

Bartelheimer, Perter; Wagner, Alexandra

## Working Paper

Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor: Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV)

Arbeitspapier, No. 102

## Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Bartelheimer, Perter; Wagner, Alexandra (2005) : Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor: Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV), Arbeitspapier, No. 102, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116562>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Peter Bartelheimer • Alexandra Wagner*

***Machbarkeitsstudie  
Arbeitsmarktmonitor***

**Arbeitspapier 102**

# **Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor**

**Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung  
der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV)**

*Peter Bartelheimer*

*Alexandra Wagner*

### **Dr. Peter Bartelheimer**

Studium der Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Politik an der FU Berlin,  
Berufstätigkeit als Journalist und freiberuflicher Publizist,  
wissenschaftlicher Mitarbeiter an verschiedenen sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituten sowie im Hessischen Landtag,  
Arbeitsschwerpunkte Sozialberichterstattung, Armut und soziale Ungleichheit, Arbeitsmarktpolitik,  
seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI) e.V. an der Georg-August-Universität Göttingen,  
zuletzt Koordinator des Instituteverbands Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands.

### **Dr. Alexandra Wagner**

Studium an der Leningrader Staatlichen Universität, Promotion an der Akademie für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED,  
bis 1989 im Bereich der Parteienforschung tätig, seit Anfang der 90er Jahre in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitforschung,  
1992 bis 1995 wissenschaftliche Referentin am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI), 1995 bis 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (IAT), seit 2001 Geschäftsführerin von FIA – Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt mit Sitz in Berlin.

## **Impressum**

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**  
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefon: (02 11) 77 78-108  
Fax: (02 11) 77 78-283  
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Erika Mezger, Leiterin der Abteilung Forschungsförderung  
Best.-Nr.: 11102  
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Juni 2005  
€ 10,00

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkung</b>	<b>5</b>
<b>1. Bedeutung der Hartz-Gesetze und Fragestellungen für ein Monitoring</b>	<b>7</b>
<b>2. Bedarfsabschätzung für ein Arbeitsmarktmonitoring</b>	<b>11</b>
2.1 Arbeitsmarktstatistik	11
Änderungen im sozialstatistischen Konstrukt der Arbeitslosigkeit	11
Arbeitsmarktbeobachtung mit Umfragedaten	12
Bessere Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit	14
Integrationsprobleme der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik	15
Probleme und Defizite	16
2.2 Wirkungsforschung	16
Hartz-Evaluation durch das BMWA	16
Evaluation der kommunalen Option im SGB II durch BMWA und Länder	19
Wirkungsforschung des IAB	20
Probleme und Defizite	20
2.3 Politisches Monitoring	24
Bundesregierung: Hauptsteuerungsgruppe und Ombudsrat	24
Bundesländer im Monitoring	25
Wohlfahrtsverbände im Monitoring	25
Gewerkschaften im Monitoring	26
Kommunen im Monitoring	26
Probleme und Defizite	27
2.4 Informationsplattformen im Internet	28
Offene Websites	28
Geschlossene Foren	28
Probleme und Defizite	28
2.5 Gewerkschaften als „Stakeholder“ im „Arbeitsmarkt nach Hartz“	29
<b>3. Umrisse eines wissenschaftsgestützten Monitoring- und Transferprojekts</b>	<b>31</b>
3.1 Ein Projekt besonderen Typs	31
Wissenschaftsgestütztes Monitoring und interessengeleiteter Informationstransfer	31
Zwischen Monitoring und Evaluation	32
Qualitatives und quantitatives Monitoring	33
3.2 Gegenstandsbereich und Analyserahmen des Monitorings	33
Die neue Arbeitsmarkgesetzgebung	33
Beobachtungsbereiche und Querschnittsthemen	34
3.3 Adressaten des Informationstransfers	37
3.4 Adressatenorientierung des Informationstransfers	37
3.5 Informationsbasis	39
Expert/inn/engruppe für qualitatives Monitoring	39
Datenzugänge für quantitatives Monitoring	41
Sekundärauswertungen der Wirkungsforschung	41
Forschungsprojektenetz	41
3.6 Informationsplattform und Transfermedien	42
<b>4. Literatur</b>	<b>43</b>
<b>Selbtdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung</b>	<b>47</b>



# Vorbemerkung

Im Oktober 2004 beauftragte die Hans-Böckler-Stiftung das Soziologische Forschungsinstitut (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen damit, die kurzfristige Machbarkeit eines wissenschaftsgestützten Monitorings zur Neuausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu untersuchen. Die Studie sollte klären, was ein solches Monitoring leisten müsste, welche Formen des Informationstransfers insbesondere Vertreter/inn/en der Arbeitnehmerseite in Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsorganen sowie andere arbeitnehmer- und gewerkschaftsnahen Akteur/inn/en dabei unterstützen könnten, die Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze im Rahmen der Agenda 2010 kritisch zu begleiten, und wie kurzfristig es in 2005 begonnen werden könnte.

Durch Expert/inn/engespräche sollte ermittelt werden, wo die wichtigsten Informationsbedarfe dieser Zielgruppe liegen, welche Informationsquellen regelmäßig genutzt werden können, und wie eine „Expert/inn/engruppe“ zusammengesetzt sein muss, auf die sich ein Monitoring stützen würde. Die Wirkungsforschung zu den „Hartz-Gesetzen“, die vor allem in der Verantwortung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) stattfindet, sollte darauf hin bewertet werden, an welchen Kriterien und Fragestellungen sie sich orientiert. Dabei sollte auch geklärt werden, zu welchen absehbaren Untersuchungslücken zusätzlicher Forschungsbedarf besteht. Öffentlich zugängliche statistische Daten sollten darauf hin untersucht werden, anhand welcher Kennzahlen sich Wirkungen der neuen Gesetze auch ohne „exklusiven“ Datenzugang beobachten lassen.

Das Projekt wurde am SOFI von Dr. Peter Bartelheimer bearbeitet. Kooperationspartnerin war Dr. Alexandra Wagner vom Berliner Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA).

Im ersten Abschnitt dieser Expertise wird erörtert, welche Bedeutung die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik für das arbeitsmarktnahe System sozialer Sicherung in Deutschland hat. Der zweite Abschnitt stellt Entwicklungen und Probleme im Bereich der Arbeitsmarktstatistik, der Wirkungsforschung, des politischen Monitorings und der Informationsinfrastruktur dar, die den Bedarf nach einem wissenschaftsgestützten Monitoring und Informationstransfer begründen können. (Entwicklungen sind in diesem Abschnitt bis März 2005 berücksichtigt.) Im dritten Abschnitt werden die Grundzüge eines neuartigen Projekts zum wissenschaftsgestützten Informationstransfer umrissen, das Elemente des Monitorings, der Metaevaluation und der Berichterstattung miteinander verbindet.



# 1. Bedeutung der Hartz-Gesetze und Fragestellungen für ein Monitoring

Mit Jahresbeginn 2005 ist mit dem SGB II auch das letzte der vier „Hartz-Gesetze“ zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes in Kraft getreten, mit denen die Bundesregierung im Rahmen der „Agenda 2010“ die Empfehlungen der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ umsetzen will. Diese Gesetze (vgl. hierzu 3.2) betreffen nicht allein Erwerbslose. Mit ihnen sind Richtungsentscheidungen für die künftige soziale Absicherung von Arbeitsmarktrisiken im deutschen Sozialstaat gefallen, die als größtes sozialpolitisches Experiment seit der Herstellung der deutschen Einheit bezeichnet werden können.

Abstimmungsprobleme zwischen bestimmten Formen der Flexibilität am Arbeitsmarkt und dem bundesdeutschen Modell sozialer Sicherung, also Probleme des „Mismatch zwischen dem institutionellen System des Arbeitsmarktes einerseits und demjenigen des Sozialleistungssystems (andererseits)“ (Klammer/Tillmann 2002: 16 f.), tragen seit Jahrzehnten zu beruflich-sozialer Gefährdung, materieller Armut und sozialer Ausgrenzung bei. Wie das Verhältnis von Flexibilität und sozialer Sicherheit künftig gestaltet werden kann, ist eines der zentralen Themen für die „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union zur „Modernisierung und Verbesserung des europäischen Sozialmodells“. Auch die Gewerkschaften, die Hans-Böckler-Stiftung (HBS) und das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) haben in den letzten Jahren Diskussionen über Lösungen geführt, die mehr „Flexicurity“, also neue Verknüpfungen zwischen der flexibleren Gestaltung der Erwerbsarbeit und der sozialen Sicherung schaffen können (Schmid 2002). Zuletzt schlug eine Expertise im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung die Orientierung an einem sozialpolitischen Leitbild vor, wonach die „derzeit noch scharf voneinander getrennten Bereiche der sozialen Sicherung und der sozialen Fürsorge“ zusammen zu ziehen und alle Bürgerinnen und Bürger auf das bisher nur in den Sozialversicherungen erreichte Niveau eines „effektiven und erwartungssicheren Schutzes“ zu heben seien (Lessenich/Möhring-Hesse 2004: 35). Im Folgenden soll kurz zusammengefasst werden, wie die „Hartz-Gesetze“ die Grundlage für solche Diskussionen verändern und warum sie die Möglichkeiten, Flexicurity-Lösungen für Risiken unsicherer Erwerbsbeteiligung weiter zu verfolgen, entscheidend einschränken.

Der „Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 22.02.2002, die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ (Hartz u.a. 2002) und die darauf folgende arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung (seit 2003 im Rahmen der „Agenda 2010“) haben eine schwer zu übersehende Vielzahl an Neuregelungen und Änderungen in fast allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik zur Folge. Ihre umfassende Darstellung ist nicht Gegenstand dieser Expertise (vgl. z. B. Wagner/Schuldt 2003, Jann/Schmid 2004, Kißler/Greifenstein 2004, Seifert 2005). Zwar lassen sich viele der Neuregelungen noch als „inkrementelle Reformpolitik“ im Rahmen des bundesdeutschen Arbeitsmarktregimes deuten. Und doch unterscheiden sich die „Hartz-Gesetze“ von früheren Änderungspaketen zum Arbeitsförderungsrecht. Sie verändern die Regulationsweise des Arbeitsmarkts stärker als der Übergang vom AFG zum SGB III im Jahr 1997. Mit ihnen wurden zwei Richtungsentscheidungen durchgesetzt, die es rechtfertigen, von einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung zu sprechen. Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem ein großer Teil der Regelungen gewidmet ist und der einen großen Teil der Energie der arbeitsmarktpolitischen Akteure bindet, erlangt erst im Zusammenhang mit diesen Richtungsänderungen seine sozialpolitische Bedeutung.

*Erstens* zielen die „Hartz-Gesetze“ darauf ab, den Bestand an gemeldeter, d.h. sozialstaatlich wahrgenommener Arbeitslosigkeit unabhängig vom makroökonomischen Umfeld, also auch ohne Beschäftigungszuwächse, durch Beeinflussung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens Arbeitssuchender zu verringern. Der Übergang von einer aktiven zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik (vgl. Koch/Walwei 2005, Konle-Seidl 2005) soll den Bestand an gemeldeter Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der individuellen Dauer von Arbeitslosigkeitsphasen senken. Vorrangig soll dies durch raschere Besetzung

offener Stellen aufgrund besserer Vermittlung und erhöhter Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden erreicht werden, aber auch die Abmeldung sogenannter „unechter“ Arbeitsloser aus der Statistik dient diesem Ziel. Die Entscheidung, Arbeitslosigkeit nur noch auf der Mikroebene individuellen Verhaltens zu bearbeiten, individualisiert das gesellschaftliche Problem der Unterbeschäftigung radikal. Bearbeitet wird nicht mehr eine gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslücke. Vielmehr sollen Defizite persönlicher Beschäftigungsfähigkeit durch Maßnahmen der Eingliederung in ein Beschäftigungssystem ausgeglichen werden, das selbst kaum noch Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Intervention ist. Dieser Politikwechsel, der bereits 1998 mit der Neufassung des Zielkatalogs für Arbeitsförderung im SGB III begann und 2002 mit dem Job-AQTIV-Gesetz weiter vorangetrieben wurde, ist mit der Fürsorgelogik des SGB II endgültig vollzogen. Er geht einher mit einer skeptischen Kosten-Nutzen-Einschätzung klassischer Instrumente der Arbeitsförderung, insbesondere direkt Beschäftigung schaffender Maßnahmen, aber auch teurer Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung. Die Skepsis ist zum Teil darin begründet, dass der Nutzen von Arbeitsförderung überwiegend an engen Kriterien der unmittelbaren Wiedereingliederung in ungeforderte Beschäftigung gemessen wird und indirekte sowie langfristige Effekte unterschätzt werden.

*Zweitens* wird mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum SGB II, das sich im wesentlichen am materiellen und sozialrechtlichen Niveau der Sozialhilfe orientiert bzw. dieses noch unterschreitet, eine bereits wirksame Tendenz zur Polarisierung sozialer Schutzrechte am Arbeitsmarkt sozialrechtlich festgeschrieben. Hartz IV schafft nicht ein System für alle Arbeitssuchenden, sondern stellt dem nun enger begrenzten Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ein nach dem Fürsorgeprinzip neu gestaltetes Leistungssystem (SGB II) gegenüber, welches fast jede Arbeit für zumutbar erklärt, den Leistungsbezug von der Einhaltung persönlicher Verhaltensanforderungen abhängig macht, die vom Leistungsträger im Rahmen verpflichtender Eingliederungsvereinbarungen einseitig festgelegt werden können, und bei Nichteinhaltung Sanktionsmöglichkeiten bis hin zur vollständigen Streichung der Leistungen zum Lebensunterhalt vorsieht. Diese „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ steht der Erwerbslosenfürsorge der Weimarer Republik näher als dem – in das SGB XII überführten – Bundessozialhilfegesetz und hat mit in den 90er Jahren diskutierten Reformkonzepten der Grundsicherung nur mehr den Namen gemeinsam. Die Trennung der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung in zwei gegeneinander abgegrenzte, in der konkreten Umsetzung oft auch räumlich getrennte Regelungsbereiche erschwert die Verwirklichung zweier sozialer Rechte: des Rechts auf wirtschaftliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit (§ 3 Abs. 2 SGB I) und auf grundsichernde Sozialleistungen (§ 9 SGB I) einerseits und des Rechts auf Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3 Abs. 2 SGB I) andererseits.

In der *materiellen Existenzsicherung* werden mit dem SGB II sozialstaatliche Spaltungslinien nach unten und nach oben vertieft. Für ihren Lebensunterhalt erhalten bedürftige Erwerbsfähige, die keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben, die steuerfinanzierte Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (Alg II), ihre nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen Sozialgeld.

- Da Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf dem Leistungsniveau der Sozialhilfe zusammengeführt wurden, bedeutet der Übergang von Lohnersatzleistungen, die sich noch am früheren Erwerbseinkommen orientierten, zur Sicherung des Existenzminimums nach einer scharfen Bedürftigkeitsprüfung, die Partnereinkommen und Ersparnisse bis auf einen geringen Rest sowie die Wohnkosten einbezieht, einen tiefen materiellen Abstieg. Nur nach Bezug von Arbeitslosengeld wird dieser Abstieg durch einen befristeten Zuschlag noch vorübergehend abgefedert.
- Die „Aussteuerung“ aus der Arbeitslosenversicherung wegen fehlender oder erschöpfter Versicherungsansprüche bringt nicht nur eine kurzfristige Einkommenseinbuße, sondern wird auch in biografischer Perspektive riskanter. Denn wer einmal in den Bezug von Alg II übergegangen ist, hat geringere Chancen als früher, wieder aus der Fürsorge in das Versicherungssystem aufzusteigen: Ansprüche hierauf können nur noch durch eine ausreichend lange versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit am „ersten Arbeitsmarkt“ erworben werden. Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsmöglichkeiten dagegen ermöglichen nun keine Rückkehr in die Arbeitslosenversicherung mehr.

- Zwar befinden sich Bezieher von Alg II bzw. Sozialgeld nach SGB II und Bezieher von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) nach SGB XII in Bezug auf die Leistungshöhe in der gleichen Situation: Die weitgehend pauschalierten Leistungen<sup>1</sup> sind für beide Gruppen so knapp bemessen, dass das staatlich garantierte Existenzminimum soziokulturellen Teilhabestandards immer weniger genügt (vgl. Martens 2004). Doch gleichzeitig wurde das letzte soziale Netz unterhalb der Arbeitslosenversicherung entlang der uralten Unterscheidung zwischen erwerbsfähigen und erwerbsunfähigen Hilfesuchenden neu aufgeteilt. Sozialhilfe für Nichterwerbsfähige (SGB XII) und Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) wurden zu besonderen Leistungssystemen verselbständigt.<sup>2</sup> Leistungsansprüche nach SGB II für bedürftige Erwerbslose sowie Geringverdiener ohne Versicherungsansprüche sind noch weniger rechtssicher als bisherige Sozialhilfeleistungen, da an unbestimmte Verhaltensanforderungen und Gegenleistungen („Fordern und Fördern“) gebunden, und sie lassen sich leichter stigmatisieren. Für Erwerbsfähige im Zuständigkeitsbereich des SGB II gilt das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe nicht mehr. Soziokulturelle Mindestnormen der Teilhabe sind für sie weniger verbindlich als für Leistungsberechtigte nach SGB XII, da die Geldleistung zeitweise abgesenkt werden oder ganz wegfallen kann. Bei der Bemessung der Leistungshöhe und bei der Gestaltung von Anreizen (Anrechnung von Erwerbseinkommen) und Sanktionen (Absenkung und Wegfall von Leistungen) kann sich daher das ökonomische Interesse an einer Senkung des Anspruchslohns im Niedriglohnsektor und an einer Subventionierung von Niedrigeinkommen durch lohnergänzende Fürsorgeleistungen ungehindert durchsetzen.

In der *Arbeitsförderung* gehen die Leistungen nach SGB II an einigen Stellen über den Versicherungsbereich hinaus. Weiter gehend sind die Ansprüche auf einen persönlichen Ansprechpartner, der Anspruch junger Erwachsener auf sofortige Vermittlung und die Möglichkeiten sozialintegrativer Leistungen (Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung). Zugleich aber ist in der engeren Zielbestimmung des SGB II bereits angelegt, dass Alg II nicht mehr als Suchförderung gewährt wird, die den Beziehenden Spielräume bei der Arbeitssuche lässt. Das SGB II sieht nicht mehr die Förderung individueller *Beschäftigungsfähigkeit* durch Qualifizierung (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB III) vor, sondern lediglich den Erhalt, die Verbesserung oder Herstellung der *Erwerbsfähigkeit* (vgl. § 1 Abs. 1 SGB II) mit dem Ziel, den Leistungsbezug durch Erwerbstätigkeit gleich welcher Art zu vermeiden, zu beseitigen, zu verkürzen oder zu vermindern. Bezieher/innen dieser Leistungen ist daher die Aufnahme jeder angebotenen Arbeit und die Teilnahme an jeder angebotenen Maßnahme zumutbar (§ 10 SGB II). Entsprechend schwächer fallen im SGB II die positiven Ansprüche auf Dienstleistungen zur Unterstützung der Erwerbsaufnahme und auf Fördermaßnahmen aus. „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ sind grundsätzlich Kann-Leistungen (§ 3 Abs. 1 SGB II). Zwar können viele Instrumente der Arbeitsförderung nach SGB III grundsätzlich auch Beziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende angeboten werden (vgl. § 16 Abs. 1 SGB II). Der Aussteuerungsbetrag aber, den die Bundesagentur beim Übergang von Versicherten zum Alg II zu zahlen hat, setzt für die Arbeitsagenturen einen fiskalischen Anreiz, von dieser Kann-Bestimmung keinen Gebrauch zu machen und ihre Fördermittel vorrangig für Arbeitslosengeldbezieher einzusetzen.<sup>3</sup> Faktisch beschränkt sich damit die Arbeitsförderung im Fürsorgebereich auf zwei besondere Instrumente: öffentlich-rechtliche Arbeitsgelegenheiten, die kein Beschäftigungsverhältnis begründen, mit einer Mehraufwandsentschädigung entgolten werden („Ein-Euro-Jobs“, vgl. § 16 Abs. 3 SGB II) und kaum zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen dürften, sowie das noch auszugestaltende Einstiegsgeld (§ 29 SGB II). Dass Arbeitsuchende im Geltungsbereich des SGB II nur noch Objekte der Fürsorge sind, zeigt sich im Konstrukt der verpflichtenden Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II), die das Verhalten der Leistungsberechtigten weitgehend festlegt. Sie ist nur der äußeren Form nach eine freie Ver-

---

1 Die neue Regelsatzverordnung nach § 28 SGB XII wirkt sich nicht nur auf den Bezug von Sozialhilfe bzw. von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aus, sondern auch auf den Bezug von Alg II sowie auf die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer.

2 Neben diesen stehen nun zwei weitere Sondersysteme der Grundsicherung: Leistungen für Flüchtlinge nach AsylbLG sowie der Kindergeldzuschlag.

