

Schultz, Birgit

**Article**

## Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - ein Fallbeispiel

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Schultz, Birgit (2002) : Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - ein Fallbeispiel, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 1, pp. 17-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143155>

**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.*

Die prognostizierte Entwicklung der Defizitquote könnte Anlass bieten, einen rigorosen Sparkurs zu fordern und die automatischen Stabilisatoren einzuschränken. Dies wäre vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung aber ein grundlegender Fehler. Die restriktiven Impulse eines rigiden Sparkurses würden die Rezessionsgefahr verschärfen. Was zur Zeit hingegen erforderlich wäre, ist ein Kurs, der die Konjunktur stützt. Auch im Hinblick auf etwaige Vertrauensverluste in den Euro gilt: Sie sind ebenso zu befürchten, wenn die größte europäische Volkswirtschaft noch tiefer abrutscht. Allerdings muss von Seiten der Politik deutlich gemacht werden, dass eine Abkehr vom mittelfristigen Kurs nicht erfolgt und die Konsolidierung energisch vorangetrieben wird.

Die Haushaltskonsolidierung muss dabei in Zukunft vor allem die strukturellen Probleme in den Vordergrund stellen. In einigen Bereichen sind Einsparpotentiale in den letzten Jahren wesentlich stärker genutzt worden als in anderen. Während beispielsweise der Staatskonsum der Gebietskörperschaften in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit durchschnittlich 0,8% gestiegen ist, nahm er bei den Sozialversicherungen im gleichen Zeitraum um 4,2% p. a. zu. Bei letzteren ist der Zwang zu Einsparungen gering, da entstehende

Defizite über Beitragserhöhungen aufgefangen werden. Die strukturellen Probleme bei den Sozialversicherungen erklären auch, warum eine Begrenzung der Lohnnebenkosten so schwierig ist. Reformen – vor allem im Gesundheitswesen – sind dringend.

Daneben muss auch die Haushaltsstruktur verbessert werden. So verharrt der Anteil der Zinsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nach der einmaligen Schuldentilgung im Gefolge der Versteigerung der UMTS-Lizenzen bei knapp 7%. Die Investitionsquote sinkt am Ende des Prognosezeitraums auf 1,7%, und der größte Teil der Staatsausgaben fließt in die monetären Sozialleistungen.

Für eine erfolgreiche Konsolidierung und eine Finanzpolitik, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert, sind es die strukturellen Probleme, die gelöst werden müssen.

*Arbeitskreis Konjunktur*

*(Hans-Ulrich Brautzsch,  
Kristina van Deuverden, Ruth Grunert,  
Ingrid Haschke, Axel Lindner,  
Brigitte Loose, Klaus Weyerstraß  
und Udo Ludwig)*

## Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel –

*Die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) verschlechtert bekanntermaßen die Beschäftigungschancen im regulären Arbeitsmarkt im Vergleich zur Nichtteilnahme. Dadurch kommt es nicht nur während der Durchführung der Maßnahme zu höheren fiskalischen Kosten im Vergleich zur Arbeitslosigkeit, sondern auch im Anschluss daran sind mehr öffentliche Mittel notwendig, um die im Durchschnitt verlängerte Arbeitslosigkeit zu finanzieren. In diesem Kontext konnten für ein Fallbeispiel Mehrkosten in Höhe von etwa 26 500 Euro ermittelt werden. Davon sind allein mehr als 60% Nachfolgekosten der Maßnahmenteilnahme.*

*Sollte hingegen eine Maßnahme aus fiskalischer Sicht kostenneutral sein, so müsste sie die*

*Arbeitslosigkeit im Fallbeispiel um 9,2 Monate verkürzen. Dies dürfte jedoch schwer zu erreichen sein, da während der ABM-Teilnahme kaum Übergänge in eine reguläre Beschäftigung zu beobachten sind, jedoch im Referenzszenario der Nichtteilnahme die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in diesem Zeitraum relativ hoch sind. Eine strengere Ausrichtung auf Zielgruppen könnte hierbei möglicherweise Abhilfe schaffen.*

### **Kosten der ABM-Teilnahme abhängig von Arbeitslosigkeitsdauer nach der Maßnahme**

Die Teilnahme an einer ABM soll die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen verbessern. Dies gilt als das primäre Ziel des zweiten Arbeitsmark-

tes.<sup>6</sup> In den bisher vorliegenden Studien wurde ABM anhand von Beschäftigungsindikatoren evaluiert. Dazu zählen z. B. die Veränderung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit<sup>7</sup> oder die Beschäftigungsquote.<sup>8</sup> Fiskalische Kriterien wurden bislang jedoch vernachlässigt. Dies wird aber spätestens dann zu einem weiteren wichtigen Evaluationsindikator, wenn die Teilnahme an einer ABM unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel betrachtet wird.

