

## **Zweifelhafter Nutzen**

### **Sinn und Unsinn der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

**Werner Eichhorst und Klaus F. Zimmermann**

In Deutschland gibt es etwa 60 bis 90 Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die 2006 rund 15 Mrd. Euro gekostet haben. Dabei lassen wissenschaftlich fundierte Erfolgsbewertungen stark daran zweifeln, ob sich diese Maßnahmen positiv auf die Beschäftigung auswirken. Bislang liegen erst für ein Drittel der Ausgaben solide Kosten-Nutzen-Analysen vor, nachdem die Bundesregierung erstmals eine systematische Evaluation in die Wege geleitet hat. Nur vier der evaluierten Arbeitsmarktinstrumente können nach den Studien des "Instituts zur Zukunft der Arbeit" und anderer Forschungseinrichtungen als erfolgreich gelten. Kaum ein Drittel aller Ausgaben wirkt wissenschaftlich gesichert positiv.

Dieser Befund stellt der aktiven Arbeitsmarktpolitik kein gutes Zeugnis aus. Zwar ist die Evaluation als Fortschritt zu betrachten. Auch sind die Ausgaben zwischen 2002 und 2006 - nicht zuletzt als Folge der Hartz-Reformen - von 22 auf 15 Mrd. Euro geschrumpft. Das ist angesichts der von der Forschung aufgezeigten Bedenklichkeit vieler Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik sicher ein Erfolg, doch es ändert nichts daran, dass der Nutzen der meisten Instrumente allzu offensichtlich unklar ist.

So entfielen im Jahr 2002 lediglich 56 % der Ausgaben auf Maßnahmen, für die Studien mit Belegen für ihre Wirksamkeit vorlagen. Positive Effekte waren dabei aber nur für bescheidene 6 % der Ausgaben anzunehmen (Eingliederungszuschüsse). Widersprüchliche Befunde lagen für 36 % der Ausgaben vor (Förderung der beruflichen Weiterbildung und der selbstständigen Tätigkeit). Rund 14 % der Ausgaben gingen mit klar negativen Effekten einher (ABM).

Nach den Hartz-Reformen haben sich in dieser Bilanz starke Veränderungen ergeben. Vor allem aber ist die Belastbarkeit der wissenschaftlichen Studien dank der Bereitstellung entsprechender Daten erheblich besser geworden. Immerhin 28 % der Ausgaben sind nun mit größerer Sicherheit als wirksam einzuschätzen, obwohl es noch zu früh ist, um Langzeiteffekte der durchgeführten Maßnahmen zu bewerten.

Sie verteilen sich auf diese vier Instrumente: (1) Eingliederungszuschüsse, also befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, (2) Maßnahmen der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung, (3) Vermittlungsgutscheine und (4) Förderung der selbstständigen Tätigkeit. Zugleich ging der Anteil negativ einzuschätzender Maßnahmen auf 1,5 % zurück (ABM und Personal-Service-Agenturen). Unklare oder neutrale Befunde zeigen sich bei 1,9 % der Ausgaben (Transferleistungen und Beauftragung Dritter). Allerdings ist anzufügen, dass stolze zwei Drittel aller Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (10 Mrd. Euro in 2006) noch nicht auf ihre Wirksamkeit untersucht wurden. Dazu gehören Aufwendungen für Behinderte und Jugendliche mit 16,3 bzw. 11,2 % (2,4 bzw. 1,7 Mrd. Euro) aller Ausgaben sowie die Altersteilzeit (1,3 Mrd. Euro bzw. 8,4%). Noch in den Anfängen steckt die Evaluation der Instrumente für Langzeitarbeitslose, die 2006 mit 3,8 Mrd. Euro ein Viertel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausmachten.

Indessen treten auch bei positiv bewerteten Maßnahmen Mitnahmeeffekte auf, etwa bei der Förderung selbstständiger Tätigkeit. Hier wird zum Teil Beschäftigung gefördert, die es ohnehin gäbe. Bei der beruflichen Weiterbildung ist noch nicht definitiv geklärt, wie positiv diese Effekte auf längere Sicht sind.

Im Übrigen kann selbst bei unterstellten positiven Wirkungen von Instrumenten der Verzicht auf ihren Einsatz zu einer gesamtwirtschaftlich größeren Wohlfahrt führen, wenn die negativen Entzugseffekte durch die Finanzierung der Instrumente zu groß sind. Auch dies gilt es beim Einsatz der Mittel zu bedenken. Dass der Maßnahmenkatalog im Sozialgesetzbuch III zu lang ist und stark beschnitten werden sollte, wird kaum noch bestritten. Eine Fokussierung auf die vier nachweisbar wirksamen Maßnahmen ist überfällig. Zu warnen ist jedoch vor voreiligem neuem Bürokratismus. Eine gesetzliche Detailregelung ist nicht notwendig, sofern den Akteuren vor Ort mehr Experimentierfreiheit zugestanden wird. Dies lässt sich am besten durch den Übergang zu einer klaren Ergebnis- und Budgetverantwortung erreichen. In einem solchen System setzen sich die wirksamsten Maßnahmen von selbst durch. Den Interessen der Arbeitssuchenden wäre so am besten gedient!

Dr. Werner Eichhorst, Senior Research Associate, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, Direktor des IZA.

**Tabelle**

<b>Ausgaben für aktive Arbeit</b>			<b>Ausgaben für aktive Arbeits</b>	
<b>Nicht evaluierte Maßnahmen</b> <i>darunter</i>			<b>Nicht evaluierte Maßnahmen</b> <i>darunter</i>	
<i>Leistungen für Behinderte</i>			<i>Leistungen für Behinderte</i>	
<i>Leistungen für Jugendliche</i>			<i>Leistungen für Jugendliche</i>	
<i>Altersteilzeit</i>			<i>Altersteilzeit</i>	
			<i>Maßnahmen nach SGB II</i>	
<b>Evaluierte Maßnahmen</b>			<b>Evaluierte Maßnahmen</b>	
<b>Mit positiver Wirkung</b> <i>darunter</i>			<b>Mit positiver Wirkung</b> <i>darunter</i>	
<i>Eingliederungszuschüsse</i>			<i>Förderung beruflicher Weiterbildung</i>	
			<i>Überbrückungsgeld</i>	
			<i>Existenzgründungszuschuss</i>	
			<i>Eingliederungszuschüsse</i>	
<b>Mit negativer Wirkung</b> <i>darunter</i>			<b>Mit negativer Wirkung</b> <i>darunter</i>	
<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>			<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>	
<i>Strukturanpassungsmaßnahmen</i>			<i>Strukturanpassungsmaßnahmen</i>	
			<i>Personal-Service-Agenturen</i>	
<b>Mit keiner oder unklarer Wirkung</b> <i>darunter</i>			<b>Mit keiner oder unklarer Wirkung</b> <i>darunter</i>	
<i>Förderung beruflicher Weiterbildung</i>			<i>Transferleistungen</i>	
<i>Überbrückungsgeld</i>			<i>Beauftragung Dritter</i>	
<i>Beauftragung Dritter</i>				