3 Das Problem, dass Arbeitsmarktrisiken ungleich verteilt sind und daher in der Arbeitslosenversicherung Beitragszahler für die Förderung von Personen ohne Versicherungsansprüche aufkommen, wird durch diese Regelung nicht gelöst.

einbarung, da sie im Konfliktfall durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden kann, und da Ablehnung oder Nichteinhaltung die Absenkung und den Wegfall des Alg II nach sich ziehen (Henke 2004).

Lohnabhängige in Beschäftigungsverhältnissen, die annähernd der Schutznorm des Normalarbeitsverhältnisses entsprechen (einschließlich der Beschäftigten in versicherungspflichtiger Teilzeit) und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur in relativ kurzen Phasen der Sucharbeitslosigkeit wahrnehmen, sind von der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik nur in wenigen Bereichen direkt betroffen: etwa durch die Lockerung des Kündigungsschutzes, durch die erleichterte Befristung bei älteren Arbeitnehmern und durch die Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung. In diesem Arbeitsmarktsegment relativ stabiler Beschäftigung, in dem die große Mehrheit der abhängig beschäftigten westdeutschen Männer arbeitet, wird vor allem die Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld (auf maximal 12 Monate bzw. 18 Monate für Ältere ab 55 Jahren) als erhöhtes soziales Risiko wahrgenommen.

Unmittelbar von den Neuregelungen betroffen ist dagegen ein Arbeitsmarktsegment von erheblichem Umfang, zu dem nicht nur Erwerbslose, sondern auch Beschäftigte zählen: eine breite Zone flexibler, nicht standardisierter und im deutschen Sozialversicherungssystem so nicht abgesicherter Erwerbsbeteiligung, für die niedrige Einkommen, Wechsel von Beschäftigung, Maßnahmen der Arbeitsförderung, Bezugszeiten von Lohnersatzleistungen und leistungslose Nichterwerbszeiten sowie Kombinationen von Erwerbseinkommen und lohnergänzenden Sozialtransfers typisch sind, und in der unbefristete, sozialversicherte Beschäftigung entsprechend dem Normalarbeitsverhältnis die Ausnahme bildet. Dieses Segment, dem in Westdeutschland vielleicht ein Zehntel der Erwerbspersonen zugerechnet werden kann, umfasst in Ostdeutschland etwa ein Drittel der Erwerbsbevölkerung. In den neuen Bundesländern stellen die Neuregelungen zudem Muster sozialstaatlich geförderter „sekundärer“ Arbeitsmarktintegration in Frage, die in den 90er Jahren unter den besonderen Bedingungen der ostdeutschen Beschäftigungskrise entstanden und bislang dazu beitrugen, einen erheblichen Teil der Erwerbsbevölkerung bei anhaltender Unterbeschäftigung im Erwerbssystem zu halten (Land 2003, Alda u.a. 2004). Über subjektive Unsicherheitserfahrungen, Verdrängungseffekte und Lohneffekte wirkt die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in beiden Landesteilen auch auf die Zone stabiler Beschäftigung zurück, die Flexibilisierung bisher vor allem in ihren unternehmensinternen Formen und bei relativer sozialer Sicherheit erfährt.

Ein wissenschaftsbasiertes Monitoring- und Transfer-Projekt soll die Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ unter der übergreifenden Fragestellung beobachten, wie die Neuregelungen und insbesondere die Abgrenzung zweier Regelkreise, der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die arbeitsmarktnahe soziale Sicherung und die Arbeitsmarktregulierung in der Bundesrepublik verändern und welche Rückwirkungen dies auf den Arbeitsmarkt, insbesondere auf den von Unterbeschäftigung geprägten ostdeutschen Arbeitsmarkt, sowie auf die Erwerbschancen von Frauen hat. Gegenstand des hier erörterten Arbeitsmarktmonitorings sind also intendierte und nicht intendierte Folgen der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Die Ergebnisse sollen gleichermaßen der Diskussion über grundsätzliche Alternativen zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wie der Identifizierung von Spielräumen für einzelne Korrekturen dienen.

## 2. Bedarfsabschätzung für ein Arbeitsmarktmonitoring

### 2.1 Arbeitsmarktstatistik

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik geht mit tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitsmarktstatistik und der Arbeitsmarktberichterstattung einher. Damit verlieren die etablierten und auch der breiten Öffentlichkeit geläufigen Kennziffern des Arbeitsmarktgeschehens (z. B. Arbeitslosenzahlen und -quoten) an Erklärungskraft. Neue, erklärungsbedürftige Daten und Kennziffern treten ihnen zur Seite und werden für die Steuerung und das Controlling der Bundesagentur für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Arbeitsagenturen nach § 44b SGB II und der anderen Akteure der Arbeitsmarktpolitik bedeutsam. Der Effekt dieser Veränderungen ist widersprüchlich: Einerseits hat sich die Datenlage durchgreifend verbessert. Andererseits sprechen die Daten noch weniger als bislang für sich selbst: Die Verständigung über sie im politischen Diskurs wird unsicher, die Arbeitsmarktstatistik wird „politisiert“ und setzt sich dem Verdacht politischer Manipulation aus.

#### Änderungen im sozialstatistischen Konstrukt der Arbeitslosigkeit

Es gehört zu den Besonderheiten der historisch gewachsenen Arbeitsmarktberichterstattung in Deutschland (Holst 2000, Lüken 2002, Rengers 2004), dass in ihr drei Konzepte zur Erfassung unterbeschäftigter bzw. beschäftigungsloser Erwerbspersonen nebeneinander Verwendung finden: die aus Registerdaten ermittelte *Arbeitslosigkeit*, die in Bevölkerungsumfragen erhobene *Erwerbslosigkeit* und die nach verschiedenen Verfahren geschätzte *Stille Reserve*. Auch für die Ausweisung der Erwerbstätigkeit werden zwei verschiedene Quellen parallel genutzt: die auf Registerdaten gestützte Beschäftigtenstatistik und die aus Umfragedaten berechnete Erwerbstätigenstatistik (Lüken 2002).

Die amtliche Arbeitsmarktstatistik weist beschäftigungslose Erwerbspersonen bislang fast ausschließlich aufgrund prozessproduzierter Daten der Bundesagentur für Arbeit aus, denen das sozialstatistische Konzept der *Arbeitslosigkeit* zu Grunde liegt. Arbeitslos im sozialrechtlichen Sinne<sup>4</sup> sind Arbeitssuchende von 15 bis unter 65 Jahren, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen (Beschäftigungslosigkeit) oder weniger als 15 Stunden<sup>5</sup> wöchentlich arbeiten, aktiv eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen (Eigenbemühungen) und der Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit sofort zur Verfügung stehen (Verfügbarkeit). Als arbeitslos registriert werden also nur Personen, auf die jede dieser Bedingungen zutrifft und die sich persönlich bei der Agentur für Arbeit gemeldet haben. Während geringfügig Erwerbstätige gleichzeitig arbeitslos gemeldet sein können, werden aufgrund von Sonderregelungen einige beschäftigungslose Personengruppen grundsätzlich nicht als Arbeitslose gezählt: z. B. Personen, die nicht arbeiten können oder dürfen, Ältere ab 58 Jahren<sup>6</sup>, sowie Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, auch wenn sie der Vermittlung zur Verfügung stehen. Da diese rechtlichen Grundlagen nur für Deutschland gelten und zudem häufigen Änderungen unterliegen (vgl. Deutscher Bundestag 2004), sind Zahlen über die registrierte Arbeitslosigkeit weder über längere Zeiträume noch international vergleichbar.

Die „Hartz-Gesetze“ haben auf dieses sozialstatistische Konstrukt der Arbeitslosigkeit erhebliche Auswirkungen. Eine Vielzahl von – teilweise gegenläufig wirkenden – Faktoren wird in den nächsten Jahren unabhängig vom Arbeitsmarktgeschehen das Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit beeinflussen. Einerseits sinkt die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen:

4 Rechtsgrundlage sind die §§ 16 und 117 ff. SGB III (bis 1997: § 101 AFG).

5 Bis 1997: weniger als 18 Stunden.

6 Nach § 428 SGB III (bis 1997: § 105c AFG) können ältere Arbeitslose Lohnersatzleistungen beziehen, ohne der Vermittlung zur Verfügung zu stehen (vgl. auch § 252 Abs. 8 SGB VI). Diese Personen werden nicht mehr als arbeitslos gezählt.

- Seit Januar 2003 hängt der Anspruch auf Kindergeld für Jugendliche im Alter von 18 bis 20 Jahren nicht mehr davon ab, dass diese arbeitslos gemeldet sind (§ 32 Abs. 4 Einkommensteuergesetz bzw. § 2 Abs. 2 Bundeskindergeldgesetz).
- Ab Mai 2003 werden älteren Arbeitslosen ab 58 Jahren, die keine Leistungsansprüche haben, Anrechnungszeiten für die Rente auch dann anerkannt, wenn sie der Vermittlung durch die Arbeitsagenturen nicht mehr voll zur Verfügung stehen (§ 252 Abs. 8 SGB VI).
- Seit Januar 2004 zählen alle Teilnehmer an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Kategorisierung durch Eurostat<sup>7</sup> auch dann nicht mehr als arbeitslos, wenn sie in diesen Maßnahmen nicht als beschäftigt gelten und der Vermittlung weiter zur Verfügung stehen (§ 16 Abs. 2 SGB III). Danach gehen auch arbeitslose Leistungsbezieher in Trainings- und Eingliederungsmaßnahmen und (ab 2005) in Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) nicht mehr in die Arbeitslosenstatistik ein.
- Die auch im SGB III erhöhten Anforderungen an die Mitwirkung Arbeitsloser bei der Vermittlung<sup>8</sup> können dazu führen, dass Arbeitslose ohne Leistungsansprüche häufiger als bisher darauf verzichten, sich arbeitslos zu melden.

Andererseits erhöht sich die registrierte Arbeitslosigkeit, denn da Erwerbsfähigkeit im SGB II mehr Personenkreise umfasst als die bisherigen Adressaten der Hilfe zur Arbeit in der Sozialhilfe, melden sich frühere Sozialhilfebezieher, die nun als Erwerbsfähige Anspruch auf Alg II haben, auf Veranlassung der Arbeitsgemeinschaften bzw. der Kommunen arbeitslos. Zu welchem Anteil die Leistungsberechtigten nach SGB II künftig arbeitslos gemeldet sein werden, ist jedoch nicht endgültig abzuschätzen, da dies keine Voraussetzung für den Bezug von Alg II darstellt und die Kriterien für Bedürftigkeit im Sinne des SGB II und für Arbeitslosigkeit im Sinne des SGB III nicht identisch sind (Bundesagentur für Arbeit 2005).

## Arbeitsmarktbeobachtung mit Umfragedaten

Neben den sozialstatistischen Konzepten der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung, die anhand von Registerdaten der BA ausgewiesen werden, gewinnen ab 2005 die erwerbsstatistischen Konzepte der *Erwerbstätigkeit* und *Erwerbslosigkeit*, die auf Umfragedaten beruhen, unempfindlich gegen sozialrechtliche Änderungen sind und sich in konsistenter Weise an den internationalen erwerbsstatistischen Konzepten orientieren, größere Bedeutung für die deutsche Arbeitsmarktberichterstattung. Die Ausnahmeregelung, die Deutschland von der monatlichen Erhebung der EU-standardisierten Erwerbslosigkeit befreite<sup>9</sup>, endete 2004. Daher wird zum einen der Mikrozensus (MZ) ab 2005 nicht mehr zu einem Stichtag im 2. Quartal, sondern kontinuierlich während des gesamten Jahres erhoben, so dass sich künftig Veränderungen am Arbeitsmarkt im Jahresverlauf mit dem MZ abbilden lassen sollten. Zum anderen liefert die neue Telefonerhebung Arbeitsmarkt in Deutschland (AiD) des Statistischen Bundesamts seit Januar 2005 monatliche Daten zu Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Erwerbslosenquoten (Riede/Sacher 2004, Rengers 2004, Statistisches Bundesamt 2005).

Die Erwerbstätigenrechnung, die u.a. für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung benötigt wird, orientierte sich bereits in der Vergangenheit am international vereinbarten Labour-Force-Konzept, das von der International Labour Organization (ILO) definiert wird (vgl. Rengers 2004), und verwendete Umfragedaten aus dem MZ. Erwerbstätig sind nach dem ILO-Konzept alle Personen, die in einer Berichts-

7 Das Kategoriensystem der Datenbank Arbeitsmarktpolitik von Eurostat unterscheidet Allgemeine Dienste der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Kategorie 0), Arbeitsmarktservice (Unterstützung der Arbeitsuche durch Information und Beratung, Kategorie 1), Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kategorien 2 bis 7) und Einkommensleistungen (Kategorien 8 und 9), vgl. Eurostat 2003, 2004.

8 Die Kriterien für zumutbare Arbeit (§ 121 SGB III) wurden weiter gefasst. Zwar bleibt die Eingliederungsvereinbarung nach § 35 Abs. 4 ein freiwilliges Instrument. Aber seine Nichteinhaltung gilt als unzureichende Eigenbemühung (§ 119 Abs. 4 SGB III) und kann für Leistungsbezieher Sperrzeiten nach sich ziehen, wenn diese hierfür keinen wichtigen Grund nachweisen können (§ 144 Abs. 1 SGB III).

9 Bis Ende 2004 wurden die von der EU verlangten Monatszahlen über Erwerbstätige und Erwerbslose für Deutschland unter Verwendung der registrierten Arbeitslosen und der Erwerbstätigenstatistik der VGR fortgeschrieben.

woche wenigstens eine Stunde erwerbsorientiert gearbeitet haben bzw. an einen Arbeitsplatz gebunden waren.

Dass Arbeitslose und Erwerbstätige nach verschiedenen Konzepten erfasst werden, führte bereits bisher zu alternativen Berechnungsweisen für die Arbeitslosenquote: Im Nenner, der Summe aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen, finden sowohl alle zivilen Erwerbstätigen im Sinne der Erwerbstätigenrechnung als auch die aus Registerdaten der BA abgeleiteten abhängigen zivilen Erwerbspersonen (versicherungspflichtig Beschäftigte einschließlich der Auszubildenden, der geringfügig Beschäftigten und der Beamten) Verwendung (Bundesagentur für Arbeit 2004: 48).

Das Konzept der *Erwerbslosigkeit* nach ILO-Standard spielte dagegen in der deutschen Arbeitsmarktberichterstattung bislang eine randständige Rolle. Es wurde lediglich im Mikrozensus (MZ) und in der EU-Arbeitskräfteerhebung (EU-AKE) verwendet, die als Unterstichprobe des jährlichen Mikrozensus realisiert wurde, und wurde fast ausschließlich für international vergleichende Statistiken genutzt, vor allem zur Berechnung der EU-standardisierten Erwerbslosenquoten. Erwerbslos sind nach dem ILO-Konzept Personen ab 15 Jahren (ohne obere Altersgrenze), die zum Zeitpunkt der Erhebung (Berichtswoche) nicht erwerbstätig, jedoch gegenwärtig (in den zwei auf die Erhebung folgenden Wochen) für Erwerbsarbeit verfügbar waren und die sich innerhalb der letzten vier Wochen aktiv um eine Stelle bemühten bzw. die einen Arbeitsplatz gefunden, aber noch nicht angetreten hatten (Bundesanstalt für Arbeit/Statistisches Bundesamt 2000, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000). Erfasst werden also auch Arbeitsuchende, die bei den Agenturen für Arbeit nicht gemeldet sind. Andererseits sind die statistischen Kriterien für Verfügbarkeit und Eigenbemühungen strenger definiert, und Erwerbstätigkeit (ab der ersten geleisteten Stunde) schließt Erwerbslosigkeit aus. Seit Januar 2005 weist das Statistische Bundesamt parallel zur BA eine monatliche Erwerbslosenquote aus, der dieses Konzept zugrunde liegt.

Außer Eckdaten zu Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit liefern MZ und AiD aber auch differenzierte Angaben u.a. zu Arbeitszeiten, nicht standardisierten Beschäftigungsverhältnissen, zu Stellenwechseln, zu Arbeitsuche und Suchaktivitäten<sup>10</sup> sowie zur Erwerbsorientierung, so dass mit diesen Umfragen künftig eher als bisher eine Arbeitsmarktbeobachtung unabhängig von den Registerdaten der BA möglich wird. Dies gilt auch für das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das jedoch weiterhin nur einmal im Jahr erhoben wird, also keine unterjährigen Veränderungen abbildet. Da sowohl MZ als auch AiD als rollierendes Panel realisiert werden (Haushalte im MZ werden jeweils vier Jahre lang erfasst, Befragte in AiD sechs Monate lang), können mit ihnen auch Wechsel des Erwerbsstatus beobachtet werden.

Zu erwarten ist, dass die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik erhebliche Bewegungen beschäftigungsloser bzw. arbeitsuchender Erwerbspersonen zwischen dem Status der Arbeitslosigkeit, der Erwerbslosigkeit und der stillen Reserve auslöst. Auch wenn sich die Messkonzepte Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit teilweise überschneiden, erfassen sie zusammen nicht alle Personen, die ihren Erwerbwunsch nicht realisieren können. Die *stille Reserve* bildet den Teil des Arbeitskräfteangebots, der weder die sozialrechtlichen noch die erwerbsstatistischen Anforderungen aktiver Arbeitsuche und kurzfristiger Verfügbarkeit erfüllt. Zu ihr zählen: Beschäftigungslose, welche die Agentur für Arbeit nicht einschalten<sup>11</sup>, die Arbeitsuche entmutigt aufgegeben haben, nicht kurzfristig verfügbar sind bzw. an Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen; Nichterwerbstätige, die in absehbarer Zeit (z. B. nach einer Familienphase) eine Arbeit aufnehmen möchten; sowie Ältere, die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Gemeinsam ist diesen Gruppen, dass sie bei einer anderen Arbeitsmarktsituation wahrscheinlich erwerbstätig bzw. erwerbslos wären.

---

10 Auch in Bevölkerungsumfragen wie dem MZ, dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) und in der neuen, monatlichen Erhebung des Statistischen Bundesamts Arbeitsmarkt in Deutschland (AiD) wird erfasst, ob die Befragungspersonen „arbeitslos gemeldet“ sind. Mit diesen Selbstauskünften wird jedoch nur eine Annäherung an die Legaldefinition erreicht.

11 Die Arbeitsmarktbilanz des IAB weist nur Arbeitslose und stille Reserve aus; zu letzterer zählen daher auch Personen, die nach dem ILO-Konzept erwerbslos wären.

Für die näherungsweise Berechnung der stillen Reserve gibt es keine verbindlichen Vorgaben. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet diese zunächst nach einem indirekten, ökonometrischen Verfahren anhand von gesamtwirtschaftlichen Daten (Makroansatz; vgl. Fuchs 2002). Zieht man die in Geschäftsstatistiken direkt erfassten beschäftigungslosen Personen in beruflicher Vollzeitweiterbildung, in beruflicher Wiedereingliederung, in Sprachkursen sowie in Vorruhestandsregelungen als stille Reserve in Maßnahmen von der makroökonomisch geschätzten stillen Reserve ab, ergibt sich die Stille Reserve im engeren Sinne.

Übergänge in die stille Reserve und aus der stillen Reserve lassen sich jedoch nicht beobachten, solange diese wie beim IAB nur als gesamtwirtschaftliche Aggregatgröße geschätzt wird. Um Bewegungen zwischen der stillen Reserve, dem Beschäftigungssystem und der Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit zu verfolgen, müsste diese vielmehr auch nach einem Mikroansatz anhand von Umfragedaten zur Erwerbsabsicht direkt berechnet werden (vgl. Holst 2000, Seifert 2003). Eine solche Abschätzung der stillen Reserve anhand von Mikrodaten ist nach dem Erhebungsdesign ab 2005 sowohl mit dem MZ als auch mit AiD möglich.

### **Bessere Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit**

Wichtigste Grundlage der Arbeitsmarktberichterstattung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und deren Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sind die Meldungen der Arbeitgeber an die Krankenkassen über sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer. In dieses gemeinsame Meldeverfahren sind seit 1999 geringfügig Beschäftigte einbezogen. So entsteht eine Vollerhebung von gegenwärtig etwa 32 Mio. Beschäftigungsverhältnissen, in der jedoch Beamte und Selbständige fehlen. Daten über Arbeitslose und Maßnahmeteilnehmer werden dagegen in sogenannten IT-Fachverfahren der BA geführt. Die Einführung einer einheitlichen Kundennummer ab 2000 und der Umstieg auf eine neue Datenplattform ermöglichen seit einigen Jahren die Verknüpfung dieser Informationen zu integrierten Längsschnitt-Datensätzen, die individuelle Verlaufsdaten enthalten (vgl. Kohlmann 2004). Die wichtigste dieser Dateien, die Integrierte Erwerbsbiografie (IEB), enthält auf Personenebene Angaben im Längsschnitt über Zeiten der Beschäftigung, der Arbeitsuche, des Leistungsbezugs und der Maßnahmeteilnahme. Mit diesen Daten, die relativ zeitnah zur Verfügung stehen<sup>12</sup>, eröffnen sich sowohl für Monitoring und Evaluation einzelner Maßnahmen wie für die Beobachtung des Arbeitsmarktgeschehens ganz neue Analysemöglichkeiten. Darüber hinaus lassen sich Daten der Beschäftigten- und Leistungsempfänger-Historik mit Daten des IAB-Betriebspanels zu „Linked-Employer-Employee-Daten“ zusammenführen, die es ermöglichen, Daten über die individuelle Erwerbsbeteiligung im Zusammenhang mit der Stellung im Betrieb zu analysieren (Alda u.a. 2004).

