

Meier, Volker

Article

Programmauswahl in der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Selbstbeteiligung?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Meier, Volker (2010) : Programmauswahl in der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Selbstbeteiligung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 17, pp. 27-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164860>

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.

Programmauswahl in der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Selbstbeteiligung?

Bei qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten, die mit zunehmendem Ausbildungsstand fallen, investieren Individuen zu wenig in ihre Ausbildung. Sie berücksichtigen ihre Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und bewerten daher mögliche Zeiten der Arbeitslosigkeit zu günstig. Dies kann Subventionen für Ausbildungsmaßnahmen rechtfertigen, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit freiem Zugang und vollständiger Kostenübernahme durch die Arbeitsagentur ist die Nachfrage nach derartigen Programmen aber zu hoch, was auch die insgesamt unbefriedigenden Evaluierungsergebnisse zum Teil erklärt. Eine sinnvolle Alternative besteht in einer Selbstbeteiligung der Programmteilnehmer an den Kosten, wobei etwaige Liquiditätsbeschränkungen durch Darlehen überbrückt werden können.

Viele europäische Länder leiden seit Jahrzehnten unter Massenarbeitslosigkeit, auch in konjunkturellen Aufschwungs- und Boomphasen. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde und wird mit einer Reihe von Programmen der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik experimentiert, die sich vor allem an Langzeitarbeitslose richten. Dazu gehören Umschulungs- und Trainingsmaßnahmen aller Art, die das Ziel verfolgen, die Chancen der Programmteilnehmer am Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Grundidee vieler Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entspringt der Beobachtung, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Ausbildungsstand deutlich zurückgeht. So lag etwa in Deutschland im Jahr 2006 die Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren ohne Berufsabschluss bei 20%, mit Berufsabschluss bei 10% und mit Hochschulabschluss bei 5% (vgl. OECD 2008). Ähnliche Größenordnungen der qualifikationsspezifischen Unterschiede lassen sich über viele Jahre hinweg in fast allen Ländern beobachten. Die ökonomische Theorie kennt für dieses Phänomen eine Reihe von Erklärungen. Das Hauptargument besteht darin, dass eine Ausbildung zu einer höheren Arbeitsproduktivität führt, also zu einem höheren Wert des Outputs pro Zeiteinheit. Damit wird es wahrscheinlicher, dass ein einschlägiger Job zu einem gegebenen Lohnsatz für das betreffende Unternehmen profitabel ist.

Aktive Arbeitsmarktpolitik sieht in der Regel als Ziel, die späteren Beschäftigungs-

wahrscheinlichkeiten der Teilnehmer an den verschiedenen Programmen nachhaltig zu erhöhen. Viele derartige Maßnahmen sind wissenschaftlich evaluiert worden. Der Ansatz ist dabei regelmäßig, die Beschäftigungsergebnisse der Programmteilnehmer zu vergleichen mit einer möglichst ähnlichen Gruppe von Arbeitslosen, die nicht an einem solchen Programm teilgenommen hat. Die Ergebnisse dieser Studien bieten ein gemischtes Bild – von Programmen, die für die Teilnehmer eher schädlich waren, über solche, die neutral wirkten, und einigen, die die Arbeitsmarktchancen tatsächlich verbesserten (vgl. Heckman, LaLonde und Smith 1999; Lechner, Miquel und Wunsch 2005; Albrecht, van den Berg und Vroman 2009; Bergemann, Fitzenberger und Speckesser 2009). Der Gesamteindruck hat aber in der wissenschaftlichen und politisch interessierten Öffentlichkeit zu einer gewissen Skepsis gegenüber der aktiven Arbeitsmarktpolitik beigetragen.

Ist es aber überhaupt eine kluge Politik, so viele Menschen wie möglich zu qualifizieren? Die Antwort ist im Allgemeinen verneinend. Die Talente der Individuen sind ebenso verschieden wie ihre eigenen beruflichen Wünsche, persönlichen Lebensumstände und die notwendigen Anstrengungen, ein bestimmtes Ausbildungsziel auch erfolgreich zu erreichen. Eine Ausbildung ist nun aber zu verstehen als eine Investitionsentscheidung. Während der Ausbildungsphase kommt es zu Kosten aufgrund von Lernanstrengungen und entgangenem Lohn, wobei Erträge in Form von verbesserten Einkom-

mensperspektiven oder einem möglicherweise durch Bildung reichhaltigeren Leben später anfallen. Soweit die Menschen Kosten und Erträge einer Ausbildung gut einschätzen können, werden sie sich gegen eine Ausbildung entscheiden, wenn ihnen das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag ungünstig erscheint. Dies entspräche aber auch der Sicht eines fiktiven Planers, der die Interessen der einzelnen Individuen koordiniert.

