschung. Das Potential qualitativ ausgerichteter Formen der Evaluation, konkrete Hinweise zur Prozessoptimierung zu liefern, ist in der Evaluation jedoch noch zu wenig genutzt worden. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die ungeklärte Beratungspraxis bei der Vergabe einzelner Instrumente (vgl. Abschnitt 2.2.), sondern auch mit Blick auf die qualitative Ausgestaltung von Vermittlungsberatungsprozessen insgesamt (vgl. Abschnitt 2.1.). Bislang unklar ist auch, wie qualitative Forschungsergebnisse in der Gesamtschau gewichtet werden bzw. welche Bedeutung und Aussagekraft ihnen im Vergleich zu quantitativen Forschungsergebnissen beigemessen wird. Hier scheint der Arbeitsmarktforschung – und auch ihren Rezipienten – noch ein Lernprozess bevorzustehen.

Schließlich muss man den „Erfolg“ eines Treatments u. a. auch daran messen, ob ggf. Alternativen besser (gewesen) wären, d. h. die Bewertung sollte sich nicht nur auf die Messung des Erreichens selbst gesetzter Ziele (Eingliederungsquoten) beschränken, sondern auch die Frage beantworten, ob die individuell gewählte arbeitsmarktpolitische Behandlung unter verschiedenen Möglichkeiten eine gute Wahl war. Diese Frage bildet derzeit eher noch eine Leerstelle in der Methodik der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik.

3.4.2.3 Entwicklung neuer Prozess- und Ergebnisindikatoren: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“

Vereinzelt wurden im Rahmen der Evaluationsforschung auch neue Indikatoren zur Prozess- und Ergebnisqualität arbeitsmarktpolitischer Interventionen entwickelt. Prominentestes Beispiel hierfür ist der Indikator „Beschäftigungsfähigkeit“:

Seit Ende der 90er Jahre wurde die Kategorie „Beschäftigungsfähigkeit“ – zunächst vermittelt über die Europäische Beschäftigungsstrategie im Rahmen der EU – zu einem zentralen Begriff in der Arbeitsmarktpolitik. Erstmals wurde im Job-AQTIV-Gesetz 2002 als Ziel der Arbeitsmarktpolitik formuliert, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB III). Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung

der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2008 wurde die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit als ein Weg zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit charakterisiert (§ 1 Abs. 1 SGB III) Im Zusammenhang mit dem Steuerungsinteresse des Bundesministeriums und der Bundesagentur für Arbeit, die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik nicht allein an der Zahl bzw. Quote der Integrationen in Erwerbsarbeit zu messen, wurde im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel der Forschungsauftrag formuliert, den Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit „so zu operationalisieren, dass es nach Möglichkeit als eigenes Ziel mikroökonomisch testbar ist“. (BMWA 2005: 7).

Im Untersuchungsfeld 3 (vgl. ZEW u. a. 2008, Apel/Fertig 2009) wurde dieses Konzept erstmals operationalisiert und damit für quantitative Evaluationen nutzbar gemacht und auf den Vergleich zwischen ARGEn und zkT angewendet. Damit hat die Wirkungsforschung zumindest insofern einen „Ertrag“ erbracht, als eine bis dato unbearbeitete Frage zu einem vorläufigen Ergebnis geführt wurde. Worin der positive Ertrag für die Arbeitsmarktforschung letztlich tatsächlich besteht, dürfte jedoch strittig sein, ebenso wie offen ist, als wie nachhaltig er sich letztlich erweisen wird. Eigentlich ist es schwer vorstellbar, dass die Lösung einer grundlegenden und komplizierten theoretischen Frage ausgerechnet unter den Bedingungen enger zeitlicher Restriktionen und für einen sehr pragmatischen Zweck gelingen sollte. Und so sind – nicht zuletzt diesen Rahmenbedingungen geschuldet – auch deutliche Einschränkungen gemacht worden: Die Kategorie Beschäftigungsfähigkeit wurde – in Abgrenzung zu in der Literatur vorhandenen komplexeren Definitionen – mit dem Ziel ihrer Operationalisierung enggeführt, indem zum einen nur individuelle Merkmale der Betroffenen betrachtet wurden, zum anderen die Betonung auf jene Aspekte gelegt wurden, die durch das Handeln von Vermittlungsfachkräften der ARGEn und zkT beeinflussbar sind (Brussig/Knuth 2009).

Bei einem solchen Vorgehen stellt sich jedoch eine Reihe von Fragen, die zwar bewusst aus der Evaluation ausgeklammert wurden, gleichwohl von erheblicher theoretischer und praktischer Bedeutung sind. Dazu gehört beispielsweise die Frage, inwiefern und in welcher Weise Beschäftigungsfähigkeit durch soziale Integration (eine andere Form von Teilhabe) beeinflusst wird und ob die Steuerung der sozialen Integration Teil der fachlichen Tätigkeit von Arbeitsvermittlern und Fallmanagern sein sollte oder nicht. Kann es Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ohne Verbesserung des Arbeitsplatzangebots geben? Bei Ausblendung solcher grundsätzlicher theoretischer Fragen kann die im Rahmen der Evaluation unternommene Operationali-

sierung der Beschäftigungsfähigkeit letztlich eher als eine Entsprechung auf einen restriktiven Forschungsauftrag denn als Weiterentwicklung der Arbeitsmarktforschung begriffen werden.

Zu den weiteren Indikatoren, die im Kontext der Hartz-Evaluation entwickelt wurden, gehört etwa die „bedarfsdeckende Beschäftigung“³⁷. Eine Entwicklung von Indikatoren zur Prozessqualität in der Vermittlung steht hingegen weitgehend aus.

Wie stark die Wissenschaft gerade im Rahmen der Evaluation nach § 6c auf der Suche nach geeigneten Ergebnis- und Prozessindikatoren ge- (bzw. auch über-)fordert wurde, zeigt sich nicht nur am Beispiel der Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit. Kluve (2009) benennt am Beispiel der Wirkungsanalysen zur Einkommensperspektive des Untersuchungsfeldes 4 die Grenzen solcher Untersuchungen, die auf unsicheren bzw. unvollständigen Daten beruhen, mit einer Vielzahl von (möglicherweise nicht korrekt getroffenen) Annahmen bei offenen methodischen Fragen operieren und gleichzeitig ein Ergebnis offerieren (müssen), dass politisch verwertbar sein soll.

Die hier aufgezeigten Probleme dürften aber auch damit zu tun haben, dass die Entwicklung geeigneter Messverfahren und Messgrößen eben nicht nur eine genaue Methodenkenntnis, sondern zugleich auch erhebliche Kompetenz für den Gegenstandsbereich, d. h. Kenntnisse über das Forschungsfeld voraussetzt. Dies scheint zumindest nicht immer in ausreichendem Maße gegeben gewesen zu sein.

Auffallend ist des Weiteren, dass die im Rahmen der Evaluations- und Wirkungsforschung entwickelten Indikatoren bis heute kaum in die laufende Arbeitsmarktberichterstattung überführt worden sind.

37 Damit wird unterschieden zwischen Beschäftigungsverhältnissen, mit deren Einkommen es den Bedarfsgemeinschaften gelingt, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden und jenen, die durch das zusätzliche Einkommen lediglich den Zahlbetrag der Hilfe reduzieren. Der Indikator „bedarfsdeckende Beschäftigung“ ist jedoch insofern missverständlich, als er über die Merkmale des neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisses gar nichts aussagt. Vielmehr handelt es sich um eine relationale Kategorie mit Bezug auf den jeweils im konkreten Fall (noch) nicht durch andere Einkommen gedeckten Bedarf. Somit kann auch ein Minijob zu einer „bedarfsdeckenden“ Beschäftigung werden.

3.4.2.4 Erträge für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktforschung?

Gemessen an den immensen für die Evaluationsforschung aufgebrauchten Ressourcen mögen die Erträge für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktforschung – und damit auch für die der Arbeitsmarktpolitik – bescheiden erscheinen:

So hat die *Evaluation von Hartz I bis III* nicht zu eindeutigen Bewertungen der eingeleiteten Reformen geführt. Eine grundsätzliche Erörterung der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik war aber auch nicht Ziel und Gegenstand dieser Evaluation, die auf die kausalen Effekte einzelner Interventionen (Instrumente) gerichtet war. Obwohl Implementationsanalysen und qualitative Untersuchungsverfahren in allen Evaluationsvorhaben genutzt wurden, fehlte doch eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Besonderheiten vermittlungsorientierter „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die immerhin den „Hartz-Gesetzen“ ihren Namen gaben. Das von den beteiligten Wissenschaftler/innen als „Achillesferse“ für die Vermittlungsberatung identifizierte Problem der Regelkreistrengung ist weder zu einem prominenten Thema der wissenschaftlichen, noch der politischen Debatte geworden. Erst zu einem späteren Zeitpunkt wurden im Rahmen der Forschung nach § 55 SGB II, die das IAB an Dritte vergab (Mayerhofer u. a. 2009, Baethge-Kinsky u. a. 2007) in stärkerem Maße Leistungsprozesse beobachtet und die Qualität dieser Dienstleistung aus der Perspektive der „Kunden“, d. h. der Arbeitsuchenden zu bewerten versucht.

Auf der Mikroebene orientierten sich die Evaluationsvorhaben fast ausschließlich an einer einzigen Zieldimension, der Ausmündung aus gemeldeter Arbeitslosigkeit bzw. der kurzfristigen Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Hieran wurde der Erfolg vermittlungsorientierter Maßnahmen und Dienstleistungen mittels quasi-experimenteller ökonometrischer Evaluationsdesigns gemessen.³⁸ Ob diese Beschäftigung nach ihrer Qualität, ihrer Entlohnung und ihrer Gesamtdauer dazu führt, die Zone der Unsicherheit am Arbeitsmarkt zu verlassen, wurde hingegen nicht erfasst. Andere für die Bewertung der Instrumente wichtige Dimensionen wie die Qualität der Beschäftigung, der längerfristige erwerbsbiografische Kontext kurzfristiger Eingliederungs-„erfolge“, die Einkommenssituation und die Erwerbskonstellation des Haushalts sowie die schwerer quantifizierbaren Ziele des Erhalts oder der Verbesserung individueller

38 Je komplexer das Zielsystem ist, das ein Evaluationsvorhaben berücksichtigen soll, desto schwieriger wird die quasiexperimentelle Konstruktion einer „kontrafaktischen“ Situation, etwa einer Kontrollgruppe.

Beschäftigungsfähigkeit oder der sozialen Stabilisierung in gefährdeten Lebenslagen wurden ebenfalls kaum thematisiert³⁹.

Auch die *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II* konnte auf die ihr zugrunde liegende zentrale Fragestellung „Wer kann es besser und warum?“ keine eindeutige Antwort geben.⁴⁰ In Bezug auf die drei Zielindikatoren (Integration, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Stabilisierung) zeigten beide Modelle in jeweils unterschiedlicher Ausprägung Vor- oder Nachteile in den Wirkungen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Die Ergebnisse zeigten, dass die ARGE den fordernden Aspekt der Aktivierung zwar stärker betonten als die zKT, die Unterschiede aber im Zeitverlauf geringer wurden (Deutscher Bundestag 2008: 20). Diese Befunde überraschen nicht, da man erwarten konnte, dass erstens die Varianz innerhalb der beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung groß ist und zweitens die organisatorische und strategische Umsetzung des SGB II ein tendenziell wichtigerer Einflussfaktor sein dürfte. Von größerer Bedeutung scheinen die Forschungsergebnisse zu sein, die den Erfolg in Bezug auf die drei Zielindikatoren in Abhängigkeit von der organisatorischen und strategischen Umsetzung maßen. Diese zeigten: „Als vorteilhaft erwies sich insbesondere eine ganzheitliche, intensive, aktivierende und qualifizierte Betreuung.“ (Deutscher Bundestag 2008: 21). Die Implementationsanalysen identifizierten zwei grundlegend verschiedene Aktivierungsstrategien (WZB u. a. 2008: XXV): eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung („Fürsorgestrategie“) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Fallbearbeitung („Matchingstrategie“) andererseits. Gemeinsam war hingegen beiden Strategien, dass „im Reden über die Eingliederungsvereinbarung das ‚Fordern‘ vor dem ‚Fördern‘ stand“ (ebenda). Dieses Fordern scheine zu wirken, wenn es Optionen erschließt. „Optionen sind folglich die Gegenleistung, die der aktivierende Staat für die Kooperationsbereitschaft der Hilfebedürftigen zu erbringen hat.“ (Deutscher Bundestag 2008: 24).

Die Diskussion zu den Ergebnissen der Evaluation der Experimentierklausel (vgl. Lange 2009) zeigt, dass die der Öffentlichkeit präsentierten Befunde zwar auf eine in Umfang und Intensität beeindruckende Arbeit der beteiligten Wissenschaftler/innen unter ungünstigen Rahmenbedingungen zurückgehen, dennoch aber teilweise mehr

39 Diese Fragen wurden jedoch in späteren Forschungsprojekten teilweise behandelt - so in der Evaluation der Experimentierklausel und der Wirkungsforschung des IAB.

40 Dies war insofern kein größeres Problem, als die zentrale Untersuchungsfrage durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den ARGE schon während der Projektphase von der Realität überholt worden war.

