

Kluve, Jochen

Working Paper

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen

Arbeitspapier, No. 07/2013

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Kluve, Jochen (2013) : Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Arbeitspapier, No. 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87668>

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.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen

Jochen Kluve
(Humboldt-Universität zu Berlin und
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung)

Arbeitspapier 07/2013*)
November 2013

*) Die Arbeitspapiere geben die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen

Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage

Jochen Kluve¹

Erste Fassung: 21.09.2013

Finale Fassung: 12.11.2013

¹ Professor für Empirische Arbeitsmarktökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin und Leiter des Berliner Büros des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Der Autor dankt Marcus Klemm, Jonathan Stöterau und Benjamin Weigert für hilfreiche Kommentare sowie Marina Porto Pimentol Mendonca und Claudia Schmiedchen für ihre Unterstützung bei der Datenaufbereitung.

Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit und insbesondere Jugendarbeitslosigkeit stellt eine der größten wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen dar. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) – wie Fortbildung, Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigungsförderung für Arbeitsuchende – gelten als ein mögliches Mittel zur Bekämpfung konjunkturell und strukturell bedingter Arbeitslosigkeit. Insbesondere vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrisen und damit einhergehenden adversen Arbeitsmarktentwicklungen in vielen europäischen Ländern ist es daher von Interesse, die Evidenz zur Wirksamkeit von AAMP zu diskutieren. Diese Diskussion ist Gegenstand der vorliegenden Expertise.

Die Gesamtbetrachtung der Evidenz zu AAMP zeigt, dass die Effektivität aktiver Maßnahmen insbesondere – beziehungsweise fast ausschließlich – vom Maßnahmetyp abhängt. Hierbei zeigen existierende Evaluationen von Maßnahmen folgendes Muster der Ergebnisse: (i) Maßnahmen zur **Unterstützung bei der Arbeitssuche** zeigen typischerweise positive bis sehr positive Wirksamkeit, insbesondere in der kurzen Frist. Da diese Maßnahmen relativ kostengünstig sind, sind sie häufig auch kosteneffektiv. (ii) **Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen** zeigen im Durchschnitt leicht positive Ergebnisse. Aber: Insbesondere in der langen Frist ist die Wirksamkeit positiv bis sehr positiv. Die Bedeutung der Humankapitalakquise bei der Beurteilung von AAMP-Effektivität und bei der Sicherung langfristiger und nachhaltiger Erfolge kann somit nicht genug betont werden. (iii) **Lohnsubventionen** zeigen auch häufig positive Evaluationsergebnisse. Aber: Es existiert fast keine empirische Evidenz zu indirekten Effekten, die bei diesem Maßnahmetyp sehr ausgeprägt negativ sein könnten. (iv) **Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor** weisen kohärent negative Auswirkungen auf.

Evaluationsergebnisse zeigen des Weiteren, dass **AAMP-Maßnahmen systematisch weniger erfolgreich bzw. weniger wirksam bei jungen Menschen** (unter 25 Jahren) sind. Die Interpretation dieses Ergebnisses weist auf zwei Ursachen hin: Die Zielgruppe junger (Langzeit-) arbeitsloser Menschen besteht aus einer besonders benachteiligten Gruppe, der nur noch schwer beziehungsweise mit großem Aufwand zu helfen ist. Hier müsste die Politik wohl eher präventiv tätig sein, durch eine (Aus-) Bildungspolitik, die es gar nicht erst zulässt, dass ein junger Mensch mit 25 Jahren schon langzeitarbeitslos sein kann. Eine weitere Ursache liegt in restriktiven Arbeitsmarktinstitutionen wie striktem Kündigungsschutz oder

einem hohen Mindestlohn, die den Erfolg von AAMP für junge Menschen systematisch negativ beeinflussen: Derartige Institutionen können Markteintrittshürden generieren, die junge Menschen mit relativ geringer Qualifikation und wenig Arbeitsmarkterfahrung auch mit der Unterstützung von AAMP nicht überwinden können.

Generell ist der **Zusammenhang von Effektivität der AAMP und Institutionen** von großem Interesse, allerdings empirisch schwer analysierbar. Die Identifikation von Kausalzusammenhängen auf Einzelstaatenebene ist kaum möglich, da sich Regelungen nur zu langsam/graduell verändern. Auch regionale Variation gibt es typischerweise nicht. Dennoch zeigt gerade für Deutschland die Erfahrung mit den Hartz-Reformen, dass umfangreiche Veränderungen im institutionellen Rahmen und in der Administration beziehungsweise Umsetzung die Effektivität der AAMP verbessern konnten (z.B. Jacobi und Kluve 2007). Des Weiteren nutzen Meta-Analysen von AAMP-Evaluationen (Kluve 2010) die Variation institutioneller Regelungen – anhand der OECD-Indizes zu Zeitarbeit, Kündigungsschutz, Befristungsregelungen – zwischen den Ländern und innerhalb der Länder über die Zeit, um systematische Zusammenhänge zwischen AAMP-Effektivität und Institutionen zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass insgesamt kein starker Zusammenhang besteht. Allerdings korreliert speziell ein hoher Kündigungsschutz mit geringerer AAMP-Wirksamkeit. Die Interpretation legt wiederum nahe, dass restriktive Arbeitsmarktinstitutionen Markteintrittsbarrieren generieren, die auch mit AAMP nicht überwunden werden können. Eine für diese Expertise vorgenommene Analyse auf Basis eines erweiterten Metadatensatzes zeigt, dass dieser Zusammenhang gerade für junge Menschen gilt: Jugend-AAMP in Ländern mit hohem Kündigungsschutz ist systematisch weniger effektiv.

Auch beim wichtigen Zusammenhang von **Effektivität der AAMP und Konjunkturzyklus** ist zunächst zu attestieren, dass bisher wenig empirische Evidenz vorliegt. Drei relevante Studien sind zu nennen, von denen eine Variation zwischen Ländern nutzt (Kluve 2010), während Lechner und Wunsch (2009) speziell Deutschland und Forslund et al. (2011) speziell Schweden auf Basis von Variation im Konjunkturzyklus über die Zeit analysieren. Im Kernergebnis zeigen alle drei Studien eine positive Korrelation zwischen AAMP-Wirksamkeit und Arbeitslosenquote. Die Interpretation dieses Ergebnisses legt nahe, dass es im Durchschnitt einen relativ besser qualifizierten Pool an Arbeitsuchenden während der Rezession (und somit vor allem in der Programmteilnahme) gibt; auch ist in der Rezession

aufgrund des größeren Pools ein besseres Teilnehmer-Maßnahme Match möglich (Lechner und Wunsch 2009).

Die zentrale Politikimplikation dieser Forschungsergebnisse ist, dass AAMP in einer Rezession ausgeweitet werden sollte aufgrund der unterschiedlichen Relevanz des „Lock-In“-Effekts in Aufschwung und Rezession: Maßnahmen, die ihre Teilnehmer relativ lange im Programm festhalten, sollten vor allem in einer Rezession eingesetzt werden. Der Grund hierfür ist, dass die Opportunitätskosten, die durch verlorene Zeit zur Arbeitsuche entstehen, in diesem Fall deutlich niedriger sind. Dieses Ergebnis gilt insbesondere für längerfristige Fortbildungsmaßnahmen.

Weitere Ergebnisse der Literatur zur Wirksamkeit von AAMP geben z.B. Hinweise auf die optimale Programmsequenz: Zunächst in einem ersten Schritt (i) Unterstützung bei der Arbeitssuche, danach ggf. (ii) individuell angepasste Zuweisung in einen anderen Maßnahmetyp. Bei dem zweiten Schritt sollten Fortbildungsprogramme besondere Aufmerksamkeit erfahren. Evidenz hierzu ermitteln beispielsweise Hotz et al. (2006) für die USA sowie diverse Studien für den „New Deal for Young People“ (NDYP) im Vereinigten Königreich (z.B. Dorsett 2006). Fortbildungsprogramme sind in der Regel effektiver, wenn sie eine Praxiskomponente enthalten.