Individuen bewerten Sozialleistungen und Steuern falsch

Problematisch wäre es allerdings, wenn ein Individuum auf eine Ausbildung verzichtet, obwohl die Berücksichtigung der Interessen aller Betroffenen für eine Ausbildung sprechen würde. Oder die Ausbildung stattfindet, obwohl sie aus dieser volkswirtschaftlichen Sicht unsinnig ist. Derartige Situationen können leicht entstehen, weil einerseits das Individuum häufig nicht alle Kosten der Ausbildung trägt und andererseits auch nicht alle Früchte der Ausbildung erhält. Denn die gesamtwirtschaftlichen Erträge zeigen sich in der Regel auch in geringerem Sozialleistungsbezug, höheren Steuerzahlungen sowie höheren Gewinnen.

Die für die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik interessante Frage ist nun, inwiefern Arbeitslosigkeit zu volkswirtschaftlichen Fehlentscheidungen bei der Ausbildung führt. Dazu kennt die ökonomische Theorie ein Überinvestitions- und ein Unterinvestitionsargument. Das Überinvestitionsargument besagt, dass sich tendenziell zu viele Menschen trotz eines eigentlich unzureichenden Produktivitätsgewinns für eine höhere Qualifikation entscheiden, weil sie damit Arbeitslosigkeit besser vermeiden können (vgl. Kodde 1988). Tatsächlich spricht die Alltagserfahrung dafür, dass eine Reihe von Beschäftigten für ihre aktuelle Tätigkeit überqualifiziert ist. Allerdings ist dies in vielen Fällen ein vorübergehendes Phänomen, das sich zu einem späteren Zeitpunkt im Arbeitsleben auflöst. Das Unterinvestitionsargument besagt, dass sich tendenziell zu wenig Menschen ausbilden, weil diese den Zustand der Arbeitslosigkeit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu günstig bewerten (vgl. Dellas 1997). Die Individuen berücksichtigen nämlich bei ihrer Entscheidung ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld und sonstige Sozialleistungen für Arbeitslose. Für die Bevölkerung insgesamt, die diese Leistungen finanziert, zählt aber nur der in der Regel viel geringere Wert der erbrachten Leistungen des Arbeitslosen während der Phase der Erwerbslosigkeit.

In einem neuen Beitrag haben Eggert, Krieger und Meier (2010) untersucht, inwieweit diese Argumente stichhaltig sind. Ihre Antwort ist, dass das Unterinvestitionsargument korrekt, das Überqualifizierungsargument dagegen politisch irrelevant ist. Die Erklärung für die Irrelevanz einer Überqualifizierung im Blick auf Vermeidung von Arbeitslosigkeit liegt

darin, dass politische Maßnahmen zur Förderung oder Erschwernis von Qualifizierungsmaßnahmen nichts an den tieferen Ursachen der Arbeitslosigkeit ändern. Diese können darin liegen, dass Unternehmen es bevorzugen, marktwidrig hohe Löhne zu zahlen, um ihre Belegschaft zu motivieren und Arbeitslosigkeit als Bedrohung erscheinen zu lassen, Gewerkschaften derart hohe Löhne durchsetzen, oder die Suchprozesse zur passenden Besetzung offener Stellen einfach Zeit brauchen und kostspielig sind. Bei der Entscheidung über Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Interessen aller Individuen dürfen daher die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten nicht vernachlässigt werden. Damit aber ist auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beachten, dass höhere Löhne bei einem besseren Ausbildungsstand mit höherer Wahrscheinlichkeit im Job realisiert werden.

Als politisch relevantes Problem verbleibt, dass die Individuen bei ihren Ausbildungsentscheidungen die Entlastung der Arbeitslosenversicherung auf der Leistungsseite ignorieren. Ökonomen sprechen dann davon, dass eine positive Externalität der Ausbildung besteht. Diese bringt für sich ein Argument für eine entsprechende Ausbildungssubvention. Daneben berücksichtigen die Individuen auch nicht, wie sich ihre eigene Ausbildung auf die Chancen anderer am Arbeitsmarkt auswirken. In dieser Hinsicht lässt die Forschung aber nicht einmal eine eindeutige Vermutung zu, ob die Gesamtheit solcher Effekte positiv oder negativ wirkt. Während etwa ein Bewerbungstraining für einen Arbeitslosen vermutlich vor allem die Chancen anderer Bewerber vermindert, könnten längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass die Unternehmen in der Hoffnung auf profitable Besetzungen insgesamt mehr Stellen ausschreiben. Trotz etwaiger Verdrängungseffekte kann man aber davon ausgehen, dass eine positive Externalität der Ausbildung verbleibt.

Eine allgemeine Subventionierung der Ausbildung wäre allerdings mit Verteilungseffekten verbunden. Man begünstigt damit natürlich vor allem diejenigen, für die eine Ausbildung ohnehin sehr vorteilhaft ist und belastet bei der Finanzierung der Subventionen regelmäßig auch Individuen, die die Subvention auf keinen Fall in Anspruch nehmen. Idealerweise würde man also die Förderung auf diejenigen konzentrieren, die sich erst aufgrund der Subvention für die Ausbildung entscheiden. Dies kann für einen Teil der Gruppe der Langzeitarbeitslosen durchaus zutreffen.