Die Durchführung einer ABM erfordert im Vergleich zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit einen wesentlich höheren Mitteleinsatz.<sup>9</sup> Aus fiskalischer Sicht wären ABM daher zu rechtfertigen, wenn sie zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer beitragen. In diesem Fall werden in doppelter Hinsicht öffentliche Mittel freigesetzt. Zum einen kommt es zu einem Einspareffekt durch den verkürzten Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Zum anderen werden bei einem früheren Einstieg in Erwerbstätigkeit zusätzlich Steuern und Sozialabgaben abgeführt. Übersteigen diese Einsparungen und zusätzlichen öffentlichen Einnahmen die Kostendifferenz zwischen Arbeitslosigkeit und einer ABM-Teilnahme, hat sich die beschäftigungsschaffende Maßnahme für Fiskus und Beitragszahler als positiv erwiesen.

Jedoch besteht bei der Durchführung der ABM die Gefahr, dass schon allein durch die zumeist zwölfmonatige Dauer der Maßnahme Zeit für die Arbeitssuche verloren wird und sich die Dauer verlängert, die der Teilnehmer außerhalb einer regulären Beschäftigung verbringt. In diesem Fall impliziert die Teilnahme an einer Maßnahme auch in späteren Perioden zusätzliche Kosten.

### ***Keine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer bei ABM-Teilnahme***

Um festzustellen, ob die Teilnahme an einer ABM im Vergleich zu Nichtteilnahme einen Einfluss auf

die Aufnahme einer regulären Beschäftigung hat, wird eine Verlaufsanalyse durchgeführt (vgl. Kasten). Bei einer Verlaufsanalyse werden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit bzw. der Verbleib in Arbeitslosigkeit in der Teilnehmer- und in einer vergleichbar abgegrenzten Kontrollgruppe im Zeitverlauf beobachtet. Dies gibt Auskunft über die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, über Phasen, in denen sie sich schneller oder langsamer abbaut und über den Anteil der Arbeitslosen, der langfristig in Arbeitslosigkeit verbleibt.

In der durchgeführten Cox-Proportional-Hazard-Regression wird der Verlauf der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung für die Teilnehmer- und die Nichtteilnehmergruppe geschätzt (vgl. Abbildung). Die obere Kurve zeigt die Verbleibswahrscheinlichkeit der ABM-Teilnehmer in Arbeitslosigkeit bzw. in ABM im Zeitverlauf. Ein Absinken der Kurve weist auf einen Abgang aus Arbeitslosigkeit bzw. ABM in reguläre Erwerbstätigkeit hin. Die untere gestrichelte Kurve stellt das geschätzte Verbleibsverhalten bei Nichtteilnahme im Zeitverlauf dar. In der Teilnehmergruppe beginnt die Maßnahme aufgrund der methodischen Restriktionen nicht in allen Fällen in der ersten Beobachtungsperiode, sondern zieht sich in einigen Fällen bis zu einem halben Jahr hin. Daher enden die letzten Maßnahmen auch nicht alle im zwölften Beobachtungsmonat, sondern bis zu einem halben Jahr später. Daraus lässt sich für diesen Zeitraum auch die signifikant niedrigere Abgangsrate der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern begründen. Während der Teilnahme an einer ABM ist die Suchaktivität der geförderten Beschäftigten im Vergleich zu der „reinen“ Arbeitslosigkeit eingeschränkt. So sind kaum Abgänge aus der Gruppe während der Maßnahmendauer zu beobachten. Diese steigen erst wieder auf das Niveau der Nichtteilnahme nach Abschluss der Maßnahme, wobei die Abgangsgeschwindigkeit sogar die der Nichtteilnahme übertrifft. Trotz der höheren Abgangsraten in diesem Beobachtungszeitraum kommt es nicht zu einem Unterschreiten der Werte für die Nichtteilnahme. Vielmehr erfolgt erst im vierten Jahr der Beobachtungszeit ein Angleichen der Abgangsraten als auch der absoluten Höhe der Abgänge in Beschäftigung beider Gruppen. Das spricht dafür, dass die Teilnahme an einer ABM zu keinem Zeitpunkt zu einer Verringerung der Arbeits-