Generell zeigt die Evidenz, dass aufwändige und umfangreiche Programme erfolgreicher sind. Im Falle von AAMP für junge Menschen gilt sogar, dass sie vermutlich aufwändig und umfangreich sein *müssen*, um überhaupt positive Programmwirkungen zu erzielen. Beispiele hierfür sind „Job Corps“ in den USA (Schochet et al. 2008) sowie wiederum der „NDYP“. Hinsichtlich der optimalen Maßnahmenlänge von Fortbildungsprogrammen zeigt neue Evidenz für Deutschland (Kluve et al. 2012) und die USA (Flores Lagunes et al. 2012), dass 4-6 Monate Fortbildung die optimale Dauer sein könnte.

Die Gesamtschau der Evidenz zur Wirksamkeit von AAMP verdeutlicht, dass aktive Arbeitsmarktpolitik ein wichtiger Baustein der Arbeitsmarktpolitik ist. Die insgesamt erhaltenen positiven Ergebnisse legen aber die Vermutung nahe, dass sie zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit nur einen kleinen Teil beitragen kann. Darüber hinaus weisen die ernüchternden Ergebnisse für junge Menschen darauf hin, dass an dieser Stelle die (Aus-) Bildungspolitik gefragt ist. Des Weiteren sollten institutionelle Hindernisse abgebaut werden,

da diese den Markteintritt und die AAMP-Wirksamkeit erschweren, insbesondere für junge Menschen. Die beiden letztgenannten Punkte legen nahe, dass mit der EU-weiten Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bestenfalls ein kleiner Beitrag zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit geleistet werden kann.

Inhalt

1. Hintergrund und Einleitung

2. Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik

2.1 Allgemeine Definition und Zielsetzungen

2.2 Vier Typen an AAMP – Ein einfacher Modellrahmen

2.2.1 Unterstützung bei der Arbeitsuche

2.2.2 Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

2.2.3 Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor

2.2.4 Beschäftigung im öffentlichen Sektor

3. Einsatz von AAMP in der OECD und in Deutschland

4. Empirische Resultate zur Effektivität von AAMP

4.1 Stand der Evaluationsforschung

4.2 Ergebnisse von Meta-Analysen

4.3 Die Interaktion von AAMP mit Arbeitsmarktinstitutionen

4.4 AAMP im Konjunkturzyklus

4.5 Weitere Ergebnisse aus Einzelstudien

5. Fazit

Literatur

Tabellen und Abbildungen

1. Hintergrund und Einleitung

Arbeitslosigkeit und insbesondere Jugendarbeitslosigkeit stellt eine der größten wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen dar. Dies gilt gleichermaßen für entwickelte Volkswirtschaften und für Schwellen- und Entwicklungsländer. In den Ländern der OECD ist vor allem seit der Finanzmarktkrise 2008 das Thema Arbeitslosigkeit wieder in das Zentrum der politischen Debatte gerückt. Viele Staaten – insbesondere in Süd- und Osteuropa – weisen Arbeitslosenquoten von deutlich über 10 Prozent auf. Die Jugendarbeitslosigkeit, deren Quote typischerweise doppelt so hoch ist, stellt hierbei ein besonderes Problem dar. Für die politischen Entscheidungsträger ist es daher von entscheidender Bedeutung, effektive Maßnahmen zu identifizieren, die zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen können.

Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) – wie Fortbildung, Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigung für Arbeitsuchende – gelten als ein mögliches Mittel zur Bekämpfung konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit. Der Einsatz von AAMP geht zurück auf frühe Erfahrungen in den USA in den 1960er (MDTA – Manpower Development Training Act), den 1970er (CETA – Comprehensive Employment and Training Act) und den 1980- und 1990er Jahren (JTPA – Job Training Partnership Act). In Europa gilt Schweden als das Land, in dem AAMP am längsten (seit den 1970er Jahren) und mit dem größten Mitteleinsatz umgesetzt wurde. Auch Deutschland setzt seit den 1980er Jahren aktiv AAMP um – diese Politikmaßnahmen haben insbesondere in der Übergangsphase der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt eine große Rolle gespielt: Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zum Beispiel dienten der Anpassung des Humankapitals, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten eine schnelle Abschreibung des existierenden Humankapitals verhindern sowie die offizielle Arbeitslosenquote niedrig halten.

Die vorliegende Expertise stellt die verschiedenen Interventionen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie wissenschaftliche Erkenntnisse zu deren Wirksamkeit vor. Hierbei wird vornehmlich auf die Evidenz aus den Ländern der OECD sowie Deutschland eingegangen. Abschnitt 2 kategorisiert die Maßnahmetypen und entwirft einen einfachen Modellrahmen zur Wirkungsweise dieser Typen der AAMP. Abschnitt 3 stellt einige deskriptive Statistiken zum Einsatz von AAMP in der OECD und in Deutschland vor. Im vierten Abschnitt diskutiert diese Expertise das bestehende Wissen zur Wirksamkeit von AAMP. Dieses Wissen beruht auf zahlreichen Einzelstudien, d.h. Evaluationen individueller

Maßnahmen der AAMP, sowie einigen Meta-Studien, die systematisch die Evidenz aus Einzelstudien zusammenfassen. Unterabschnitte des vierten Kapitels widmen sich hierbei der Frage, ob und was man über den Zusammenhang von aktiver Arbeitsmarktpolitik und einerseits Arbeitsmarktinstitutionen sowie andererseits dem Konjunkturzyklus weiß. Abschnitt 5 zieht ein Fazit.

2. Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik

2.1 Allgemeine Definition und Zielsetzungen

Aktive Arbeitsmarktpolitik beschreibt Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, anhand derer der Wohlfahrtsstaat „aktiv“ die Beschäftigungschancen arbeitsuchender Personen erhöhen und somit insgesamt aggregierte Arbeitslosigkeit senken will. Das grundsätzliche Hauptziel von AAMP ist demnach die Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der teilnehmenden Individuen. Auch deren Produktivität und Einkommen können mögliche Zielgrößen sein. Traditionell fokussieren Maßnahmen in den USA eher auf Einkommen, da die Programme häufig auf besonders benachteiligte und arbeitsmarktferne Gruppen abzielen und auch der Armutsbekämpfung dienen. In Europa steht eher die Beschäftigung als Zielgröße im Mittelpunkt; neben der reinen Tatsache, eine Anstellung zu finden, können auch Qualität und Nachhaltigkeit der Beschäftigung eine Rolle spielen.²

Weitere mögliche Ziele von AAMP umfassen die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Verbesserung der Zusammenführung von Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt, die Verbesserung des Wohlergehens der Teilnehmenden sowie die Senkung der aggregierten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik. Auch Konsumglättung durch Bereitstellung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten kann ein Ziel sein. Insgesamt aber steht sowohl als

² Die Zielgröße „Beschäftigungsfähigkeit“ (englisch: „Employability“) wurde in den letzten Jahren zunehmend als eine Ergebnisgröße von AAMP formuliert. „Beschäftigungsfähigkeit“ beschreibt gewissermaßen die potenzielle Vermittelbarkeit von Arbeitsuchenden. Ein Ziel von AAMP kann demnach sein, die individuelle Distanz zum ersten Arbeitsmarkt zu verringern. Empirisch ist die Messung von „Beschäftigungsfähigkeit“ aufwändig, da es keine einheitliche Operationalisierung gibt und in der Regel (Befragungs-) Ergebnisse zu fachlichen, kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten erforderlich sind. Konzeptionell ist die Idee eines rein angebotsseitig definierten Maßes für die Fähigkeit, Beschäftigung finden zu können (unabhängig von tatsächlich gefundener oder nicht gefundener Beschäftigung), dennoch nützlich.