Diese integrierten Datensätze bilden die Grundlage für alle Vorhaben der Wirkungsforschung zu den „Hartz-Gesetzen“ (vgl. 2.2) und des Data Warehouse, das sich in der BA im Aufbau befindet. Sie sind zugleich über das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB teils als anonymisierte Stichproben (Scientific Use Files), teils über kontrollierte Datenfernverarbeitung und Gastarbeitsplätze unter Wahrung des Datenschutzes für externe Wissenschaftler zugänglich.

Die verbesserte Verfügbarkeit erwerbsbiografischer Informationen und Beobachtungen zu Wechseln des Erwerbsstatus beginnt auch die Praxis der Bundesagentur für Arbeit zu verändern. Die Projekte Biodaten und TrEffer<sup>13</sup> sollen den Fachkräften der Agenturen statistisch-ökonomische Auswertungen dieser Daten als Entscheidungsgrundlage bei der Zuweisung von Maßnahmen zur Verfügung stellen (vgl. Brinkmann/Stephan 2005, Bundesagentur für Arbeit 2005a).

---

12 Eine Vollversion der IEB steht frühestens 18 Monate nach Ablauf eines Beobachtungsjahres zur Verfügung. Mit einer Vorversion, die einen Füllgrad von etwa 95 % aufweist, kann jedoch bereits im Juli bzw. August nach Ablauf des Beobachtungsjahres gerechnet werden.

13 TrEffer steht für „Treatment Effects and Predictions“; Vorbild ist das Schweizer Verfahren Statistically Assisted Programme Selection (SAPS). Im Mittelpunkt dieser Verfahren steht die erwartete Dauer des „Kundenkontakts“.

## Integrationsprobleme der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik

Bislang lag der Teil der Arbeitsmarktpolitik, der in kommunaler Verantwortung für Sozialhilfebeziehende stattfand, im toten Winkel der Arbeitsmarktberichterstattung der BA und blieb in den Integrationsbilanzen der Arbeitsagenturen unberücksichtigt. Grundsätzlich besteht mit dem Übergang zum SGB II nunmehr die gesetzliche Grundlage<sup>14</sup> für eine integrierte Arbeitsmarktberichterstattung, die Informationen aus den Leistungsbereichen SGB III und SGB II ohne Überschneidungen und Doppelzählungen kombiniert und Übergänge zwischen diesen Systemen und dem Beschäftigungssystem abbildet (Bundesagentur für Arbeit 2005, Roß 2005). Für eine Übergangszeit, jedenfalls für das Jahr 2005, stehen der Realisierung einer integrierten Statistik und integrierter Eingliederungsbilanzen jedoch so erhebliche Hindernisse entgegen, dass Daten über den Leistungsbereich des SGB II vorerst zum Teil geschätzt und separat von den übrigen Daten der BA ausgewiesen werden. Über die praktischen Integrationsprobleme<sup>15</sup> hinaus wirft das neue Leistungssystem für die Arbeitsmarktstatistik auch ein grundsätzliches, konzeptionelles Problem auf. Bislang erhob die BA nur Daten über die Erwerbsbeteiligung von Personen; ihre Haushaltssituation blieb in den Registerdaten ausgeblendet. Die Daten über den Bezug von Alg II enthalten jedoch auch Informationen über die Bedarfsgemeinschaften der Haushalte. Unter den neuen gesetzlichen Regelungen dürfte die Bedeutung des Haushaltszusammenhangs für Erwerbsentscheidungen größer werden. Um künftig den Haushaltszusammenhang systematisch berücksichtigen zu können, prüft das IAB derzeit verschiedene Möglichkeiten eines arbeitsmarktbezogenen Haushaltspanels.

Noch problematischer stellt sich die Datenlage derzeit für die Kommunalstatistik und für die Landesstatistik dar. Erschwerte bereits in der Vergangenheit die Schaffung besonderer Fürsorgeleistungen für Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz, 1994) und für Ältere (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2003) eine integrierte statistische Gesamtdarstellung des grundsichernden Transferbezugs, so ist diese Aufgabe durch die Schaffung der neuen Leistungssysteme des SGB II und des Kindergeldzuschlags, der bei Familien mit Kindern den Bezug von Alg II bzw. Sozialgeld vermeiden soll, abermals wesentlich schwerer geworden. Zu den praktischen Problemen einer konsistenten, um Doppelerfassungen bereinigten Darstellung treten rechtliche Probleme. Zwar haben sich das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter auf einen Anforderungskatalog für eine einheitliche Grundsicherungsstatistik verständigt, und auch die Kommunen fordern den Zugang zu Individualdaten aus den Leistungsprozessen des SGB II, an denen sie beteiligt sind. Gesetzlich ist aber die BA alleiniger Halter der Daten zum Leistungsbereich des SGB II, und die Weitergabe von Individualdaten an die kommunale und Landesstatistik ist bislang nicht geregelt. Eine Datenübermittlung an die Landesstatistik ist derzeit nur für Zwecke des Zensus und für die Ermittlung der versicherungspflichtig Beschäftigten vorgesehen, und die strittige Forderung der Länder wie der kommunalen Spitzenverbände nach Weitergabe von Mikrodaten ist derzeit unter Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zwischen den statistischen Landesämtern, verantwortlichen Landesministerien und der Bundesagentur in Verhandlung. Somit wird es wenigstens für 2005 nur eine neu gefasste Sozialhilfestatistik nach SGB XII geben, die allein den sehr viel kleineren, erwerbsunfähigen Teil der Bezieher/innen grundsichernder Transferleistungen umfasst und keine Übergänge zwischen den Leistungssystemen SGB II und SGB XII ausweist.

14 §§ 51a, 51b, 53 und 54 bestimmen die Bundesagentur als Halter der Daten nach SGB II und bestimmen die BA-Kundennummer als gemeinsames identifizierendes Merkmal.

15 Basierten die Registerdaten der amtlichen Arbeitsmarktberichterstattung bislang allein auf Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit, sind jetzt erstmals Daten anderer Träger, der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II bzw. der Optionskommunen nach § 6a SGB II, in die IT-Verfahren der BA zu integrieren. Diese Daten werden mit eigenen Softwareanwendungen erhoben: Arbeitsgemeinschaften verwenden die von der BA entwickelte Software A2LL, Optionskommunen unterschiedliche IT-Verfahren.

## Probleme und Defizite

Der Streit um die Wirkungen der „Hartz-Gesetze“ wird in den nächsten Jahren auf der Grundlage einer unsicheren und im Umbau begriffenen Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik geführt werden, die außerhalb eines engen Kreises von Fachleuten im hohem Maße erläuterungsbedürftig bleiben dürfte. Etablierte Bestandszahlen, die bisher im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit standen, wie die Arbeitslosenzahlen und -quoten, werden an Eindeutigkeit und Aussagekraft verlieren. Wichtiger als die gemeldete Arbeitslosigkeit könnte die „breite“ Arbeitslosigkeit (Oschmiansky/Oschmiansky 2003) werden, d.h. ein gegen sozialrechtliche Änderungen stabiles Darstellungskonzept für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslücke, in dem sich Verschiebungen zwischen Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit und stiller Reserve abbilden lassen. Darüber hinaus werden Bewegungsdaten, d.h. Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit, Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbsstatus und zwischen den Leistungssystemen nach SGB III, SGB II und SGB XII an Bedeutung gewinnen, und die Bewertung neuer Kennzahlen der Arbeitsmarktdynamik wird Gegenstand öffentlicher Kontroversen sein.

Die neuen integrierten Mikrodatsätze der BA werden bislang vor allem für das interne Controlling der BA sowie für die Evaluation einzelner Maßnahmen und Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. 2.2) verwendet. Fachlich weitgehend offen ist bislang die Frage, wie diese Daten für eine verbesserte allgemeine Arbeitsmarktberichterstattung und insbesondere für die Analyse von Makroeffekten der „Hartz-Gesetze“ genutzt werden können. Auch wenn die Bevölkerungsumfragen AiD, MZ und SOEP nicht eigens dafür konzipiert sind, Effekte der „Hartz-Gesetze“ am Arbeitsmarkt zu beobachten, können auch sie hierzu künftig Beiträge leisten. Ihr Wert liegt vor allem darin, dass sie Kennzahlen des Arbeitsmarktgeschehens unabhängig von Leistungsprozessen liefern, anhand derer abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang die Träger der neuen Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen) in Stellenbesetzungsvorgängen am Arbeitsmarkt eingeschaltet sind.

## 2.2 Wirkungsforschung

Die Umsetzung der Hartz-Gesetze ist Gegenstand zahlreicher Vorhaben der Wirkungsforschung. Aufgrund des erheblichen Mitteleinsatzes und des privilegierten Daten- und Feldzugangs wird die Wirkungsforschung mit parlamentarischem bzw. gesetzlichem Auftrag die deutsche Arbeitsmarktforschung der nächsten Jahre prägen. Dabei sind nach dem Auftrag drei Forschungsstränge zu unterscheiden: die Ressortforschung des BMWA zur Umsetzung von Hartz I bis III, die Wirkungsforschung des BMWA zur Experimentierklausel in Hartz IV unter Beteiligung der Bundesländer, sowie die Wirkungsforschung des IAB.<sup>16</sup> Die Evaluationskonzepte hierfür beruhen wesentlich auf den neuen statistischen Möglichkeiten der beim IAB geschaffenen integrierten Datenbasis für die Registerdaten der BA (vgl. 2.1).

### Hartz-Evaluation durch das BMWA

In einem Beschluss vom Herbst 2002 forderte der Bundestag die Bundesregierung auf, „die Umsetzung der Hartz-Vorschläge sowie des Zweistufenplans der Bundesregierung insgesamt zeitnah evaluieren zu lassen“; „erste belastbare Ergebnisse der Untersuchungen“ sollten nach drei Jahren, also im Herbst 2005 vorliegen (Deutscher Bundestag 2002). In Umsetzung dieses Beschlusses hat das BMWA seit 2003 „eines der größten Forschungsvorhaben in der deutschen Arbeitsmarktpolitik angestoßen“ (Kaltenborn u.a. 2004), das inhaltlich und in seiner Zeitplanung teilweise über die Vorgaben des Bundestages hinaus geht.

---

<sup>16</sup> Neben diesen politisch mandatierten Vorhaben sind eine Reihe eigenständiger Untersuchungsvorhaben aus Mitteln der Forschungsförderung (auch bei der Hans-Böckler-Stiftung) bekannt, und weitere sind zu erwarten. Eine Abschätzung der in den nächsten Jahren zu realisierenden Projekte war im Rahmen dieser Expertise nicht möglich. Vgl. dazu jedoch den Vorschlag eines Projektenetzes unter 3.5.

Die Evaluationsfragen des Bundestages lässt das BMWA in drei Arbeitspaketen bearbeiten: „Wirksamkeit der Instrumente“ (Arbeitspaket 1), „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (Arbeitspaket 2), „Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit“ (Arbeitspaket 3). Zwei weitere Arbeitspakete, die „Administrative Unterstützung bei der Evaluation“ (Koordination, Arbeitspaket 4) und „Datenbereitstellung“ (Arbeitspaket 5), sollen das BMWA bzw. die Evaluatoren unterstützen.

Im Spätsommer 2003 wurde zunächst die Koordinierungsaufgabe (Arbeitspaket 4) an das Team Dr. Kaltenborn (Berlin) vergeben. Mit der gezielten Aufbereitung für die Evaluation geeigneter Mikrodatsätze (Arbeitspaket 5) wurde das IAB beauftragt. Ebenfalls 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 im Dezember 2003 auf einem Workshop diskutiert.

Im Februar 2004 erhielt zunächst das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn) den Zuschlag für die Untersuchung der Akzeptanz der BA bei Arbeitgeber/innen, Arbeitnehmer/innen und in der Bevölkerung (Arbeitspaket 3); hierzu werden eine Stichprobe der Wohnbevölkerung ab 18 Jahren, eine zweite Stichprobe aus Beschäftigten und Arbeitslosen sowie eine Betriebsstichprobe zu drei Zeitpunkten im Frühjahr 2004, 2005 und 2006 befragt.

Anschließend wurde die Evaluation der Instrumente (Arbeitspaket 1) aufgrund seiner Komplexität in sechs Teilmodulen ausgeschrieben und im Sommer 2004 vergeben.

Gegenstand von *Modul 1a „Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung“* sind alle Leistungsprozesse der Bundesagentur, die Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammen führen; hierzu zählen neben Beratung und Vermittlung und den neuen Verfahren des Profiling, der Eingliederungsvereinbarung, der frühzeitigen Arbeitsuche sowie der Neuregelungen bei Sperrzeiten und Zumutbarkeit auch die Selbstinformationssysteme des virtuellen Arbeitsmarkts, der Vermittlungsgutscheine, die Einschaltung Dritter und die Personal-Service-Agenturen (PSA). Der Auftrag für dieses Modul ging an das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und infas.

Im Rahmen von *Modul 1b „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“* werden von einem Konsortium aus dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA, Bonn), dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin) sowie infas Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung einschließlich der Bildungsgutscheine sowie die neu gestalteten Transferleistungen (Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld) evaluiert.

*Modul 1c „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“* hat die Änderungen am klassischen Förderinstrument ABM zum Gegenstand, in dem nun auch die bisherigen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) aufgehen. Der Untersuchungsauftrag ging an ein Konsortium aus dem Institut für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA, Berlin), dem Institut für Medienforschung und Urbanistik (IMU-Institut, Berlin), dem Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW, Bremen) und der Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung (COMPASS, Bremen).

In *Modul 1d „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“* werden die neu gestalteten Instrumente für ältere Arbeitnehmer (Eingliederungszuschuss, Beitragsbonus für Arbeitgeber/innen, Entgeltsicherung) untersucht. Den Auftrag hierzu erhielt ein Konsortium aus dem ZEW, dem IAB sowie dem Institut Arbeit und Technik (IAT, Gelsenkirchen).

*Modul 1e „Existenzgründungen“* behandelt nicht nur den mit den „Hartz-Gesetzen“ eingeführten Existenzgründungszuschuss (sog. „Ich-AG“), sondern die gesamte öffentliche Förderung des Gründungs geschehens einschließlich des herkömmlichen Überbrückungsgelds. Die Wirkungsforschung hierzu wurde an ein Konsortium aus IAB, DIW, sinus sowie PD Dr. Kritikós (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder) vergeben.

In Modul 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ wird die Evaluation einzelner Neuregelungen (Arbeitnehmerüberlassung, Mini- und Midijobs, erleichterte Befristung Älterer) mit einem Benchmarking der 180 Arbeitsamtsbezirke und einer Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der „Hartz-Gesetze“ verbunden. Auftragnehmer hierfür ist ein Konsortium aus RWI, ISG sowie dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), dem Gender-Institut Sachsen-Anhalt (GISA, Magdeburg) und Prof. Burda PhD (Humboldt-Universität, Berlin).

Alle sechs Module der Wirkungsforschung, die sich mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik beschäftigen, umfassen deskriptiv-statistische Analysen, Implementationsanalysen in jeweils zehn ausgewählten Agenturbezirken<sup>17</sup> und mikroökonomische Analysen (Vergleiche von Programmgruppen und Kontrollgruppen) anhand der im Rahmen von Arbeitspaket 5 aufbereiteten integrierten Datensätze der BA (vgl. 2.1). Gegenstand der Implementationsanalysen, die sich auf qualitative Verfahren (z. B. Leitfragengespräche, Beobachtung) und auf Auswertungen von Verwaltungsstatistiken stützen, sind intendierte und nicht intendierte Wirkungen der Instrumente und Maßnahmen. Die Mikroevaluation der individuellen Wirkungen einzelner Instrumente und Maßnahmen soll zeigen, ob ihr Einsatz überhaupt zu einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt führt und ob diese früher erfolgt als bei vergleichbaren Personen, bei denen das jeweilige Instrument nicht eingesetzt wird. Als Integration gilt dabei die Aufnahme einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Stunden aus der Arbeitslosigkeit heraus; als „nachhaltig“ wird diese Integration bezeichnet, wenn die Erwerbstätigkeit mindestens sechs Monate andauert.<sup>18</sup> Ein Vergleich aller 180 Agenturbezirke (Benchmarking) und die makroökonomische Analyse des Zusammenhangs zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Stromgrößen regionaler Arbeitsmärkte vor und nach den „Hartz-Gesetzen“ sind übergreifend für alle Instrumente in Modul 1f vorgesehen.

Die Vergabe des Arbeitspakets 2, in dem die neuen Organisationsstrukturen, die Implementierung des neuen Steuerungsmodells in der BA, das Verhältnis von Geschäftsleitung und Selbstverwaltung, die Rolle der Beschäftigten im Umbau und die Bedeutung neuer IT-Verfahren für die Arbeitsabläufe untersucht werden, an das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso-Institut, Saarbrücken) und die Organisationsberatung Peter Ochs (Saarbrücken) schloss im Herbst 2004 die Auftragsvergabe ab.

So entstanden insgesamt acht eigenständige Forschungsvorhaben (zusammenfassend: Kaltenborn u.a. 2004).<sup>19</sup> Die Evaluatoren sollen – nach der Ausschreibung – jeweils zum 30. Juni 2005 und 2006 Berichte mit belastbaren Ergebnissen zu allen Untersuchungsteilen vorlegen. Diese Evaluationsergebnisse werden von der Projektkoordination zu zwei Gesamtberichten zusammengefasst, die Grundlage für Berichte an den Deutschen Bundestag sind. Im BMWA ist vorgesehen, dem Bundestag Ende 2005 und im Herbst 2006 zusammenfassende Berichte der Bundesregierung vorzulegen. Auch die ihm zugrunde liegenden Forschungsberichte sollen „zeitnah“ veröffentlicht werden. Die Daten, auf denen die Ergebnisberichte der Institute basieren, sollen nach Abschluss der Evaluation über das Forschungsdatenzentrum der BA beim IAB zugänglich gemacht werden.<sup>20</sup>

Dieses umfangreiche Evaluationsprogramm im Auftrag des BMWA hat im wesentlichen die Neuregelung von Leistungen nach SGB III und den Umbau der Bundesagentur zum Gegenstand, also Regelungen aus den ersten drei „Hartz-Gesetzen“ (vgl. hierzu 3.2). Die Umsetzung des SGB II und die Kooperation zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunen wird in diesen Evaluationen nur am Rande, nämlich als Rahmenbedingung für Leistungsprozesse nach SGB III, berücksichtigt: So ist in den Modulen 1a bis 1d die Anwendung der jeweiligen Instrumente durch die örtlichen Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen in die Untersuchung einbezogen. Dagegen werden weder

17 Für die einzelnen Module wurden teils identische, teils verschiedene Agenturbezirke ausgewählt.

18 Dieser Zeitraum ist nach allgemeiner Einschätzung zu kurz, um „nachhaltige“ Wirkungen festzustellen. Wegen der kurzfristigen Berichtspflichten lassen sich jedoch längere Zeiträume aus praktischen Gründen nicht beobachten.

19 Für eine zusammenfassende Darstellung vgl. Kaltenborn u.a. 2004 bzw. <http://www.wipol.de/>.

20 Auskunft von Herrn Heyer, BMWA, vom 14. April 2005.

die Veränderungen bei den Lohnersatzleistungen nach SGB III – also die Zusammenführung von Unterhaltsgeld (Uhg) und Arbeitslosengeld (Alg) und die Verkürzung der Anspruchsdauer beim Alg – noch das Alg II bzw. das SGB II als besonderes Leistungssystem untersucht. Die Optionskommunen als alleinige Träger des SGB II sind ausdrücklich aus der Beobachtung ausgeschlossen. In einem Steuerungskreis, der übergreifende Fragen der Wirkungsforschung erörtert, sind die Auftragnehmer der einzelnen Arbeitspakete bzw. Module sowie das BMWA und die Zentrale der BA vertreten. Daneben besteht ein Ressortkreis, in dem das BMWA und das Bundeskanzleramt sich mit anderen interessierten Fachressorts der Bundesregierung<sup>21</sup> zur Hartz-Evaluierung abstimmen.