Fragen offen lassen als sie beantworten. Ausschlaggebend dafür sind vor allem die in den Berichten dokumentierten Datenunsicherheiten, ein zeitlich sehr kurzes Beobachtungsfenster und ungelöste methodische Fragen, aber auch die fachlich und politisch nicht ausreichend geklärte Frage, worin der „Erfolg“ bei der Umsetzung des SGB II besteht, sowie die mehr oder weniger offen ausgesprochene Vermutung, dass es nicht um eine wirklich unabhängige Forschung handeln kann, wenn die Federführung dafür bei einem der beteiligten Akteure (BMAS) liegt.

Betrachtet man die Kernergebnisse der Evaluationsforschung nach § 6c SGB II so stellt sich die Frage nach Aufwand und Nutzen bei einer thematisch eng geführten Forschungsfrage: Die eingesetzten Ressourcen hätten einen höheren Ertrag für Wissenschaft und Arbeitsmarktpolitik erbringen können, wenn man sie nicht so stark und konsequent auf die Frage des Wettbewerbs zwischen ARGE n und zugelassenen kommunalen Trägern fokussiert hätte. Die im Verlauf der Evaluation zum Zweck des Vergleichs geschaffene Stichprobe der 154 Grundsicherungsstellen ist aufgrund der ihr zugrunde liegenden Idee der „statistischen Zwillinge“ nicht repräsentativ für die Grundgesamtheit der Grundsicherungsstellen in Deutschland. Insofern sind die umfassenden Analysen der vier Teilprojekte kaum verallgemeinerbar. Dies ist umso bedauerlicher, als sich die eigentliche Forschungsfrage des Wettbewerbs zwischen ARGE n und zkt im Laufe der Untersuchungen ohnehin überlebt hatte. Offen ist, ob die Forschungsergebnisse ohne das Urteil des Bundesverfassungsgerichts einen stärkeren Einfluss auf die zukünftige Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung im SGB II hätten haben können. Auch diesbezüglich sind Zweifel angebracht. Die *IAB-Forschung* wiederum bildet inzwischen aufgrund ihrer Breite und Vielfalt ein kaum noch zu übersehendes Reservoir von aktuellen und detailreichen Informationen und Analysen. Dies ist ein kaum zu überschätzender Ertrag, er birgt gleichwohl aber auch Risiken. Solange es an einer Bündelung dieser Forschungsergebnisse fehlt, ist der Nutzen für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik begrenzt. Risiken bestehen in Bezug auf die Verlockung einer vorschnellen Verallgemeinerung und übereilten Schlussfolgerungen aus einzelnen Analyseergebnissen. Das Beispiel der zusammenfassenden Zwischenbilanz der SGB II-Forschung des IAB zeigt, dass selbst auf einer breiten empirischen Basis nur erste (sehr vorsichtige) Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen formuliert werden können. Insbesondere dann, wenn es darum geht, die ganze Komplexität des Forschungsgegenstandes (Grundsicherung für Arbeitsuchende) zu erfassen, d. h. neben dem Prozess der Aktivierung auch die materiellen Leistungen und Teilhabedimensionen sowie gesamtwirtschaftliche und -fiskalische Wirkungen, kann es keine einfachen und eindimensionalen Ant-

worten geben. Der Forschungsgegenstand der IAB-Forschung ist im Vergleich zu den oben dargestellten vom BMWA bzw. BMAS in Auftrag gegebenen Evaluationen nicht nur inhaltlich komplexer, sondern unterliegt auch keinen zeitlichen Restriktionen.

Aus der umfänglichen Zwischenbilanz des IAB sollen an dieser Stelle nur die wichtigsten Einschätzungen benannt werden (vgl. Koch u. a. 2009: 263ff.):

- Die „Aktivierung“ im SGB II erhöht die Bereitschaft der Leistungsbeziehenden, auch Arbeitsplätze mit schlechteren Bedingungen anzunehmen.
- Die Ausweitung des Niedriglohnsektors erfordert zum einen eine Flankierung durch Ausbau von Kombilohnelementen, zum anderen ergibt sich daraus die Notwendigkeit, den Niedriglohnsektor möglichst durchlässig zu gestalten.
- Die „Aktivierung“ läuft bei vielen Leistungsbeziehenden ins Leere, da sie nicht an einem „Aktivierungsdefizit“ leiden, sondern zur Arbeitsaufnahme bereit sind und auch Anstrengungen in diese Richtung unternehmen. Unter diesen Bedingungen wirkt Aktivierung eher Autonomie einschränkend.
- „Aktivierung“ sollte auf die Herstellung größtmöglicher Autonomie mit dem Ziel existenzsichernder Erwerbstätigkeit zielen. Dazu benötigt man eine Erhöhung der Professionalität bei den Fachkräften, die die Bedarfe und Möglichkeiten der Leistungsbezieher genau einschätzen können müssen, um passgenau darauf reagieren zu können. Letzteres gilt insbesondere für die Betreuung von Personengruppen mit besonderen Problemlagen. Hier liegt bislang noch ein erhebliches Defizit.

Das IAB sah weiteren Forschungsbedarf insbesondere in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Aktivierung, Erwerbstätigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe und Autonomie.

Ein Jahr später – aus Anlass des fünften Jahrestages der Einführung des SGB II – verweist die IAB-Bilanz (Möller u. a. 2009) auf eine „grundsätzlich positive Einschätzung“ des SGB II und darauf, dass „Verbesserungen im Detail“ notwendig sind. Die grundsätzlich positive Einschätzung betrifft die Zielausrichtung, gesellschaftliche Teilhabe über Erwerbsarbeit zu sichern und dafür die Hilfebedürftigen zu eigenverantwortlichem und autonomen Handeln zu bewegen, sowie die Wirkungen der „Aktivierung“, die sich in der Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit und der Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit widerspiegeln. Notwendige Verbesserungen werden

vor allem im Prozess der Betreuung und Aktivierung gesehen, der noch nicht immer zu individuell passenden Lösungen führe.

Vor dem Hintergrund der konkreten Forschungsergebnisse ließe sich jedoch ebenso auch eine weniger positive Einschätzung rechtfertigen. So fehlen für den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit durch die Wirkungen des SGB II noch „belastbare kausalanalytische Befunde“ (Möller u. a. 2009: 2), und ebenso kann hinterfragt werden, inwiefern das Ziel, gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerbstätigkeit zu sichern, durch das SGB II tatsächlich befördert wird. Schließlich zeigten die IAB-Analysen, „dass der Rückgang bei den Leistungsbezieherzahlen vor allem darauf beruht, dass es insbesondere im Jahr 2007 weniger Neuzugänge in Arbeitslosengeld II (ALG II) gab und Kurzzeit-Bezieher immer früher aus dem Bezug ausscheiden“ und „dass die Verfestigung von Leistungsbezug auf regionaler Ebene ganz entscheidend mit der jeweiligen Arbeitsmarktlage vor Ort zusammenhängt“ (ebenda: 3). Dieser Befund dürfte eher auf die Wirkungen des Arbeitsmarktes verweisen als auf die spezifischen Wirkungen des SGB II. Ebenso dürften die vom IAB festgestellten Entmutigungseffekte bei vielen Betroffenen im Zusammenhang mit der Erkenntnis, „dass Aktivierung nur erfolgreich sein kann, wenn auf der Arbeitsnachfrageseite auch genügend adäquate Jobs für erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügbar sind“ (ebenda: 4f.) die positive Einschätzung der SGB II-Wirkungen relativieren. Ebenso ließe sich fragen, ob die positiven Bewertungen der arbeitsmarktnahen Instrumente (Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen) originär arbeitsmarktpolitische Erfolge sind oder in mancher Hinsicht gar lediglich Mitnahmeeffekte der Arbeitgeber widerspiegeln. Dass die von der IAB-Forschung ermittelten Probleme und Defizite tatsächlich nur Probleme „im Detail“ sind, kann durchaus kritisch hinterfragt werden. Wenn – vollkommen zu Recht – festgestellt wird, dass Wege in Beschäftigung und zu besserer sozialer Teilhabe vor allem dann gefunden werden (können), „wenn Aktivierung nicht nur Zwang und Sanktionen bedeutet, sondern als Mittel verstanden wird, Eigenverantwortung und Autonomie der Betroffenen zu fördern“ (ebenda: 7), stellt sich die Frage, ob diese Bedingungen durch die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen im SGB II erfüllt sind. In der fachlichen und politischen Diskussion wird dies häufig mit guten Argumenten bestritten (vgl. u. a. Spindler 2008, Gronbach 2009, Ames 2009).

Grundsätzlich wäre – und dies gilt gleichermaßen für alle Stränge der politisch mandatierten Forschung – zu wünschen, dass die Ergebnisse dieser Forschung – insbesondere ihre Vorannahmen, die entwickelten Methoden und die qualitativen Analysen – durch die Arbeitsmarktforschung in stärkerem Maße rezipiert und kritisch disku-

tiert würden, als dies derzeit der Fall ist. Hierfür böten die vorgelegten Ergebnisse und die mit ihnen zugleich aufgeworfenen neuen Forschungsfragen durchaus Anlass, wie insbesondere im Kapitel 2 für ausgewählte Schwerpunkte zu zeigen versucht wurde. Bündelt man die dort ausgeführten methodischen und inhaltlichen Überlegungen und bringt sie zusammen mit den dort ausgesparten Fragen nach der Bedeutung materieller Leistungen, so ergeben sich u. a. folgende Fragen:

- Wie müssen – rechtskreisübergreifend – Vermittlungsberatungsprozesse ausgestaltet werden, damit sie dem Anspruch einer individuellen Dienstleistung ebenso gerecht werden wie dem unterlegten institutionellen Auftrag? Wieweit lassen sich diese unterschiedlichen Aspekte überhaupt integrieren? Oder lässt sich dieser Auftrag nur erfüllen, wenn man – wie im SGB II – bis ins Existenzminimum sanktioniert? Die Ergebnisse von Anne Ames (2009) zu den Folgen von Sanktionen wie auch die des IAB zur Erwerbsmotivation von Leistungsempfängern im SGB II stellen eine solche Sicht eigentlich in Frage.
- Welchen Beitrag leistet arbeitsmarktpolitisch Bildung und Qualifizierung in ihren unterschiedlichen Formen (arbeitsfern und arbeitsnah) für die Bewältigung heutiger Problemlagen an den Schnittstellen von Schule und Betrieb, externen und internen Arbeitsmärkten? Wieweit basieren die jeweils getroffenen Förderentscheidungen und vollzogenen Einmündungen auf gründlicher Einzelfallberatung und konsensualer Entscheidungsfindung? Inwieweit erklären sich positive wie negative Effekte einzelner Instrumente aus Unterschieden sowohl in diesen Entscheidungsprozessen als auch aus individuellen Bedarfslagen und Lernvoraussetzungen?
- Wie muss Arbeitsmarktpolitik in den passiven und aktiven Leistungen gestaltet sein, um negative Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem zu vermeiden? Welchen Beitrag kann Arbeitsmarktpolitik dazu leisten, eine bestehende Beschäftigungslücke (temporär) zu mildern? Welches sind Ziele und Erfolgskriterien der arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsförderung – insbesondere unter Bedingungen, da eine Integration in ungeforderte Beschäftigung arbeitsmarktbedingt nur selten gelingen kann? Was sind Qualitätsstandards beim Einsatz beschäftigungsfördernder Instrumente? Was bedeutet dies für die Evaluation?
- Wie können Gleichstellung der Geschlechter und Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt werden? Welcher institutioneller, qualifikatorischer, organisations- und prozessbezogener Voraussetzungen bedarf es dafür? Was sind Qualitätsstandards für eine gendersensible Vermittlungsbetreuung und Fallbearbeitung? Welche Steuerungs- und Controlling-Instrumente sind geeignet,

Gleichstellungsziele zu befördern? Mit welchen Ergebnis- und Prozessindikatoren können Gleichstellungsfortschritte in der Arbeitsmarktpolitik gemessen werden?

- Welche Bedeutung haben die (passiven) Lohnersatz- und Grundsicherungsleistungen für die Arbeitsmarktpolitik? Wie müssen sie gestaltet sein, damit deren verschiedene Funktionen – Teilhabesicherung, Armutsvermeidung, Erwerbsorientierung, konjunkturausgleichende Nachfragestärkung, regionaler Finanzausgleich – gleichermaßen erfüllt werden? Welche nicht intendierten Wirkungen können auftreten, wie sind diese zu bewerten und wie kann diesen ggf. entgegen gewirkt werden? Ist die derzeit bestehende Grenze zwischen Versicherungs- und Grundsicherungssystem funktional? Sollten passive Leistungen Ansprüche auf aktive Leistungen begründen (bzw. was spricht eher für eine Entkoppelung aktiver und passiver Leistungen)? Wie kann eine Evaluation der passiven Leistungen aussehen?

3.4.3 Nutzung der Forschungsergebnisse durch Politik und Administration

Kaum ein Politikbereich gilt als besser evaluiert als die Arbeitsmarktpolitik. Dennoch kann man keineswegs von einer „evidence based policy“ sprechen, und die Arbeitsmarktpolitik ist derzeit bestimmt kein „lernendes System“. Allein von Juli 2004 bis Ende 2008 sind 32 gesetzliche Änderungen des SGB II und von 2003 bis 2008 insgesamt 59 Änderungen des SGB III vorgenommen worden. Der überwiegende Teil dieser Änderungen stand nicht im Zusammenhang mit der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung. Der politische Prozess verläuft vielmehr weiterhin weitgehend autonom und wartet nicht auf die Ergebnisse der Evaluation. Eher ist es umgekehrt: die Wirkungsforschung muss immer wieder mit der Instabilität ihrer Beobachtungsgegenstände aufgrund politischer und administrativer Eingriffe, die teilweise ohne Evidenzbasierung vorgenommen werden, zurechtkommen.