Maßnahmeziel als auch als zentrale Ergebnisgröße von Programmevaluationen eindeutig die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Mittelpunkt. Daher orientiert sich im Folgenden die Diskussion zur Wirksamkeit von AAMP insbesondere an der Erfolgsmessung in Bezug auf die Zielgröße Beschäftigung, gemessen typischerweise anhand der durchschnittlichen Beschäftigungsrate zu einem Zeitpunkt x Monate nach Ende der Maßnahme („kurzfristiger Effekt“ innerhalb der ersten 12 Monate, „mittelfristiger Effekt“ 12-24 Monate, „langfristiger Effekt“ mehr als 24 Monate, vgl. Card et al. (2010)).

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist begrifflich und inhaltlich ein Komplement zur Passiven Arbeitsmarktpolitik. Letztere umfasst insbesondere die Zahlung von Lohnersatzleistungen, wie Arbeitslosengeld. Auch Frühverrentungsprogramme zählen zur Passiven Arbeitsmarktpolitik. Bei der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen für Arbeitsuchende findet sich in vielen OECD-Ländern eine Regelung, wie sie in Deutschland mit Arbeitslosengeld I und II umgesetzt ist: Nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit erfolgt zunächst für einen bestimmten Zeitraum (typischerweise maximal 12 Monate) die Zahlung eines beitragsfinanzierten Lohnersatzes in Abhängigkeit vom vorherigen Arbeitseinkommen; für die Langzeitarbeitslosen wird dann im Anschluss die Zahlung einer steuerfinanzierten Grundsicherung bereitgestellt.

In den Ländern der OECD ist die Ausgestaltung der Aktiven und Passiven Arbeitsmarktpolitik in zunehmendem Maße miteinander verzahnt und folgt hiermit im Wesentlichen Empfehlungen, wie sie von der OECD im Rahmen der „OECD Jobs Strategy“ (OECD 1994) und der „Re-stated Jobs Strategy“ (OECD 2006) formuliert worden waren. Diese Entwicklung wird mit dem Begriff „Aktivierung“ überschrieben (OECD 2007): Ziel ist die gesteigerte Aktivierung der Arbeitslosen zur Jobsuche und Arbeitsaufnahme im Kontext eines „Fördern und Fordern“ – Regimes. Das heißt, der Arbeitsuchende erhält einerseits staatliche Unterstützung – durch Lohnersatzleistungen und Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik – und muss dafür andererseits gewissen Verpflichtungen nachkommen. Dies kann beispielsweise der Nachweis einer bestimmten Anzahl an Stellenbewerbungen pro Woche oder Monat sein, der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, die Wahrnehmung regelmäßiger Treffen mit dem Betreuenden in der Arbeitsagentur oder – bei Langzeitarbeitslosen – die verpflichtende Teilnahme an einer Maßnahme der AAMP. Wer diesen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann sanktioniert werden (d.h. in der Regel eine Kürzung des Arbeitslosengeldes). In Deutschland wurde mit der Umsetzung der vier „Gesetze

für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (der sog. „Hartz-Reformen“) und der darin enthaltenen Verknüpfung von passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik de facto ein Regime der „Aktivierung“ im Sinne der OECD eingeführt.

2.2 Vier Typen von AAMP – Ein einfacher Modellrahmen

Die Literatur unterscheidet typischerweise vier Kategorien der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (OECD 2006, Kluve et al. 2007): (i) Unterstützung bei der Arbeitssuche; (ii) Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen; (iii) Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor; (iv) Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Diese werden im Folgenden definiert und erläutert. Die genannten vier Maßnahmetypen werden oft auch ausdrücklich für bestimmte Zielgruppen entworfen und umgesetzt. Hier sind insbesondere spezielle Interventionen der AAMP für Jugendliche und junge Erwachsene sowie für behinderte Menschen zu nennen.

Zusätzlich soll zunächst auch – vor der Darstellung der Nutzung von AAMP sowie der Evidenz zu Maßnahmewirkungen in den nachfolgenden Abschnitten 3 und 4 – kurz ein Modellrahmen vorgestellt werden, der in sehr einfachen theoretischen Überlegungen darlegt, welche Wirkungen die Interventionen der AAMP ex ante erreichen sollen und können. Es ist zu betonen, dass dieser Modellrahmen sich auf die wesentlichen Aspekte konzentrieren soll und kein vollständiges ökonomisch-theoretisches Modell darstellt. Für jede der vier Maßnahmengruppen werden demnach auch Ziele, Zielerwartungen und Aufgaben sowie die Kernelemente genannt und diese dann mit ex ante Implikationen hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen verbunden. Tabelle 1 fasst die wesentlichen Faktoren dieses Modellrahmens in einer Übersicht zusammen.

< Tabelle 1 >

Die genannten Zielsetzungen der Maßnahmen betreffen dabei primär die direkten Effekte, also z.B. die Erhöhung der Beschäftigungschancen und/oder des Einkommens der Teilnehmenden. Darüber hinaus ist es denkbar, dass bestimmte Maßnahmen indirekte Effekte – sogenannte Allgemeine Gleichgewichtseffekte – haben können. Von Relevanz sind insbesondere unerwünschte Nebeneffekte, wie Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte (z.B. Bauer, Fertig, Schmidt 2008). Substitutionseffekte können bspw. bei der Qualifizierung arbeitsloser Arbeitnehmer auftreten, wenn diese nach Ende der Maßnahme

die Stellen schlechter qualifizierter Arbeitnehmer übernehmen. Verdrängungseffekte wären bspw. bei staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen denkbar, wenn die Gesellschaften, die diese Maßnahmen durchführen, in Konkurrenz zu privaten Unternehmen treten und ihre Produkte aufgrund der staatlichen Förderung billiger anbieten können. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Personen oder Unternehmen ihr Verhalten ändern, um in den Genuss einer Förderung zu kommen. Solche Effekte können bspw. bei Lohnsubventionsprogrammen auftreten, wenn die Unternehmen, die einen subventionierten Arbeitsuchenden einstellen, dies ohnehin getan hätten – auch ohne die Förderung. Mitnahmeeffekte führen also zu einem Aufwand an öffentlichen Mitteln, ohne dass irgendein direkter Maßnahmeerfolg entsteht (Bauer, Fertig, Schmidt 2008).

Weitere indirekte Effekte sind theoretisch denkbar: So könnten Steuereffekte entstehen, d.h. die Wirkung jener Steuern, die zur Finanzierung der staatlichen Maßnahme erhoben werden, auf das Verhalten aller Steuerzahlenden in der Gesellschaft. Auch müssen indirekte Effekte nicht grundsätzlich negativer Natur sein: Wenn beispielsweise erfolgreiche Trainingsmethoden von nicht-geförderten Marktteilnehmern (Unternehmen, Bildungsträgern) übernommen werden, so würde dies das Ausmaß der positiven Wirkungen einer Intervention erhöhen.

2.2.1 Unterstützung bei der Arbeitssuche

Diese Maßnahmenkategorie umfasst jegliche Maßnahmen seitens der Arbeitsagentur mit dem Ziel, den Prozess der Arbeitssuche und Stellenvermittlung zu optimieren. Dazu gehört z.B. Bewerbungstraining, Berufsberatung, Monitoring des Suchverhaltens (z.B. durch regelmäßige Treffen zwischen Betreuendem und Arbeitsuchendem). Auch Sanktionen werden typischerweise zu dieser Kategorie gezählt, da sie auch auf die Verbesserung des Prozesses der Jobsuche abzielen. Die Aufgabe dieser Programme ist es also, die Suchanstrengung der Arbeitslosen sowie die Effizienz der Suche und die Passgenauigkeit der Stellenvermittlung zu erhöhen.