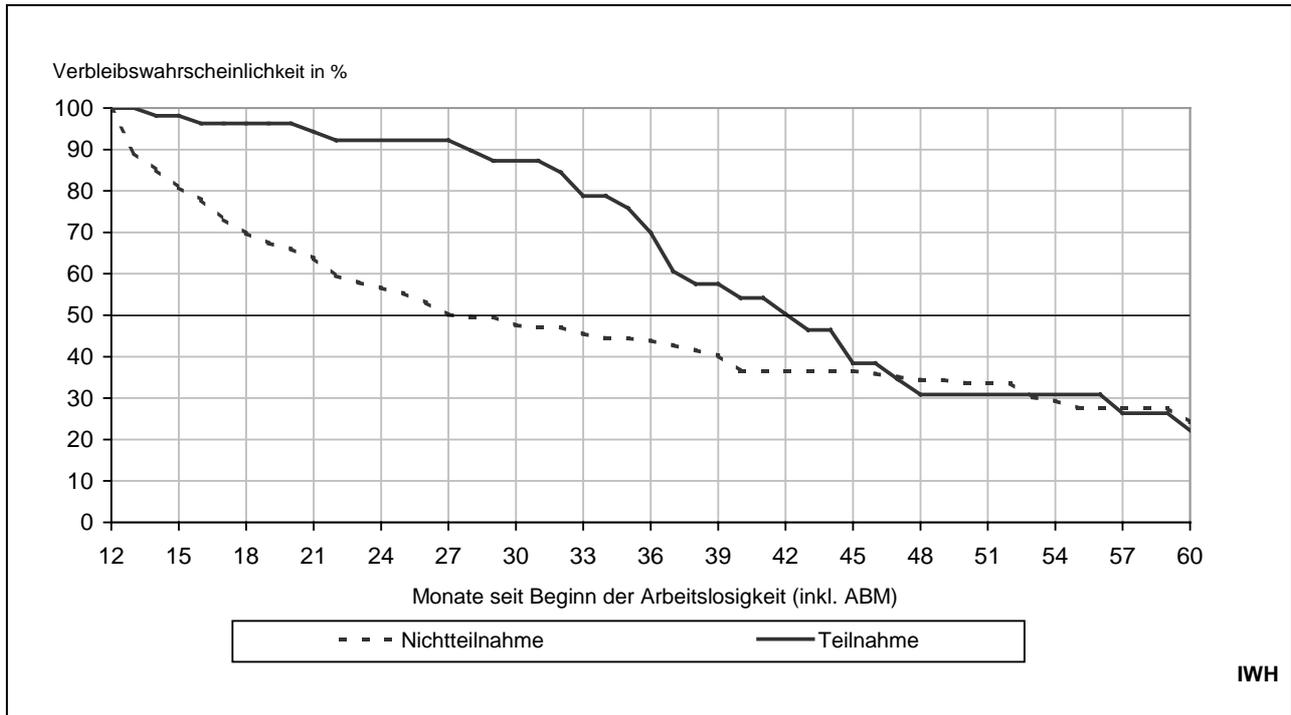
<sup>6</sup> Vgl. § 260 (1) 2. SGB III.

<sup>7</sup> Vgl. EICHLER, M.; LECHNER, M.: An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, in: Labour Economics 2001.

<sup>8</sup> Vgl. BERGEMANN A. et al.: Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany. An Assessment of Outcomes, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Heft 51, 2000.

<sup>9</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit aus Sicht öffentlicher Haushalte, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1997, S. 13-18.

Abbildung:  
Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit (inklusive ABM-Teilnahmedauer) bei Teilnahme und Nichtteilnahme



Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

losigkeitswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Nichtteilnahme führt, sondern sie vielmehr vorübergehend verlängert. Nach 1,5 bis 2 Jahren nach der Maßnahmenteilnahme ist dieser Effekt jedoch wieder neutralisiert. Damit ist die Wirkung der Maßnahme mittel- und langfristig nicht mehr beobachtbar.