3.4.3.1 Politische Lernbehinderungen

„Politik irrt sich nicht“ – auf diese Formel lässt sich der in den letzten Jahren beobachtbare Umgang des politischen Systems mit den Ergebnissen der Evaluations- und Wirkungsforschung bringen. Wo die Berücksichtigung von Forschungsergebnissen Grundentscheidungen berührt, werden diese Ergebnisse praktisch nicht zur Kenntnis genommen. Dies zeigte sich u .a. darin, dass wissenschaftliche Kritik an der Art der Ermittlung der Regelsätze und am neu eingeführten Konstrukt der Bedarfsgemein-

schaft ignoriert wurden, dass die differenzierte Bewertung der ABM-Evaluator/inn/en nichts an deren tendenziell negativer Bewertung durch die Politik änderte, sowie im Umgang mit dem Befund, nach dem die Trennung der Rechtskreise SGB III und SGB II als „Achillesferse“ der Gesetzgebung bezeichnet wurde. Aus den Forschungsergebnissen des IAB, die eine hohe Erwerbsorientierung der ALG II-Beziehenden ebenso belegen wie negative Wirkungen einer Aktivierung ohne Arbeit wurden bislang ebenfalls keine praktischen Schlussfolgerungen gezogen.

Das politische System tendiert dazu, sich der Wissenschaft selektiv zu bedienen und sie zu legitimatorischen Zwecken zu (be-)nutzen. So werden in Expert/inn/enkommissionen, die Politikreformen vorbereiten, regelmäßig Wissenschaftler/innen eingeladen, wie es auch bei der Hartz-Kommission der Fall war. Forschungsergebnisse werden in das politische System eingeführt, nachdem sie schrittweise vereindeutigt wurden, wie z. B. im Fall der negativen Beurteilung der ABM, die sich im Abschlussbericht zum Modul 1c der Evaluation zu Hartz I bis III so nicht finden lässt, oder im Fall der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, wo Instrumente teilweise allein aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Nutzung als überflüssig deklariert wurden. Eine Ausnahme von dieser Regel könnte die im Jahr 2007 erfolgte Einführung des Instruments „Eingliederungsgutschein“ darstellen, das in seiner Ausgestaltung an die Anregungen des Evaluationsberichts zum Eingliederungszuschuss, den EGZ als Instrument der „Selbstvermarktung“ anzulegen, anknüpft.

Dennoch gilt: Ein großer Teil der in den letzten Jahren verabschiedeten Gesetzesänderungen des SGB II und SGB III sind der Eile bei der Verabschiedung der Hartz-Gesetze geschuldet, die zu Inkongruenzen und handwerklichen Fehlern führten und zur Nachbesserung im Detail zwangen. Die Grundausrichtung der Hartz-Gesetze ist dabei jedoch zu keiner Zeit in Frage gestellt worden. Gleichzeitig gab es eine Reihe gesetzlicher Änderungen, die keiner sachlichen Begründung, sondern eher einem politisch-taktischen Kalkül folgten oder fiskalpolitisch begründet waren. Exemplarisch sollen an dieser Stelle nur einige genannt werden: Das Hin und Her

- bei der Leistungsgestaltung im SGB III (Begrenzung, dann wieder Verlängerung des Arbeitslosengelds für Ältere),
- bei der Leistungsgestaltung im SGB II (Definition der Bedarfsgemeinschaft, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze usw.),
- bei der Definition der Arbeitslosigkeit (erst weite Definition, dann wieder Engführung, z. B. durch § 53a SGB II),

- bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (zunächst Trennung von Beitrags- und Steuerfinanzierung, Einführung und Abschaffung des Aussteuerungsbetrags, dann Wiedereinführung des Finanzierungs-Mixes durch Einführung des Eingliederungsbeitrags)
- und die Konzeptionslosigkeit in der Beschäftigungsförderung (Reduzierung von Beschäftigung schaffenden Instrumenten ABM, SAM, BSI bei Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten, Neueinführung von Beschäftigungszuschuss und Kommunal Kombi, Abschaffung von ABM im SGB II, Modifizierung der Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante).

Die sehr kurzfristige Einführung, Modifizierung, Abschaffung und Ersetzung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten macht eine auf anhaltende bzw. langfristige Effekte zielende Wirkungsforschung kaum noch möglich und zeigt, dass diese auch nicht wirklich erwünscht ist bzw. von der Politik letztlich nicht benötigt wird. Ebenso werden wissenschaftliche Gutachten von der Politik ignoriert, wenn diese nicht zum aktuellen politischen Kurs passen und ihr Aufgreifen zudem mit Kosten verbunden wäre, wie z. B. die zu den materiellen Leistungen im SGB II und deren Abstimmung mit vorgelagerten Transfers (Martens 2006; Arbeitnehmerkammer Bremen 2007, Becker 2008).

Vor allem das Beispiel der Neuorganisation des SGB II und das politische Hin und Her in Bezug auf die Umgestaltung der ARGEN zeigt, dass Politik anderen Regeln folgt als wissenschaftlichen Erkenntnissen. Nun wären auch ohne das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Ergebnisse der Evaluationsforschung vermutlich von geringer Relevanz für die politischen Entscheidungen in der Frage der Neuorganisation geblieben. Das Eigeninteresse und die (macht- und fiskal-)politischen Orientierungen der Akteure, gewisse Spannungen im Verhältnis zwischen BMAS und BA, vor allem aber zwischen Bund, Ländern und Kommunen bzw. ihren Verbänden („Miss-
trauenskultur“) können auch mit den bestbegründeten Forschungsergebnissen nicht überwunden werden. Die Politik unterliegt immer auch parteipolitischen Zwängen und parlamentarischen Kontroversen und entscheidet häufig aus politisch-taktischen Gründen. Dabei muss sie auf die Finanzlage und die Interessen von EU, Bund, den 16 Bundesländern und den Kommunen sowie von vier Sozialversicherungszweigen und auf divergierende gesellschaftliche Interessen Rücksicht nehmen und diese austarieren.

Dass der jetzt vom Arbeitsministerium eingebrachte Vorschlag, der für die Jobcenter das Modell einer getrennten Aufgabenwahrnehmung vorsieht, ein Organisationsmo-

dell favorisiert, das aufgrund der geringen Zahl an Trägern, die bisher mit diesem Modell arbeiten, weder besonders erforscht und erfahrungsgesättigt ist noch in seinem Zuschnitt dem politisch lange Zeit hofierten Prinzip „Leistungen aus einer Hand“ auch nur annähernd nahe kommt und in der Fachwelt nahezu einheitlich als Rückschritt bezeichnet wird, kann nur als weitgehende Absage an eine evidenzbasierte Politik gedeutet werden.

3.4.3.2 Administration

Dass unterhalb gesetzlicher Normierung durchaus Raum und grundsätzliche Bereitschaft besteht, die Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung zur Kenntnis zu nehmen und aus ihnen zu lernen, dafür finden sich im Bereich der Administration (Arbeitsverwaltung) durchaus Beispiele: Auch wenn hierbei Eigeninteressen der Träger bzw. des Trägers eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen dürften, zeigen sowohl die Einführung des sogenannten 4-Phasenmodells in den Agenturen für Arbeit und den ARGEn als auch von der Bundesagentur für Arbeit aufgelegte und mit einem formativen Evaluationsansatz unterlegte Modellprojekte zur Neuorganisation von Prozessen der Vermittlungsberatung, dass eine Verbesserung der Vermittlungsberatung angestrebt wird:

- Mit dem 4-Phasenmodell wird – so zumindest die erklärte Absicht – die durch die Trennung der Rechtskreise von SGB III und SGB II wie auch die alten Handlungsprogramme vollzogene zeitliche Begrenzung in der Planung und inhaltlichen Zuteilung von Integrationsleistungen (Beratung, Förderleistungen) aufgebrochen.
- In jüngeren Modellprojekten wie dem Projekt „Interne ganzheitliche Unterstützung und Integration“ werden neue Ansätze einer intensiveren Vermittlungsberatung für Arbeitslose und Arbeitsuchende erprobt, die als vergleichsweise arbeitsmarktfremd gelten; in diesen Projekten werden über die Evaluation selbst Maßstäbe von Prozessqualität herangezogen, in denen die Bedürfnisse und Bedarfslagen der „Kund/inn/en“ ebenso eingehen wie die Arbeitsansprüche und –haltungen der sie betreuenden Fachkräfte.

3.4.3.3 Politik lernt anders als Wissenschaft

Schon vor dem Zeitpunkt, in dem die Evaluationsforschung zu Hartz I bis III ihre Befunde vorlegte, verwies Burkart Lutz auf das offenkundige Risiko, dass es trotz vermehrter und verbesserter Forschung keineswegs zu einer Verwissenschaftlichung von (Arbeitsmarkt-)Politik kommt, sondern ganz im Gegenteil zu einer bürokratischen Funktionalisierung wissenschaftlicher Tätigkeit. Wollte man nicht „die legitimen Interessen des Auftraggebers oder der Wissenschaft, oder vielleicht beider, verletzen“, sei dieser Funktionalisierungsprozess fast notwendig und kaum vermeidbar (Lutz 2006: 379).

Inkompatibilitäten zwischen Wirkungsforschung und Politik erklärten sich zudem aus einer „Zeitfalle“ (Lutz 2006: 377f.), in der die Forschungsvorhaben gefangen sind. Während alle Expert/inn/en sich darüber einig sind, dass Evaluationsergebnisse umso zuverlässiger werden, je länger die beobachtete Zeitspanne ist, hat Politik es tendenziell eilig. Das Ziel, relativ kurzfristig Ergebnisse zu liefern, geht aber zu Lasten der Qualität, ohne dass der absehbare politikberatende Nutzen dies rechtfertigen könnte. Im Extremfall können nur wenig belastbare oder gar falsche Ergebnisse produziert werden. Die Realitäten des politischen Prozesses entsprechen nicht dem Modell eines rationalen Policy-Zyklus, in dem ein Programm mit einer Problemwahrnehmung beginnt und sich an Politikformulierung und Politikumsetzung eine Phase der Korrektur aufgrund von Evaluationsergebnissen anschließt.

Folgt man dieser Logik, so stellt sich die Frage, ob Wissenschaft und speziell die Arbeitsmarktforschung zugleich ihre Souveränität wahren und die Politik wirksam beraten kann, ohne sich „instrumentalisieren“ zu lassen. Dies scheint außerordentlich schwierig, wenn man die Konzentration der Forschung anschaut, die durch einen zentralen Akteur (Bundesregierung, BMAS) inhaltlich und organisatorisch beeinflusst wird. Buchholz (2008: 206 ff.) kommt bei seiner Analyse zur wissenschaftlichen Politikberatung zu dem Schluss, dass diese einer Eigenlogik folgt, die sich aus der Aufgabe ergibt, wissenschaftliches Wissen auf ein Problem eines politischen Akteurs zu beziehen und dies stellvertretend für eben diesen Adressaten zu tun. Gesine Stephan und Christian Brinkmann (2006: 108) verweisen auf ein Spannungsfeld zwischen den Polen genuinen Erkenntnisinteresses und der Legitimationsforschung und fragen nach möglichen Konsequenzen für die Arbeitsmarktforschung: „Gehen mit der gegenwärtig gestiegenen Nachfrage nach Evaluationsstudien auch Veränderungen auf der Angebotsseite des Marktes einher? Was folgt aus dem erkennbaren Zwang zur Bildung von Konsortien bei den ‚Hartz-Evaluationen‘ – Kosteneffizienz oder

eventuell die Verdrängung kleiner, möglicherweise aber innovativer ‚Einzelkämpfer‘ (z. B. von Universitätsinstituten)?“ Es stellt sich also die Frage, ob durch die großen Evaluationsprojekte kurz- und möglicherweise sogar mittelfristig ein Ungleichgewicht zwischen politisch beauftragter Forschung und unabhängiger Forschung eingetreten ist. Deeke (2006: 127f.) verweist darauf, dass Politikberatung in der wissenschaftlichen Diskussion zwischen dem Typ der „akademischen Beratung“ und dem der „pragmatisch-strategischen Beratung“, die sich auch auf die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Verwertbarkeit wissenschaftlicher Evaluationsergebnisse bezieht, angesiedelt ist. „Dies ist allerdings mit der Gefahr wissenschaftlicher Selbstaufgabe zugunsten opportunistischer Anpassung an praktische Handlungszwänge verbunden.“ Er empfiehlt den Auftraggebern von Begleitforschung, „dass in einer begleitenden Evaluation die politische Problemdefinition der Programmbegründung in die Analyse einbezogen werden kann und nicht einfach nur als gegeben übernommen werden muss“.