Eine Implikation dieses Maßnahmendesigns ist, dass nur mit einem kurzfristigen Beschäftigungseffekt zu rechnen ist (durch die verbesserte direkte Vermittlung in Arbeit), und langfristige Effekte sich nur dann einstellen würden, wenn die Tatsache, eine Beschäftigung gefunden zu haben, individuelle Präferenzen für Arbeit oder die zukünftige

Beschäftigungsfähigkeit verändert (Sprungbrettfunktion bzw. Klebeeffekt). Im besten Falle kann die Unterstützung bei der Arbeitssuche also positive, aber quantitativ kleine Effekte erreichen; im schlechtesten Fall sind die langfristigen Effekte null oder geringfügig negativ, falls der kurzfristige Impuls der Jobsuche nicht ausreichend ist.

Die Wahrscheinlichkeit unerwünschter indirekter Effekte ist als mittelhoch einzuschätzen; insbesondere in einem Arbeitsmarkt mit geringer Arbeitsnachfrage sind Verdrängungs- oder Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Auch negative Stigmatisierung bei Vermittlung durch die Arbeitsagentur ist theoretisch denkbar. Gleichzeitig ist dieser Maßnahmetyp aus staatlicher Perspektive aber relativ kostengünstig. Des Weiteren kann insbesondere in einem sich schnell wandelnden Arbeitsmarkt (z.B. in einer Krisensituation) die Unterstützung der Jobsuche eine wichtige Rolle spielen, um Marktversagen durch Informationsdefizite abzumildern.

2.2.2 Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen

Diese Maßnahmenkategorie umfasst alle Maßnahmen, deren Ziel die Erhöhung des Humankapitals der Teilnehmenden ist. Diese Kategorie kann als die „klassische“ aktive Arbeitsmarktpolitik bezeichnet werden. Fortbildungsprogramme als AAMP können sehr unterschiedlicher Natur sein: Von kurzen, auf allgemeines Grundwissen fokussierten Kursen (Sprachkurse, Mathematikurse, Computerkurse), bis hin zu Maßnahmen mit langen Dauern, die auf den erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Bildung abzielen. Durch das dergestalt erhöhte Humankapital soll wiederum die Beschäftigungswahrscheinlichkeit steigen. Qualifikationsmaßnahmen tragen so auch zum besseren Ausgleich von nachgefragten und angebotenen Kompetenzen am Arbeitsmarkt bei.

Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen können sich aus bis zu vier Komponenten zusammensetzen: (1) Berufsausbildung in der Theorie (berufliche Bildung, Berufsschule o.ä.); (2) Ausbildung am Arbeitsplatz / praktische Schulung im Betrieb / Praktikum; (3) Schulung von Grundkompetenzen (Mathematik, Sprache etc.); (4) „Soft skills training“ / Schulung nicht-kognitiver Fähigkeiten (Teamfähigkeit, Kommunikation etc.).³

³ Grundsätzlich kann auch eine fünfte Komponente, Schulung zur Stellensuche, Teil einer Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahme sein. Im Kontext der Diskussion von AAMP bietet es sich aber an bzw. entspricht es der Realität der Programmumsetzung, diese Art von Training stringent zum Maßnahmetyp (i) zu zählen.

Fortbildungsinterventionen brauchen Zeit; eine wichtige Implikation dieses Maßnahmetyps ist daher, dass kurzfristig mit negativen Effekten zu rechnen ist, da die Maßnahmeteilnehmenden relativ zu vergleichbaren Nichtteilnehmenden für einige Wochen, Monate und manchmal auch Jahre an der Fortbildung teilnehmen, anstelle einen Arbeitsplatz zu suchen und ggf. anzutreten (sog. „Lock-in-Effekt“). Langfristig ist aufgrund der Humankapitalakkumulation mit positiven und auch nachhaltig substanziellen Effekten zu rechnen. Negative Effekte würden sich dann einstellen, sollten die gelehrteten Inhalte obsolet sein.

Der Kostenaufwand für Qualifizierungsmaßnahmen ist mittelhoch bis hoch. Die Wahrscheinlichkeit von negativen indirekten Effekten ist bei diesem Maßnahmetyp aber relativ gering.

2.2.3 Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor

Diese Programme der AAMP bestehen aus finanziellen Anreizen, die das Verhalten entweder der Arbeitsuchenden oder der Arbeitgeber verändern sollen. Die beiden typischen Maßnahmen in dieser Kategorie sind Lohnsubventionen und Existenzgründungsförderung. Lohnsubventionen sollen ein Arbeitsverhältnis zwischen Unternehmen und Arbeitslosem, das sonst nicht zustande gekommen wäre, durch zeitlich begrenzte Finanzierung des Gehalts (bzw. eines Teils davon) generieren bzw. fortbestehen lassen. Die Subvention kann entweder an den Arbeitgeber direkt oder über den Arbeitsuchenden gezahlt werden. Bei der Existenzgründungsförderung wird dem Arbeitslosen eine zeitlich begrenzte finanzielle Unterstützung zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit gewährt. Dies kann auch mit einer Fortbildung zu unternehmerischem Grundwissen kombiniert werden.

Aufgabe dieses Maßnahmetyps ist die Verbesserung des Job-Matching-Prozesses, d.h. der Stellenfindung und des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt; auch soll die Arbeitsnachfrage per se erhöht werden. Wirkungskanal sind zeitlich begrenzte finanzielle Anreize zur Einstellung / Weiterbeschäftigung von Arbeitsuchenden (Lohnsubvention) oder zur Existenzgründung. Dieser Maßnahmetyp beinhaltet auch eine (geringfügige)

Humankapitalakkumulation durch die Arbeitspraxis sowie einen Kulturalisierungseffekt durch die regelmäßige Erwerbstätigkeit.⁴

Ähnlich dem Maßnahmetyp (i) werden auch Lohnsubventionen und Existenzgründungszuschüsse nur kurzfristige positive Effekte aufweisen, insbesondere in der zeitlichen Phase der Gewährung des finanziellen Anreizes, außer die Maßnahmenteilnahme verändert individuelle Präferenzen oder die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden. Gleichzeitig sind Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im privaten Sektor tendenziell kostenaufwändig und die Wahrscheinlichkeit von insbesondere Mitnahme- und Verdrängungseffekten hoch.

2.2.4 Beschäftigung im öffentlichen Sektor

Diese Maßnahmen der AAMP generieren direkte Beschäftigung im öffentlichen Sektor bzw. umfassen Aktivitäten, die öffentliche Güter und Dienstleistungen produzieren. Dieser Maßnahmetyp zielt häufig auf die Arbeitsuchenden mit den schlechtesten Berufschancen ab, um sie in Kontakt mit dem Arbeitsmarkt zu bringen bzw. zu halten. Allerdings sind die Arbeitsstellen oft zusätzlich generierte Arbeitsstellen, die dem ersten Arbeitsmarkt nicht nahe bzw. nicht ähnlich sind. Aufgabe der öffentlichen, direkten Beschäftigungsprogramme ist die Vermeidung von durch (Langzeit-) Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Humankapitalabschreibungen. Gleichzeitig generieren sie Arbeitsnachfrage (im öffentlichen Sektor). Öffentliche Beschäftigungsprogramme können auch als Ultima Ratio eines sozialen Sicherheitsnetzes dienen.