Einen Grund für dieses Ergebnis stellen die relativ hohen Abgangsraten der Nichtteilnehmer in der anfänglichen Beobachtungsphase dar. Allein in den ersten zwölf Monaten sind mehr als 40% der Nichtteilnehmer aus der Arbeitslosigkeit abgegangen und haben eine Beschäftigung aufgenommen. In der Teilnehmergruppe sind zu diesem Zeitpunkt jedoch erst knapp 10% ausgeschieden. So ist es schon aufgrund dessen praktisch fast unmöglich, eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit selbst bei vergleichsweise hohen Übergängen der Teilnehmer in Beschäftigung nach der Maßnahme zu erreichen.

**Kostenanalyse: Problematische Datenlage und daraus folgende Restriktionen**

Die empirischen Ergebnisse über das Abgangsverhalten bei Teilnahme und Nichtteilnahme an einer

ABM bilden die Grundlage für die fiskalische Kostenanalyse. Diese ist jedoch nur unter bestimmten Prämissen möglich. Einschränkungen bestehen insbesondere durch die nur sehr bedingte Verfügbarkeit von Einkommensdaten während der ABM und nach dem Wiedereintritt in den regulären Arbeitsmarkt.

Aufgrund dieser Problemlage ist es unumgänglich, durch das Setzen von Annahmen die Informationsdefizite zu umgehen. Das führt dazu, dass eine Kostenberechnung nur in Form einer Fallstudie durchgeführt werden kann und schließt somit die Hochrechnung auf die Gesamtkosten aus.

Die Aufspaltung der Kosten je ABM-Teilnehmer liegt für 1996 vor (vgl. Tabelle 1). 1996 betragen die Gesamtkosten je ABM-Teilnehmer in Ostdeutschland 23 391 Euro je Teilnahmejahr. Die Lohnsubventionierung durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) betrug 74,7% an den Gesamtkosten. Der Träger brachte Eigenmittel in Höhe von 18,6% der Gesamtkosten selbst ein.

In der Tabelle 2 werden anhand einer Fallstudie exemplarisch für eine Person die fiskalischen Kosten bzw. Einnahmen bei Maßnahmenteilnahme im Vergleich zur Nichtteilnahme dargestellt. Als

Tabelle 1:  
Kostenstruktur ABM in Ostdeutschland 1996

	Absolute Werte Euro je Teil- nehmer	Relative Werte in %
Gesamtkosten	23 391	100,0
BA	18 253	
davon:		78,0
- Lohnsubventionen	17 473	74,7
- Kredite	1	0,0
- Sachkostenzuschuss	780	3,3
Landeszuschuss Sachmittel	780	3,3
Eigenmittel Träger	4 358	18,6

Quelle: Kostenvergleich ABM vs. Arbeitslosigkeit 1996 des IAB; Berechnungen des IWH.

Tabelle 2:  
Fallbeispiel fiskalisch relevante Kostengrößen  
für einen unverheirateten ABM-Teilnehmer ohne  
Kinder, 1999  
- in Euro -

Gesamtkosten <sup>a</sup>	22 110
darunter:	
BA-Ausgaben	17 254
Lohnsubvention <sup>a</sup>	16 516
Bruttolohn <sup>a</sup>	13 661
Sozialversicherungsbeiträge <sup>a</sup>	5 601
Steuern <sup>b</sup>	2 487
Anspruch auf Arbeitslosengeld	5 876
Anspruch auf Arbeitslosenhilfe	5 184

<sup>a</sup> Berechnet auf der Grundlage der Struktur von 1996, Nettolohnberechnung Steuerklasse I/0. – <sup>b</sup> Lohnsteuer und Verbrauchssteuern geschätzt (Sparquote 10%).

Quelle: ANBA, Kostenvergleich ABM vs. Arbeitslosigkeit 1996 des IAB; Berechnungen des IWH.