3.5 Nach der Evaluation ist vor der Evaluation

Dass weder im Prozess der Reformulierung der neuen Arbeitsmarktpolitik noch in der politischen Beobachtung der Umsetzung der Gesetze der Arbeitsmarktforschung eine tragende Rolle in der Bewertung zugesprochen wurde, ist heute klarer denn je. Weniger klar erscheint, welche Rolle ihr in der Evaluation von Seiten der Politik und der Administration zugesprochen worden ist und weiterhin wird: Wie offen haben sich Auftraggeber im Verlauf der Evaluation verhalten, wie eng war die Begleitung und Kontrolle bzw. wie viel Spielraum haben sie den Auftrag nehmenden Forschungseinrichtungen gelassen? Welche Wahrnehmungen resultierten aus diesem Verhalten auf Seiten der Wissenschaft? Politik kann sich der Wissenschaft bedienen, um bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren, um Entscheidungshilfen für künftige Weichenstellungen zu erhalten oder auch um Offenheit im Sinne eines „lernenden Systems“ zu dokumentieren usw. Das Wechselverhältnis von Politik und Wissenschaft im Rahmen der durch das Bundesarbeitsministerium beauftragten Hartz-Evaluationen ist bislang kaum thematisiert, die Evaluation der Evaluation derzeit eine Leerstelle. Möglicherweise ließe sich eine kritische Diskussion darüber aber eher als öffentlicher Prozess denn als (erneutes) Forschungsprojekt organisieren. Wenn jedoch, ein solches Vorhaben in Angriff genommen werden sollte, dann könnte dieses sinnvollerweise nur in einem wirklich unabhängigen Rahmen erfolgen.

Es greift aber andererseits zu kurz, den schwarzen Peter für die Lernbehinderungen allein der Seite der Politik zuzuschreiben. Vielmehr sind ebenso an die Arbeitsmarkt-

forschung kritische Fragen zu richten. Auch die Wissenschaft muss ihre Hausaufgaben machen, wenn sie im Prozess der Politikberatung bestehen und ihn vorantreiben will. Derzeit fehlt es an professionsübergreifenden Verständigungsprozessen zu Grundfragen der Arbeitsmarktpolitik, zu Qualitätsstandards und Kriterien der Evaluation. Es fehlt des Weiteren an wissenschaftlichen Expertisen zur Bündelung der vielfältigen Einzelbefunde der Arbeitsmarktforschung und an Publikationen und Interaktions- und Kommunikationsformaten, in denen die wissenschaftlichen Forschungsergebnisse für eine breite Öffentlichkeit verständlich dargelegt werden.

Schließlich stellt sich auch die Frage, ob sich die Wissenschaftler/innen ihrer Rolle im Prozess der Politikberatung bewusst sind. Wie weit kann man sich auf Vorgaben des Auftrag erteilenden Politikakteurs einlassen, ohne die Unabhängigkeit der Wissenschaft zu gefährden? Welches sind Mindeststandards an Unabhängigkeit und Transparenz, die für eine solide Politikberatung durch die Forschung gegeben sein müssen? Kann Wissenschaft überhaupt „Handlungsempfehlungen“ für die Politik formulieren? Oder endet deren Aufgabe schon früher, mit der Übergabe der analytischen Befunde an die politische Verantwortung tragenden Akteure? Diese Fragen dürften an Brisanz gewinnen, je stärker Wissenschaft zu ihrer Existenz auf die Auftragsvergabe durch politische Akteure angewiesen ist (Auftragsforschung), was auf notwendige Debatten im Bereich der Wissenschaftsförderung verweist.

Teil B: „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ – Bilanz eines Transferprojekts

1. Fünf Jahre Grenzgänge auf ungewohnten Wegen

Im Februar 2005 legten Peter Bartelheimer und Alexandra Wagner der Hans-Böckler-Stiftung eine Machbarkeitsstudie für ein in der Forschungsförderung kaum erprobtes Projektformat vor; ein wissenschaftsgestütztes Monitoring zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die „Hartz-Gesetze“ von 2002 und 2003 mit dem Ziel eines Informationstransfers von der Arbeitsmarktforschung zur interessierten inner- und außergewerkschaftlichen Öffentlichkeit. „Dazu werden Elemente des Monitorings, der Berichterstattung und der Metaevaluation zu einem besonderen Projekttyp kombiniert, der einen eigenständigen Platz neben dem (...) Arbeitsprogramm der Wirkungsforschung (...) und den bestehenden Instanzen und Gesprächsrunden des politischen Monitorings (...) beansprucht“, hieß es (unbescheiden) in der Machbarkeitsstudie (Bartelheimer/Wagner 2005: 31).

Die Umsetzung dieses Projektformats begann mit gemeinsamer Förderung durch Hans-Böckler-Stiftung (HBS) und Otto-Brenner-Stiftung (OBS) im Dezember 2005 und endete im Sommer 2009.⁴¹ In einer ersten Projektphase bis November 2007 wurde das Projekt als Verbundvorhaben zweier Teilteams – SOFI/FIA mit personellen Ressourcen im Umfang von 1,75 wissenschaftlichen Stellen und WSI mit ca. 1,4 wissenschaftlichen Stellen – umgesetzt, in der zweiten Förderperiode, die im Dezember 2007 begann, von SOFI-FIA allein mit einem Personalumfang von 1,5 wissenschaftlichen Stellen.

In diesem Zeitraum betreuten die Projektteams die Website www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de, zeitweilig eine der bestreferenzierten deutschsprachigen Websites zu arbeitsmarktpolitischen Fragen mit bis zu 100.000 Zugriffen im Monat und einem projektinternen Forum für etwa 100 registrierte Teilnehmer/innen. Auf die Website wurden etwa 80 kürzere oder längere redaktionelle Beiträge der Projektteams eingestellt. Vier vom Projekt ausgerichtete Workshops bzw. Fachveranstaltungen in den Jahren 2006 und 2007⁴² und rund 40 Beiträge zu Veranstaltungen Dritter

⁴¹ Die im Sommer 2009 bewilligte kostenneutrale Verlängerung (bei der Hans-Böckler-Stiftung bis 30. September 2009, bei der Otto-Brenner-Stiftung bis 31. Januar 2010) diente lediglich der Beratung und Überarbeitung des hier vorliegenden Schlussberichts.

⁴² Aufgrund des geringeren Personaleinsatzes waren für die zweite Förderperiode ab Dezember 2007 keine eigenen Tagungen und Workshops mehr vorgesehen.

sowie 18 Veröffentlichungen in Printmedien vervollständigen die Transferbilanz. Unter den Veröffentlichungen sind die Dokumentation der „Über Hartz hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?“ in der Edition der HBS (Aust, Baethge-Kinsky u.a. 2008) und das in der OBS-Schriftenreihe erschienene Positionspapier „Arbeitsmarktpolitik: nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte“ (Baethge-Kinsky/Bartelheimer/Wagner 2009) als Überblicksbeiträge besonders zu nennen.

Im vorliegenden letzten Abschnitt des Schlussberichts soll es nicht um eine Leistungsbilanz des Projekts im eigentlichen Sinn gehen, sondern vielmehr um eine Praxisreflexion: Welche Erfahrungen konnten die Autorin und die Autoren mit diesem Projektformat sammeln und was lässt sich daraus für zukünftige wissenschaftsgestützte „Transferprojekte“ lernen?

2. Was macht ein Transferprojekt (aus)? Überlegungen zum „Projektformat“

2.1 Auch Wissenstransfer ist Wissensproduktion

Monitoring und Transfer, so hieß es im Antrag für die zweite Projektphase, sollten „in einer kritischen Phase des Übergangs, in dem der Referenzrahmen der Arbeitsmarktpolitik unsicher ist, Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung für die politische Meinungsbildung von Akteur/innen bei den Trägern der Arbeitsmarktpolitik, in den Selbstverwaltungsorganen der Bundesagentur und in den Organen der betrieblichen Mitbestimmung zugänglich und handhabbar machen“ und „für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktforschung und der arbeitsmarkt-politischen ‚Evaluationskultur‘ einen fachöffentlichen Diskussionszusammenhang organisieren, in dem die Fragestellungen und Bedarfe der verschiedenen Akteursgruppen präsent sind“ (SOFI 2007: 30).

Im Mittelpunkt eines solchen „Projektformats“ stehen „die Aufbereitung und der Transfer von Wissen, nicht Wissensgenerierung in Form eigener empirischer Untersuchungen“ (Bartelheimer/Wagner 2005: 31). Doch schon die Machbarkeitsstudie merkte an, dass durch Sammeln und Systematisieren vorhandenen Wissens auch neues Überblickswissen entsteht (ebd.: Fn. 38). Im Lauf der Projektarbeit hat die Unterscheidung von Wissenstransfer und Wissensproduktion für die Beteiligten weiter an Trennschärfe verloren. Wissenschaftliches Wissen lässt sich eben nicht als fertiges Produkt verfügbar machen, es verändert sich durch die Arbeit der Aneignung. Das Monitoring hat dazu beigetragen, die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Licht der Wirkungsforschung zu deuten und weiteren Forschungsbedarf zu identifizieren. Ebenso verändern aber Transferprojekte auch den Wissenschaftsbetrieb.

2.2 Wie geht Wissenschaft mit Ergebnissen um?

Für die „freie“, d.h. innerwissenschaftliche, insbesondere universitäre Forschung ist kennzeichnend, dass Projektdesigns und Themen in den durch Eigenmittel oder Forschungsförderung gezogenen Grenzen frei wählbar sind. Die beteiligten Wissenschaftler/innen setzen dabei im Wesentlichen voraus, dass sich ihre Ergebnisse durch wissenschaftliche Publikationen weiter verbreiten. Sie überlassen es anderen Spezialdisziplinen wie Lektorat, Journalismus, Lehre, der Verbreitung „nachzuhelfen“. Auch wenn Transferziele teilweise Gegenstand der Förderung sind, zählen Transferaktivitäten wenig bis nichts in wissenschaftlichen Evaluationen.

In der Auftragsforschung, insbesondere der Evaluationsforschung, sind Themen und Elemente des Projektdesigns (etwa die zu verwendenden Methoden) weitgehend durch Auftraggeber vorgegeben. Soweit Ergebnistransfer Teil des Auftrags ist, zielt er zunächst auf den Auftraggeber oder einen von ihm benannten Personenkreis. Zwar sorgen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und die Notwendigkeit, den Forschungsaufwand zu legitimieren, auch in der Auftragsforschung zunehmend für Veröffentlichungen. (Heute sind alle großen Vorhaben der politisch beauftragten Wirkungsforschung allgemein zugänglich – vgl. hierzu Teil A, Kapitel 1.1.1) Doch die Auftraggeber behalten sich die Steuerung der Ergebnispräsentation, etwa Zeitpunkt und Format der Veröffentlichung, weitgehend vor und unterbreiten der politischen Öffentlichkeit ihre eigenen Deutungsangebote. (So hat das BMAS die Forschungsberichte zu den „Hartz-Gesetzen“ selbst zu Bundestagsdrucksachen und Kurzdarstellungen aufbereitet.)

Wo schließlich Wissenschaftler/innen selbst – mitunter sehr wirkungsvoll – an der politischen Meinungsbildung teilnehmen, indem sie dem politischen System Situationsdeutungen und Paradigmen anbieten, können sie sich in den wenigsten Fällen unmittelbar auf gesicherte eigene Forschungsergebnisse beziehen. (Als Wolfgang Streeck und Rolf Heinze 1999 im „Spiegel“ als neues arbeitsmarktpolitisches Paradigma versicherten, „(fast) jede Arbeit“ sei „besser als keine“, war dies keineswegs das zwingende Ergebnis wissenschaftlicher Forschung, sondern politische Meinungsäußerung.) Nicht selten gelingt es Wissenschaftlicher/innen, die besondere Legitimation wissenschaftlichen Wissens auf die politische Publizistik zu übertragen, mit der sie ihre politischen Bürgerrechte wahrnehmen.

Wissenschaftsgestützte Transferprojekte können alle drei Formen verändern, in denen der Wissenschaftsbetrieb mit Ergebnissen umgeht. Sie halten Forscher/innen dazu an, die Aufklärungswirkung ihrer Berichte und Fachveröffentlichungen nicht anderen zu überlassen, verleihen gegenüber den auftragsgemäßen Adressat/inn/en politikberatender Evaluationsstudien den Informationsbedürfnissen einer breiteren Öffentlichkeit Nachdruck, und sie können dazu beitragen, politische Publizistik von Wissenschaftler/inne/n an den Forschungsstand rückzubinden. Aus allen drei Gründen kann als Ergebnis des Projekts festgehalten werden: Ein Politikfeld durch einen wissenschaftsgestützten Wissenstransfer zu begleiten, lohnt sich für Wissenschaft *und* Öffentlichkeit.

3 Transfer als besondere Form wissenschaftlicher Praxis

Wissenschaftsgestützte Transferprojekte erhöhen die „Fertigungstiefe“ der Forschung: Wissenschaftler/innen überlassen es nicht anderen, die Öffentlichkeit bei der Aneignung ihrer Ergebnisse zu unterstützen, sondern leisten dies in gewissem Umfang selbst. Dabei stellen sich andere Probleme als in der eigentlichen Forschungsarbeit, und es sind auch andere Kompetenzen gefragt. Im Rückblick auf das Projekt MonApoli ist auf zwei Erfolgsbedingungen solcher Vorhaben besonders einzugehen: auf den Analyserahmen und auf die „handwerkliche“ Seite des Transfers.

3.1 Der Analyserahmen des Projekts „Monitor Arbeitsmarktpolitik“

Forschungsprojekte beginnen idealtypisch mit einer Fragestellung, und es gehört zum wissenschaftlichen „Handwerkszeug“, Forschungsfragen möglichst präzise zu formulieren. Die entsprechende Steuerungsleistung in Transferprojekten besteht darin, den Gegenstandsbereich abzugrenzen. Jedoch lässt ein Analyserahmen erheblich größeren Spielraum für Auswahlentscheidungen und Schwerpunktsetzungen im Projektverlauf, die zudem nicht von den beteiligten Wissenschaftler/inne/n allein abhängen, sondern auch von Ereignissen im Handlungsfeld und von Interessen und Rückmeldungen der Adressat/inn/en. (Zu den Steuerungsproblemen, die sich daraus ergeben, vgl. B.4.1.)