Auch die direkte Beschäftigungsförderung im öffentlichen Sektor wird, ex ante, nur einen kurzfristigen positiven Effekt erreichen können, solange die Maßnahmenteilnahme nicht individuelle Präferenzen oder Beschäftigungsfähigkeit verändert. Des Weiteren wirkt sich dieser kurzfristige positive Effekt auf die öffentliche Beschäftigung aus (u.U. mit Tätigkeiten, die nicht nahe am Arbeitsmarkt sind), nicht jedoch auf die Beschäftigung am ersten

⁴ Kurzarbeitsregelungen, wie sie in Deutschland seit längerem in Kraft sind und in anderen Ländern im Rahmen der Finanzmarktkrise 2008 eingeführt wurden, stellen eine Hybridform aus passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik dar. Zum einen stellen sie Lohnersatzleistungen dar, die zum zweiten aber die bestehende Stelle (das bestehende „Job Match“) zeitlich begrenzt subventionieren und so die Arbeitsnachfrage hoch halten. Zusätzlich können Kurzarbeitsregelungen Qualifikationskomponenten enthalten.

Arbeitsmarkt. Die Wahrscheinlichkeit von Verdrängungseffekten ist auch bei diesem Maßnahmetyp hoch, ebenso wie der Kostenaufwand.

3. Einsatz von AAMP in der OECD und in Deutschland

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden aktuell in allen OECD-Staaten eingesetzt, in manchen Ländern bereits seit mehreren Jahrzehnten und mit relativ großem finanziellen Einsatz. Abbildung 1 stellt die Ausgaben für AAMP in Prozent des BIP für neun ausgewählte Staaten im Zeitraum 1990 bis 2011 dar. Zunächst fällt auf, dass in den 1990er Jahren die Nordischen Staaten – hier beispielhaft dargestellt anhand von Dänemark und Schweden – mit Abstand die größte Mittelallokation für aktive Arbeitsmarktpolitik aufweisen. Deutschland, gemeinsam mit Frankreich, folgt kurz danach.

< Abbildung 1 >

Die osteuropäischen Staaten dagegen (in Abbildung 1: Polen und die Tschechische Republik) setzten in den 1990er Jahren relativ wenige Mittel für AAMP ein und sind über den gesamten abgebildeten Zeitraum im unteren Teil der Verteilung zu finden. Dort befinden sich auch die USA. Die südeuropäischen Länder – Italien, Spanien – finden sich im unteren Mittelfeld der Verteilung des Mitteleinsatzes. Des Weiteren sieht man in Abbildung 1 einen allgemeinen Trend sinkender Ausgaben seit Ende der 1990er bis zum Beginn der Finanzmarktkrise im Jahr 2008. Ein Grund dafür mag sein, dass in zahlreichen Ländern in diesem Zeitraum auch die Arbeitslosigkeit sich rückläufig entwickelte. Ein weiterer möglicher Grund liegt in den in diesem Zeitraum zunehmend umgesetzten Aktivierungsstrategien, d.h. Reformen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik hin zu einem „Fördern und Fordern“ und letztlich zu einem effizienteren Mitteleinsatz.

Diese Entwicklung des Ausgabenrückgangs zeigt sich noch deutlicher in Abbildung 2, welche die verwendeten Mittel für passive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP für die gleichen neun OECD-Staaten und den gleichen Zeitraum wiedergibt. Diese Entwicklung ist wesentlich auf eine stringendere Aktivierungspolitik und weniger generöse Lohnersatzregelungen zurückzuführen. Für letztere standen in den 1990er Jahren exemplarisch die Nordischen Länder, die auch in Abbildung 2 die höchsten Ausgaben aufweisen. Auch hier folgt

Deutschland unmittelbar im Anschluss, gemeinsam mit Spanien. In beiden Ländern ist der Grund der hohen passiven Ausgaben insbesondere die relativ hohe Arbeitslosigkeit bis zur Jahrtausendwende, in Deutschland noch darüber hinaus.

Im Zeitablauf bleiben die deutschen Ausgaben daher recht hoch und werden in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nur von Dänemark übertroffen. Die deutsche Zeitreihe reflektiert hierbei ein relativ generöses System und hohe Arbeitslosenzahlen zu diesem Zeitpunkt. Aber auch für Deutschland – wie für alle OECD-Länder – zeigt sich in Abbildung 2 ein starker Trend nach unten in den passiven Ausgaben, bis zum Beginn der Finanzmarktkrise. Danach steigen die passiven Ausgaben insbesondere in jenen Ländern steil an, die von einem massiven Zuwachs der Arbeitslosigkeit betroffen sind (Italien, Spanien, auch USA).

Abbildungen 3 und 4 verwenden ergänzend OECD-Daten zu Mitgliedsstaaten und deren Ausgaben für aktive (Abbildung 3) und passive (Abbildung 4) Arbeitsmarktpolitik vor Beginn der Finanzmarktkrise 2007 und vier Jahre danach (2011). Die passiven Ausgaben zeigen hier deutlich größere Anstiege, insbesondere in den südeuropäischen Ländern. Deutschland ist – entsprechend seiner positiven Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in diesem Zeitraum – eines der wenigen Länder (neben Polen, Schweden und der Schweiz), in denen Aufwendungen für passive Maßnahmen zurückgingen. Im Gesamtbild der OECD-Länder zeigt sich wenig Veränderung der Ausgaben für AAMP zwischen 2007 und 2011 (Abbildung 4). Hier war es den südeuropäischen Ländern vermutlich aufgrund der Haushaltslage nicht möglich, mit einer entsprechenden Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gestiegene Zahl der Arbeitsuchenden zu reagieren. Dänemark bildet hierzu einen Kontrapunkt mit einer ausgeprägten Erhöhung der Ausgaben für AAMP.

< Abbildung 3, Abbildung 4 >

Tabelle 2 präsentiert Daten von Eurostat zu den Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik nach Maßnahmentyp am aktuellen Rand (für das Jahr 2010). Die Länder sind in dieser Tabelle in absteigender Reihenfolge der Gesamtausgaben angeordnet (Spalte 6 ganz rechts). Hierbei zeigt sich, dass Deutschland trotz niedriger Arbeitslosigkeit die höchsten Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik aufweist, gefolgt von Frankreich, Spanien und Italien. Für die letzten beiden spiegelt dies erneut insbesondere die Arbeitsmarktsituation seit der Finanzmarktkrise wider.

< Tabelle 2 >

Die Spalten 1 bis 5 von Tabelle 2 weisen aus, welche Prozentsätze der Gesamtausgaben in einem Land für aktive und passive Politik ausgegeben werden (Die Spalten 1 bis 5 summieren sich dementsprechend zu 100 Prozent der in Spalte 6 genannten Gesamtausgaben auf). In den Spalten 1 bis 4 finden sich die vier in Abschnitt 2 definierten aktiven Maßnahmetypen, in Spalte 5 die passive Arbeitsmarktpolitik als Summe der Lohnersatzleistungen inklusive Maßnahmen zum vorzeitigen Ruhestand. Hinsichtlich der vier aktiven Maßnahmenkategorien zeigt sich, dass Deutschland einen hohen Prozentsatz für die Unterstützung bei der Arbeitssuche aufwendet, ebenso wie die Niederlande, Dänemark, Schweden und die Tschechische Republik.⁵ Für den Maßnahmetyp „Fortbildung und Qualifikation“ gibt Österreich mit 23 Prozent den größten Anteil aus, gefolgt von Finnland und Portugal. Auch in Deutschland ist der Ausgabenanteil für Aus- und Weiterbildungsprogramme zweistellig.