## **Evaluation der kommunalen Option im SGB II durch BMWA und Länder**

§ 6c SGB II sieht für die Experimentierklausel zur Grundsicherung und Vermittlung Arbeitsuchender in kommunaler Trägerschaft (kommunale Option) eine eigene Evaluierung vor, für die das BMWA in Zusammenarbeit mit den Ländern verantwortlich ist (BMWA 2004). Zu diesem Bereich der Wirkungsforschung hat sich am 17./18. Januar 2005 nach einer schriftlichen Abfrage bei Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Arbeitgeberverbänden und DGB ein Arbeitskreis Evaluation konstituiert. Die Phase der Konzeptentwicklung für die Evaluation der Experimentierklausel ist noch nicht abgeschlossen. Die Gesamtkoordination für die Evaluation wurde vom BMWA im Januar 2005 ausgeschrieben. Ende April 2005 folgte die Ausschreibung der ersten beiden von vier definierten Untersuchungsfeldern: Deskriptive Analyse und Matching (Feld 1) und Implementations- und Governance-Analyse (Feld 2). Ausschreibungen zur Wirkungs- und Effizienzanalyse (Feld 3) und zu Makroanalyse und Benchmarking (Feld 4) sind in Vorbereitung. Die Untersuchung umfasst die ersten drei Jahre der Umsetzung des SGB II, also den Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2008. § 6c SGB II verlangt zum 31. Dezember 2008 einen Bericht des BMWA an Bundestag und Bundesrat.<sup>22</sup>

Im Zentrum dieses Forschungsvorhabens steht ein Leistungsvergleich der beiden grundlegenden Trägermodelle, d.h. der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und der kommunalen Trägerschaft nach § 6a SGB II. Hierzu ist zunächst eine deskriptive Analyse von Kontext-, Arbeitsmarkt- und Organisationsindikatoren für alle 439 kommunale Einheiten vorgesehen. Implementationsstudien und ökonomische Wirkungsanalysen werden nur in ausgewählten regionalen Einheiten durchgeführt. Zunächst wird für jede der 69 Optionskommunen ein Paarvergleich mit in zentralen Strukturmerkmalen ähnlichen Arbeitsgemeinschaften vorgenommen. Auf der Grundlage einer Typenbildung soll anschließend eine kleinere Zahl von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften für die Analyse ausgewählt werden. Nach einer Ausbauphase sieht das BMWA einen vierteljährlichen Ergebnisvergleich von Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen vor, der primär für interne Zwecke bestimmt ist, aber auch interessierten Fachkreisen zur Verfügung gestellt werden kann.<sup>23</sup>

In der Implementationsanalyse werden quantitative Daten um qualitative Erhebungsmethoden (z. B. Leitfadengespräche, Beobachtung) ergänzt. Fragestellungen hierfür sind z. B. die organisatorische Umsetzung, die Zusammenarbeit mit Dritten, die Steuerung von Kundenströmen, die Auswahl der Förderinstrumente, die Umsetzung des Fallmanagements und die Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft dabei, die Zusammenarbeit mit Betrieben, die Verfahren der Leistungsgewährung und des Controllings, die Behandlung besonderer Zielgruppen (Jugendliche unter 25 Jahren, Alleinerziehende), die Abgrenzung zwischen kommunalen Leistungen nach SGB II und SGB XII und das Verhältnis sozialer und arbeitsmarktbezogener Ziele.

21 Hierzu gehören das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Die Koordination und die Zentrale der BA sind im Ressortkreis ebenfalls vertreten.

22 Zwei große 2001 begonnene Modellvorhaben mit gesetzlichem Auftrag, in denen die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe vorbereitet werden sollte, die Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern (MoZAiT) sowie die zur Pauschalierung von Sozialhilfe (in Verantwortung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales [BMGS]) sind bislang nicht abschließend dokumentiert.

23 Auskunft von Herrn Heyer, BMWA, vom 14. April 2005.

Für die mikroökonomische Analyse ist zu erwarten, dass Vorgehensweisen aus der BMWA-Evaluation zum SGB III in erheblichem Umfang übertragen werden. Jedoch sollen auch makroökonomische Analysen zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten einbezogen werden.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) des Landes NRW bereitet parallel ein landesweites Evaluationsvorhaben zur Wahrnehmung der kommunalen Option des SGB II vor.<sup>24</sup>

## **Wirkungsforschung des IAB**

Grundsätzlich und längerfristig ist nach § 282 SGB III und § 55 SGB II das IAB für die Wirkungsforschung in beiden Regelungsbereichen der Arbeitsförderung zuständig.

Größere Evaluationsvorhaben, die das IAB im Bereich des SGB III aktuell durchführt oder an denen es beteiligt ist (vgl. Brinkmann, Stephan 2005, Bangel u.a. 2004, Schmid u.a. 2004), sind u.a.:

- die Untersuchung des „Mainzer Modells“ zum Kombilohn (Projektende war 2004, vgl. BMWA 2004a),
- die mikroökonomische Analyse individueller Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Caliendo u.a. 2004),
- die Begleitforschung zur Vermittlung (Beauftragung Dritter, Vermittlungsgutscheine, PSA, vgl. Hagemann u.a. 2004<sup>25</sup>),
- die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000-2006, d.h. der aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten BA-Maßnahmen (vgl. Deeke u.a. 2004),
- Forschung zum Erfolg des Existenzgründungszuschusses („Ich-AG“, vgl. Wießner 2005),
- die Beobachtung langfristiger Effekte der Förderung von Weiterbildung (Lechner u.a. 2005).

Darüber hinaus ist das IAB über die Datenbereitstellung (Arbeitspaket 5) und als Konsortialpartner für die Module 1d und 1e maßgeblich an der oben dargestellten Ressortforschung des BMWA zu Hartz I bis III beteiligt.

Für die allgemeine Wirkungsforschung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 55 SGB II) richtet das IAB derzeit die Forschungsbereiche 8 („SGB II: Soziale Sicherung und Arbeitsmarktpartizipation“) und 9 („SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen“) neu ein. Kurzfristig sollen das „Mengengerüst“ der Leistungsbezieher/innen (Rudolph 2004), ihre soziodemografische Zusammensetzung und ihre Zugänge in bzw. Abgänge aus dem Regelkreis des SGB II untersucht werden. Auf mittlere und lange Sicht sieht das Forschungsprogramm (zusammenfassend: Beckmann u.a. 2005) Implementationsstudien, Analysen zum Instrumenteneinsatz auf der Individualebene, Forschungen zu den Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und ihrem Haushaltskontext, Untersuchungen auf der Betriebsebene und zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf regionaler Ebene sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten des neuen Leistungssystems vor. Derzeit prüft das IAB, wie durch den Aufbau eines speziellen Haushaltspanels die Datensituation zur Beobachtung der Einkommenssituation, des Erwerbsverhaltens und der Ausbildungsentscheidungen von Haushalten mit Alg II bzw. Sozialgeld verbessert werden kann.

## **Probleme und Defizite**

Trotz (oder wegen) ihres Umfangs wird die Wirkungsforschung als Grundlage einer kritischen Begleitung und Meinungsbildung zu den „Hartz-Gesetzen“ nicht ausreichen. Anhand der Ausschreibungen und der vorliegenden Evaluationsdesigns lassen sich eine Reihe von *Problemen* absehen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Umsetzung (Frühjahr 2005) noch nicht gelöst sind.

24 Ob auch andere Bundesländer eine parallele Evaluation auf Landesebene planen, ließ sich in der für diese Expertise verfügbaren Zeit nicht ermitteln. Die Hans-Böckler-Stiftung beabsichtigt die Förderung einer Pilotstudie zur optionalen Alleinträgerschaft von hessischen Kommunen (Landkreisen) für die Leistungen nach dem SGB II.

25 Zwischenergebnisse aus diesem Projekt werden seit Ende 2004 fortlaufend in der Reihe IAB-Forschungsbericht veröffentlicht.

Handlungsbedarf ergibt sich zunächst bereits aus der großen Zahl verschiedener Forschungsvorhaben. Soweit die Ergebnisse der Wirkungsforschung überhaupt veröffentlicht werden, dürften sie nur einen kleinen Kreis von Expert/inn/en erreichen. Man müsste schon eine sehr naive Vorstellung vom politikberatenden Nutzen der Evaluation haben, wollte man annehmen, dass die Ergebnisse eines so umfangreichen Forschungsprogramms für sich sprechen könnten. Wie sie im öffentlichen Diskurs über die Arbeitsmarktpolitik wirken, wird vielmehr von Deutungsangeboten und Übersetzungen abhängen.<sup>26</sup> Dies gilt insbesondere auch für die parlamentarische Auseinandersetzung über die zusammenfassenden Berichte, welche die Bundesregierung (d.h. das BMWA) Bundestag und Bundesrat zuleiten wird. Die Meinungsbildung über die Wirkungen der „Hartz-Gesetze“ kann nur an demokratischer Qualität gewinnen, wenn sich neben den Auftraggebern und Evaluatoren auch andere Wissenschaftler/innen am Transfer und an der Erörterung der Ergebnisse beteiligen.

Dass es notwendig und nützlich sein könnte, die Wirkungsforschung ihrerseits fachöffentlich kritisch zu begleiten, ergibt sich ferner auch aus der Schneidung der einzelnen Forschungsvorhaben und aus ungelösten konzeptionellen Fragen.

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, noch dazu mit unterschiedlichen Zeithorizonten (bis 2006 bzw. 2008), werden schwerlich ein Gesamtbild der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik entstehen lassen. Begonnen wurden fast ausschließlich Partialevaluationen einzelner Regelungen und Instrumente. Dabei ergeben sich bereits durch die Schneidung Untersuchungslücken. So wird das SGB II in der Ressortforschung des BMWA nur als Sonderfall für die Anwendung von Instrumenten des SGB III und in der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II nur unter der Fragestellung des Leistungsvergleichs zwischen rein kommunalen und gemeinsamen Trägermodellen evaluiert – eine Gesamtevaluation der Wirkungen des neuen Leistungssystems ist daher noch am ehesten vom IAB zu erwarten.

Das Tempo, mit dem die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik von 2002 bis 2004 durchgesetzt und umgesetzt wurde, und die große Bedeutung, welche der Gesetzgeber dabei der Wirkungsforschung beimaß, trafen Teile der Sozialwissenschaften überraschend. Die Auseinandersetzung um Methoden und Ergebnisse blieben zunächst auf das auftraggebende BMWA und einen kleinen Kreis von Expert/inn/en beschränkt. Damit die große Anzahl an Forschungsvorhaben unter großem Zeitdruck kurzfristig begonnen werden konnten, mussten projektbezogene Konsortien gebildet werden. In den beauftragten Konsortien dominieren die mikroökonomisch ausgerichteten Ansätze der Wirtschaftsforschungsinstitute. Insbesondere die soziologische Arbeitsmarktforschung war auf die Übernahme von Aufgaben dieser Größenordnung theoretisch und auf die Bildung leistungsfähiger Konsortien praktisch ungenügend vorbereitet.<sup>27</sup>

Die neuen Aufträge der Wirkungsforschung mussten ohne gründliche wissenschaftliche Verständigung über Standards qualifizierter Evaluationsforschung im veränderten Feld der Arbeitsmarktpolitik begonnen werden. Ihre Ergebnisse hängen aber entscheidend von wertgebundenen Perspektiven und Annahmen ab, die sich nicht einfach aus den gesetzlichen Grundlagen ergeben, sondern die in der einen oder anderen Weise wissenschaftlich zu „rekonstruieren“ sind.<sup>28</sup>

---

26 Ein aktuelles Beispiel für eine solche Übersetzung ist die Studie von Konle-Seidl (2005), die empirische Evidenz für die Überlegenheit des „Forderns und Förderns“ über die klassischen Instrumente der Arbeitsförderung anführen will.

27 So der Tenor der selbstkritischen Diskussionsbeiträge und des Schlussworts von Burkart Lutz auf der Fachtagung „Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?“ der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und des IAB vom 24./25. Februar 2005 in Bonn (vgl. SAMF/ IAB/ FES 2005).

28 Während der Diskussionsprozess über Standards qualifizierter Evaluationsforschung unter den in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung Engagierten derzeit eher am Anfang steht (vgl. SAMF/ IAB/ FES 2005) und das IAB sein Forschungsprogramm zum SGB II noch entwickelt (Beckmann u.a. 2004), werden die umfangreichen Evaluationsvorhaben des BMWA zu „Hartz“ I bis III bereits durchgeführt. Es ist offen, in welchem Umfang die Diskussion der im Herbst vorliegenden Ergebnisse mit einer kritischen Prüfung der ihnen zugrunde liegenden Konzepte und der angewandten Methoden verbunden werden wird.

- Der Auftragsvergabe ist keine ausreichende Verständigung über Zieldefinitionen und Erfolgskriterien unter Beteiligung aller relevanten Akteursgruppen vorausgegangen. Sollte es tatsächlich zu den Zielen der Bundesregierung gehört haben, mit der Hartz-Kommission und der „Agenda 2010“ „parlamentarische Aushandlungsmuster, sozialpartnerschaftliche Mitwirkungs- und Blockaderoutinen und etablierte Politikberatung zu umgehen“<sup>29</sup>, so fehlt der Wirkungsforschung nun nicht nur eine Programmkritik, sondern auch ein politisch definiertes und mit den relevanten gesellschaftlichen Gruppen vereinbartes Beobachtungskonzept. Unter diesen Bedingungen und aufgrund des Zeitdrucks ist die erste Aufgabe jedes Evaluationsvorhabens, die rationale Rekonstruktion und kritische Erörterung der Programmziele, in den begonnenen Vorhaben 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, wird nicht mehr kritisch hinterfragt.
- Bei den Vorhaben der Wirkungsforschung zu den „Hartz-Gesetzen“ handelt es sich bislang fast ausschließlich um Partialevaluationen mit dem Ziel, einzelne Regelungen und Instrumente nach ihrer Wirksamkeit zu vergleichen, nicht intendierte Folgen bei ihrer Umsetzung zu identifizieren und so Anhaltspunkte für eine optimierte Umsetzung zu gewinnen. Hier dürfte sich das Methodenverständnis der meisten Auftragnehmer, die kausale Effekte einzelner Interventionen verlässlich abbilden wollen<sup>30</sup>, mit dem Interesse der politischen Auftraggeber treffen, eine grundsätzliche Erörterung der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik zu vermeiden.
- Obwohl die Ausgestaltung der Lohnersatz- bzw. Lohnergänzungsleistungen erheblichen Einfluss auf das Suchverhalten am Arbeitsmarkt und damit auf Stellenbesetzungsvorgänge hat (Gangl 2002), werden diese Leistungen nur am Rande (etwa im Zusammenhang mit Sanktionen) in die Untersuchung einbezogen. Die Lohnersatzleistungen im Regelkreis der Arbeitslosenversicherung stellen Suchhilfen dar, die den Berechtigten ermöglichen sollen, eine Stelle zu suchen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit wenigstens erhält. Dagegen werden die steuerfinanzierten Transfers nach SGB II als Fürsorgeleistungen gewährt. Da die Adressaten gehalten sind, unabhängig von der Qualität einer möglichen Beschäftigung jede Möglichkeit am Arbeitsmarkt zu nutzen, die eine Verringerung oder Beendigung des Transferbezugs verspricht, eröffnen diese Leistungen den Adressaten weder Planungssicherheit noch Gestaltungsspielräume. Weder die Höhe des Alg II noch seine Rechtssicherheit noch die darauf bezogenen Leistungsprozesse (Antragsbearbeitung, Anspruchsprüfung, Zahlbarmachung) sind Gegenstand der Evaluation durch das BMWA.<sup>31</sup> Dies ist problematisch, weil alle Aktivitäten zur Arbeitsmarktintegration die materielle Existenzsicherung zur Voraussetzung haben, Geldleistungen und Leistungen zur Eingliederung in den verpflichtenden Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II verkoppelt sind und der größte Teil der Aktivitäten von Fachkräften und Adressaten im Regelkreis des SGB II auf die Beantragung, Prüfung und Auszahlung der Geldleistungen entfällt.
- Auf der Mikroebene orientieren sich die Evaluationsvorhaben bislang fast ausschließlich an einer einzigen Zieldimension, der Ausmündung aus gemeldeter Arbeitslosigkeit bzw. der kurzfristigen Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Hieran soll der Erfolg vermittlungsorientierter Maßnahmen und Dienstleistungen mittels quasiexperimenteller ökonomischer Evaluationsdesigns gemessen werden.<sup>32</sup> Ob diese Beschäftigung nach ihrer Qualität, ihrer Entlohnung und ihrer

29 So W. Eichhorst auf der Bonner Fachtagung zur Wirkungsforschung, vgl. Anm. 27.

30 In einer der beiden Vorstudien zur Evaluation der vermittlungsorientierten Instrumente wird der Zusammenhang der einzelnen Regelungen als methodisch auszuschaltende Störgröße bezeichnet: „Diese einzelnen Reformen ... greifen inhaltlich und in ihrer Zielsetzung ineinander und müssen daher als ein Ganzes betrachtet und evaluiert werden ... Jede Evaluationsstudie, die die Ermittlung des kausalen Effekts einer Maßnahme zum Ziel hat, muss grundsätzlich einen möglichst isolierten Eingriff betrachten, um zu verhindern, dass sich der Effekt mehrerer Veränderungen überlagert. Liegen mehrere Eingriffe gleichzeitig vor, so ist es Aufgabe des Studiendesigns, eine derartige isolierte Betrachtung dennoch zu gewährleisten.“ (Fertig u.a. 2004: 18 f.)

31 Das Forschungsprogramm des IAB erwähnt immerhin die Wirkungen des SGB II auf Armutsrisiko und Einkommensverteilung (Beckmann u.a. 2004: 16, 20 f.).

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

Gesamtdauer dazu führt, die Zone der Unsicherheit am Arbeitsmarkt zu verlassen, wird 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 Beschäftigungsfähigkeit oder der sozialen Stabilisierung in gefährdeten Lebenslagen werden ebenfalls kaum thematisiert. (Das IAB bereitet hierzu ein eigenes Haushaltspanel vor.)

- Da mikroökonomische Evaluationskonzepte dominieren, werden gesamtwirtschaftliche Niveau- und Struktureffekte, etwa durch Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, durch die Zunahme nicht standardisierter Beschäftigungsverhältnisse und nicht existenzsichernder Arbeitseinkommen, durch die – mehr oder weniger offen intendierte – arbeitsmarktpolitische Funktion des Alg II als Lohnergänzungsleistung im Niedriglohnsegment und durch die Konkurrenz verschiedener Personengruppen der Arbeitslosen und der stillen Reserve bei Stellenbesetzungen nicht ausreichend untersucht. In der Wirkungsforschung fehlen heute vor allem geeignete Modelle und Methoden der umfassenden Makroevaluierung gesamtwirtschaftlicher Effekte der Arbeitsmarktpolitik. Es ist noch offen, was die neuen Forschungsvorhaben dazu beitragen werden, diese Lücke zu schließen. Das IAB-Forschungsprogramm schlägt hierzu vor, ein Mikrosimulationsmodell zur Analyse von Änderungen im Erwerbsverhalten mit einem empirischen Modell des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots zu verknüpfen (Beckmann 2004: 22).
- Obwohl Implementationsanalysen und qualitative Untersuchungsverfahren in allen Evaluationsvorhaben vorgesehen sind, fehlt eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Besonderheiten vermittlungsorientierter „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die doch den „Hartz-Gesetzen“ den Namen gaben. Im Mittelpunkt stehen bislang organisatorische Fragestellungen der Leistungsträger und der Fachkräfte. Um aber zu klären, ob ein Zusammenhang zwischen bestimmten Leistungen und beobachteten Übergängen in reguläre Beschäftigung besteht und ob die Vermittlung die Beschäftigungsfähigkeit, also den Handlungsspielraum von Arbeitsuchenden bei der Stellenbesetzung erhöht, wären in stärkerem Maße Leistungsprozesse zu beobachten und die Qualität dieser Dienstleistung aus der Perspektive der „Kunden“, d.h. der Arbeitsuchenden zu bewerten. Keines der Evaluationsvorhaben orientiert sich an einem ausgewiesenen Handlungsmodell zur Rolle der Arbeitsvermittlung in Stellenbesetzungsvorgängen, zu „Kundensegmentierung“ und „Profiling“, zu Beratung und Fallmanagement. Daher wird man von den Ergebnissen wohl wenig Hinweise auf die Qualität solcher Dienstleistungen, auf die Wirkung der neuen „Handlungsprogramme“ der Bundesagentur oder auf den effektiven Beitrag dieser Leistungen zu Ausmündungen in Erwerbstätigkeit und auf Erfordernisse ihrer Verbesserung erwarten können. Obwohl der „Vermittlungsskandal“ Anfang 2002 die Einsetzung der Hartz-Kommission veranlasste, dürften die bisher vorgesehenen Forschungsvorhaben kaum zur Klärung der Streitfrage beitragen, wie Qualität und Effektivität von Vermittlung beobachtet und gemessen werden können (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004: 82).

Viele Probleme der Wirkungsforschung erklären sich aus einer „Zeitfalle“ (B. Lutz), in der die Forschungsvorhaben gefangen sind. Während alle Expert/inn/en sich darüber einig sind, dass Evaluationsergebnisse um so zuverlässiger werden, je länger die beobachtete Zeitspanne ist, standen die Projekte schon durch die Beschlüsse der Legislative unter hohem Abfragezeitdruck. Das Ziel, relativ kurzfristig Ergebnisse zu liefern, geht zu Lasten der Qualität, ohne dass der absehbare politikberatende Nutzen dies rechtfertigen könnte. Denn 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. Zu keinem Zeitpunkt während des Evaluationszeitraums bis 2006 bzw. bis 2008 wird ein stabiler Endzustand der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ erreicht sein, der mit einem vorausgegangenen Zustand „vor Hartz“ („Nullmessung“) systematisch verglichen werden könnte. So könnten bereits 2005 politische Entscheidungen über Programmänderungen fallen, ohne dass hierzu Ergebnisse der Wirkungsforschung vorliegen. Doch zu einer Prozessanalyse, die auch Auswir-

kungen des politischen Prozesses und etwaiger Programmkorrekturen auf die Umsetzung beobachtet, haben die Evaluationsvorhaben nur ein sehr schwaches Mandat.