Der Gegenstandsbereich für Monitoring und Transfer war in der Machbarkeitsstudie (Bartelheimer/Wagner 2005: 33 ff.) weit abgesteckt worden: Das Projekte sollte in wechselnder Schwerpunktsetzung rechtliche Grundlagen und Dateninfrastruktur der Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitsmarktbilanz, die Neuorganisation der Träger, Einkommenseffekte und soziale Sicherung, die Unterstützung der Arbeitsmarktintegration, Beratung und Vermittlung sowie die externe und interne Flexibilität am Arbeitsmarkt behandeln; dabei wurden genderspezifische Wirkungen, besondere Wirkungen auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt und die Wirkungen auf Niveau und Struktur des Beschäftigungssystems als Querschnittsthemen genannt.

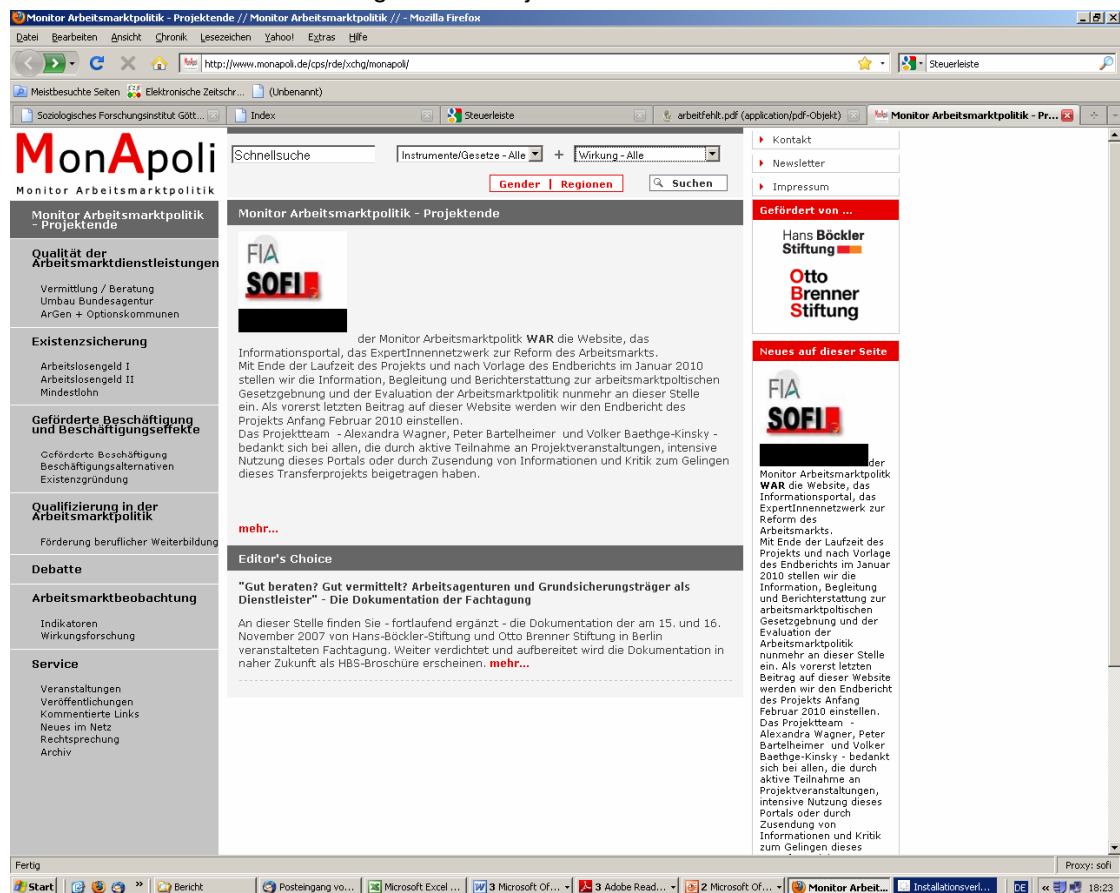
Abbildung B1: Analyserahmen für die erste Projektphase (2005 bis 2007)

Zielebenen / Leitziele		Instrumente				Regulierungen			Rahmenbedingungen (Querschnittsthemen)	
		Entgeltersatzleistungen	arbeitsmarktnahe Dienstleistungen	Fort- und Weiterbildung	geförderte Beschäftigung	Arbeitsförderungsrecht	Arbeitsrecht	Sozialrecht	Organisation v. Leistungsprozessen	Arbeitsmarktbeobachtung
Individuelle Erwerbsbeteiligung (Mikroebene)	Teilhabe	<i>Funktionen des Analyserahmens:</i> <i>1. Redaktionsarbeit:</i> <i>Problemorientierte Ausrichtung der Themenwahl an festzulegenden Analyseschwerpunkten</i> <i>Überprüfung von Gegenständen des Monitoring auf ihre Relevanz</i> <i>Bilanzierung der Themenwahl: Konzentration von Beiträgen auf welche Felder?</i> <i>2. Wirkungsforschung:</i> <i>Identifizierung blinder Flecken:</i> <i>Welche Handlungsfelder und Zielebenen behandelt die Wirkungsforschung?</i> <i>3. "Endprodukt":</i> <i>Gliederung einer fundierten Stellungnahme zu den Anforderungen an künftige Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik</i> <i>strukturierte Verständigung mit Beirat und Expert/inn/en über Positionsbestimmungen</i>								
	Beschäftigungsfähigkeit									
	Soziale Sicherheit									
Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele (Makroebene)	Ausgleich von Angebot und Nachfrage									
	Beschäftigungsstand									
	Wirtschaftsstruktur, Wertschöpfung									
	Soziale Sicherung									
Rahmenziele (Querschnittskriterien)	Gleichstellung (Gender)									
	Demokratische Mitwirkung									
	Effizienz									

Quelle: Vorlage für die Beiratssitzung am 15.02.2006

In der ersten Förderphase verwendeten die beiden Teilteams SOFI/FIA und WSI erhebliche Mühe darauf, sich über einen solchen Analyserahmen näher zu verständigen. Das Ergebnis war eine Matrix, die Instrumente, Re-Regulierungen und veränderte Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik daran messen sollte, welche Ziele sie für die individuelle Erwerbsbeteiligung (Mikroebene) und für Wirtschaft und Gesellschaft (Makroebene) verfolgten und welche Wirkungen sie für diese Zielebenen hatten (Abbildung B.1)

Abbildung B1: Analyserahmen für die zweite Projektphase (2007 bis 2009) und Umsetzung auf die Projekt-Website



Dieser Rahmen war theoretisch gut begründbar, ließ aber, da vor allem auf Vollständigkeit angelegt, Auswahlentscheidungen völlig offen und konnte auch kein Gliederungsprinzip zur Gestaltung der Website und zur Verschlagwortung der Beiträge für die dort vorgesehenen Suchfunktionen abgeben. Unter Berücksichtigung dieser Erfahrung benannten SOFI/FIA 2007 für die zweite Projektphase vier problemzentrierte „Monitoring-Module“ Existenzsicherung, Qualität der Arbeitsmarktdienstleistungen, geförderte Beschäftigung und Beschäftigungseffekte sowie Qualifizierung in der Arbeitsmarktpolitik. In der Steuerleiste der Website bildeten diese Module seither die Hauptmenüpunkte, ergänzt lediglich um die Punkte „Debatte“, „Arbeitsmarktbeobachtung“ und „Service“. Die Verschlagwortung der Beiträge geschah weiterhin eher additiv und intuitiv als nach einer theoriegeleiteten Systematik.

Eine wissenschaftlich begründete, systematische Bestimmung des Gegenstandsberichts gehört sicher zu den Erfolgsbedingungen eines Transferprojekts wie des „Monitor Arbeitsmarktpolitik“. Der Analyserahmen, so lässt sich die Projekterfahrung zusammenfassen, muss dreierlei leisten:

- Gegenstände des Transfers sollen unabhängig vom Zuschnitt der verschiedenen Forschungsvorhaben und Evaluationsaufträge, also unabhängig von Auswahlentscheidungen anderer im Feld bestimmt werden. So benannte das Projekt MonApoli mit den existenzsichernden Leistungen und der Dienstleistungsqualität der Arbeitsverwaltung Themen, die in den großen Evaluationsprogrammen nur am Rande vorkamen.
- Im Transfer sind nach eigenen Relevanzkriterien inhaltliche Schwerpunkte zu setzen. Die Orientierung an vorab identifizierten problemorientierten Themenschwerpunkten liefert Kriterien für die in der Projektumsetzung laufend zu treffenden Auswahlentscheidungen.
- Der Analyserahmen muss eine Systematik zur Ordnung der Transferprodukte, insbesondere des Web-Designs anbieten, die den Adressat/inn/en die Orientierung und Selbstinformation erleichtert – diese müssen abschätzen können, wozu sie Beiträge und Material erwarten können und wo sie danach suchen müssen.

3.2 Transfer als besonderes „Handwerk“

Mit der Entscheidung, die Aneignung wissenschaftlichen Wissens und die Vermittlung zwischen Forschung und Öffentlichkeit nicht allein Spezialist/inn/en zu überlassen, begeben sich Wissenschaftler/inn/en in Randbereiche ihrer fachspezifischen Kompetenz. Um das Projektformat „Monitoring und Transfer“ erfolgreich umzusetzen, reichen die Identifikation mit der Aufklärungsfunktion und dem Anwendungsbezug von Wissenschaft nicht aus. Transfer als besondere wissenschaftliche Praxis erfordert darüber hinaus besondere nichtwissenschaftliche Kompetenzen, auf die der Wissenschaftsbetrieb in der Regel nicht vorbereitet. Dies gilt insbesondere für die geforderten Textformate, für die Medienkompetenz und für die interne Projektsteuerung.

Übliche wissenschaftliche Textformate für eigene Forschungsergebnisse sind Forschungsberichte und wissenschaftliche Aufsätze. Stärker anwendungsorientierte Institute veröffentlichen darüber hinaus Zusammenfassungen für Websites und für die eigene Pressearbeit sowie für eine Publikumszeitschriften; diese Aufgabe fällt aber z. Tl. bereits auf Öffentlichkeitsarbeit spezialisierten Mitarbeiter/inne/n zu, und solche Veröffentlichungen bringen in wissenschaftlichen Evaluationen keine Punkte. Eine wesentliche Aufgabe des Monitoring bestand nun aber darin, Forschungsberichte und Fachaufsätze anderer Kolleg/inn/en für eine breitere Öffentlichkeit zusammen-

zufassen und zu diskutieren. Die innerwissenschaftlich üblichen Textformate für den Umgang mit fremden Forschungsergebnissen – die Rezension oder das Gutachten – eigneten sich hierfür nicht: Eigene Bewertungen mussten hinter der Wiedergabe von Ergebnissen zurückstehen und von dieser getrennt werden. Trotzdem findet beim Transfer durch Auswahl, Schwerpunktsetzung, Vereindeutigung und Zusammenstellung eine Bewertung fremder Forschungsergebnisse statt, die den Intentionen der Urheber/innen besser oder schlechter entspricht und die der innerwissenschaftlichen Kritik standhalten muss. Das Projektteam SOFI/FIA entwickelte im Projektverlauf ein Format für Transferbeiträge, das sich an diesen Anforderungen orientierte und, wie Rückmeldungen von Nutzer/innen zeigten, in der Praxis bewährte.

Für den Transfer kommt es nicht nur auf das Format der Produkte, sondern auch auf Aktualität und Schnelligkeit der Produktion an. In der Wissenschaft gehen Sicherheit und Überprüfbarkeit von Ergebnissen vor Schnelligkeit. Wissenschaftsgestützter Transfer dagegen muss den Bedürfnissen der Adressat/innen nach Aktualität Rechnung tragen, ohne diese Qualitäten aufzugeben. Der praktische Umgang mit diesen gegensätzlichen Anforderungen wurde für den „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ dadurch erschwert, dass die zum Teil sehr umfangreichen Materialien der Arbeitsmarktforschung im politischen Auftrag nicht kontinuierlich, sondern zu bestimmten Terminen gleichzeitig öffentlich zugänglich wurden. Um die gebotene Aktualität besser zu erreichen, hätte es einer Personalausstattung bedurft, die es den beteiligten Wissenschaftler/innen erlaubt hätte, sich zu diesen Zeitpunkten ganz auf ihre Transferaufgabe zu konzentrieren. Andererseits bestand eine Stärke des Projekts gerade darin, Kolleg/innen der Fachdisziplin mit dem Transfer zu beauftragen, die selbst auch an Projekten der Arbeitsmarktforschung beteiligt waren (vgl. hierzu B.4.3).