Im Bereich der „Beschäftigungsförderung im Privatsektor“ (Spalte 3) gibt es einerseits einige wenige Länder, die einen deutlich zweistelligen Ausgabenanteil aufwenden, und andererseits den Großteil der Länder, bei dem diese Programme weniger Aufmerksamkeit erhalten, was sich in einstelligen und niedrigen Ausgabenanteilen spiegelt. Zu den ersteren gehören Schweden (25,4 Prozent), Polen (30,4 Prozent), Griechenland (21,5 Prozent) und die Slowakische Republik (19,0 Prozent). Deutschland allokiert 7,6 Prozent seiner Ausgaben für diesen Programmtyp. Deutlich weniger – 3,6 Prozent – sind es für die Öffentliche Beschäftigungsförderung (Spalte 4), der Maßnahmetyp, bei dem die Zweiteilung in Länder mit entweder recht hohen oder sehr niedrigen Ausgaben noch ausgeprägter ist. Ungarn (29,2 Prozent) und Polen (24,2 Prozent), aber auch Dänemark (19,2 Prozent) und die Niederlande (16,3 Prozent) weisen hier hohe Ausgabenanteile zu.

Abbildungen 5 und 6 stellen die Entwicklung des Bestands an Maßnahmeteilnehmern in aktiver Arbeitsmarktpolitik von August 2006 bis August 2013 getrennt für West- und

⁵ Mit 16,8 Prozent ist dies bei Deutschland sogar der höchste Anteil unter den in Tabelle 2 ausgewiesenen EU-Mitgliedstaaten. Nur in Großbritannien, für das keine Daten aus dem Jahr 2010 verfügbar sind, ist dieser Anteil höher, und zwar wesentlich: Großbritannien hat einen sehr ausgeprägten Fokus auf den aktiven Maßnahmetyp (i), so dass die Ausgaben jene für Lohnersatzleistungen deutlich übersteigen. Im Jahr 2009 lag der Anteil der Gesamtausgaben für Unterstützung bei der Arbeitssuche bei etwa 48,3 Prozent, für Lohnersatzleistungen bei etwa 45,8 Prozent.

Ostdeutschland dar. Hierbei bezeichnet die Kategorie „Aktivierung und berufliche Eingliederung“ den Maßnahmetyp (i) und „Berufliche Weiterbildung“ den Maßnahmetyp (ii). Maßnahmetyp (iii) „Beschäftigungsförderung im privaten Sektor“ wird untergliedert in die Maßnahmegruppe „Förderung abhängiger Beschäftigung“ (z.B. der Eingliederungszuschuss, d.h. eine Lohnsubvention für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen) und „Förderung der Selbständigkeit“. Die Kategorie „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ beschreibt Maßnahmetyp (iv).

< Abbildung 5, Abbildung 6 >

Abbildung 5 für Westdeutschland zeigt einen starken Anstieg der Teilnehmer in Aktivierungsmaßnahmen im Zeitraum von Mitte 2008 bis Ende 2010, induziert durch die Finanzmarktkrise. Im Jahresverlauf 2013 ist der Bestand fast wieder auf das (niedrige) Niveau von Mitte 2006 zurückgegangen. Der Bestand an Teilnehmern in Beruflicher Weiterbildung ist im Zeitverlauf der letzten sieben Jahre relativ konstant, mit einem vorübergehenden Anstieg Ende 2008 / Anfang 2009. Seitdem zeigt dieser Maßnahmetyp einen sinkenden Trend. Die „Förderung abhängiger Beschäftigung“ bewegt sich auf insgesamt relativ niedrigem Niveau – der Teilnehmerbestand steigt 2008 von rund 80.000 auf ein „Plateau“ von etwa 130.000, wo er bis 2011 verbleibt und seitdem beständig sinkt. Noch ausgeprägter ist der Verlauf der „Förderung der Selbständigkeit“: Im August 2006 noch der Maßnahmetyp mit dem höchsten Teilnehmerbestand (rund 200.000), sinkt dieser beständig, von der Krise nur vorübergehend aufgehalten, und befindet sich im Jahr 2013 unter 25.000 Personen. Einen ähnlichen, beständig sinkenden Trend weisen auch die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ auf: Ungeachtet eines vorübergehenden Anstiegs in den Krisenjahren 2008 und 2009 fällt der Teilnehmerbestand von über 160.000 im Jahr 2006 auf unter 80.000 im Jahr 2013.

Neben der Entwicklung über die Zeit in Reaktion auf die konjunkturelle Lage geben die Abbildungen 5 und 6 auch Veränderungen der politischen Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik wieder beziehungsweise sind mit diesen vermischt. In den abgebildeten Zeitraum August 2006 bis August 2013 fallen insbesondere das zum 01.01.2009 in Kraft getretene „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ sowie das zum 01.04.2012 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“, die sogenannte Instrumentenreform. Ersteres umfasst beispielsweise – neben

zahlreichen weiteren Regelungen – insbesondere eine Stärkung der Arbeitsvermittlung (vgl. z.B. Bundestagsdrucksache 16/10810), letzteres beispielsweise nennenswerte Einsparungen insbesondere bei der Existenzgründungsförderung. Beide Veränderungen des Politikeinsatzes dieser Maßnahmen sind entsprechend in Abbildung 5 und 6 in den Kurven „Aktivierung und berufliche Eingliederung“ und „Förderung der Selbständigkeit“ sichtbar.⁶

Im Vergleich der beiden Abbildungen zeichnet Abbildung 6 für Ostdeutschland ein etwas anderes Bild des Maßnahmeneinsatzes. Hier sind „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ der klar dominierende Maßnahmentyp und liegen sogar in absoluten Zahlen über jenen Westdeutschlands. Ein klar sinkender Trend – neben einer ausgeprägten saisonalen Komponente – ist aber auch hier erkennbar: Der Bestand sinkt von knapp 200.000 Personen im Jahr 2006 auf unter 100.000 im Jahr 2013. Die anderen vier Maßnahmetypen zeigen grundsätzlich einen sehr ähnlichen Zeitverlauf wie in Westdeutschland (durch die identische Skalierung der beiden Abbildungen wirkt dies in Ostdeutschland nur weniger ausgeprägt, da auf absolut niedrigerem Bestandsniveau). Die „Förderung abhängiger Beschäftigung“ scheint allerdings eine wichtigere Rolle als Aktivierungsmaßnahmen und Berufliche Weiterbildung zu spielen. Die „Förderung der Selbständigkeit“ ist ebenfalls stark zurückgegangen, zuletzt insbesondere durch die Instrumentenreform.

⁶ Abbildungen 5 und 6 basieren auf eigenen Aufbereitungen der Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit dem Ziel, den Kurvenverlauf nach Maßnahmentyp über die Zeit stringent darzustellen und mögliche mit den Reformen einhergehende Veränderungen in der statistischen Aufbereitung durch die BA zu glätten.

4. Empirische Resultate zur Effektivität von AAMP

4.1 Stand der Evaluationsforschung

Wie in Abschnitt 1 einleitend dargelegt, ist die Frage nach der Wirksamkeit von Aktiver Arbeitsmarktpolitik von großem wirtschaftspolitischen Interesse, da diese Maßnahmen als ein möglicher Weg gesehen werden kann, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit zu verringern. Diese Frage hat seit Beginn der Finanzmarktkrise 2008 weiter an Bedeutung gewonnen. Angesichts hoher und sehr hoher Jugendarbeitslosigkeit in zahlreichen OECD-Staaten ist insbesondere auch die Frage speziell nach der Wirksamkeit aktiver Maßnahmen für junge Menschen von weiter gestiegener Relevanz.

Die empirische Forschung hat in den letzten zwei Dekaden zahlreiche Ergebnisse zur Beantwortung dieser Fragen produziert, die in den nachfolgenden Teilabschnitten zusammenfassend dargestellt werden. Dieser Erkenntnisprozess wurde von drei wesentlichen Entwicklungen geprägt: Erstens, von großen methodologischen Fortschritten in der Evaluationsforschung; zweitens, von beständig steigender Qualität und Verfügbarkeit der Daten für empirische Arbeitsmarktanalysen; drittens, von einem enormen Bedeutungsgewinn evidenzbasierter Politikberatung, d.h. einem zunehmenden Interesse der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger an rigoroser wissenschaftlicher Evidenz über Nutzen und Unnutzen von staatlichen Interventionen.