Mit 100% Subvention und freiem Zugang werden zu viele ausgebildet

Aber welche Höhe der Subventionierung lässt sich rechtfertigen? In der gegenwärtigen Praxis der Trainingsprogramme übernimmt die jeweilige nationale Arbeitsagentur in der

Regel die gesamten Kosten. Die Teilnehmer werden zwar ausgesucht, die Eignungsvoraussetzungen sind aber deutlich geringer als bei konventionellen Ausbildungsgängen. Die Prognose der ökonomischen Theorie bei einer solchen Konstellation ist natürlich, dass zu viele Teilnehmer ausgebildet werden. Denn bei vollem Ersatz der Ausbildungskosten werden aus individueller Sicht viele Investitionen in Ausbildung profitabel, die aus volkswirtschaftlicher Sicht aufgrund zu hoher Kosten Dritter unterlassen werden sollten.

Damit aber werden auch die insgesamt tendenziell enttäuschenden Evaluierungsergebnisse leichter verständlich. Aufgrund übertriebener Subventionen gelangen zu viele Arbeitslose in Trainingsmaßnahmen. Die Probleme liegen dabei möglicherweise sowohl an zu geringen Zugangsvoraussetzungen als auch an mangelnder Qualität der Maßnahmen selbst. Die Qualität bemisst sich dabei entscheidend am späteren Erfolg der Teilnehmer am Arbeitsmarkt. Nachdem ohnehin Marktergebnisse der Trainingsmaßnahmen von größter Bedeutung sind, wäre es auch angemessen, anstelle von wissenschaftlichen Evaluierungen einen Marktprozess über die Programmauswahl entscheiden zu lassen.

Vor diesem Hintergrund scheint es nahe liegend, die Subventionierung derartiger Ausbildungsprogramme zu reduzieren, indem man eine gewisse Selbstbeteiligung an den Kosten einführt, zum Beispiel in Höhe von 20% der jeweiligen Kosten. Und ferner es den Arbeitslosen überlässt, das für sie am besten geeignete Programm auszuwählen. Auf diese Weise lässt sich erreichen, dass die Arbeitslosen nur für sie absehbar nützliche Maßnahmen auswählen. Schließlich wird ihnen in einem derartigen Fall über verbesserte Arbeitsmarktchancen und höhere erwartete Entlohnungen auch ein entsprechender privater Ertrag zuteil. Zu den erwünschten Ergebnissen einer derartigen Reform gehört, dass weniger nützliche Maßnahmen aufgrund der Auswahl der Arbeitslosen sich am Markt nicht halten können werden und die Teilnehmerzahl insgesamt wesentlich niedriger ausfällt als bei einer Praxis des freien und kostenlosen Zugangs.

Liquiditätseingpässe können durch Darlehen überwunden werden

Ein gewichtiger Einwand gegen eine Selbstbeteiligung besteht in der regelmäßig unzureichenden Liquidität der Arbeitslosen. Dem kann aber entgegen gehalten werden, dass diese Situation durchaus vergleichbar zur Lage anderer Individuen in Ausbildung ist. Der Ausweg zur Überwindung eines derartigen Liquiditätsproblems wäre analog zur Studienfinanzierung in der Vergabe von Darlehen zu finden. Die Vergabe solcher Darlehen könnte zum Beispiel durch die Arbeitsagentur durchgeführt werden. Da die Arbeitslosigkeit mit oder ohne Trainingsmaßnahme in der Regel doch frü-

her oder später überwunden wird, sollten die Ausfallraten derartiger Darlehen nicht erheblich höher als etwa bei Studienkrediten sein.

Im Ergebnis verhindert eine angemessene Selbstbeteiligung dann viele Maßnahmen, die die Individuen auch unterließen, wenn ihnen alle Erträge zufließen würden und sie alle Kosten tragen müssten. Dies bringt ein volkswirtschaftliches Plus, weil die Differenz aus der Summe der gesamten Erträge der Ausbildung und der zugehörigen Ausbildungskosten ansteigt. Der freie Zugang zu Ausbildungsdarlehen sorgt hingegen dafür, dass keine sinnvolle Ausbildungsmaßnahme aufgrund widriger Umstände unterbleiben muss.

Literatur

- Albrecht, J., G.J. van den Berg und S. Vroman (2009), »The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program«, *Review of Economic Dynamics* 12, 129–146.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger und S. Speckesser (2009), »Evaluating the dynamic employment effect of training programs in East Germany using conditional difference-in-differences«, *Journal of Applied Econometrics* 24, 797–823.
- Dellas, H. (1997), »Unemployment insurance benefits and human capital accumulation«, *European Economic Review* 41, 517–524.
- Eggert, W., T. Krieger und V. Meier (2010), »Education, unemployment and migration«, *Journal of Public Economics* 94, 354–362.
- Heckman, J.J., R.J. LaLonde und J.A. Smith (1999), »The economics and econometrics of active labor market programs«, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. IIIa, North-Holland, Amsterdam, 1865–2097.
- Kodde, D.A. (1988), »Unemployment expectations and human capital formation«, *European Economic Review* 32, 1645–1660.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005), »Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany«, ZEW Discussion Paper Nr. 05-02, Mannheim.
- OECD (2008), *OECD Employment Outlook 2008*, Paris.