Zu den nichtwissenschaftlichen Projektaufgaben gehörte es, eine Website als Informationsplattform aufzubauen und nicht nur mit inhaltlichen Beiträgen zu füllen, sondern diese fortlaufend zu betreuen. Erfolgreiche Arbeit mit den neuen elektronischen Medien und mit dem Internet stellt eigene Kompetenzanforderungen. Die Projektressourcen ließen aber keine fortlaufende Anpassung und Weiterentwicklung des Web-Designs zu⁴³, und die Aktualisierung der Website und insbesondere ihrer Service-Bereiche („Veranstaltungen“, „Veröffentlichungen“, „Kommentierte Links“, „Neues im Netz“) blieb teils den beteiligten Wissenschaftler/innen selbst, teils studentischen

43 Mit Beginn der zweiten Förderphase wurde die Website Anfang 2008 einmalig umgestaltet.

Hilfskräften überlassen. Kompetenz im Umgang mit internetbasierten Medien lässt sich nur schwer projektförmig, d.h. im Rahmen begrenzter Projektlaufzeiten, aufbauen und vorhalten. Für künftige Transferprojekte folgt hieraus, dass die Projektteams wenigstens für die Aufgaben des Webauftritts durch Infrastrukturleistungen der fördernden oder der beauftragten Einrichtungen unterstützt werden sollten. Darüber hinaus ist für solche Projekte die Bildung gemischter Teams aus Fachwissenschaftler/inn/en und Wissenschaftsjournalisti/inn/en zu erwägen. Im „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ hätten vermutlich die Frequenz des E-Mail-Newsletters, der für die Website werben und in einem Verteiler erfasste Adressat/inn/en auf neue Inhalte aufmerksam machen sollte und die Aktualität der Diskussionsseiten der Website, die Service-Seiten und das interne, interaktiv angelegte Web-„Forum“ (vgl. hierzu auch unten: B.4.2) durch eine wissenschaftsjournalistische Moderation gewinnen können.

Sind Fragestellungen, Gegenstand, Datengrundlage und Methoden festgelegt, lassen sich Forschungsprojekte entsprechend einem im Design festgelegten Untersuchungsgang langfristig steuern. Dagegen gibt der Analyserahmen für Monitoring und Transfer lediglich Kriterien für eine Redaktionsplanung an die Hand, die kurzfristig auf Termine und Ereignisse im „Feld“ reagiert und immer wieder neue Auswahlentscheidungen für bestimmte aktuelle Themen und Informationsbedarfe der Adressat/inn/en trifft. Die geforderte Redaktionsplanung konnte nur das Projektteam selbst (in der ersten Projektphase: die beiden Teilteams) leisten. Diese war aber an die fördernden Stiftungen und an Adressat/inn/engruppen rückzubinden. Das einzige Gremium, das zur Diskussion einer solchen Langfristplanung im „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ zur Verfügung stand, war der von der HBS im Benehmen mit der OBS bestellte Projektbeirat. Für künftige Transferprojekte wird eine kleine Lenkungsgruppe empfohlen, deren Arbeitsweise auf diese Aufgabenstellung zugeschnitten ist (vgl. unten: B.4.1.).

4 Transfer als wissenschaftliche Dienstleistung: Dreiecksbeziehungen und verteilte Rollen

In der Umsetzung des „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ stand das Projektteam in Beziehungen mit drei Gruppen von Beteiligten: den fördernden Einrichtungen, den Adressat/inn/en und den Kolleg/inn/en der Fachdisziplin Arbeitsmarktforschung. Wie für alle Dienstleistungen, die nicht für zahlende Kund/innen erbracht werden, gibt es auch für Wissenschaftstransfer mehrere Aufträge: den der „zahlenden“ Institutionen, die das Projekt finanzieren, und den der nicht zahlenden Nutzer/innen, ohne deren Nachfrage die Leistung nicht zustande käme. Beim Transfer wissenschaftlichen Wissens kommen als dritte Akteursgruppe die Urheber/innen und Auftraggeber/innen der wissenschaftlichen Beiträge hinzu, die Gegenstand des Transfers sein sollen. In diesem Unterabschnitt werden die Beziehungen zu diesen drei Akteursgruppen reflektiert.

4.1 Zahlende Auftraggeber: Zwei Stiftungen – und welche Steuerung?

Der „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ wurde von zwei Zuwendungsgebern – HBS und OBS – aus Mitteln der Forschungsförderung finanziert. Er wurde von den für Forschungsförderung Verantwortlichen als Experiment verstanden, und obwohl die Förderanträge von SOFI/FIA (in der ersten Phase auch der des WSI-Teilteams) die Ziele und die beabsichtigte Vorgehensweise bestimmt hatten, bedurfte es offenbar noch einer projektbegleitenden Präzisierung des Transferauftrags. Abstimmungsbedarf gab es nicht nur zwischen den beiden fördernden Stiftungen, sondern auch bei der Abgrenzung des projektförmigen Transferauftrags vom institutionellen Auftrag der für Arbeitsmarktfragen zuständigen gewerkschaftlichen Fachreferate, die über Gutachten in die Förderentscheidungen der Stiftungen einbezogen waren.

Die Projektumsetzung wurde von sehr unterschiedlichen Erwartungen der verschiedenen Akteursgruppen begleitet, die mitunter schwer miteinander vereinbar waren. Einige Gewerkschaftsvertreter/inn/en maßen das Projekt an Informationsleistungen bis zur Ebene der Verwaltungsstellen. Andere sahen eher die Bundesvorstände und ihre Stabsabteilungen als unmittelbaren Adressaten politikberatender und unterstützender Dienstleistungen. Stiftungsvertreter/inn/en versprachen sich vom

Projekt eine „strategische“ Medienpräsenz etwa zu den Evaluationsberichten, die das BMAS dem Parlament vorlegte. Gleichzeitig stand das Projektteam in unmittelbarem Kontakt den verschiedenen Adressat/inn/engruppen, die ihrerseits zu wechselnden Anlässen Referent/inn/en, Beiträge und Informationen anfragten.

Die Lösungen, die das Projektteam immer wieder suchte, um diese Anforderungen mit seinen praktischen Möglichkeiten in Einklang zu bringen, und die Diskussionen hierüber im Projektbeirat können nicht im Einzelnen bilanziert werden. Die dabei gemachten Erfahrungen lassen sich jedoch dahin zusammenfassen, dass ein Beirat als Steuerungsinstanz für dieses Projektformat nicht ausreicht.

HBS und OBS berufen für wissenschaftliche Projekte, die sie fördern, üblicherweise einen Beirat, in dem wissenschaftliche „Peers“ (Kolleg/inn/en der jeweiligen Fachdisziplin) die wissenschaftliche Qualität bewerten sollen, während mitbestimmungspolitische Akteur/inn/en ihren Aufklärungs- und Informationsauftrag einbringen. Entsprechend dem großen Interesse an dem Projekt wurde für den „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ ein umfangreicher Beirat berufen, der in sehr wechselnder Besetzung während der gut vierjährigen Projektlaufzeit sieben Mal tagte. Der Beirat erwies sich als sehr hilfreich dabei, Orientierung im Feld möglicher Transferthemen zu suchen und Einschätzungen des Projektteams zu überprüfen und kritisch zu diskutieren. Er konnte aber aus drei Gründen das Projektteam nur begrenzt dabei unterstützen, eine längerfristige Redaktionsplanung zu verfolgen und zwischen den unterschiedlichen Anforderungen der Adressat/inn/en Prioritäten zu setzen.

- Erstens tagte der Beirat relativ selten, mit langem Terminvorlauf und stark wechselnder Besetzung.
- Zweitens hatte er eine rein beratende Funktion und hätte aufgrund seiner Größe und Zusammensetzung, die alle widerstreitenden Interessen der verschiedenen Nutzer/innen/gruppen repräsentierte, auch keine für das Projekt verbindlichen Entscheidungen treffen können.
- Drittens konnten die im Beirat vertretenen Fachkolleg/inn/en und Mitarbeiter des BMAS, deren Evaluationsstudien und Berichte Gegenstand seiner Transferaktivitäten waren, nicht gut gleichzeitig mit dem Projektteam eine Fachdiskussion führen und eine Aufsichtsfunktion im Interesse des Gesamtvorhabens wahrnehmen.

Für die Steuerung künftiger Transferprojekte ist daher eine kleine Lenkungsgruppe zu empfehlen, dem neben Projektteams und Vertreter/inne/n der Fördereinrichtungen

ggf. einige wenige, hierzu beauftragte Vertreter/innen wichtiger Adressat/inn/engruppen angehören sollten und die das Mandat hat, über die längerfristige Ausrichtung des Projekts auf Themen und Adressat/inn/en verantwortlich zu entscheiden. Wird darüber hinaus die Berufung eines Projektbeirats für sinnvoll erachtet, sollte dessen beratende Aufgabe klar gegen die der Lenkungsgruppe abgegrenzt werden.

4.2 Adressat/inn/en als Auftraggeber

Das Projektteam stand aber nicht nur zu den fördernden Institutionen in einem Auftragsverhältnis, sondern auch zu den Adressat/inn/en und deren Informations- und Diskussionsbedürfnissen. In der Machbarkeitsstudie (Bartelheimer/Wagner 2005: 37) wurden als Adressat/inn/en genannt:

- politisch mit den Arbeitsmarktreformen befasste Akteure,
- Forschungs- und Bildungseinrichtungen und interessierte Wissenschaftler/inn/en,
- Mitglieder von Selbstverwaltungsgremien der BA,
- Fachkräfte der Arbeitsverwaltung (Agenturen für Arbeit, Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende),
- Selbsthilfeorganisationen und -vereine,
- die interessierte Öffentlichkeit.

Das Projekt würde, so viel war damals schon absehbar, seinen anwendungsorientierten Nutzen nicht nur gegenüber den mitbestimmungspolitischen Akteuren als unmittelbaren Adressat/inn/en der fördernden Stiftungen, sondern auch gegenüber einer breiteren Fachöffentlichkeit beweisen müssen. Im Projektantrag für die zweite Förderphase (SOFI 2007: 32) wurden – in nunmehr veränderter Reihenfolge – erneut vier Gruppen als besonders intensive Nutzer/innen identifiziert:

- Fachkräfte der Agenturen für Arbeit und der Grundsicherungsträger sowie der Maßnahmeträger und ihrer Verbände,
- mitbestimmungspolitische Akteure/innen aus dem Umfeld der Bundesagentur und Funktionsträger/innen der Gewerkschaften,
- Vertreter/innen von Betroffenenverbänden und Erwerbsloseninitiativen,
- Wissenschaftler/innen aus der Arbeitsmarkt- und Wirkungsforschung.

Als zentrales Problem für die Adressatenorientierung des Monitoring wurde benannt, „dass die verschiedenen Zielgruppen unterschiedliche praktische Informationsbedürf-

nisse haben und dass eine ‚verfasste‘ arbeitsmarktpolitische Fachöffentlichkeit fehlt, in der diese Gruppen untereinander im Gespräch wären“ (ebd.). Da auch für das Projekt selbst eine projektbegleitende Steuerungsinstanz fehlte, blieb es im Wesentlichen dem Projektteam überlassen zu entscheiden, welche Adressat/inn/engruppen wie berücksichtigt werden sollten, wer Bedarfe anmelden konnte und auf welchen Wegen Nutzer/innen mit dem Projektteam kommunizierten.

In der Machbarkeitsstudie und im ersten Projektantrag aus dem Jahr 2005 war vorgeschlagen worden, aus den damals genannten Adressat/inn/engruppen ein moderiertes Expert/inn/enpanel zu bilden, mit dem das Monitoring-Team regelmäßig Kontakt halten sollte. Die Expert/inn/engruppe wurde ursprünglich aber vor allem als ein Mittel der Informationsbeschaffung verstanden und erst in zweiter Linie als eine Möglichkeit, den Transferauftrag aus Sicht der Nutzer/innen zu präzisieren. Da sich die Personalmittel für die Moderation dieser Expert/inn/engruppe nicht finanzieren ließen, wurde statt dessen im Rahmen der Projekt-Website ein webbasiertes, passwortgeschütztes Forum für registrierte Nutzer/innen angeboten. Dass dieses Forum als Diskussionsplattform kaum genutzt wurde, dürfte vor allem drei Gründe gehabt haben:

- Die meisten Adressat/inn/en nutzen das Internet vor allem zur Informationsbeschaffung und zum Austausch von Dokumenten, weniger zur interaktiven Kommunikation.
- Das Projektteam hatte zu wenig Zeit, das Forum zu moderieren und es mit eigenen Beiträgen als Ort der geschützten fachlichen Diskussion aufzuwerten.
- Fach- und Führungskräfte der Arbeitsverwaltung sowie Mitbestimmungsakteure waren bereits in eine Reihe anderer Netzwerke und Verteiler integriert, denen gegenüber ihnen das MonApoli-Forum keinen Zusatznutzen versprach.

Daher fand die Kommunikation zwischen Projektteam und Nutzer/inne/n andere Wege. Rückmeldungen der Adressat/inn/en auf den MonApoli-Workshops und -Tagungen („Themenspeicher“) sowie auf Veranstaltungen Dritter und individuelle Anfragen per Email und Telefon beeinflussten die Redaktionsplanung, und die Themenwahl trug ihrerseits dazu bei, bestimmte Personenkreise stärker an das Projekt und seine Informationsangebote zu binden als andere. Dabei hat sich der zeitlich und inhaltlich offene Rahmen des Transferprojekts bewährt: Die Veranstaltungen griffen aktuelle politische Prozesse und Problemanmeldungen auf. Einige wenige Nutzer/innen boten dem Projektteam auch eigenes Material zur weiteren Bearbeitung an. Dies blieb aber die Ausnahme, und auch die Informationen für die Servicebereiche

der Website (z.B. Termine) musste das Projektteam überwiegend selbst recherchieren.