Ziel und Aufgabe der Evaluations- bzw. Wirkungsforschung ist es, den kausalen Effekt einer Maßnahme bzw. Intervention – z.B. einem Fortbildungsprogramm – auf eine davon zu beeinflussende Zielgröße – z.B. Einkommen oder Beschäftigungswahrscheinlichkeit – zu messen. Die moderne Evaluationsforschung nutzt dazu ein kontrafaktisches Konzept der Kausalität, das in verschiedenen Entwicklungsschritten im Verlauf des 20. Jahrhunderts seine heutige Form angenommen hat (Holland 1986). Dieses Kausalitätsmodell definiert den kausalen Effekt einer Maßnahme als die Differenz aus dem faktisch eingetretenen Wert der Zielgröße („Von 100 Teilnehmern haben X Prozent einen Job gefunden“) und dem kontrafaktischen Fall („Wie viel Prozent genau dieser 100 Teilnehmer hätten ohne die Maßnahme einen Job gefunden?“). Letztere kontrafaktische Größe ist hypothetisch, nie in Daten beobachtbar und muss in der empirischen Praxis möglichst gut angenähert werden, in der Regel durch Kontrollgruppendesigns. Als besonders stichhaltig gelten hierbei

experimentelle Designs, bei denen eine zufällige Zuordnung aller Teilnehmberechtigten in eine Teilnahme- und in eine Kontrollgruppe erfolgt. Da die Umsetzung solcher Experimente in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften häufig nicht möglich ist, steht eine Vielzahl alternativer Methoden zur Verfügung (z.B. Imbens und Wooldridge 2012). Dies ist deswegen erwähnenswert, weil eine Vielzahl dieser empirischen Methoden der Kausalanalyse in den letzten 10-20 Jahren explizit mit Wirkungsfragen von AAMP entwickelt und getestet wurden (z.B. Statistisches Matching, s. Imbens und Wooldridge 2012).

Diese Entwicklung der Methoden ging Hand in Hand mit der Entwicklung zu einer immer besseren Verfügbarkeit von qualitativ immer besseren Datensätzen. Mitte der 1990er Jahre wurden in vielen OECD-Ländern nur wenige Arbeitsmarktdaten systematisch erhoben und/oder Forscher hatten nur eingeschränkt Zugriff auf diese Daten. Inzwischen stehen in den meisten Ländern zahlreiche, ausführliche und in der Regel für Forschungszwecke frei zugängliche Datensätze zur Verfügung. Gleichzeitig ist auch die Rechenkapazität moderner DV-Systeme ausreichend, um diese Daten für umfangreiche und komplexe Analysen zu nutzen. Diese Entwicklungssprünge – in den Methoden, in den Daten und der Rechenkapazität – haben wesentlich dazu beigetragen, dass eine umfangreiche Basis an Evidenz zur Wirkung von AAMP existiert.

Begleitet wurden diese Fortschritte auch von einer Entwicklung hin zu zunehmendem Interesse der politischen Entscheidungsträger an empirisch stichhaltiger Evidenz. Heute ist es in vielen OECD-Ländern übliche Praxis, die Umsetzung einer Intervention unmittelbar mit einer Evaluation derselben zu verknüpfen. Solche evidenzbasierten Politikprozesse wurden auch in Deutschland umgesetzt, das prominenteste Beispiel ist die umfassende Evaluation der Hartz-Reformen und stammt somit aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik (vgl. z.B. Jacobi und Kluve 2007). Auch heute noch werden in Deutschland zahlreiche Evaluationen – insbesondere im Arbeitsmarktbereich – umgesetzt und die jüngsten Neuausrichtungen der Arbeitsmarktpolitik der Jahre 2009 und 2012 (s.o.) erklären ausdrücklich die Absicht, sich an vorliegenden Evaluationsergebnissen zu orientieren. Es ist zu attestieren, dass die Politikänderungen sich zum Teil – aber nicht vollständig und zum Teil auch gegenläufig – an den für den Reformprozess aufbereiteten Ergebnissen ausrichtet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011). Insofern könnte die Evaluationspraxis noch systematischer und nachhaltiger in den Politikfindungsprozess eingebunden sein.

4.2. Ergebnisse von Meta-Analysen

Die existierende Evidenz zur Wirksamkeit von aktiver Arbeitsmarktpolitik besteht aus hunderten Einzelevaluationen, welche jeweils eine Maßnahme der oben erläuterten Typen in einem bestimmten Land in einem bestimmten Zeitraum evaluiert. Um einen Überblick über die Ergebnisse dieser Studien zu gewinnen, greift die Forschung auf sogenannte „systematische Übersichtsstudien“ (Systematic reviews) zurück. Systematische Übersichtsstudien können klassische Literaturstudien sein, also narrativer Art (Narrative review). Im Bereich der AAMP hat insbesondere die OECD wichtige narrative Übersichtsstudien vorgelegt (z.B. Martin und Grubb 2001) und schreibt diese Überblicke in unregelmäßigen Abständen im Rahmen ihrer jährlichen Reihe „OECD Employment Outlook“ fort.

Die zweite Art der systematischen Übersichtsstudien sind quantitative Übersichtsstudien (Quantitative review) bzw. Meta-Analysen. Unbenommen der Tatsache, dass auch narrative Studien systematisch vorgehen, ermöglichen quantitative Übersichtsstudien viel weitreichendere Analysemöglichkeiten: Eine Meta-Analyse ist eine statistische Analyse, die Forschungsergebnisse einer Vielzahl an einzelnen Wirkungsstudien, welche alle die gleiche bzw. eine ähnliche Forschungsfrage anhand der gleichen bzw. ähnlichen Methode beantworten, synthetisiert. Hierbei werden die zu berücksichtigenden Studien nach stringenten Kriterien ausgewählt, dem sog. „Protokoll“ (z.B. Analysezeitraum, verwendete Methode, Maßnahmentyp etc.). Aus allen Studien, welche die Kriterien des Protokolls erfüllen, werden die wichtigsten Informationen extrahiert (Statistischer Effekt, Maßnahmentyp, Stichprobengröße etc.) und in einem Datensatz zusammengefasst. Dieser Datensatz wird dann mit (einfachen) statistischen Methoden analysiert, z.B. um festzustellen, ob ein positiver Maßnahmeeffekt systematisch mit Interventionstyp oder Zielgruppe der Maßnahme oder ökonomischem Kontext zusammenhängt etc.

Zur Untersuchung der Wirkung von AAMP liegen drei wichtige Meta-Studien vor. Greenberg, Michalopoulos und Robins (2003) synthetisieren die Ergebnisse von 31 Evaluationsstudien aus den USA, die sich der Analyse von 15 staatlich finanzierten AAMP-Maßnahmen widmen. Kluve (2010) untersucht einen Meta-Datensatz von 137 Evaluationsergebnissen, die aus 96 Einzelstudien in 19 europäischen Ländern extrahiert wurden. Card, Kluve und Weber (2010) erheben einen neuen und erweiterten Datensatz von

AAMP-Studien weltweit und führen eine Meta-Analyse für insgesamt 199 Ergebnisse zur Wirkung von AAMP durch. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse dieser systematischen Meta-Analysen dargestellt.