## 2.3 Politisches Monitoring

Neben den wissenschaftlichen Evaluationsvorhaben entstanden seit 2004 unterschiedliche Formen des begleitenden Monitorings der „Hartz-Gesetze“ durch politische und gesellschaftliche Akteure. Die Beteiligten verfolgen mit diesem „politisch motivierten“ Monitoring das Ziel, einander wechselseitig und aktuell über die Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze zu informieren und dabei entstehende Probleme zu identifizieren, um gegebenenfalls politisch reagieren zu können. Auf dieser Grundlage sollen Kritik und Änderungsvorschläge in die Debatten über notwendige Korrekturen an den Gesetzen eingebracht werden.

Es entspricht der politischen Brisanz der „Hartz-Gesetze“ einerseits und der breiten Betroffenheit von Akteuren andererseits, dass sowohl auf Bundes- als auch auf regionaler Ebene eine Vielzahl von Monitoring-Verfahren bei Organisationen, Verbänden, Beratungsinstitutionen usw. entstehen. Diese Monitoring-Ansätze sind jeweils auf unterschiedliche Fragen konzentriert, unterschiedlich systematisch organisiert und auf unterschiedliche Zeiträume gerichtet. Eine vollständige Erfassung der Gremien und Verfahren des politischen Monitorings, welche die Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ auf den verschiedenen Ebenen begleiten, war im Rahmen dieser Expertise nicht möglich. Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf die Bundesebene.

Gemeinsamer Zeithorizont für die dargestellten politischen Monitoring-Ansätze auf Bundesebene ist zunächst der Sommer 2005. Für diesen Zeitpunkt ist ein Eckpunktepapier des BMWA zur Nachbesserung der Hartz-Gesetze geplant, das Grundlage für einen entsprechenden Gesetzentwurf sein könnte. Nach allgemeiner Einschätzung schließt sich damit das „Zeitfenster“ für gegebenenfalls gewünschte Nachbesserungen an den gesetzlichen Regelungen. Danach dürften weitere Änderungen des gesetzlichen Rahmens erst wieder nach der Bundestagswahl im Herbst 2006 möglich sein, die mit der Vorlage des zweiten Gesamtberichts des BMWA zur Umsetzung der Neuregelungen im SGB III zusammenfällt, bzw. nach Vorliegen der Evaluationsergebnisse zur kommunalen Trägerschaft des SGB II Ende 2008.<sup>32a</sup>

### **Bundesregierung: Hauptsteuerungsgruppe und Ombudsrat**

Eine *Hauptsteuerungsgruppe* soll im Auftrag der Bundesregierung und des BMWA ein Monitoring von Hartz IV vornehmen. Sie soll dabei helfen, 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 ist 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 sind 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 trifft sich monatlich und befasst sich mit den von BA und BMWA sowie vom Ombudsrat (s.u.) erhaltenen Informationen.

Die Bundesregierung hat zudem einen *Ombudsrat* berufen, der die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Alg II) und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt als unabhängiges Gremium begleiten soll.<sup>33</sup> Der Rat hat am 1. Dezember 2004 seine Arbeit aufgenommen. Seine ehrenamtlich

32a Bei einer vorgezogenen Bundestagswahl sind auch frühere Gesetzesrevisionen zu erwarten.

33 Der Ombudsrat verfügt über eine eigene Internetpräsentation: <http://www.ombudsrat.de>.

arbeitenden Mitglieder sind 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 „parteiübergreifende“ Zusammensetzung soll die Neutralität des Ombudsrates unterstreichen. Der Rat wird durch das BMWA und die BA kontinuierlich darüber unterrichtet, wie sich das neue Leistungssystem in der Praxis entwickelt. Zur Unterstützung des Ombudsrates hat das BMWA eine Geschäftsstelle eingerichtet, an die sich Betroffene wenden können. 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), die der Rat nach eigenem Ermessen außerhalb des regulären Widerspruchs- und Klageverfahrens aufgreifen kann. Der Ombudsrat soll 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 seiner Pressemitteilung vom 14. April 2005 benennt der Ombudsrat als ein Schwerpunktthema die Angleichung der Regelsätze für Ost- und Westdeutschland und vertritt die Auffassungen, dass unterschiedliche Regelsätze nicht gerechtfertigt sind.<sup>34</sup> Ein erster Zwischenbericht an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit soll Mitte des Jahres vorliegen.

### **Bundesländer im Monitoring**

Die Arbeits- bzw. Sozialminister der Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz nehmen über die Hauptsteuerungsgruppe (s.o.) am politischen Monitoring auf Bundesebene teil

Im Sommer 2004 wurde bei einem Treffen ostdeutscher Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler und dem Bundeswirtschaftsminister eine Monitoring-Gruppe für die Umsetzung von Hartz IV in *Ostdeutschland* vereinbart. Diese vom BMWA koordinierte Gruppe hat die Aufgabe, die Umsetzung von Hartz IV in Ostdeutschland kritisch zu begleiten und notwendige Korrekturen anzustoßen. Ihr gehören neben Wirtschaftsminister Wolfgang Clement und Aufbau-Ost-Minister Manfred Stolpe die Arbeits- bzw. Sozialminister aus den neuen Ländern und die BA an. Die nächste Monitoring-Runde findet im Juni 2005 statt.

In den Bundesländern gibt es gleichfalls Begleittrunden insbesondere zur Umsetzung des SGB II. Z. B. soll in Sachsen etwa viermal jährlich ein Landesbeirat unter Leitung der Regionaldirektion der BA tagen, dem die Sozialministerin, der Wirtschaftsminister, Vertreter der Kommunen, der Wirtschaft und der Gewerkschaft Ver.di angehören.<sup>35</sup>

### **Wohlfahrtsverbände im Monitoring**

Im Rahmen eines Gesprächs zur Agenda 2010 bot Bundeskanzler Schröder bereits 2003 den *Wohlfahrtsverbänden* ein gemeinsames Monitoring der Umsetzung der Agenda 2010 an. Geplant sind fünf bis sechs Treffen, an denen für den Bund die parlamentarischen Staatssekretäre des BMWA, des BMGS, des BMFSJ sowie des Finanz- und Wohnungsministeriums (BMF, BMVBW) teilnehmen, für die Wohlfahrtsverbände die Vorsitzenden und Geschäftsführer der kirchlichen Verbände Caritas und Diakonie, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands (DPWV), der Arbeiterwohlfahrt und des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Die Verbände verstehen die Teilnahme an der Runde als Teil ihrer anwaltschaftlichen Tätigkeit. Gegenstand des Monitoring sind Auswirkungen der Agenda 2010, also der Gesund-

34 Als weitere Themen für mögliche Korrekturen werden genannt: die Einstandspflicht gegenüber nichtleiblichen Kindern innerhalb einer Lebensgemeinschaft, die Anrechnung der Eigenheimzulage, die Anrechnung des Kindergeldes für volljährige Kinder auf das Einkommen der Eltern, Fragen der Fachaufsicht in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen von Kommune und Arbeitsagentur.

35 Eine systematische Bestandsaufnahme des politischen Monitorings auf Landesebene konnte für diese Expertise nicht geleistet werden.

heitsreform, der Reform der Alterssicherung und der Arbeitsmarktgesetze. Im Mittelpunkt stehen nichtbeabsichtigte Wirkungen auf Menschen mit niedrigen Einkommen unter besonderer Berücksichtigung der Kumulation von Belastungen und der besonderen Intensität beabsichtigter Belastungen. Zur Präzisierung wurde eine Liste von benachteiligten Personengruppen festgelegt. Zwei Treffen zur Gesundheitsreform haben stattgefunden, zwei zu Alterssicherung und „Hartz-Gesetzen“ folgen noch.

Informationsgrundlage sind Probleme, die Einrichtungen der freien Träger in ihrer Arbeit wahrnehmen und an ihre Verbände melden. Die Ressorts prüfen die Problemanmeldungen, die an sie herangetragen werden, und man erörtert Möglichkeiten der Abhilfe. Die Beratungen sind „vertrauensvoll“, man will einander nicht „vorführen“. Zur „neuen Kultur der Auseinandersetzung“ gehöre es, „in vertraulichen Räumen tabufrei zu reden“. Daher gibt es keinerlei öffentliche Mitteilung über das Verfahren, auch keine Protokolle und als einzige schriftliche Unterlage nur eine „kommentierte Tagesordnung“. Die Verbände sind „frei in ihrer Pressepräsenz“ zu den Themen des Monitorings, nehmen aber in ihrer Pressearbeit nicht auf die Monitoring-Runde Bezug.

Für den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den örtlichen Verbänden bzw. Mitgliedern nutzt jeder der Wohlfahrtsverbände seine eigenen internen Strukturen.

### **Gewerkschaften im Monitoring**

Auch die Gewerkschaften sind in ein politisches Monitoring mit der Bundesregierung einbezogen. Um eine Zuspitzung der im Herbst 2004 aufflammenden Proteste gegen Hartz IV zu vermeiden, haben die DGB-Gewerkschaften mit der Bundesregierung eine Vereinbarung darüber erwirkt, dass praktizierte Maßnahmen der Arbeitsmarktreform innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und entsprechend verändert werden. Dazu fand im Februar 2005 ein erstes Gespräch zwischen den Vorsitzenden von DGB und Mitgliedsgewerkschaften und dem Bundeskanzler statt. Erste Einschätzungen des DGB beinhalten sowohl Würdigung als auch Kritik (vgl. Engelen-Kefer 2005). Eine Fortsetzung der Gespräche wurde verabredet.

Diese Verabredung erforderte es, im DGB ein eigenes politisches Monitoring 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/innen (Eingliederungsvereinbarung bzw. Arbeitsgelegenheiten).

### **Kommunen im Monitoring**

Die Kommunen befinden sich im politischen Monitoring in einer Sonderstellung: Zum einen hat ihre Beteiligung eine gewisse gesetzliche Grundlage in der Revisionsklausel nach § 46 Abs. 6 bis 8 SGB II, die eine finanzielle Entlastung der Kommunen um jährlich 2,5 Mrd. Euro durch angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Alg-II-Bezieher/innen sicher stellen soll. Zum anderen sind sie auf der Bundesebene nur vermittelt über die Länder vertreten.

Am 1. März begannen die Gespräche zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden über die Revision des Bundesanteils an den Unterkunftskosten. Zur Vorbereitung auf diese Revisionsgespräche führten die Länder und die kommunalen Spitzenverbände eine gemeinsame Datenerhebung durch. Weitere Revisionsrunden sind gesetzlich jeweils für Oktober 2005, 2006 und 2007 vorgesehen.

Für den Informationsaustausch mit ihren Mitgliedskommunen nutzt jeder der drei kommunalen Spitzenverbände seine eigenen, internen Strukturen.

Als kommunale Vertreter nehmen die Kölner Sozialdezernentin und der Dortmunder Oberbürgermeister an der Hauptsteuerungsgruppe der Bundesregierung teil.

## **Probleme und Defizite**

Ein wirkungsvolles politisches Monitoring würde andere Formen der kritischen Begleitung der Arbeitsmarktpolitik voraussetzen. Bei den benannten Verfahren zeigen sich vor allem die folgenden vier *Probleme und Defizite*:

- Erschwert bei der Wirkungsforschung der hohe Spezialisierungsgrad eine Gesamteinschätzung, so fehlt den politischen Monitoring-Verfahren umgekehrt ein systematischer, strukturierter Zugang zu ihrem Beobachtungsgegenstand im Sinne einer Agenda der politisch zu verfolgenden Fragestellungen. Soweit sich dies aufgrund der zugänglichen Informationen beurteilen lässt, folgen die Gesprächspartner der Bundesregierung keiner methodischen Vorgehensweise zur Vorbereitung der Gesprächsrunden und zur Gewinnung einer umfassenden Daten- und Informationsgrundlage, auf die sich Problemanmeldungen stützen könnten. Eine Ausnahme bildet hier lediglich das Revisionsverfahren zur finanziellen Entlastung der Kommunen, wo die Datengrundlage gesetzlich geregelt ist.
- Schon der obige, unvollständige Überblick über die eingerichteten Begleitrunden vermittelt den Eindruck einer stark asymmetrischen Gesprächssituation: Bundesregierung und BA-Zentrale, die sich bei der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ auf regelmäßige Verfahren der Steuerung und des Controlling stützen, treffen sich in unregelmäßigen Abständen und in verschiedenen Runden mit Gesprächspartner/inn/en, die jeweils besondere Belange vertreten sollen und dazu über schwächere Informationsressourcen verfügen. Für diese Treffen gibt keine statistische oder systematisch aufbereitete Datengrundlage. Rückmeldungen über den Rücklauf bei der DGB-Fragebogenaktion weisen darauf, dass die Beschaffung einer eigenen Informationsgrundlage nicht nebenher möglich ist, sondern systematischer Anstrengung bedarf und in einen öffentlichen politischen Prozess eingebettet sein muss. Gerade dies ist jedoch durch fehlende Verfahrenstransparenz ausgeschlossen, bildet doch die verabredete Vertraulichkeit die Geschäftsgrundlage dieser Runden.
- Die beschriebenen Verfahren des politischen Monitorings sind passiv und reaktiv. Ihnen ist gemeinsam, dass die Gesprächspartner/innen der Bundesregierung in der Tendenz lediglich ausgewählte praktische Erfahrungen bei der Umsetzung der Hartz-Gesetze aufgreifen und thematisieren, ohne dabei eigene Fragen und eigene politische Zielstellungen bis hin zur Infragestellung der Grundausrichtung der neuen Arbeitsmarktgesetze zu verfolgen. Nach dieser Logik ergibt sich Handlungsbedarf nur dann, wenn andere Akteure (BA, BMWA, Mitglieder) Fakten berichten, die aus ihrer Sicht jenseits der Intention der Gesetze liegen.
- Das politische Monitoring hat einen sehr kurzen Zeithorizont: Es ist im wesentlichen auf das erste Halbjahr 2005 ausgerichtet, da die Bundesregierung nur noch in diesem Zeitfenster kleinere Veränderungen an den Gesetzen vorsieht.

Es liegt auf der Hand, dass dieses politische Monitoring kaum Einfluss im Sinne eines umfassenden „Agenda-Setting“ entfalten kann. Im beschriebenen Rahmen ist weder die Überprüfung der Grundannahmen für die neuen Arbeitsmarktgesetze noch die systematische Beobachtung ihrer Wirkungen (Effektivität und Effizienz) und des Grades der Zielerreichung möglich. Die Monitoring-Runden können lediglich einzelne nicht intendierte Effekte identifizieren und durch „Feinjustierung“ Voraussetzungen für ein störungsfreies Funktionieren des einmal Beschlossenen schaffen.

## 2.4 Informationsplattformen im Internet

### Offene Websites

Material für eine kritische Begleitung der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ lässt sich auf einer Reihe von öffentlich zugänglichen, Internet-basierten Informationsplattformen abrufen. Die wichtigsten dieser Plattformen sind:

- [www.arbeitsmarktreform.de/](http://www.arbeitsmarktreform.de/) (BMWA), Zielgruppe: Öffentlichkeit, Leistungsberechtigte.
- [www.arbeitnehmerkammer.de/](http://www.arbeitnehmerkammer.de/) (Arbeitnehmerkammer Bremen), Zielgruppe: Wissenschaft, Gewerkschaften, interessierte Öffentlichkeit.
- [www.sozialpolitik-aktuell.de/](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/) (Gerhard Bäcker), Zielgruppe: Wissenschaft, Gewerkschaften, interessierte Öffentlichkeit, Studierende.
- [www.erwerbslos.de/](http://www.erwerbslos.de/) (Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen), Zielgruppe: Erwerbslose, sowie entsprechende Beratungsinstitutionen.
- [www.bag-shi.de/](http://www.bag-shi.de/) Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V. (BAG-SHI), Zielgruppe: Erwerbslose und Sozialhilfebeziehende sowie entsprechende Beratungsinstitutionen.
- [www.tacheles-sozialhilfe.de/](http://www.tacheles-sozialhilfe.de/) (Tacheles e. V.); Zielgruppe: Erwerbslose und Sozialhilfebeziehende sowie entsprechende Beratungsinstitutionen.
- [www.harald-thome.de/](http://www.harald-thome.de/) (Harald Thomé – Referent für Arbeitslosen- und Sozialhilferecht), Zielgruppe: Erwerbslose und Sozialhilfebeziehende sowie entsprechende Beratungsinstitutionen.
- [www.labournet.de/](http://www.labournet.de/) (Labournet), Zielgruppe: kritische Betriebsräte und Gewerkschafter.
- [iab.de/asp/chronik/default.asp](http://iab.de/asp/chronik/default.asp) (IAB – Arbeitsmarktpolitisches Informationssystem), Zielgruppe: Fachkräfte, Wissenschaft, Öffentlichkeit.
- <http://www.wipol.de/> (Dr. Bruno Kaltenborn Wirtschaftsforschung und Politikberatung), Zielgruppe: Wirkungsforschung, Fachöffentlichkeit.

Diese Plattformen bieten eine Fülle von Informationen. Neben den Gesetzestexten selbst sind dort – je nach Plattform unterschiedliche – zusätzliche Informationen enthalten, wie z. B. Rechtsgutachten, wissenschaftliche Studien, kritische Kommentare, Foliensätze, Tipps für Betroffene, politische Positionsbestimmungen usw. Die Inhalte werden entweder (z. B. bei der Arbeitnehmerkammer Bremen) ausschließlich zur Selbstinformation der Nutzer bereit gestellt oder (z. B. BAG-SHI) sehr speziell auf die Nutzung durch eine bestimmte Zielgruppe hin ausgerichtet.

### Geschlossene Foren

Neben diesen öffentlichen Plattformen gibt es mindestens zwei geschlossene Internet-basierte Foren.

- [www.netzwerk.sgb2.info](http://www.netzwerk.sgb2.info) (BMWA), Zielgruppe: direkt an der Umsetzung des neuen Leistungssystems SGB II beteiligte Fachkräfte, insbesondere der Agenturen für Arbeit und der Kommunen.
- [www.erfolg.sgb2.info](http://www.erfolg.sgb2.info) (BA, BMWA): Zielgruppe: Fachkräfte der zuständigen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der kreisfreien Städte, Kreise und Agenturen für Arbeit, Träger von Maßnahmen, wie z.B. Beschäftigungsträger, Wohlfahrtsverbände, Sportvereine, private und soziale Institutionen.

Weitere geschlossene Websites und E-Mail-Verteiler finden sich z. B. bei Verbänden und Trägergemeinschaften; ein annähernd vollständiger Überblick ist unmöglich.

### Probleme und Defizite

Es gibt – jedenfalls bisher – keine öffentlich zugängliche, politisch unabhängige Informationsplattform, die systematisch geordnete Informationen zur Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze, analytische wissenschaftliche Kommentare und zusammenfassende Bewertungen dazu enthält.

## **2.5 Gewerkschaften als „Stakeholder“ im „Arbeitsmarkt nach Hartz“**

Gewerkschaften und mitbestimmungspolitische Akteure sind nach Verabschiedung der „Hartz-Gesetze“ mit einer neuen Situation und neuen Herausforderungen konfrontiert: Etablierte Kennzahlen der Arbeitsmarktstatistik und der Sozialstatistik verlieren an Aussagekraft; ihre Interpretation erfordert mehr denn je einen Überblick über das Gesamtsystem und wird so zunehmend zu Expertenwissen. Vollständige und gesicherte statistische Basisinformationen über den „Arbeitsmarkt nach Hartz“, über die Effekte der Gesetze auf Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Leistungsbezug fehlen. Ergebnisse der Wirkungsforschung zu den Neuregelungen liegen mit wenigen Ausnahmen noch nicht vor, beziehen sich vorwiegend auf einzelne Instrumente, vermitteln kein Gesamtbild des Geschehens und lassen sich ohne Fachwissen nur schwer bewerten. Die politische Begleitung der neuen Arbeitsmarktpolitik bleibt intransparent; ihre Agenda wird von kurzfristig aktuellen Themen und Detailregelungen dominiert. Das Internet bietet eine Vielzahl von Informationen, die zu verfolgen neben Recherchekompetenz Zeit und Übersicht verlangt. Andere Informationen verbleiben in den geschlossenen Informationsnetzen der an der Umsetzung beteiligten Fachkräfte.