Mit den MonApoli-Veranstaltungen wurde ein zunehmend wachsender Adressatenkreis erreicht. Während die ersten beiden in 2006 durchgeführten Workshops (Workshop 1: „Diagnose, Wirkungen und Nebenwirkungen der Hartz-Reform“ in Göttingen, Workshop 2: „Grundsicherung für Erwerbsfähige – Wirkungen und Alternativen“ in Berlin) zwischen 40 und 50 Teilnehmern, darunter wenige aus Politik und Forschung anzogen, wurden mit beiden in 2007 durchgeführten zweitägigen Fachtagungen (Fachtagung 1: „Über ‚Hartz‘ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?“; Fachtagung 2: „Gut beraten? Gut vermittelt? Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger als Dienstleister“) jeweils mehr als 100 Personen erreicht und die Beteiligung von Akteuren der Evaluationsforschung, von Politik und Administration, Praktiker/innen, Gewerkschafter/innen und Betroffenen erlaubte einen bemerkenswerten Dialog.

Im engeren Adressat/inn/enkreis der fördernden Stiftungen sprach der „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ vor allem Personen an, die sich durch ihre Funktionen und Aufgaben oder aus eigener Betroffenheit mit Fragen der Arbeitsmarktpolitik beschäftigten. Ihr Nutzen für Mitbestimmungsakteure, die nicht alltäglich mit Arbeitslosigkeit, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung beschäftigten, dürfte geringer geblieben sein. Für Unsicherheiten gerade der gewerkschaftsnahen Nutzer/inn/en über den Charakter der angebotenen Dienstleistung gab es eine Reihe von Ursachen:

- Der weite Analyserahmen, mit dem das Projekt antrat, weckte Leistungserwartungen, die das Projektteam aufgrund seiner sehr begrenzten personellen Möglichkeiten oft überforderten – etwa wenn Anfragen zu regionalspezifischen oder sehr kleinteiligen Themen gestellt wurden oder sehr kurzfristige Stellungnahmen und Recherchen erwartet wurden.
- Während das Projektteam mit seiner Themenwahl die arbeitsmarktpolitische Schwerpunktverlagerung auf den Bereich der steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen des SGB II nachvollzog, orientierten sich viele Mitbestimmungsakteure weiterhin vor allem an Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB III und in der alleinigen Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit.
- Einerseits erwarteten Mitbestimmungsakteure öfter unmittelbar politikberatende Beiträge vom Projekt, die eher in die Zuständigkeit der Vorstandsbereiche von DGB und Einzelgewerkschaften fielen. Andererseits entsprachen die Positionen des Projektteams nicht immer der gewerkschaftlichen Beschlusslage. Ein produk-

tiver fachlicher Austausch zwischen dem Projektteam und gewerkschaftlichen Gremien und Funktionsträgern gelang dann, wenn sich beide Seiten über ihre unterschiedlichen Rollen und Aufgaben verständigt hatten.

4.3 Rollenwechsel zwischen Forschung und Transfer

Eine Stärke des Projektansatzes bestand darin, mit dem wissenschaftsgestützten Monitoring und Transfer der Arbeitsmarktforschung Wissenschaftler/innen zu beauftragen, die sich selbst weiter als Teil der Fachdisziplin verstanden und in ihren Instituten zugleich eigene Forschungsinteressen verfolgten. Dies verlangte jedoch beiden Seiten die Fähigkeit ab, häufige Rollenwechsel zu bewältigen. Auch veröffentlichte Forschung ist kein „freies Gut“, sie bleibt gedankliches Eigentum der beteiligten Wissenschaftler/innen. Die Arbeitsergebnisse von Fachkolleg/inn/en und für die Evaluationsforschung zuständigen Mitarbeiter/innen des BMAS darzustellen und zu kommentieren und dabei auch Widersprüche, Defizite und „blinde Flecken“ der Evaluationsforschung zum Thema zu machen, ist daher eine heikle Aufgabe, und gelegentlicher Widerspruch der Urheber/innen ist unvermeidlich. Weiterhin aber standen die Wissenschaftler/innen des Projektteams mit Wissenschaftler/innen und Ministeriumsvertreter/innen auch in anderen Beziehungen: Diese blieben zugleich Fachkolleg/inn/en, Kooperationspartner/innen oder Auftraggeber/innen. Da die Evaluationsforschung in den MonApoli-Veranstaltungen stets gut repräsentiert war und das Projektteam seinerseits regelmäßig zu wichtigen Fachveranstaltungen eingeladen wurde, ist das Projekt offenbar in der wissenschaftlichen und politischen Fachöffentlichkeit „angekommen“, ohne dass das Projektteam dabei den Eindruck der „Besserwisserei“ hinterlassen hätte oder in Rollenkonflikte zu geraten.

Der „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ könnte dazu beigetragen haben, die Aufgaben des anwendungsorientierten Transfers von Ergebnissen der Arbeitsmarktforschung in der Fachdisziplin aufzuwerten. Die Projektbilanz spricht dafür, das Projektformat des wissenschaftsgestützten Transfers weiter zu erproben. Die Bewältigung der hierbei nötigen Rollenwechsel könnte in künftigen Vorhaben dadurch unterstützt werden, dass vorab ein breiterer Konsens der Fachdisziplin über die Aufgaben des Transfers und den Projektauftrag gesucht wird. Bereits die Machbarkeitsstudie hatte angeregt, projektbegleitend ein „Forschungsprojektenetz“ wenigstens aus den Vorhaben der Arbeitsmarktforschung einzurichten, die von den beiden Stiftungen gefördert wurden (vgl. Bartelheimer/Wagner 2005:41 f.). Da diese Stiftungen eher anwendungsorien-

tierte Vorhaben fördern, könnten sie Forschungsteams in einen projektübergreifend angelegten Rahmen für Ergebnisverwertung und Transfer einbinden. In einem solchen Rahmen könnte die gemeinsam definierte Aufgabe des Transfers jeweils zeitweilig von einzelnen Fachwissenschaftler/inn/en wahrgenommen werden; sie würde so nicht zu einer Spezialfunktion, die im Verdacht stünde, „Metaevaluation“ an die Stelle eigener Forschung zu setzen.

Literatur

- Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. edition Hans-Böckler Stiftung 242, Düsseldorf.
- Apel, Helmut/Fertig, Michael (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 1, S. 5-25.
- Arbeitsgruppe „Ein-Euro-Jobs“ beim Bezirkserwerbslosenausschuss von ver.di Berlin (2007): Ein-Euro-Jobs, Zusatzjobs, MAE – Synonym für eine gescheiterte Reform, Berlin. Download:
http://erwerbslose.berlin.verdi.de/ein-euro-jobs_-_zusatzjobs_-_mae/data/eejbxv09.pdf
- Argyris, D./Schön, A (2002): Die lernende Organisation. 2. Auflage, Stuttgart.
- Armbrorst, Christian (2008): Die Bedarfsgemeinschaft: Vor- und Nachteile für die Hilfebedürftigen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1, S. 20-28.
- Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (Hg.) (2004): Der ungleiche Kampf um das Lebenslange Lernen. Berlin/Münster.
- Baethge-Kinsky, Volker (2010): Neudefinition der „bürgerlichen Grundbildung“ und gefährdete Bildungsteilhabe. In: Bartelheimer, Peter/Fromm, Sabine (Hg.): Berichterstattung zur sozio-ökonomischen Entwicklung in Deutschland – Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht. Wiesbaden, S. 22-43 (im Erscheinen).
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra/Aust, Judith, Müller-Schoell, Till (2008): Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte. OBS-Schriftenreihe, Heft 55. Frankfurt/Main.
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Wolf, Andreas/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007 Nürnberg. Download unter:
<http://www.iab.de/de/185/section.aspx/Publikation/k071207a03>
- Baethge-Kinsky, Volker/Wagner, Alexandra (2007): Zur Umsetzung des „Gender-Mainstreaming“ in der wissenschaftlichen Evaluation der Hartz-Gesetze I bis III. In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster, S. 94-109.
- Bahn Müller, Reinhard/Faust, Michael (1992): Das automatisierte Arbeitsamt. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und Wirkungen des Technikeinsatzes, Frankfurt/New York.
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta (2008): „Eher ein Randbereich“? Beobachtungen zu Genderfragen der Fallbearbeitung bei drei SGB II-Trägern. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula: Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Evangelische Akademie Loccum, S. 167-195.
- Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor, HBS-Arbeitspapier 102, Düsseldorf.
- Becker, Irene (2008a): Von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II: Verteilungswirkungen des Systemwechsels. Referat auf dem Workshop „Wer wird aktiviert – und warum (nicht)?“

Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II“ am 29./30. September 2008 in Loccum.

Becker, Irene (2008b): Gutachten laut Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008 zu den Beweisfragen 14 bis 17 im Rahmen der Beweiserhebung über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II sowie weitere Wirkungen des SGB II. Riedstadt. In:

[http://www.boeckler.de/pdf/fof_gutachten_becker_2009.pdf – gesichtet am 3.5. 2009].

Becker, Irene/Hauser, Richard (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reformen. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69. Berlin.

Beckmann, P./Blien, U./Brinkmann, C./Dietrich, H./Feil, M./Koch, S./Konle-Seidl, R./Promberger, M./ Rudolph, H./Stephan, G. (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick, IAB-Forschungsbericht Nr. 6, Nürnberg.

Bernhard, Sarah; Wolff, Joachim (2008): [Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung](#). Nürnberg: 8 S.; 1410 KB Reihe/Serie: IAB-Kurzbericht Nr. 05/ 2008.

Berghahn, Sabine/Künzel, Annegret/Rostock, Maria/Wersig, Maria/Asmus, Antje/Reinelt, Julia/ Liebscher, Doris/Schneider, Julia (2007): Ehegattenunterhalt und sozialrechtliches Subsidiaritätsprinzip als Hindernisse für eine konsequente Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung. Kurz- und Mediumfassung des Abschlussberichtes. Berlin. Freie Universität Berlin.

Bertelsmann Stiftung (2002): Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Positionspapier. Gütersloh.

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Positionspapier2706.pdf>.

Betzelt, Sigrid (2008a): Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit. Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV“. In: Zeitschrift für Sozialreform Jg. 54, H. 3: 305-327.

Betzelt, Sigrid (2008b): Was braucht die Forschung – was bietet die Statistik? Probleme der gendersensiblen Datenerfassung und -aufbereitung. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/ Rust, Ursula: Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Evangelische Akademie Loccum: 43-50.

Betzelt, Sigrid (2009): Zwischen Re-Familialisierung und Re-Kommodifizierung: Die ‘Grundversicherung für Arbeitsuchende’ und ihre Wirkungen im Haushaltskontext. Manuskript.

Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R./Waller, M. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung, H.3 u.4 2006. Nürnberg, S. 365-390.

Bogedan, Claudia/Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner (Hg.) (2009a): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden.

Bogedan, Claudia/Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner (2009b): Arbeitsmarktpolitik – ein emanzipatorisches Projekt in der sozialen Marktwirtschaft. In: Bogedan, Claudia/Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner: Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 269-281.

Boockmann, Bernhard (2009): Mikroökometrische Wirkungsanalyse der Leistungserbringung im SGB II. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation der Experimentierklausel. Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 69-90

- Brenke, Karl (2007): Erfolgreiche Arbeitssuche weiterhin meist über informelle Kontakte und Anzeigen, DIW-Wochenbericht, Vol. 74 (20/2007), S. 325-331.
- Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.) (2006): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg.
- Brinkmann, C./Stephan, G. (2006): Aufbruchstimmung? Frischer Wind im „Evaluationsgeschäft“. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 101-112.
- Bruckmeier, Kerstin/Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und des Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB Discussion Paper No. 24: Nürnberg.
- Brussig, Martin/Knuth, Matthias (2009): Beschäftigungsfähigkeit: Messkonzept und Ansatzpunkte für arbeitsmarktpolitische Interventionen. In: Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 47-68.
- Buchholz, K. (2008): Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung? Interaktions- und professionssoziologische Perspektiven. Bielefeld.
- Büttner, T. (2008): Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit. In : Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg.41, H.1, S. 25-40.Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Betreuungsstufen SGB II, Arbeitshilfe zur fachlichen Unterstützung und Umsetzung in VerBIS 2.71, Stand: April 2007. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008): Leitfaden Handlungsprogramme Arbeitnehmer, Stand Juni 2008. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Flächeneinführung 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 04/2009. Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/11488. Berlin. In:
- [http://www.bmas.de/coremedia/generator/31066/property=pdf/f390__forschungsbericht.pdf – gesichtet am 30.8.2009].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Grundkonzeption und Verfahren, Berlin. 13. Juli.
- COMPASS/IMU/SÖSTRA/PIW/Universität Hamburg (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Berlin, Bremen, Hamburg
- Council of Europe (Europarat) (1998): Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practice. Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg. In:
- [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-MS_98_2rev_E.pdf – gesichtet am 30.8.2009].
- Daseking, C./Freier, J. et al. (2008). Wer nicht spurt, kriegt kein Geld. Sanktionen gegen Hartz-IV-Beziehende – Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen. Berlin.

http://www.amrande.de/pdfs/broschuere_zu_sanktionen_2008_11_24.pdf – gesichtet am 8.6.2009

Deeke, Axel (1998): Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Referat auf der 1. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) am 24.9.1998 in Köln.

Deeke, Axel (2006): Begleitende Programmevaluation – Chancen und Risiken von Programmkritik. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 115-129.

Deeke, Axel/Kruppe, Thomas (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht 1/2003. Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2002): „Entschließungsantrag zur dritten Beratung des Entwurfs eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache, 15/98, Bonn.

Deutscher Bundestag (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 16/11488, Berlin.