Beispiel wird eine unverheiratete Person unter 45 Jahren ohne Kinder zu Grunde gelegt. Es wird davon ausgegangen, dass diese Person im Fall der Teilnahme nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit sofort in die Maßnahme eintritt und dort ein Jahr verbleibt. Im Fall der Nichtteilnahme läuft das Arbeitslosengeld nach den ersten 12 Monaten Arbeitslosigkeit aus und die Person erhält im Anschluss daran Arbeitslosenhilfe. Für Beschäftigungszeiten im Vorfeld der Arbeitslosigkeit bzw. im Anschluss wird sowohl bei Teilnahme als auch

Nichtteilnahme die gleiche Lohnhöhe wie während der ABM angenommen, da keine anderen Hinweise auf die Einkommenshöhe vorliegen.<sup>10</sup> Die Lohnhöhe in der ABM wird aufgrund der Kostenstruktur von 1996 für das Beispieljahr 1999 errechnet. Dazu werden die BA-Ausgaben je Teilnehmern mittels der jährlichen Gesamtausgaben 1999 und der durchschnittlichen Teilnehmerzahl in diesem Jahr errechnet.

Die Arbeitslosigkeit endet mit dem Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Als Zeitpunkt für diesen Übergang wird das 50%-Niveau (Median-Wert) – der Durchschnittsteilnehmer bzw. Durchschnittsnichtteilnehmer – der Verbleibswahrscheinlichkeit aus der Cox-Proportional-Hazard-Regression angenommen (vgl. in Abbildung die 50%-Linie der Verbleibswahrscheinlichkeit). Für dieses typische Beispiel erfolgt der Abgang aus Arbeitslosigkeit im Fall der ABM-Teilnahme nach 42 Monaten in Arbeitslosigkeit bzw. ABM. Der Übergang in Beschäftigung bei Nichtteilnahme gelingt hingegen schon nach einer Gesamtarbeitslosigkeitsdauer von 27 Monaten. Dies entspricht einer Verkürzung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit um 15 Monate.

### ***Folgekosten der ABM-Teilnahme größer als direkte Maßnahmekosten***

In den ersten 12 Monaten Arbeitslosigkeit gibt es hinsichtlich der Kosten aufgrund der gewählten Annahmen<sup>11</sup> zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme keine Unterschiede.

Mit Eintritt in die ABM entstehen Kosten in Höhe von 22 110 Euro. Von den Maßnahmekosten lässt sich jedoch ein Teil der Kosten aufgrund von fiskalisch wirksamen Rückflüssen abrechnen. Dazu gehören die Steuern in Höhe von 2 487 Euro und die Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 5 601 Euro. Indirekte Rückflüsse durch Multiplikatoreffekte sowie Wertschöpfungsaspekte werden

<sup>10</sup> Bei dieser Annahme wird davon ausgegangen, dass das erzielte Entgelt in der ABM die relative Einkommensposition des Teilnehmers in etwa widerspiegelt. Die Einkommensposition hängt dabei von dem Produktivitätspotential (Qualifizierungen, Fähigkeiten etc.) ab. Eine reguläre Beschäftigung würde unter dieser Prämisse zu einem ähnlichen Einkommen führen.

<sup>11</sup> Es werden nur Teilnehmer und Nichtteilnehmer evaluiert, die mindestens 12 Monate arbeitslos sind.

Tabelle 3:  
 Nettokosten, Maßnahmekosten und Folgekosten der  
 ABM-Teilnahme  
 - in Euro -

Nettogrößen	
Arbeitslosengeld je Jahr*	5 030
Arbeitslosenhilfe je Jahr*	4 438
ABM-Kosten je Jahr**	14 022
Maßnahmekosten	
ABM-Nettokosten ./.. Netto- Arbeitslosenhilfe je Jahr	9 584
Folgekosten	
Netto-Arbeitslosengeld ./.. Netto- Arbeitslosenhilfe (2 Monate)	99
Netto-Arbeitslosengeld + Minder- einnahmen (Steuern + SV) (4 Monate)	4 372
Netto-Arbeitslosenhilfe + Minder- einnahmen (Steuern + SV) (12 Monate)	12 526
Maßnahmemehrkosten + Folgekosten	26 581

\*Arbeitslosengeld bzw. -hilfe vermindert um die Rückflüsse in die öffentliche Hand in Form von Verbrauchssteuern bei einer angenommenen Sparquote von 10%. – \*\*ABM-Kosten vermindert um die Rückflüsse in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen

Quelle: Berechnungen des IWH, basierend auf Annahmen und Tabelle 2.

nicht berücksichtigt.<sup>12</sup> Daraus ergeben sich öffentliche Nettokosten in Höhe von 14 022 Euro. Vergleicht man diese mit den Netto-Arbeitslosigkeitskosten in Höhe von 4 438 Euro, so ergeben sich tatsächliche Maßnahmekosten in Höhe von 9 584 Euro im Vergleich zur Arbeitslosigkeit.