Diese unübersichtliche Informationslage betrifft alle gesellschaftlichen Akteure, die um eine Meinungsbildung zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und um Einflussnahme auf ihre Umsetzung und Bilanzierung bemüht sind. Für die Gewerkschaften gilt dabei, dass sie und ihre Mitglieder zwar als „Stakeholder“ in vielfältiger Weise von den Neuregelungen betroffen, jedoch an ihrer Umsetzung nur indirekt (über die Selbstverwaltungsgremien der BA) beteiligt sind. Zwar verfügen ihre Mitglieder als Adressaten der Arbeitsförderung bzw. als Fachkräfte bei den Leistungsträgern über einschlägiges Prozesswissen, doch dieses wird über die bestehenden Strukturen nicht organisiert abgerufen und verarbeitet.

Im Zuge der Arbeit an dieser Expertise wurden etwa zwei Dutzend unterschiedlich intensive Gespräche mit gewerkschaftlichen Funktionsträgern in den Vorständen des DGB und einiger Einzelgewerkschaften, in örtlichen Gewerkschaftsgliederungen, in wissenschaftlichen und Bildungseinrichtungen, in Selbstverwaltungsgremien der BA und gewerkschaftsnahen Selbsthilfeorganisationen geführt. Die Gesprächspartner/innen bewerten den gewerkschaftlichen Handlungsbedarf zu den „Hartz-Gesetzen“ sehr unterschiedlich. Gemeinsam und relativ übereinstimmend beklagen sie jedoch eine Informationslage, die Meinungsbildung und strategisches Handeln erschwert: Einerseits fehlen wichtige Informationen, andererseits fehlt es an Systematik, Wegweisung und Kommentierung zu einer schwer zu überschauenden Flut vorliegender Informationen in der Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Wirkungsforschung, im politischen Monitoring und bei der Nutzung der Selbstinformationssysteme des Internet.

Das notwendige Wissen ist nicht Allgemeingut, seine Aneignung kann nicht den einzelnen Mitgliedern und Funktionsträgern überlassen bleiben. Die hauptamtlichen Gewerkschaftssekretäre, die Vertrauensleute, Betriebs- und Personalräte und Mitglieder vor Ort, die Abteilungen in den Gewerkschaftsvorständen und die Gewerkschaftsvertreter in den Selbstverwaltungsgremien verfügen in der Regel nicht über ausreichende zeitliche und fachliche Ressourcen, um eine kontinuierliche und analytische Beobachtung der Veränderungen im Arbeitsmarktsystem und der sozialen Sicherung vornehmen zu können. Allein schon die Quantität der veröffentlichten Informationen ist kaum zu schultern, nicht zu reden davon, dass die (kritische) Bewertung der wissenschaftlichen Evaluationsstudien der beauftragten Forschungsinstitute ein erhebliches Maß an fachlicher und Methodenkompetenz erfordert.

Im Unterschied zu den Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen, BA und Wohlfahrtsverbänden geht es für Gewerkschaften nicht so sehr um die reibungslose Umsetzung der Gesetze als vielmehr um deren Konsequenzen für das eigene politische Handeln und für die Arbeitsmarktchancen, die Arbeitsbedingungen, das Einkommen und die soziale Absicherung ihrer derzeitigen und potenziellen Mitglieder bzw. der abhängig Beschäftigten und Arbeitsuchenden insgesamt. Es geht nicht um die

technische Optimierung, sondern um die kurz-, mittel- und langfristigen Konsequenzen für die Arbeitsmarktregulierung und die soziale Sicherung.

Wie sich die Gewerkschaften zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik verhalten und wie sie diese politisch begleiten, ist Sache ihres demokratischen Willensbildungsprozesses. Bei der beschriebenen Ausgangslage aber muss jede eigenständige, kompetente und kritische Meinungsbildung der Gewerkschaften und der ihnen nahestehenden Öffentlichkeit zu den „Hartz-Gesetzen“ und jeder Versuch, öffentliche Deutungsmacht über diesen Gegenstand zu gewinnen, mit der Strukturierung eines eigenen Informationswesens beginnen. Die lakonische Formel „better data help a lot“<sup>36</sup> – sie gilt auch hier.

Ein Monitoring und ein Informationstransfer, die den mitbestimmungspolitischen Akteur/inn/en nützen, dürfen folglich nicht nur reaktiv, sondern müssen strategisch und interessengeleitet angelegt sein: Sie sollten Erkenntnisse dazu liefern, ob bestimmte Neuregelungen und deren Konsequenzen im Einklang mit oder im Gegensatz zu arbeitnehmerorientierten Zielen stehen, sollten dies problematisieren und damit eine Grundlage für die Strategiediskussion zu Fragen der Arbeitsmarktregulierung und sozialer Sicherung abgeben. Diese Debatte darf sich nicht nur auf den Status quo und die Kritik daran beschränken, sondern sollte vielmehr Basis für die offensive Einbringung alternativer Gestaltungsvorschläge in die öffentliche politische Diskussion sein.

Es erscheint naheliegend, diese Arbeit an arbeitnehmer/innen/orientierte Wissenschaftler/innen zu delegieren. *Die Expertise empfiehlt daher ein wissenschaftsgestütztes Arbeitsmarktmonitoring und einen Informationstransfer als Beratungsdienstleistung für die Selbstverwaltungsakteur/inn/en.* Die für diese Expertise geführten Vorgespräche haben gezeigt, dass das Vorhaben bei mitbestimmungspolitischen Funktionsträgern auf praktisches Interesse stößt und als sinnvolle Unterstützung der eigenen Tätigkeit angesehen wird.

---

36 Heckman u.a. 1999, zitiert nach Brinkmann/Stephan 2005: 38.

### **3. Umriss eines wissenschaftsgestützten Monitoring- und Transferprojekts**

Im folgenden Abschnitt wird ein Projekt des Monitorings und des Informationstrfers zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik skizziert, das nach allen Vorgesprächen und Recherchen sinnvoll und kurzfristig machbar erscheint.<sup>37</sup> Einige Punkte, insbesondere bei der Beschreibung der möglichen Arbeitsweise einer solchen Informationsplattform, müssten jedoch bei grundsätzlichem Interesse an einem solchen Projekt in einem Antrag oder in einer Etablierungsphase weiter präzisiert werden.

#### **3.1 Ein Projekt besonderen Typs**

Das hier vorgeschlagene, kurz „Arbeitsmarktmonitor“ genannte Projekt eines wissenschaftsgestützten Monitorings und Informationstrfers zu den „Hartz-Gesetzen“ ist kein Forschungsvorhaben im engeren Sinn. Im Mittelpunkt steht die Aufbereitung und der Transfer von Wissen, nicht Wissensgenerierung in Form eigener empirischer Untersuchungen.<sup>38</sup> Dazu werden Elemente des Monitorings, der Berichterstattung und der Metaevaluation zu einem besonderen Projekttyp kombiniert, der einen eigenständigen Platz neben dem oben beschriebenen Arbeitsprogramm der Wirkungsforschung (vgl. 2.2) und den bestehenden Instanzen und Gesprächsrunden des politischen Monitorings (vgl. 2.3) beansprucht.

#### **Wissenschaftsgestütztes Monitoring und interessengeleiteter Informationstrfer**

Ein Projekt diesen Typs wirft Fragen zum Verhältnis von Wissenschaft und politischem Prozess auf. Die vorgeschlagene Antwort hierauf lässt sich auf die Formel bringen: Wissenschaftsgestütztes Monitoring, interessengeleiteter Informationstrfer.

Dass die Aufgabe eines Monitorings wissenschaftsgestützt wahrgenommen werden muss, ergibt sich nicht nur aus der wissenschaftlichen bzw. statistischen Natur der zu verarbeitenden Informationen. Interessenorganisationen, wie es die Gewerkschaften und die Akteure der Selbstverwaltung sind, müssen sich in ihrer Meinungsbildung auf unabhängige, überprüfbare und wissenschaftlich gesicherte Informationen stützen können. Ihre Argumentationsmacht im politischen Prozess hängt unter anderem von der wissenschaftlichen Qualität ihrer Informationen ab.

Der Informationstrfer dagegen kann an den strategischen Fragen gewerkschaftlicher und mitbestimmungsorientierter Politik ausgerichtet werden, welche die „Hartz-Gesetze“ berühren. Sein besonderes Profil besteht darin,

- dass Fakten und Informationen unterschiedlicher Art, z. B. statistische, wissenschaftliche, juristische und praktische Informationen nicht nur gesammelt, sondern themenbezogen verknüpft, analytisch verarbeitet und zusammenfassend bewertet werden,
- dass eine öffentliche Bereitstellung von Ergebnissen zeitnah und kontinuierlich nicht nur an Expert/inn/en erfolgt,
- dass das Material adressatenspezifisch aufbereitet wird und
- dass die Beschreibung und Bewertung des Status quo mit Überlegungen zu alternativen Gestaltungsmöglichkeiten verbunden werden.

---

37 Dieser Abschnitt der Expertise wurde für die Veröffentlichung wesentlich gekürzt. Die hier angestellten Vorüberlegungen beziehen sich auf das prinzipiell Machbare und stellen deshalb eine Maximalvariante für das Monitoring dar. In Abhängigkeit von den inhaltlichen Abstimmungen mit der Auftraggeberin sowie den zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen werden in einem noch zu erstellenden Projektantrag konkrete Arbeitsvorhaben zu formulieren sein.

38 Durch den Prozess des Sammelns und Systematisierens vorhandenen Wissens entsteht selbstverständlich auch neues (Überblicks-)Wissen.

Natürlich muss das Monitoring in seiner Anlage die Informationsbedarfe der verbandspolitischen Öffentlichkeit berücksichtigen. Doch ob und wie seine Ergebnisse praktisch genutzt werden, liegt ausschließlich bei den Adressaten des Informationstransfers. Es ist ausdrücklich angestrebt, damit Impulse und einen Input für die strategischen politischen Debatten von Verbänden und Organisationen zu geben, die sich an Zielen demokratischer und sozialer Teilhabe orientieren. Dagegen ist es nicht vorgesehen, im Rahmen dieses Projekts konkrete Politikberatung in Einzelfällen zu leisten, z. B. durch die Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen.

## Zwischen Monitoring und Evaluation

Der englische Ausdruck „Monitoring“ steht für laufende Beobachtung. Es gibt hierfür keine wissenschaftlich verbindliche Definition und auch kein einigermaßen gefestigtes Verständnis davon, wie sich Monitoring, Berichterstattung und Evaluation zu einander verhalten sollen (vgl. Bewyl u.a. 2004: 129, Fertig u.a. 2004: 51). Diese Frage im Rahmen einer Expertise grundsätzlich zu erörtern, ist weder möglich noch sinnvoll. Im folgenden werden lediglich einige Präzisierungen angeboten, die zum Verständnis des vorgeschlagenen Projekttyps notwendig sind.

Relativ unstrittig ist, dass sich Monitoring und Evaluation in ihrem Zeithorizont unterscheiden. Monitoring gilt als ein Instrument zur kurzfristigen Steuerung, bei dem die Rückmeldung der Ergebnisse unmittelbar eine korrigierende Handlung der umsetzenden Akteure auslöst (Auer/Kruppe 1996). Dagegen wird Evaluation als ein Instrument zur längerfristigen Beobachtung und Rückkopplung angesehen.<sup>39</sup> Auch wenn man das optimistische, rationalistische Bild eines politischen Prozesses nicht teilt, in dem Ergebnisse eines Monitorings kurzfristig steuernde Eingriffe auslösen, rechtfertigt schon der angestrebte Zeithorizont, das hier vorgeschlagene Projekt als Monitoring zu bezeichnen: Es soll die Systematisierung und den Transfer kurzfristig verfügbarer Informationen organisieren und möglichst rasch, aktuell und fortlaufend Ergebnisse liefern.

Als weiterer Unterschied von Monitoring und Evaluation wird häufig die Prozessorientierung genannt. Demnach lassen sich Verfahren der Politikberatung und Programmbegleitung, die eine kurzfristige Informationsverarbeitung voraussetzen, als Monitoring von Evaluationskonzepten abgrenzen, die beanspruchen, den Grad der Zielerreichung an einem stabilen oder hypothetischen Endzustand der Programmumsetzung zu messen. Diese Unterscheidung erweist sich bei näherer Erörterung als weniger trennscharf. Wie bei Evaluationen zwischen Selbst- und Fremdevaluation unterschieden wird, kann Monitoring sowohl als Blick von außen auf Strukturen und Abläufe wie als gemeinsamer Prozess der an einem Programm oder Politikfeld Beteiligten verstanden werden. Ein „begleitendes“ Monitoring nimmt keine bloß externe Kontrollfunktion wahr, sondern greift in die Programmumsetzung ein. Es ist offen für kritische oder ungeklärte Fragen aller Beteiligten und für die laufende Klärung von Problemen bei der Durchführung. Allerdings gibt es auch „formative“ oder „responsive“ Evaluationskonzepte, die den gleichen prozessbegleitenden Anspruch haben.<sup>40</sup> Ob Monitoring oder Evaluation – jedenfalls kann das hier vorgeschlagene Verfahren als „responsiv“ gelten: Es soll sich durch zeitliche und thematische Flexibilität in einem systematischen Beobachtungsraster an das „bewegliche Ziel“ der „Hartz-Umsetzung“ anpassen und dabei auf aktuelle Informations- und Entscheidungsbedarfe der Nutzer/innen reagieren.

Ein „responsives“ Monitoring soll offener sein für verschiedene Informationen (quantitativ-statistische und qualitative) und Zieldimensionen als die derzeit laufenden Vorhaben der Wirkungsforschung (vgl. 2.2.). Das hier vorgeschlagene Transferprojekt sollte daher eine „Meta-Evaluation“ (zum Begriff: Bewyl u.a. 2004: 10) der Wirkungsforschung zu den „Hartz-Gesetzen“ einschließen. Es soll nicht nur die Ergebnisse der zahlreichen Evaluationsvorhaben sekundäranalytisch nutzen und partielle Evaluationsergebnisse für einen breiteren Adressatenkreis im Zusammenhang interpretieren, sondern zugleich die

39 Wie jedoch oben (vgl. 2.2) erörtert, ist auch ein großer Teil der Evaluationsvorhaben zu den „Hartz-Gesetzen“ nicht langfristig angelegt.

40 Vgl. Bewyl u.a. (2004) zu „spannungsthemengesteuerter“, „nutzungsgesteuerter“ und „selbstorganisationsgesteuerter“ Evaluation.

pragmatisch verkürzte Diskussion um Untersuchungsdimensionen und methodische Standards der Wirkungsforschung fortsetzen, und auf dieser Grundlage Beobachtungslücken und offene methodische Fragen für künftige Forschungsvorhaben identifizieren. (Vgl. hierzu 3.5.)

### **Qualitatives und quantitatives Monitoring**

Im Kontext der deutschen Sozialpolitik wird der Begriff des Monitoring derzeit in einem qualitativen und einem quantitativen Sinn gebraucht. Als Beispiele für ein rein qualitatives Konzept können die oben (vgl. 2.3) erörterten Monitoring-Runden zwischen der Bundesregierung einerseits und den Wohlfahrtsverbänden bzw. den Gewerkschaften andererseits zu den neuen Arbeitsmarktgesetzen gelten. Dagegen stützen sich etwa die nationalen Aktionspläne zur Beschäftigung (NAP<sup>empl</sup>) bzw. zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP<sup>incl</sup>) im Rahmen der von der EU angewandten offenen Methode der Koordinierung (OMK) auch auf ein quantitatives Monitoring, also auf die regelmäßige (ländervergleichende) Beobachtung verabredeter Indikatoren. Ein solches quantitatives Monitoring ist methodisch wesentlich anspruchsvoller: es setzt die Verständigung über einen systematischen Datenrahmen aus empirisch beobachtbaren Indikatoren oder Kennzahlen voraus.

Quantitatives Monitoring als laufende Erfassung eines stabilen Satzes vorab festgelegter, leicht messbarer Daten bzw. Indikatoren in festen zeitlichem Rhythmus wird häufig in enge Nähe zu Controlling gerückt (Bewyl u.a. 2004: 129 f., Fertig u.a. 2004: 50). Ein Beispiel für ein so verstandenes Monitoring wären die Eingliederungsbilanzen, welche die Arbeitsämter seit 1998 erstellen (Bangel u.a. 2004: 315). Dagegen wird für Evaluationsvorhaben eine größere Komplexität beansprucht: sie sollen z. B. unterschiedliche Zielebenen und Probleme der Implementation berücksichtigen. Gegen diesen engen Begriff von Monitoring lässt sich einwenden, dass es im Bereich der Arbeitsmarktpolitik derzeit „kein ‚endgültiges‘ Monitoring-System geben kann, welches, einmal implementiert, über Jahre hinweg unverändert bleibt“. Arbeitsmarktmonitoring müsse vielmehr „responsiv“ bleiben, „also an sich ändernde Rahmenbedingungen und gemäß den Lernprozessen innerhalb der Organisation angepasst“ werden. (Schmid u.a. 1997: 25.) Das in dieser Expertise vorgeschlagene Monitoring-Projekt hat auch eine quantitative Seite, unterscheidet sich dabei jedoch von Controlling-Verfahren: Es soll in einer Übergangssituation zum Einsatz kommen, in dem der parallele Umbau der arbeitsmarktpolitischen Leistungen und der Arbeitsmarktstatistik ein stabiles quantitatives Monitoring anhand eines definierten Satzes von Controlling-Kennziffern gerade unmöglich erscheinen lässt.<sup>41</sup>

## **3.2 Gegenstandsbereich und Analyserahmen des Monitorings**

### **Die neue Arbeitsmarktgeseztgebung**

Gegenstand des hier vorgeschlagenen Monitorings ist die Umsetzung des Gesetzgebungskomplexes, der im Zusammenhang mit dem Zweistufenplan der Bundesregierung von 2002 die arbeitsmarktnahe soziale Sicherung neu ordnet. Zu berücksichtigen sind Neuregelungen aus folgenden Gesetzen:

- Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)<sup>42</sup> vom 10.12.2001, BGBl I, 2001: 3443.
- Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat vom 23.03.2002 [Artikel 3]<sup>43</sup>, BGBl I, 2002: 1132.

41 Dies lässt sich am Beispiel der Eingliederungsbilanzen der Arbeitsagenturen selbst verdeutlichen: Auf integrierte Eingliederungsbilanzen, die beide Regelkreise (SGB III und SGB II) abbilden, wird man noch eine Weile warten müssen.

42 Das Job-AQTIV-Gesetz fällt in die Zeit vor dem „Zweistufenplan“ der Bundesregierung vom 22.02.2002 und zählt daher nicht zu den „Hartz-Gesetzen“. Da aber die Ausrichtung der Arbeitsförderung auf eine Senkung der Arbeitslosenzahlen durch Verstärkung individueller Suchaktivitäten mit diesem Gesetz begann und einzelne Regelungen in den Hartz-Gesetzen fortwirken, sollte es einbezogen bleiben.

43 Artikel 3 ändert das SGB III, insbesondere in Bezug auf die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Vermittlungsgutschein) und auf Vorstand und Verwaltung der Bundesagentur.

- Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 1) vom 23.12.2002, BGBl I, 2002: 4607.
- Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 2) vom 5.11.2002, BGBl I, 2002: 4621.
- Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 30.12.2003, BGBl I, 2003: 3002.<sup>44</sup>
- Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 3) vom 23.12.2003, BGBl I, 2003: 2849.
- Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 4) vom 24.12.2003, BGBl I, 2003: 2954, 2955; einschließlich Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), BGBl I 2004: 2014.
- Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch [Sozialgesetzbuch XII. Teil (Sozialhilfe)] vom 27. 12.2003, BGBl I, 2003: 3022/3023.

Zur Informationsgrundlage gehören juristische Informationen (untergesetzliche Rechtsgrundlagen), statistische Daten, Ergebnisse der Wirkungsforschung, Praxiserfahrungen und politisch-programmatische Dokumente.

## **Beobachtungsbereiche und Querschnittsthemen**

Im Folgenden wird für die Sammlung und Aufbereitung von Informationen zur Ausgestaltung und Umsetzung dieser Gesetze ein Analyserahmen vorgeschlagen (vgl. Übersicht 1). Für den Informationstransfer sollen in diesem Rahmen aktuell wechselnde Schwerpunkte gesetzt werden. Die Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligungschancen und auf die soziale Sicherung von Frauen, die besonderen Wirkungen der „Hartz-Gesetze“ für den ostdeutschen Arbeitsmarkt und die Rückwirkungen der Neuregelungen auf Niveau und Struktur des Beschäftigungssystems bilden dabei Querschnittsthemen.

*Rechtliche Grundlagen:* Neben Änderungen in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder ist vor allem die Entwicklung der untergesetzlichen Rechtsgrundlagen (Verordnungen, Erlasse, Durchführungshinweise, Verfahrensvorschriften) sowie des Richterrechts (Gerichtsentscheide) zu beobachten. Zu berücksichtigen sind ferner Gesetzeskommentare und juristische Fachliteratur. Regelmäßige Beobachtung verdienen vor allem die internen Durchführungshinweise der Bundesagentur, in denen der gesetzliche Rahmen für die Fachkräfte handlungsleitend ausgelegt wird, und die Rechtsprechung der Sozialgerichte, die seit 2005 für Streitfälle nach dem SGB II zuständig sind. Von besonderer Bedeutung sind zudem mögliche Klagen, welche die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Regelungen im SGB II feststellen sollen.