Deutscher Landkreistag (2008): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): Neuvermessung des Existenzminimums. Pressemitteilung des Deutschen Vereins vom 19.3.2004. <http://www.deutscher-verein.de/02-presse/2004/maerz2004/existenzminimums/?searchterm=Neuvermessung> – gesichtet am 24.3.2008

Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (2007): Erstes Positionspapier des Deutschen Vereins zur Neuausrichtung der Bedarfsgemeinschaft im SGB II. Berlin. In: [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2007/pdf/Erstes_Positionspapier_zur_Neuausrichtung_der_Bedarfsgemeinschaft_im_SGB_2], gesichtet am 28.07.08].

Eichhorst, Werner (2006): Formulierung und Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Eine Policy-Analyse. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 39-57.

Engelen-Kefer, Ursula (2005): Die Hartz-Gesetze – eine Zwischenbilanz des DGB, Thesenpapier für die Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen, 8. Februar 2005, Bremen.

Europarat/Berichterstattergruppe für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern: Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken. Schlussbericht über die Tätigkeit der Group of Specialists on Mainstreaming (EGS-MS). GR-EG (98) 1. Mai 1998. (Deutsche Übersetzung: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz, Wien).

Fertig, M./Kluve, J./Schmidt, C. M./Apel, H./Friedrich, W./Hägele, H. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept, Berlin.

von zur Gathen, M./Martens, R. (2007). Empirische Beiträge zur aktuellen Diskussion über Kinderbetreuung und Familientransfers. Berlin, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/01_aktuell/ticker/2007/2007_04_03_dpww_familie.pdf

Gazier, Bernard (2001): Beschäftigungsfähigkeit: Ein komplexer Begriff. In: Weinert, Patricia/ Michèle Baukens/Patrick Bollérot/Marina Pineschi-Gapenne/Ulrich Walwie (Hg.): Beschäftigungsfähigkeit: Von der Theorie zur Praxis, Berlin, S. 19-46.

- Grimm, Natalie (2009): Geschlechtsspezifische Verteilungswirkungen des SGB II beim Zugang zu Leistungen. Kommentar. In: Sigrid Betzelt, u.a.(Hg.): Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, 2009; S. 99-108
- Gronbach, Sigrid (2009): Soziale Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik – von der Verteilung zur Teilhabe. in: Bogedan, Claudia/Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 35-46.
- Hagen, T./Spermann, A. (2004): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Baden-Baden.
- Harald Thomé: <http://www.harald-thome.de/>
- Hartz, P. u. a. (2002). Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Henke, Jutta/Henkel, Dieter/Nägele, Barbara/Pagels, Nils/Wagner, Alexandra (2009): Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration Suchtkranker ins Erwerbsleben im Rahmen des SGB II. Abschlussbericht. Berlin. Download:
http://www.bmg.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Drogen-Sucht/Drogen_20und_20Sucht_20allgemein/Abschlussbericht_20Erhebung_20Praxis_20Integration_20Suchtkranker_20in_20Erwerbsleben,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Abschlussbericht%20Erhebung%20Praxis%20Integration%20Suchtkranker%20in%20Erwerbsleben.pdf
- Heyer, Gerd (2009): Die wichtigsten Ergebnisse der 6c-Evaluierung aus Sicht des BMAS. In: Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 13-23.
- Hielscher, Volker/Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin.
- Hofmann, Bernd/Oertel, Martina (2008): Was bietet die Statistik? Das bietet die BA. Machbarkeitsprüfung einer Wunschliste zur gendersensiblen Erfassung und Aufbereitung von SGB II-Daten. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula: Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Evangelische Akademie Loccum: 51-66.
- Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. IAB-Discussion Paper 24. IAB-Discussion Paper. Nürnberg. download:
<http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp2409.pdf>.
- Holst, Elke/Schupp, Jürgen 2004: Gestiegene berufliche Mobilität geprägt von Frauen und Jüngeren, Erfolgreiche Arbeitssuche durch private Initiative, DIW-Wochenbericht, Vol. 79, 21/2004, S. 303-310.
- Horn, Gustav/Sturn, Simone/Tober, Silke/Truger, Achim (2010): Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2010. Geldpolitik, Finanzpolitik und Arbeitsmarktpolitik in diesem Jahr. Download: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_46_2010.pdf
<http://www.hartzkampagne.de/>
http://www.hartzkampagne.de/pdfs/konzept_eej_ersetzen_kurzfa_2006_07_11.pdf
http://www.hartzkampagne.de/pdfs/konzept_eej_ersetzen_lang_2007_09_23.pdf
- Hujer, R./Thomsen, S. L. (2006): Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3, S. 329-345.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2008): Schlussbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“. Mannheim/Tübingen.

Institut Arbeit und Qualifikation/Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt/Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität (2007): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Jahresbericht 2007 des Gender-Projekts. Kurzfassung. Duisburg-Essen/Berlin/Marburg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)/sinus Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH/ Alexander Kritikos (Gesellschaft für Arbeitsmarktaktivierung GfA)/infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1e: Existenzgründungen (Schlussbericht). Nürnberg/Berlin/Bonn/München.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zur Arbeitsmarktpolitik. Erstellung einer Vorstudie. Abschlussbericht vom 14.11.2003. Köln und Essen.

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso)/Ochs, Peter (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Saarbrücken.

Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München/Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche, München/Mannheim.

isr/infas/wzb (2008a): Abschlussbericht Mai 2008 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“. Untersuchungsfeld II: Implementations- und Governanceanalyse. Berlin/ Bonn/Frankfurt a. M.

isr/infas/wzb (2008b): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Methodenhang zum Abschlussbericht. Berlin/Bonn/Frankfurt a.M..

IZA/DIW/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. 13

Jann, W./Schmid, G. (Hg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Jozwiak, E./Wolff, J. (2007): Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht 24/2007. Nürnberg.

Kaltenborn, B./Knerr, P./Kurth-Laatsch, S. (2004), Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27, Berlin.

Kaps, Petra; Schütz, Holger (2007): Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internatio-

naler Erfahrungen. Berlin: 65 S.; 243 KB Reihe/Serie: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Discussion papers SP 1 Nr. 2007-101.

- Kluge, Jochen (2009): Grenzen und Möglichkeiten von makroökonomischen Wirkungsanalysen im SGB II Bereich. In: Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 121-124.
- Knerr, P. (2003): Hartz-Evaluierung: Synopse der beiden Vorstudien zur Evaluierung der Wirksamkeit der Instrumente, unveröffentlichte Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, unter Mitarbeit von Bianca Gabrielli und Bruno Kaltenborn, 27. November Berlin.
- Knuth, Matthias (2007): Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. In: Rudolph, Clarissa/ Niekant, Renate: Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Erfahrungsberichte, Analysen und Bewertung der bisherigen Umsetzung. Münster.
- Knuth, M./Brussig, M. (2006): „Hartz-Kommission“: Thesen zu den wissenschaftlichen Grundlagen der Reformvorschläge. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 89-100.
- Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, J. (Hg.) (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Bielefeld.
- Kühl, Jürgen (2009): Zum Verhältnis von Wissenschaft und Arbeitsmarktpolitik. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Lange, Joachim (Hg.) (2009): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum.
- Ludwig-Mayerhofer, W./Behrend, O./Sondermann, Ariane (2009) Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz.
- Lutz, B. (2006): Wirkungsforschung und Politikberatung. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 375-384.
- Martens, R. (2004). Expertise. Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. P. W. G. (Hg.). Berlin: 9-50.
- Martens, R. (2006). Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Expertise. Berlin.
- Martens, R. (2006). Kurzexpertise. Der Abstand zwischen Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld und unteren Arbeitnehmerinnen einkommen: Ergebnisse für die ab 2007 geplante Regelsatzverordnung der Bundesregierung und den Paritätischen Vorschlag eines fairen und sozial gerechten Regelsatzes 2006. Berlin, Der Paritätische Wohlfahrtsverband.
- Möller, Joachim/Walwei, Ulrich/Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß (2009): Der Arbeitsmarkt hat profitiert. Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. IAB-Kurzbericht 29. IAB-Kurzbericht. Nürnberg. IAB. Download: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2909.pdf>
- Ombudsrat (2006): Grundsicherung für Arbeitssuchende. Schlussbericht. Berlin.
- Penz, R. (2006): Evaluation im aktivierenden Sozialstaat. Normative Überlegungen zur Aufgabe der Wirkungsforschung am Beispiel der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende. In: Brinkmann, C./ Koch, S./Mendius, H. G. (Hg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung? BeitrAB 300, Nürnberg, S. 19-38.

- Promberger, Markus (2009): Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz. In: WSI-Mitteilungen Heft 11: 604-611.
- Rambøll Management GmbH/con_sens (2008): Benchmarking der 69 Optionskommunen. Berichtsjahr 2008, Berlin und Hamburg. Download: <http://kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/presstexte/presstexte-2009/pt-09-03-19a-a1.pdf>
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Teil 1, Essen.
- Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (2009): Empfehlungen aus der Praxis zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit. Änderungsvorschläge für die Bereiche Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V). download: http://www.harald-thome.de/media/files/Richterempfehlungen-C56453956_L20.pdf – gesichtet am 22.8.2009.
- Rosemann, Martin/Dann, Sabine/Hamacher, Christine/Strotmann, Harald (2009): Organisationserhebung, Matching und Stichprobe. In: Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 25-46.
- Rostock, Petra/Wersig, Maria/Künzel, Annegret (2007): Frauen diskriminierend oder geschlechterpolitisch konzeptionslos? Geschlechtsspezifische Auswirkungen von Hartz IV. In: Berghahn, Sabine: Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden: Nomos. S. 305-322.
- Rust, Ursula (2009): Aktivierende und geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik – den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ist erst noch Rechnung zu tragen. In: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes – djbZ 12. Jg., H. 3 (im Erscheinen).
- SAMF/IAB/FES (2005): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? – Zusammenfassung der Diskussion auf der Fachtagung der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e. V. und des IAB in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Arbeitskreis Arbeit und Soziales am 24./25.2.2005 in der FES in Bonn.
- Schmid, G. (2003): Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das „Bündnis für Arbeit“ und die „Hartz-Kommission“. In: Range, Stefan/Schmid, Günther (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Münster, S. 68-86.
- Schmid, G. (2007): Evaluation der Arbeitsmarktpolitik – Ein Schritt vor und zwei zurück? In: WSI-Mitteilungen 3, S. 106.
- Schneider, Hilmar (2009): Sind ARGEN wirklich besser? Anmerkungen zur Evaluation der Betreuungsorganisation im Bereich der Grundsicherung. In: Lange, Joachim (Hg.): SGB II – Die Lehren aus der Evaluationsforschung nach § 6c, Loccumer Protokolle 90/09, Loccum, S. 91-106.
- Seligmann, M. (2006). Weder Sozialmissbrauch noch Leistungsexplosion. Expertise im Auftrag des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche im Rheinland zur Unhaltbarkeit der These von der Kostenexplosion im SGB II und zum tatsächlichen Finanzspielraum für notwendige Hilfeleistungen. Düsseldorf, Diakonie. <http://www.flegel-g.de/Diakonie-studie.pdf>
- Sellach, Brigitte/Enders-Dragässer, Uta/Baer, Susanne/Kuhl, Mara/Kreß, Brigitta (2003): Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung, Frankfurt/M./Berlin.

- Senatsverwaltung für Justiz Berlin (2009): Länder-Arbeitsgruppe „Maßnahmen zur Verminderung der Belastung und zur Effizienzsteigerung der Sozialgerichte“. Empfehlungen. Berlin.
- Spindler, Helga (2008): Fordern und Fördern zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Jg. 39, Heft 1, S. 70-80.
- Spindler, Helga (2009): War die Hartz-Reform auch ein Bertelsmann Projekt? In: <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=4212>. Institut Arbeit und Qualifikation/Zentrum für Türkeistudien/Team Dr. Kaltenborn – Wirtschaftsforschung und Politikberatung/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Emnid, TNS (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. BMAS (Hg.) Forschungsbericht 395. Berlin. Download:
- http://www.bmas.de/portal/39960/f395__forschungsbericht.html Institut Arbeit und Qualifikation/ Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt/GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, (2009): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Forschungsbericht Duisburg, Berlin und Marburg. In:
- http://www.bmas.de/portal/40200/property=pdf/f396__forschungsbericht.pdf
- Steffen, Johannes (2009): Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Erforderliche Bruttoentgelthöhen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II. Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen. In:
- [<http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/dukumente/2009-08-03%20bedarfsdeckende%20Bruttoentgelte.pdf> – gesichtet am 22.8.2009].
- Trube, Achim/Wohlfahrt, N. (2002): Zur Güte von Gutachten – Eine Einschätzung der wissenschaftlichen Seriösität von Reformkonzepten der aktivierenden Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik, download:
- http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_kommission/analysekritik/2002_10_00_trube_wohlfahrt.pdf
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin/Bonn.
- Wolf, Andreas (2007): Bundessozialgericht: Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft überprüfen! Zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 7.11.2006 (B 7b AS 8/06 R). In:
- [http://monapoli.de/Konstrukt_Bedarfsgemeinschaft_ueberpruefen.pdf, gesichtet am 18.7.08].
- Wunsch, Conny/Lechner, Michael. (2007): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent General West German Labour Market Programmes. IZA Discussion paper 2800. Bonn.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2003): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Konzeption. Projekt Nr. 14/03. Endfassung an das BMWA vom 18.11.2003. Mannheim.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Institut für Arbeit und Technik (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung. Schlussbericht. Mannheim/ Nürnberg/Gelsenkirchen.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Institut Arbeit und Qualifikation/TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelasse-

ner kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Abschlussbericht. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.