Für die dynamische Betrachtung von Kosten und potentiellen Rückflüssen werden auch die

<sup>12</sup> Zusätzlich könnte man versuchen, die während der ABM entstandene Wertschöpfung mit einfließen zu lassen. Eine Untersuchung des IWH 1996 (vgl. SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen? in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 11) ergab für den Bereich Garten- und Landschaftsbau im zweiten Arbeitsmarkt eine rein produktions-technisch möglich Wertschöpfung von 1/3 bzw. eine Arbeitsproduktivität von 1/8 im Vergleich zum ersten Arbeitsmarkt. Allerdings gilt zusätzlich zu beachten, dass in ABM Leistungen erbracht werden sollen, die ansonsten nicht nachgefragt werden würden (Zusätzlichkeitsprinzip). Diese hätten in einer Marktwirtschaft einen Marktpreis von Null. Aus diesem Grund ist es äußerst schwierig, die in der ABM erstellten Leistungen fiskalisch zu bewerten. Daher wird auf eine Quantifizierung der Wertschöpfung verzichtet.

nachfolgenden Perioden betrachtet. Nach Abschluss der Maßnahme kommt es im Beispiel zu einer erneuten Arbeitslosigkeit. Das Arbeitslosengeld beträgt 60%<sup>13</sup> des vorherigen „pauschalieren“ Nettoentgelts. Dies sind im Fallbeispiel 490 Euro je Monat.<sup>14</sup> Ohne ABM-Teilnahme wäre der Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen und die Arbeitslosenhilfe würde einsetzen. Daher kann auch die Differenz in Höhe von jährlich 592 Euro zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe als zusätzlicher Kostenfaktor betrachtet werden. Diese Kosten entstehen für zwei Monate, da nach dieser Zeit im Fall der Nichtteilnahme eine Beschäftigung aufgenommen wurde, somit die Arbeitslosenhilfekosten entfallen und Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen durch die öffentliche Hand realisiert werden. Im Fall der Teilnahme wird für weitere 4 Monate Arbeitslosengeld bezogen. Daraus ergeben sich bis zu diesem Zeitpunkt weitere zusätzliche Kosten in Höhe von 4 471 Euro.

Nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird Arbeitslosenhilfe gezahlt. Sie beträgt 53 %<sup>15</sup> des vorherigen „pauschalieren“ Nettoentgelts, 432 Euro je Monat.<sup>16</sup> Das verursacht in diesem Beispiel zusätzliche öffentlichen Kosten für weitere zwölf Monate. Zusammen mit den entgangenen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen im Beschäftigungsfall führt dies zu Mehrkosten in Höhe von 12 526 Euro.

Daraus ergibt sich in diesem Fallbeispiel eine fiskalische Gesamtkostenbelastung für die Teilnahme an einer ABM im Vergleich zur Nichtteilnahme von 26 581 Euro über den gesamten Beobachtungszeitraum. Damit sind unter den hier gemachten Annahmen die Folgekosten der ABM-Teilnahme 1,8 mal so hoch wie die direkte Kostenbelastung während der ABM.

### ***Um wie viel müsste eine ABM die Arbeitslosigkeit verkürzen, um kostenneutral zu sein?***

Wenngleich die empirischen Ergebnisse auf eine durchschnittliche Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer und damit auf eine Mehrkostenbelas-

<sup>13</sup> Vgl. § 129 SGB III.

<sup>14</sup> Arbeitslosengeld ohne Korrektur durch Steuerrückflüsse.

<sup>15</sup> Vgl. § 195 SGB III.

<sup>16</sup> Arbeitslosenhilfe ohne Korrektur durch Steuerrückflüsse.

## Evaluationsproblem

Mikroökonomische Evaluationsstudien zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden durchgeführt, um den kausalen Effekt einer Teilnahme im Hinblick auf ihr primäres Ziel – der Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen – zu bestimmen.