*Dateninfrastruktur:* Von Entwicklungen der amtlichen Arbeitsmarktstatistik, vom Einsatz der IT-Verfahren zur Datenerfassung, von der Datenübermittlung zwischen den Trägern sowie von der Datenaufbereitung in der Bundesagentur (Arbeitsmarktstatistik Data Warehouse, Mikrodatensätze des Forschungsdatenzentrums), in den statistischen Ämtern und in der Wissenschaft hängt ab, auf welcher statistischen Informationsgrundlage die Auseinandersetzung mit den neuen Arbeitsmarktgesetzen stattfindet. (Derzeit ist vor allem die Weitergabe von Mikrodaten aus dem Bereich des SGB II an die Kommunen und die statistischen Landesämter strittig; vgl. hierzu 2.1.) Zu beobachten ist auch, welche Datensätze für die Vorhaben der Wirkungsforschung aufbereitet und im Rahmen der Forschungsdatenzentren weiterer wissenschaftlicher Nutzung zugänglich gemacht werden.

---

<sup>44</sup> Dieses Gesetz verkürzt die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab Februar 2006 und ändert arbeitsrechtliche Vorschriften.

### Übersicht 1: Analyserahmen für die Neuausrichtung der Arbeitsmarktgesetzgebung

Beobachtungsbereich	Querschnittsthemen		
	Gender-spezifische Wirkungen	Besondere Wirkungen in Ostdeutschland	Wirkungen auf Niveau und Struktur des Beschäftigungssystems
Rechtliche Grundlagen	X	X	X
Dateninfrastruktur			
Arbeitsmarktbilanz	X	X	X
Neuorganisation der Träger			
Einkommenseffekte und soziale Sicherung	X	X	X
Alg/Uhg (SGB III)	X	X	
Alg II (SGB II)	X	X	
Auswirkungen auf Versorgung in anderen SV-Systemen (KV, RV)	X	X	
Unterstützung der Arbeitsmarktintegration			
Instrumente nach SGB III	X	X	X
Instrumente nach SGB II	X	X	X
Beratung und Vermittlung			
Eigenaktivität, virtueller Arbeitsmarkt	X		
vermittlungorientierte Dienstleistungen nach SGB III	X	X	
vermittlungorientierte Dienstleistungen nach SGB II	X	X	
Externe und interne Flexibilisierung am Arbeitsmarkt	X	X	X

*Arbeitsmarktbilanz:* Oben (vgl. 2.1) wurde gezeigt, dass aufgrund gleichzeitiger Änderungen in Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktstatistik derzeit nicht einfach zu beobachten ist, wie sich die „Hartz-Gesetze“ auf die Beschäftigungslücke und auf die Arbeitsmarktbilanz auswirken. Anhand für die wissenschaftliche Öffentlichkeit zugänglicher Daten sind hierfür geeignete Kennzahlen (Bestands- und Bewegungsdaten) auszuweisen und die Ergebnisse der monatlichen Arbeitslosen- und Erwerbslosenstatistik zu beobachten und zu kommentieren. Als Bedarfsindikatoren für Leistungen der Arbeitsförderung sind Daten zum Mengengerüst der Leistungsbezieher nach SGB III und SGB II (Strukturen und Bewegungen), Zu- und Abgänge in die und aus den Leistungssystemen und Übergänge zwischen ihnen (auch zum SGB XII und in die stille Reserve bzw. Inaktivität) denkbar. Daten der Eingliederungsbilanzen, Informationen zu Beschäftigungseffekten und zu fiskalischen Effekten (Verteilung von Kosten und Entlastungen zwischen den politischen Ebenen) sind heranzuziehen.

*Neuorganisation der Träger:* Von Interesse sind der Umbau der BA und die Einführung neuer Fachverfahren, Konzepte der Steuerung und des Controlling und die dazu verwendeten Daten, die Umsetzung der neu konzipierten Kundenzentren, die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen im Bereich des SGB II (Arbeitsgemeinschaften, ARGE) sowie Erfahrungen mit der optionalen kommunalen Trägerschaft. Hinzu kommt die Beobachtung der Auswirkungen, welche die Vergabe von Eingliederungsmaßnahmen im wettbewerblichen Verfahren auf die Trägerlandschaft hat.

*Einkommenseffekte materieller Leistungen und Auswirkungen auf die Versorgung in anderen Sicherungssystemen (KV und RV):* Im Regelungsbereich des SGB III fallen in diesen Beobachtungsbereich das Niveau und die Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld) sowie die Leistungen der Entgeltsicherung für Ältere und die Entwicklung von Sperrzeiten. Besonders kritisch sind die Einkommenseffekte der neuen Fürsorgeleistung Alg II zu beobachten. Auf der Mikroebene sind hier Daten zur Haushaltskonstellationen der Bezieher/innen von Alg II sowie von Kindergeldzuschlag, zu Auswirkungen auf die Einkommenssituation und Erwerbchancen von Frauen, zur Bedarfsgerechtigkeit der Alg-II-Leistungen zum Lebensunterhalt, zur Angemessenheit der Unterkunftskosten und zum Risiko der Wohnungsnot, zur Wirkung der Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen und zur Lohnergänzungsfunktion des Alg II im Bereich niedriger Erwerbseinkommen („working poor“) sowie zum Ausmaß der Sanktionen (Absenkung und Wegfall des Alg II) zu beobachten. Wie der Übergang zum SGB II sich auf gefährdete materielle und biografische Lagen auswirkt, ist insbesondere in den ostdeutschen Agenturbezirken und in großstädtisch geprägten westdeutschen Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit, in denen das Arbeitsmarktsegment unsicherer Erwerbsbeteiligung eine erhebliche Größenordnung erreicht, für die weitere Entwicklung der Sozialstruktur entscheidend. Von zentraler Bedeutung ist auch, wie Alg-II-Beziehende und die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften sowie nichtleistungsberechtigte Erwerbslose im Fall von Krankheit und Alter gesichert sind.<sup>45</sup> Makroeffekte auf die Einkommensverteilung und Einkommensverwendung fallen ebenfalls in diese Beobachtungsdimension.

*Unterstützung der Arbeitsmarktintegration:* Wichtig für diesen Beobachtungsbereich sind zunächst Daten über den Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik im Zeitvergleich. Im Bereich des SGB III sind Neuregelungen bei ABM, bei der Existenzgründung (Überbrückungsgeld, Ich-AG), bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (Bildungsgutscheine), bei Mobilitätshilfen, Eingliederungszuschüssen und Transferleistungen sowie Sonderprogramme des Bundes zu verfolgen. Für den Bereich des SGB II ist zum einen von Interesse, in welchem Umfang Alg-II-Bezieher noch Zugang zu den allgemeinen Instrumenten des SGB III haben. Zum anderen ist zu erfassen, wie die besonderen Instrumente des neuen Leistungssystems – sozialintegrative Eingliederungsleistungen (Betreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung nach § 16 Abs. 2 SGB II), Arbeitsgelegenheiten in den verschiedenen Formen (Mehraufwandsvariante „Ein-Euro-Jobs“, Entgeltvariante, ABM) sowie das Einstiegs geld (§ 29 SGB II) und Sonderprogramme des Bundes ausgestaltet und in Anspruch genommen werden. Für die ostdeutschen Agenturbezirke und die großstädtisch geprägten westdeutschen Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit ist zu fragen, wie sich die Trennung der Regelkreise des SGB III und des SGB II und der Ausschluss sog. „Maßnahmeketten“ auf Erwerbsbiografien auswirkt, die bisher durch häufigen Wechsel von Leistungsbezug, Maßnahmen und kurzfristiger Beschäftigung geprägt waren.<sup>46</sup> Ergebnisse der Wirkungsforschung zu diesen Instrumenten sind auszuwerten.

*Beratung und Vermittlung:* Übergreifend ist zu beobachten, in welchem Umfang die Agenturen für Arbeit bei Stellenbesetzungsvorgängen überhaupt eingeschaltet sind und welche Bedeutung ihre Leistungen im Vergleich mit eigenen Aktivitäten der Arbeitsuchenden haben. Hierzu ist auch die Beobachtung des virtuellen Arbeitsmarkts von Interesse. Im Regelungsbereich des SGB III sind die Neuregelungen zur frühzeitigen Arbeitsuche, zur Eingliederungsvereinbarung, zu Zumutbarkeit und Sperrzeittatbeständen, zur Beauftragung Dritter und zu den Personalserviceagenturen sowie die neuen Verfahren der Bundesagentur (Profiling, Kundendifferenzierung) und der Personaleinsatz (Betreuungsschlüssel) zu verfolgen. Im Bereich des SGB II geht es darüber hinaus um die Entwicklung des Fallmanagements (persönliche Ansprechpartner), der verpflichtenden Eingliederungsvereinbarungen, der besonderen Leistungsgrundsätze für Jugendliche sowie um die Rolle von Sanktionen im Leistungsprozess. Auch hierzu sind wieder Ergebnisse der Wirkungsforschung auszuwerten.

---

45 Eine bisher offene Frage ist z. B., welche Konsequenzen daraus erwachsen, dass Frauen in Lebenspartnerschaften bei der Bewilligung von Alg II wie verheiratete Frauen behandelt werden, ihnen aber nicht die gleichen Rechte (abgeleitete Ansprüche in KV und RV) zugewilligt werden, die für Ehefrauen gelten.

46 Land (2003) bezeichnet dies als „sekundären Integrationsmodus“.

*Externe und interne Flexibilisierung:* Als Neuregelungen sind Änderungen in den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen wie die erleichterte Befristung, die Arbeitnehmerüberlassung (PSA) und die Entwicklung der Mini- und Midi-Jobs zu verfolgen. Auf der Betriebsebene ist etwa von Interesse, welchen Anteil Arbeitslose mit und ohne Einsatz von Förderinstrumenten an Stellenbesetzungen haben und wie sich interne Segmentierungen zwischen Kern- und Randbelegschaften (Lohndifferenzierung, nicht standardisierte Beschäftigungsverhältnisse) entwickeln. Hierzu sind Ergebnisse der Wirkungsforschung auszuwerten.

### **3.3 Adressaten des Informationstransfers**

Gewerkschaften sind Interessenorganisationen mit einem umfassenden politischen Vertretungsanspruch. Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die „Hartz-Gesetze“ berührt durch die Veränderung arbeitspolitischer Schutznormen und Leistungen mittelbar und unmittelbar alle abhängig Beschäftigten. Das Monitoring sollte daher so angelegt sein, dass es einen Gebrauchswert für die interessierte Öffentlichkeit hat, öffentliche Diskurse und Deutungen zu den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen der „Hartz-Gesetze“ beeinflusst und Anstöße für konzeptionelle und strategische Debatten liefert.

Daher sollte auch der Adressatenkreis des Transfer- und Monitoringprojekts nicht eng begrenzt werden. Die hier vorgeschlagene Informations- und Beratungsdienstleistung soll sich auf Expert/inn/en stützen (vgl. 3.5), jedoch nicht als Expert/inn/en-system konzipiert werden. Ein abgestuftes Informationsangebot soll sowohl die Informationsbedarfe von Funktionsträgern als auch die einer breiten inner- und außergewerkschaftlichen Öffentlichkeit berücksichtigen. Ein Großteil der Informationen soll öffentlich zugänglich sein. Eine direkte Anbindung der Informationsplattform an gewerkschaftliche Instanzen und Entscheidungsgremien ist nicht sinnvoll (vgl. 3.5). Die wissenschaftsgestützte Bereitstellung einer Informationsplattform und ihre Nutzung in der innergewerkschaftlichen Willensbildung bleiben getrennte Handlungsfelder, auch wenn sie über Informationsanfragen und Transferaktivitäten lose verkoppelt werden.

Als Adressat/inn/en des „Arbeitsmarktmonitoring“ kommen in Betracht:

- politisch mit den Arbeitsmarktreformen befasste Akteure,
- Forschungs- und Bildungseinrichtungen und interessierte Wissenschaftler/innen,
- Mitglieder von Selbstverwaltungsgremien der BA,
- Fachkräfte der Arbeitsförderung (der Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen, kommunaler und freier Träger),
- Selbsthilfeorganisationen und -vereine,
- die interessierte Öffentlichkeit.

Bei der Konzipierung des Informationstransfers ist zu berücksichtigen, dass diese Adressat/inn/en-gruppen Themen unterschiedlich gewichten und Informationen in für sie typischer Weise nachfragen. Für jedes Produkt der Informationsplattform wird die Balance zwischen diesen verschiedenen Informationsbedarfen immer wieder zu überprüfen sein (vgl. 3.5).

### **3.4 Adressatenorientierung des Informationstransfers**

Der Informationstransfer soll die sozialpolitische Bedeutung der neuen Arbeitsmarktgesetze (vgl. 1.) aus der Sicht des interessengeleiteten Handelns von Gewerkschaften und arbeitnehmerorientierten Akteuren erfassen und dabei Fragestellungen mit Bezug zu strategischen gewerkschaftspolitischen Debatten besonders berücksichtigen.<sup>47</sup>

---

47 Auch hier gilt die Anmerkung aus Fußnote 36: bei Antragstellung ist eine Eingrenzung der Fragestellungen vorzunehmen.

Gewerkschaften sind als Tarifvertragspartei mit den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes konfrontiert, die durch die neue Arbeitsmarktgesetzgebung massiv verändert werden (Vermittlung in untertarifliche und Niedriglohnbeschäftigung, veränderte Regelungen zur Leiharbeit, erleichterte Befristung usw.). Durch die Neuregelung der Zumutbarkeit und durch die verpflichtenden Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung geht die untere Auffanglinie für Beschäftigungsstandards und Entgelte verloren. Es sollen deshalb Rückwirkungen der Neuregelungen auf die tarifliche Regulierung der Arbeitsbedingungen beobachtet werden (vgl. Absenkung des Tarifniveaus in der Gebäudereinigung nach Neuregelung der Zeitarbeit und Einführung der PSA). Auf der Basis solcher Beobachtungen können grundlegende und – zumindest nicht explizit intendierte – Folgen der Arbeitsmarktreformen politisch thematisiert werden. Im Rahmen des Monitorings sollen Informationen über das reale Eintreten der von Gewerkschaften und Betriebsräten befürchteten Risiken gesammelt und unterschiedliche Erfahrungen im Umgang damit transparent gemacht werden. Auf dieser Basis können im Sinne eines „Lernprojekts“ gute Erfahrungen verallgemeinert und gemeinsame politische Positionen erarbeitet werden.

Betriebsräte werden im Rahmen ihrer Mitbestimmungsrechte auf neue Weise damit konfrontiert, sich zum Thema der Segmentierung der Beschäftigung in den Betrieben zu positionieren. Sie finden sich in dem Dilemma zwischen der Verteidigung von Beschäftigungsstandards einerseits und der Ermöglichung (ggfs. zeitweiliger) zusätzlicher Beschäftigung andererseits. Der „Arbeitsmarktmonitor“ soll vorliegende Erfahrungen und die Bewertung durch die jeweils einbezogenen Akteure sammeln, Argumente für und wider systematisieren und so Entscheidungshilfen liefern.

Die soziale Sicherung war und ist ein Kernelement des Normalarbeitsverhältnisses. Dieses Element wird mit der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze geschwächt. Anders als bei einigen der bisherigen Einschnitte in die soziale Sicherung (z. B. Rente) lassen sich die neuen Änderungen nicht durch tarifpolitische Vereinbarungen (teil-)kompensieren. Bei zunehmender Arbeitsplatzunsicherheit ist somit auch der gewerkschaftlich organisierte Kern der abhängig Beschäftigten – zumindest potenziell – von den neuen Regelungen betroffen. Insofern gewinnt die Frage nach den Auswirkungen der „Hartz-Gesetze“ auf Erwerbslose und nach den Möglichkeiten der Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung neue und stärkere politische Relevanz für die Gewerkschaften.

Mit den neuen Arbeitsmarktgesetzen dürften für Langzeit- und Mehrfacharbeitslose die Chancen auf Übergänge aus dem Bezug von Alg II in existenzsichernde reguläre Beschäftigung eher sinken. Zwischen den beiden Regelkreisen des SGB III und des SGB II kommt es zu einer Polarisierung sozialer Schutzrechte, weil für den Übergang aus dem Alg II in den Regelkreis des SGB III eine im Vergleich zum alten System deutlich höhere Hürde zu nehmen ist (vgl. hierzu 1.). Öffentlich geförderte Qualifizierung und Beschäftigung begründen keinen Anspruch auf Übergang aus dem Fürsorgesystem in den Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung. Damit stellt sich die Frage, wie bisher von Gewerkschaften unterstützten Konzepte der Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit – bekannt geworden unter den Begriffen Flexicurity bzw. Übergangsarbeitsmärkte – für das Segment unsicherer Erwerbsbeteiligung künftig durchgesetzt werden sollen. Wie unter den Bedingungen des strukturellen Wandels und der permanenten Reorganisation von Unternehmen sozial gesicherte Übergänge noch gefördert werden können, bleibt eine zentrale Frage für Gewerkschaften und Betriebsräte.

Gewerkschaften sind zur Erhaltung und Erhöhung ihrer politischen Durchsetzungskraft letztlich darauf angewiesen, Mitglieder zu gewinnen und zu halten. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Mitgliederverlust hängt unter anderem damit zusammen, dass traditionell gut organisierte Segmente der abhängig Beschäftigten gegenüber dem wachsenden Bereich unsicherer Beschäftigung an relativer Bedeutung verlieren. Dieser Trend ist nur zu stoppen oder umzukehren, wenn Gewerkschaften durch ihr politisches Agieren überzeugend deutlich machen können, dass ihre Kompetenzen nicht auf den relativ stabilen und durchsetzungsstarken Kernbereich abhängiger Beschäftigung begrenzt sind, sondern dass sie auch die Interessen von prekär Beschäftigten und Erwerbslosen vertreten. Auch ihr Rückhalt in der Bevölkerung hängt davon ab, ob sich Gewerkschaften lediglich als Interessenvertretung im Segment relativ stabiler Beschäftigung oder als gesellschaftspolitisch agierende Kraft zeigen. Insofern

ist die politische Thematisierung der Folgen der neuen Arbeitsmarktgesetze für die Gewerkschaften von existenzieller Bedeutung.

Ein zentrales Thema gewerkschaftlicher Politik ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Entwicklung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Die Einführung der neuen Arbeitsmarktgesetze ist durch die Bundesregierung maßgeblich mit erwarteten Beschäftigungseffekten größerer Arbeitsmarktflexibilität begründet worden, während Gewerkschaften hierzu eine andere makroökonomische Politik einfordern. Für die Bewertung der Folgen der neuen Arbeitsmarktgesetze ist es deshalb zentral zu beobachten, ob tatsächlich zusätzliche Beschäftigung (und in welcher Qualität) geschaffen wurde oder ob eher eine Umschichtung bestehender Beschäftigung erfolgte.

### 3.5 Informationsbasis

Obwohl die Aufbereitung und der Transfer von Informationen im Mittelpunkt des vorgeschlagenen „Arbeitsmarktmonitors“ steht, kann sich ein solches Projekt nicht allein auf systematische Sekundärauswertungen allgemein und wissenschaftlich verfügbarer Quellen stützen. Es benötigt eigene Datenzugänge und Strategien der Datengewinnung, was auch Forschungsaktivitäten einschließt.

#### Expert/inn/engruppe für qualitatives Monitoring

Als eigenständige Informationsgrundlage für das qualitative Monitoring wird der Aufbau einer *Expert/inn/engruppe* empfohlen. Die hierfür zu gewinnenden Expert/inn/en sollen fortlaufend schriftliche bzw. statistische Informationen über die Umsetzung der Hartz-Gesetze auf den verschiedenen institutionellen Ebenen zur Verfügung stellen, die noch nicht auf andere Weise (z. B. in Berichtssystemen) zusammengefasst worden sind. Außerdem sollen durch regelmäßige, in der Regel telefonische Interviews mit Expert/inn/en auch Informationen qualitativer Art gesammelt werden.

Expert/inn/eninterviews ermöglichen zwar keine repräsentativen Aussagen, vermitteln aber Anhaltspunkte für Trends bei der Umsetzung und ermöglichen die Identifikation von Problembereichen. Eine ausreichend große Zahl von Expert/inn/en und eine relativ breite regionale Streuung sollen sichern, dass die Ergebnisse von allgemeiner Bedeutung sind. Die Expert/inn/en sollen regelmäßig telefonisch kontaktiert (Panel) und in ein selbstgesteuertes Informationsnetz (passwortgeschützter Zugang zu einem internen Bereich der Informationsplattform, Angebote zum fachlichen Austausch) einbezogen werden, in dem sie jederzeit Informationen zur Verfügung stellen können.

Kriterien für die Auswahl der Expert/inn/en sind: ihr unmittelbarer Bezug zu Leistungsprozessen der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, ihre Möglichkeiten, über diese Umsetzungsprozesse schriftlich oder telefonisch zu berichten, ihre Bereitschaft zur unentgeltlichen Beteiligung am Projekt. Die Auswahl der Expert/inn/en soll so erfolgen, dass sowohl die unterschiedlichen Beobachtungsbereiche (vgl. Punkt 3.2) abgedeckt als auch die regionalen Unterschiede (unterschiedliche Typen von Arbeitsmarktregionen) berücksichtigt werden können.

Übersicht 2 zeigt inhaltsbezogene Kriterien für die Zusammensetzung der Expert/inn/engruppe.

- Sie soll zum einen die Akteure und Ebenen des politischen Monitorings (vgl. 2.3) umfassen, d.h. Personen aus den Politikebenen Bund, Länder, Kommunen, sowie aus den Gewerkschaften und den Wohlfahrtsverbänden.
- Zweitens soll sie Personen aus allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik umfassen. Hierzu zählen die verschiedenen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltungsorgane, Fachkräfte der Agenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sowie der Maßnahmeträger (einschließlich Zeitarbeitsfirmen) sowie (wegen ihrer Multiplikatorfunktion) sachverständige Institutionen der Fortbildung für Fachkräfte.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Beispiele hierfür sind die Fachhochschule der Bundesagentur für Arbeit oder der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge.

- Drittens soll sie die Perspektive der Adressaten der Arbeitsförderung (Betriebe und Arbeitsuchende) umfassen. Hierbei muss aus pragmatischen Gründen eine indirekte Repräsentanz der betroffenen Arbeitsuchenden über Stellvertreter/inn/en mit Expert/inn/enstatus in Kauf genommen werden.

Bei einigen dieser Akteursgruppen ist zu berücksichtigen, dass Männer und Frauen vertreten sind. Ferner ist es in einigen Bereichen für die Qualität der Expert/inn/engruppe bedeutsam, dass die neuen Bundesländer bzw. die Optionskommunen mit alleiniger Trägerschaft für SGB-II-Leistungen vertreten sind.

Die Kooperation mit der Wissenschaft soll außerhalb der Expert/inn/engruppe über ein Netz kooperierender Forschungsprojekte organisiert werden (vgl. unten). Insbesondere erscheint die Einbeziehung von Mitarbeiter/inn/en der Begleitforschung im Rahmen einer Expert/inn/engruppe wegen ihres besonderen Auftragsverhältnisses nicht möglich.

Das Expert/inn/enpanel ist in seiner Zusammensetzung flexibel. Ein- und Ausstiege im Verlauf der Projektbearbeitung sind jederzeit möglich. Die Mitglieder nehmen daran als Personen, nicht als Funktionsträger teil.

### Übersicht 2: Kriterien für die Zusammensetzung der Expert/inn/engruppe

Akteursgruppen	Differenzierung nach		
	Gender	Ost/West	ARGE/ Option
Akteure des politischen Monitorings		X	
Bund			
Länder		X	
Kommunen, Kommunale Spitzenverbände			X
Gewerkschaften (DGB, Einzelgewerkschaften)	X		
Wohlfahrtsverbände			
Akteure der Arbeitsmarktpolitik	X	X	X
BA-Zentrale (Produkte und Programme)			
Institutionen der Fortbildung			
BA, Regionaldirektionen		X	
Verwaltungsausschüsse der Agenturen		X	
Fachkräfte der Agenturen, ARGE, Optionskommunen	X	X	X
Kommunale Sozialplanung		X	X
Fachkräfte der Maßnahmeträger, Verbände		X	
Zeitarbeitsfirmen, Verbände		X	
Adressaten der Arbeitsmarktpolitik			
Betriebe (z.B. Personalabteilungen)		X	
Betriebs-, Personalräte	X	X	
Betroffenenverbände, Selbsthilfeorganisationen	X	X	

Die Vorgespräche mit potenziellen Expert/inn/en haben gezeigt, dass ein Panel gewonnen werden kann, welches diesen Anforderungen entspricht. Die Bereitschaft zur Teilnahme ist groß, gilt aber bei vielen nur unter der Voraussetzung der Wahrung ihrer Anonymität.

## **Datenzugänge für quantitatives Monitoring**

Wissenschaftlich zugängliche Instrumente der Arbeitsmarktberichterstattung, Mikrodatensätze aus allgemeinen Bevölkerungsumfragen (insbesondere „Arbeitsmarkt in Deutschland“, Mikrozensus, ggf. auch Sozio-oekonomisches Panel,) und Mikrodatensätze der BA bzw. des Forschungsdatenzentrums des IAB (Integrierte Erwerbsbiografien bzw. andere Historikdateien, IAB-Betriebspanel, Linked Employer/Employee-Datensätze) sollen in einem noch zu prüfenden Umfang als Informationsquellen für die Beobachtung von Arbeitsmarkteffekten (Arbeitsmarktbilanz), Einkommenseffekten sowie der Inanspruchnahme von Instrumenten genutzt werden. Für Analysen mit den Stichprobendatensätzen im Forschungsdatenzentrum des IAB kann es notwendig sein, einen Antrag auf Datenübermittlung nach § 75 SGB X zu stellen.

Eigene Auswertungen von Mikrodatensätzen könnten auf der *Personenebene* vor allem zur Darstellung der Suchaktivität von Arbeitslosen, zur Beobachtung von Übergängen (zwischen Beschäftigungssystem und Arbeitslosigkeit oder sonstiger Nichterwerbstätigkeit sowie zwischen Leistungssystemen), zur Beobachtung biografischer Effekte und ggf. Haushaltszusammenhänge, auf der *Betriebsebene* vor allem zur Flexibilisierung und Segmentierung interner Arbeitsmärkte wünschenswert sein.

Solche Mikroanalysen werden jedoch in einem vorwiegend transferorientierten Projekt nur in sehr begrenztem Umfang möglich sein. Bei der Planung des Mitteleinsatzes für solche Mikrodatenanalysen ist auch der erhebliche Abstand der wissenschaftlich zugänglichen Datensätze zum aktuellen Rand zu berücksichtigen.

In einer breiteren Öffentlichkeit sprechen Daten nicht für sich selbst. Daher kann sich das Monitoring nicht darauf beschränken, statistische Befunde zu präsentieren. Es muss die notwendige Hilfestellung bei der Interpretation der Daten bieten, die normativen Voraussetzungen der verwendeten Beobachtungskonzepte allgemein verständlich erörtern und die Ergebnisse zugespitzt deuten.

## **Sekundärauswertungen der Wirkungsforschung**

Als ein wesentliches Mittel der Informationsgewinnung schlägt die Expertise die sekundäranalytische Auswertung von Zwischenberichten und Berichten der verschiedenen Stränge der wissenschaftlichen Begleitforschung vor (vgl. 2.2). Diese Ergebnisse sollen zum einen für einen breiteren Kreis von Adressat/inn/en verfügbar gemacht werden. Zum anderen sollen die Untersuchungsdesigns und Methoden der Wirkungsforschung erläutert und im Sinne einer „Metaevaluation“ (vgl. 3.1) kritisch reflektiert werden.

Der „Arbeitsmarktmonitor“ wird sich lediglich auf die veröffentlichten Berichte der Evaluationsstudien stützen können. Andererseits ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der aufbereiteten Ergebnisse nur fachöffentlich vorliegen wird, während die Berichte an die gesetzgebenden Körperschaften nur ausgewählte, stark zusammengefasste Ergebnisse darstellen. Daher kann eine wichtige Leistung des Monitorings darin bestehen, diese Langfassungen zu sichten und auszuwerten. Ebenso ermöglicht die Sekundärauswertung der großen Zahl von Partialevaluationen, eine Gesamtperspektive „oberhalb“ der einzelnen Instrumente zu gewinnen und die enge Koppelung der Wirkungsforschung an einzelne Programme aufzubrechen.

## **Forschungsprojektenetz**

Die Ergebnisse bereits abgeschlossener oder Zwischenergebnisse laufender Forschungsprojekte sind zu nutzen. Die Expertise regt an, einschlägige Projekte zur Arbeitsmarktpolitik bzw. zu den neuen Arbeitsmarktgesetzen aus dem Bereich gewerkschaftsnaher Forschungsförderung in ein Projektnetz

zur Unterstützung des Monitorings einzubeziehen. Ihnen sollen im Gegenzug die Informationsplattform und die Transfermedien des „Arbeitsmarktmonitors“ zur Kommunikation ihrer Ergebnisse offen stehen. Darüber hinaus sollte Wissenschafts- und Evaluationsprojekten ein Ergebnistransfer über die vorgeschlagene Informationsplattform angeboten werden.

Zu erwarten ist, dass sich bei der Umsetzung des „Arbeitsmarktmonitors“ eine Reihe von Projektideen ergeben, die Forschungslücken schließen könnten. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass sich das Projektnetz im Projektzeitraum auch durch erfolgreiche Neuanträge auf Förderung solcher „spin offs“ erweitert.

### **3.6 Informationsplattform und Transfermedien**

Der Zweck des Informationstransfers ist – dem Dienstleistungsauftrag entsprechend – die Bereitstellung und analytische Aufbereitung empirischen Materials und dessen grundsätzliche Bewertung aus gewerkschaftspolitischer und arbeitnehmerorientierter Sicht. Dabei soll eine Informationsplattform neuen Typs entstehen: *ein interaktiv strukturiertes Selbstinformationssystem* für gewerkschaftliche Akteure und die gewerkschaftlich orientierte Öffentlichkeit. Im Unterschied zu den meisten der bereits existierenden Informationsplattformen sollen die Informationen nicht für sich stehen, sondern sie werden systematisiert, aus wissenschaftlicher Sicht kommentiert und in Beziehung zueinander gesetzt.

Für die Transferprodukte sind redaktionelle Schwerpunktthemen aus dem Analyserahmen des „Arbeitsmarktmonitors“ (vgl. 3.2) festzulegen, zu denen Ergebnisse ausgewählt und aufbereitet werden. Wichtigste Medien des Informationstransfers sind

- eine kontinuierlich gepflegte Internet-Website mit strukturiert angeordnetem Material und einer Wegweiserfunktion zu anderen Internetplattformen (Verlinkung),
- ein passwortgeschütztes internes Forum für die Expert/inn/en-Gruppe,
- monatliche oder quartalsweise Infos („Newsletter“) mit wechselnden thematischen Schwerpunkten zum Download bzw. zum Versand an einen E-mail-Verteiler,
- regelmäßige Kurzbeiträge für andere Medien (z. B. für den *Böckler-Impuls*),
- gezielte Schnellinfos an mitbestimmungspolitische AkteurInnen (je nach Bedarf und Situation),
- ggf. Fachveranstaltungen und Gesprächsrunden.

Wie erfolgreich das Projekt ist, entscheidet sich am Transfer der Ergebnisse zu den potenziellen Adressat/inn/en und daran, wie es gelingt, diese am Fortgang des Projekts zu beteiligen. In dem Projekt soll ein „selbstlernendes“ Informationssystem entstehen, das durch den Analyserahmen des Monitorings und die regelmäßig aktualisierten Schwerpunkte des Informationstransfers vorstrukturiert, aber zugleich durch das Nutzungsverhalten und durch Nutzungsanforderungen verändert wird: durch das Material, das Nutzer/innen ins Netz einbringen, und durch die von ihnen angemeldeten Informationsbedarfe.

## 4. Literatur

- Alda, H./Hauss, F./Land, L./Willisch, A. (2004): Erwerbsverläufe und sekundärer Integrationsmodus, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Berliner Debatte Initial, 9. Jg., Nr. 15: 70-85.
- Alda, H./Bender, S./Gartner, H. (2004): Der Linked Employer-Employee-Datensatz aus IAB-Betriebspanel und den prozessproduzierten Daten des IAB (LIAB). Nürnberg.
- Auer, P./Kruppe, T. 1996: Labour Market Monitoring in EU Countries, in: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K. (Hg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: 899-922.
- Bangel, B./Brinkmann, C./Deeke, A. (2004): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: Stockmann, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder (2. Auflage), Opladen: 309-339.
- Bartelheimer, P. (2004): Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Dimension der Agenda 2010, in: Nägele, B., Pagels, N. (Hg.): Vortrag auf der Tagung „Beschäftigungspolitik in Kommunen – wie geht es weiter“, Dokumentation einer Konferenz in Göttingen am 17. und 18. Juni 2003: 19-26.
- Bartelheimer, P. (2004): Dienstleistungen für die Adressaten der Sozialhilfe – vor und nach den Hartz-Gesetzen; in: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (Hg.): Loslösung aus der Sozialhilfe, Dokumentation der Fachtagung vom 25. November 2003, Hamburg (Forum Sozialhilfe 20/2003): 11-23.
- Bartelheimer, P. (2005): Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung, in: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (Hg.): Bericht-erstattung zur sozio-ökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) [im Erscheinen].
- Bartelheimer, P. (2005 a): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, in: ebd.
- Bartelheimer, P./Schultz, A./Kersting, V. (2005b): Expertise zur Neukonzeptionierung der Sozialberichterstattung des Landes NRW, Bochum/Göttingen.
- 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 6/2004), Nürnberg.
- Bewyl, W./Speer, S./Kehr, J. (2004): Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung, Perspektivstudie, Bonn/Köln.
- Brinkmann, C./Stephan, G. (2005): Better data help a lot – Evaluationsforschung im Aufwind, IAB-Forum, Jg. 1,1: 38-42.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Arbeitsmarkt 2003, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitsmarkt in Deutschland, Integration der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in die Arbeitsmarktstatistik – stufenweiser Aufbau, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/index.shtml>
- Bundesagentur für Arbeit (2005a). Reform der BA – Aktuell, Informationen für die Verwaltungsausschüsse, Ausgabe 01/2005. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit/Statistisches Bundesamt (2000): EU-standardisierte Erwerbslosenquote, Nürnberg/Wiesbaden.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2004, Erarbeitung eines Konzepts zur Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus der Perspektive der Experimentierklausel, Schriftliche Abfrage des BMWA bei Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie BDA und DGB vom 10. Dezember 2004, Berlin.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.) (2004a): Drei Jahre Mainzer Modell – eine Zwischenbilanz (3. Zwischenbericht), Berlin.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, 3: 211-237.
- Deeke, A./Kruppe, T./Kurtz, B./Müller, P. (Hg.) (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programms 2000-2006“ (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 283), Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2004): Wahrheit und Klarheit der Arbeitsmarktstatistik, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Johannes Singhammer, Karl-Josef Laumann, Dagmar Wöhrl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Drucksache 15/2709, Berlin.
- 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, 14. November 2002, Berlin.
- Engelen-Kefer, U. (2005): Die Hartz-Gesetze – eine Zwischenbilanz des DGB, Thesenpapier für die Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen, 8. Februar 2005, Bremen.
- Eurostat (2002): Statistik kurz gefasst, Thema 3, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 12/2002, Luxemburg.
- Eurostat (2003): Statistik kurz gefasst, Thema 3, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 17/2003, Luxemburg.
- Fertig, M./Kluve, J./Schmidt, C.M./Apel, H./Friedrich, W./Hägele, H. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept, Berlin.
- Fritsch, S./Lüken, S. 2004: Erwerbstätigkeit in Deutschland, Methodische Grundlagen und Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Wirtschaft und Statistik, Jg. 2004, 2: 139-147.
- Fuchs, J. (2002): Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise, in: Kleinhenz, G.H. (Hg.) IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg: 79-94.
- Gangl, M. (2002), Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and wage Effects of Unemployment Insurance, WZB discussion paper FS I 02-208, Berlin.
- Hagemann, S./Sörgel, W./Wiedemann, E. (2004), Vermittlungsgutscheine nach §421g SGB III, Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung (IAB-Forschungsbericht 1/2004), Nürnberg.
- Hagen, T./Spermann, A. (2004): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Baden-Baden.
- 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, J. (2004): Wenn die Fürsorge den Plan macht, Hilfeplanung in ‚arbeitsmarktnahen‘ und ‚arbeitsmarktfernen‘ Systemen sozialer Sicherung, Hausarbeit am Fachbereich Sozialwesen der Universität GHK Kassel.
- Herr, H. (2002): Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung, Über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission, Prokla, Jg. 32, 4: 515-536.
- Holst, E. (2000): Die stille Reserve am Arbeitsmarkt: Größe, Zusammensetzung, Verhalten, Berlin.
- Jann, W./Schmid, G.(Hg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen, Berlin.
- Kaltenborn, B./Knerr, P./Kurth-Laatsch, S. (2004), Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Berlin.
- Kißler, L./Greifenstein, R. (2004): Hartz-Reformen und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Arbeitspapier 93 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

- Klammer, U./Tillmann, K. (2002): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Koch, S./Walwei, U. (2005): Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen – Partitur im Probenraum. In: IAB Forum, Jg. 1, 1: 5-13.
- Kohlmann, A. (2004). Datenzugang und Datenverfügbarkeit im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR): Das Forschungsdatenzentrum der gesetzlichen Rentenversicherung (FDZ-RV) im Aufbau, DRV-Schriften 55. V. D. R. (VDR). Frankfurt am Main: 77-89.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: Verordnung (EG) Nr. 1897 der Kommission vom 7. September 2000 zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft bezüglich der Arbeitsdefinition der Arbeitslosigkeit, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L228 vom 8.9.2000: 18-21.
- Konle-Seidl, R. (2005): Lessons learned, Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht 9/2005, Nürnberg.
- Land, R. (2003): Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung, Berliner Debatte Initial, Vol. 8 (2003), 14: 76-95.
- Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005), Long-run effects of public-sector sponsored training in West Germany (IAB Discussion Paper 3/2005), Nürnberg.
- Lessenich, S./Möhring-Hesse, M. (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, Göttingen/Münster.
- Linne, G./Vogel, B. (Hg.) (2003): Leiharbeit und befristete Beschäftigung, Düsseldorf.
- Lüken, S. (2002): Das derzeitige System der Erwerbstätigenstatistiken, Wirtschaft und Statistik, Jg. 2002, 3: 165-181.
- Lüken, S. (2002a): Zur Fortentwicklung des Systems der Erwerbstätigenstatistiken, Wirtschaft und Statistik, Jg. 2002, 6, S. 443-453.
- Martens, R. (2004): Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße; in: Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hg.): „Zum Leben zu wenig ...“, Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Berlin.
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G. (2003): Effizienz der Arbeitsämter, Berlin.
- Noller, P./Vogel, B./Kronauer, M. (2004): Zwischen Integration und Ausgrenzung – Erfahrungen mit Leiharbeit und befristeter Beschäftigung, Göttingen.
- Oschmiansky, H./Oschmiansky, F. (2003): Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich (WZB Discussion Paper SP I 2003-106), Berlin.
- Rengers, M. (2004): Das international vergleichbare Labour-Force-Konzept, Wirtschaft und Statistik, Jg. 2004, 12: 1369-1383.
- Riede, T./Sacher, M. (2004): Arbeitsmarkt in Deutschland – erster Baustein der neuen ILO-Statistik, Wirtschaft und Statistik, Jg. 2004, 2: 148-154.
- Roß, H. (2005): SGB II – Datengrundlagen, Vortrag auf dem IAB-Workshop zur Einrichtung eines Haushaltspanels (SGB-II-Forschung), Nürnberg, 19. Januar 2005.
- Rudolph, H. (2005): Möglichkeiten und Grenzen eines administrativen Panels, Vortrag auf dem IAB-Workshop zur Einrichtung eines Haushaltspanels (SGB-II-Forschung), Nürnberg, 19. Januar 2005.

- Rudolph, H. (2004): Arbeitsmarkt-Reformen 2005: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II (IAB-Kurzbericht 11/2004), Nürnberg.
- 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. [http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/Samf\\_2005\\_Diskussionszusammenfassung.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/Samf_2005_Diskussionszusammenfassung.pdf)
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung; Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main/New York.
- Schmid, G./Gangl, M./Kupka, P. (Hg.) (2004): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel – empirische Analysen (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 286), Nürnberg.
- Schmid, G./Schömann, K./Schütz, H. (1997), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik, Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin (WZB discussion paper FS 1 97-204), Berlin.
- Schumann, M./Kuhlmann, M./Sperling, H.-J./Sanders, F. (2005): Anti-tayloristisches Fabrikmodell – AUTO 5000 bei Volkswagen, WSI-Mitteilungen, Jg. 58, 1: 3-10.
- Seifert, H. (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2005, 16: 17-24.
- Seifert, W. (2003): Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit, Stille Reserve – unterschiedliche Messkonzepte zur Beschreibung der Beschäftigungslücke, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) (Hg.): Statistische Analysen und Studien, Band 12, Düsseldorf: 13-16.
- Statistisches Bundesamt (2005): ILO-Arbeitsmarktstatistik – Aktueller Überblick, Deutschland, [http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerb\\_ilo1.php](http://www.destatis.de/basis/d/erwerb/erwerb_ilo1.php).
- Trube, A./Wohlfahrt, N. (2003): Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts, WSI-Mitteilungen, Jg. 56, 2: 118-123.
- Wagner, A. (2000), Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2000-03, 220 S. (Hrsg. mit Bosch, Gerhard)
- Wagner, A. /Schuldt, K. (2003), Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Kurzgutachten im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin und Teltow.
- Wießner, F. (2005), Neues von der Ich-AG, Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite (IAB-Kurzbericht 2/2005), Nürnberg.

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 02 11/77 78-225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