Um eine genaue Abschätzung dieser Wirkung vorzunehmen, müsste idealerweise die Situation der Teilnahme der hypothetischen Situation einer Nichtteilnahme der gleichen Person gegenübergestellt werden. In diesem Fall könnte der Unterschied im Beschäftigungsstatus direkt beobachtet werden. Jedoch sind für ein und dieselbe Person die beiden Ereignisse – Teilnahme und Nichtteilnahme – nicht zur selben Zeit beobachtbar. Daher wird der Effekt der Nichtteilnahme über Vergleichsgrößen nachgebildet und daraus der Erfolg der Teilnahme gemessen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in der Regel hinsichtlich erfolgsrelevanter Merkmale voneinander unterscheiden. Zu diesem als Selektionsverzerrung bezeichneten methodischen Problem kommt es z. B. aufgrund der Zielgruppenorientierung bei der Zuweisung der Teilnehmer durch das Arbeitsamt oder aufgrund des eigenen Engagements der Teilnehmer. Selektionsverzerrungen sind nur zum Teil durch beobachtbare Merkmale zu erklären. Der unerklärte Teil von Selektionsverzerrungen ist im Idealfall zu vernachlässigen, alternativ kann er z. B. als Basisdifferenz zwischen Teilnehmer- und geschätzter Nichtteilnahme kontrolliert werden. Um dem Problem der beobachtbaren Selektionsverzerrung zu begegnen, wird in dieser Studie die Nichtteilnehmergruppe der Teilnehmergruppe im Vorfeld der Maßnahmenteilnahme angepasst, indem nur Teilnehmer untersucht werden, die mindestens zwölf Monate vor der Maßnahme arbeitslos waren. Außerdem werden keine Teilnehmer mit „Maßnahmekarrieren“ zugelassen und damit die Wirkung von anderen Maßnahmen ausgeschlossen. Für die Gruppe der Nichtteilnehmer ist das Selektionskriterium, dass sie mindestens zwölf Monate arbeitslos (langzeitarbeitslos) sein müssen.

Für die Untersuchung werden die Daten der Wellen 1997 bis 1999 des Arbeitsmarktmontors Sachsen-Anhalt (AMM S-A) verwendet. Alle Personen in Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppe sind im gesamten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1999 zwischen 25 und 55 Jahre alt. Nach dieser ersten Selektionskorrektur stehen für die Evaluation 97 Beobachtungen bei der Teilnehmergruppe (ABM/SAM<sup>a</sup>) und 268 Beobachtungen bei der Nichtteilnehmergruppe (arbeitslos) zur Verfügung. Zusätzlich werden in beiden Gruppen auf die Einflüsse von Schul- und Berufsausbildung, Alter, Geschlecht, dem Beginn der Arbeitslosigkeit, der regionalen Zuordnung und der jeweiligen Struktur der Erwerbsvorgeschichte kontrolliert. Die abhängige Variable ist die Arbeitslosigkeitsdauer (inklusive der Maßnahmendauer bei den Teilnehmern). Als Erfolgskriterium gilt der Übergang in die Erwerbstätigkeit als abhängig Beschäftigter in Voll- und Teilzeit oder in Selbständigkeit. Die Maßnahmeeffekte werden mit Hilfe einer Cox-Proportional-Hazard-Regression<sup>b</sup> ermittelt. Dieses Verfahren ist geeignet, unter Berücksichtigung von zensierten Daten (nicht abgeschlossenen Spells) Abgangs- bzw. Verbleibswahrscheinlichkeiten adäquat zu bestimmen.

<sup>a</sup> Die Teilnahme an einer ABM werden im AMM S-A zusammen mit der Teilnahme an einer Strukturanpassungsmaßnahme (SAM) erfasst. SAM sind ebenso wie ABM von der BA geförderte Beschäftigungsverhältnisse, die ihren Schwerpunkt in der Umweltsanierung und den sozialen Diensten haben.

<sup>b</sup> Die Cox-Proportional-Hazard-Regression ist eine multivariate Erweiterung des Kaplan-Meier-Verfahrens. Vgl. dazu auch SCHNEIDER, H.: Verweildaueranalyse mit GAUSS. Frankfurt 1991, S. 136 f. – GREENE, W.: LIMDEP. User's Manual. New York 1995, S. 709 ff.

tung der öffentlichen Haushalte im Vergleich zur Nichtteilnahme hinweisen, so soll dennoch nicht versäumt werden, in einer hypothetischen Analyse aufzuzeigen, ab wann von einer erfolgreichen Maß-

nahmenteilnahme ausgegangen werden kann. Geprüft wird also, um wie viel die Teilnahme an einer Maßnahme die Arbeitslosigkeitsdauer verringern müsste, um aus fiskalischer Sicht effizient zu sein.

Ein geeigneter Indikator dafür ist der Break-Even-Wert. Der Break-Even kennzeichnet die Schwelle, ab dem eine Investition sich rentiert, in diesem Fall aus fiskalischer Sicht.

So führt z. B. ein einmonatiger früherer Übergang in Beschäftigung im Vergleich zur Nichtteilnahme bei einem angenommenen vorherigen Bezug von Arbeitslosenhilfe im Fallbeispiel zu fiskalischen Einsparungen in Höhe von 370 Euro und Einnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 674 Euro. Vergleicht man diese mit den Zusatzkosten der ABM in Höhe von 9 584 Euro je Jahr, so würde sich eine notwendige Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer im Vergleich zur Nichtteilnahme von 9,2 Monaten ergeben, um den Break-Even zu erreichen.

### ***Zielgruppenorientierung verstärken***

ABM verlängern im Mittel die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer im Vergleich zur Nichtteilnahme und verursachen damit aus fiskalischer Sicht wesentlich höhere Kosten. Daher gilt es zu fragen, ob es hinreichende Gründe gibt, die diese Mehrkosten rechtfertigen. Einige sozialpolitische Aspekte dürften dafür sprechen, andere wirtschaftspolitische hingegen eher nicht.

Weniger kontrovers wäre dies aus fiskalischer Sicht, wenn die Maßnahmekosten sich selbst amortisieren würden, indem durch die ABM-Teilnahme

die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt verbessert und die Arbeitslosigkeit verkürzt würde. Allerdings dürfte die dazu notwendige Verringerung der Arbeitslosigkeitsdauer von einem  $\frac{3}{4}$  Jahr selbst bei einer sehr erfolgreichen Maßnahmenteilnahme nicht erreichbar sein. Gerade zu Beginn des Untersuchungszeitraumes – während die Teilnehmer in der Maßnahme sind und verhältnismäßig geringe Abgangsraten aufweisen – sind die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung relativ hoch und geben der Nichtteilnehmergruppe einen signifikanten Vorsprung (vgl. Abbildung). Ein kurzfristiges Aufholen bzw. sogar notwendiges Verkürzen der mittleren Arbeitslosigkeitsdauer nach der ABM wird dadurch unmöglich. Eine Lösung aus diesem Dilemma bietet möglicherweise eine Zielgruppenorientierung, die noch stärker als bisher auf Personen orientiert ist, die durch ein besonderes langanhaltendes Beharrungsvermögen in Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Dies ist die Gruppe von Arbeitslosen, die ohne staatliche Hilfe besonders schwer in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren ist.<sup>17</sup> Ein Maßnahmeeffekt in Form einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit könnte in diesem Fall eher erfolgswirksam werden.

*Birgit Schultz*  
(*bsc@iwh-halle.de*)

## **Weiterhin hohes Risikopotenzial für Finanzkrisen in mehreren mittel- und osteuropäischen Ländern**

*Seit Mitte der neunziger Jahre brachen in den Ländern Mittel- und Osteuropas mehrere Finanzkrisen aus. Darunter waren mit Bulgarien, Rumänien und der Tschechischen Republik auch Länder, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen führt. Die Krisenprävention ist nicht zuletzt wegen der Wachstumsverluste für die betroffenen Länder und der ökonomischen Ansteckungseffekte für die westeuropäischen Länder bedeutsam. Deshalb kommt einem Frühwarnsystem zur rechtzeitigen Erkennung von Krisenpotenzialen in den zukünftigen Mitgliedsländer eine hohe Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund führt das IWH regelmä-*

*ßig Untersuchungen des Risikopotenzials für Finanzkrisen für ausgewählte mittel- und osteuropäischen Länder sowie für die Türkei und Russland durch.*

*Seit Anfang 1999 lassen sich in den meisten Ländern dieser Region zwei unterschiedliche Phasen in der Entwicklung des Risikopotenzials unterscheiden. Im Zuge der Russlandkrise im August 1998 war in den mittel- und osteuropäischen Ländern aufgrund der Ansteckungs- und Übertra-*

---

<sup>17</sup> Die Verbleibswahrscheinlichkeitskurve der Nichtteilnahme würde sich in der Abbildung nach oben verschieben.