a.) Es zeigen sich ausgeprägte Muster der Wirksamkeit von AAMP, die vom Maßnahmetyp abhängen. Unter Berücksichtigung von anderen Einflussfaktoren wie Arbeitsmarktinstitutionen und makroökonomischem Kontext (siehe auch Abschnitte 4.3 und 4.4 unten) zeigt sich, dass der Maßnahmetyp eine wesentlich größere Rolle für die Wirksamkeit der Maßnahme spielt als diese anderen Faktoren. Für die einzelnen Programmtypen bedeutet dies:

b.) Programme zur Unterstützung bei der Arbeitssuche zeigen in vielen Fällen positive Effekte. Dies betrifft insbesondere die Wirksamkeit in der kurzen Frist. Da dieser Maßnahmentyp im Vergleich zu anderen AAMP-Interventionen relativ kostengünstig ist, ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Maßnahmentyp kosteneffizient eingesetzt werden kann, relativ hoch.

c.) Fortbildungs- und Qualifikationsprogramme stellen die größte Gruppe in den Metadatensätzen dar, sind also der Maßnahmetyp, der weltweit am meisten eingesetzt und evaluiert wird. Die Ergebnisse zeigen im Durchschnitt moderat positive Effekte. Dieses gemischte Ergebnis setzt sich aus kurzfristig oft insignifikanten oder negativen Effekten zusammen, die erst in der langen Frist positiv werden. Viele Evaluationsstudien berücksichtigen allerdings nur kurzfristige Effekte (gemessen in den ersten 12 Monaten nach Ende der Maßnahme). Die Studie von Card et al. (2010) zeigt, dass in jenen Evaluationen, die auch mittel- und langfristige Effekte untersuchen (12-24 Monate bzw. 24 Monate und mehr nach Programmende), die längerfristigen Wirkungen immer genauso gut oder besser als in der kurzen Frist sind. D.h., Programmeffekte scheinen über die Zeit, wenn sie sich verändern, nur zum Besseren zu wechseln (s. Tabelle 3).

< Tabelle 3 >

d.) Beschäftigungsförderung im privaten Sektor zeigt häufig positive Effekte. Hier liegen insbesondere zahlreiche Evaluationen von Lohnsubventionsprogrammen vor. Die insgesamt positiven bis sehr positiven Ergebnisse zu diesem Programmtyp sind aber insofern

einzuschränken, als über langfristige Effekte bisher wenig bekannt ist. Gerade dies – die Nachhaltigkeit der Wirkung über die Subventionsdauer hinaus – ist aber von besonderem Interesse. Des Weiteren ist sehr wenig über indirekte Effekte von Lohnsubventionen bekannt, die bei diesem Maßnahmetyp mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind (siehe Abschnitt 2.2). Die Problematik indirekter Effekte wäre darüber hinaus umso größer, je umfassender die Maßnahme eingesetzt wird. Es kann daher sein, dass Lohnsubventionen eine vielversprechende Maßnahme für spezielle Zielgruppen in spezifischen Kontexten darstellen (Sektoren, Regionen), aber ein schlechter Kandidat für großräumige staatliche Interventionen sind.

e.) Beschäftigungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor – wie beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – zeigen kohärent über alle Länder hinweg wenig bis keine Wirkungen auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer und oft sogar negative Effekte. Letztere scheinen sich zu ergeben aus einer Stigmatisierung der Teilnehmer (d.h. die Teilnahme an der Maßnahme impliziert ein negatives Signal an potenzielle Arbeitgeber hinsichtlich der Produktivität des Arbeitsuchenden) und / oder der Tatsache, dass die ausgeführten Tätigkeiten nicht geeignet sind, um das Humankapital der Teilnehmer zu erhalten.

f.) Neben diesen ausgeprägten Ergebnissen zu den einzelnen Maßnahmetypen zeigen die Meta-Analysen auch, dass AAMP für junge Menschen (unter 25 Jahren) in OECD-Ländern systematisch wesentlich weniger erfolgreich ist als AAMP für alle anderen Arbeitsuchenden.⁷ Die Gründe dafür sind weitgehend unerforscht. Es mag sein, dass in OECD-Ländern, die sich durch einen hohen durchschnittlichen Bildungsstand der Bevölkerung auszeichnen, junge Menschen ohne Bildungsabschluss, die an AAMP teilnehmen, eine besonders benachteiligte Gruppe darstellen, der nur schwer durch aktive Arbeitsmarktpolitik zu helfen ist. Eine andere Erklärung könnten segmentierte Arbeitsmärkte sein, in denen die Beschäftigten durch

⁷ Dieses durchgehend negative Ergebnis unterscheidet sich wesentlich von den Erfahrungen mit Jugendbeschäftigungsprogrammen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Evaluationen dortiger Programme ermitteln fast durchgehend positive Wirkungen (vgl. z.B. Ibararán und Rosas (2009) für Lateinamerika). Mögliche Gründe dafür sind vielfältiger Natur, könnten aber u.a. in unterschiedlichen Arbeitsmarktkontexten, niedrigerem Grad der Formalisierung, niedrigerem durchschnittlichem Bildungsniveau und größerer Bedürftigkeit der Zielgruppe liegen. Auch basieren diese Evaluationen häufig auf Pilotprogrammen, während Evaluationen in OECD-Ländern typischerweise landesweit implementierte staatliche Interventionen analysieren.

Arbeitsmarktinstitutionen (Kündigungsschutz, Mindestlohn, etc.) geschützt werden, welche aber gleichzeitig Barrieren für alle Arbeitssuchenden generieren. Junge Menschen ohne Berufserfahrung und ggf. ohne Bildungsabschluss können dann möglicherweise auch nicht anhand von AAMP zur Überwindung dieser Barrieren gebracht werden.

g.) Die wenigen Beispiele einer effektiven AAMP für junge Menschen zeichnen sich durch umfangreiche und intensive Maßnahmen aus. Die beiden wichtigsten Beispiele sind das Programm „Job Corps“ in den USA (vgl. Schochet et al. 2008) und das Programm „New Deal for Young People NDYP“ in Großbritannien (vgl. van Reenen 2003, Dorsett 2006). Auch wenn sich die beiden Programme in vielen Details deutlich voneinander unterscheiden, so haben sie doch gemeinsam, dass beide mit hoher Intensität umgesetzt werden und verschiedene AAMP-Maßnahmen kombinieren: „Job Corps“ verbindet eine intensive berufliche Ausbildung und Grundbildung mit Unterstützung bei der Arbeitssuche; „NDYP“ unternimmt zunächst eine intensive Unterstützung bei der Jobsuche, bevor in einem nächsten Schritt individuell maßgeschneiderte Programme wie Fortbildung, Lohnsubvention oder Öffentliche Beschäftigung folgen. Intensität und Umfang der Programme bedeuten dann aber auch, dass diese Programme – vor allem „Job Corps“ – sehr teuer sind.

h.) Ein weiteres Ergebnis der Meta-Studien von Greenberg et al. (2003) und Card et al. (2010) ist, dass die aktiven Programme im Zeitablauf kaum verbesserte Wirkungen zeigen. Das heißt, in den letzten Jahrzehnten hat sich die Effektivität von AAMP-Maßnahmen bestenfalls geringfügig verbessert.

4.3 Die Interaktion von AAMP mit Arbeitsmarktinstitutionen

Neben den Wirkungen von AAMP, die in der Ausgestaltung der Intervention begründet liegen, könnte ex ante erwartet werden, dass diese Wirkungen, die sich auf dem Arbeitsmarkt realisieren, auch vom Kontext dieses Arbeitsmarkt beeinflusst werden. Zum einen könnte die institutionelle Ausgestaltung eine Rolle spielen, zum anderen die konjunkturelle Situation auf dem Arbeitsmarkt. Auf letzteren Aspekt wird im nachfolgenden Abschnitt 4.4 eingegangen. Hinsichtlich des institutionellen Kontexts könnte man ex ante beispielsweise vermuten, dass in einem rigiden Arbeitsmarkt mit restriktiven Regelungen – z.B. hoher Kündigungsschutz, hoher Mindestlohn, regulierte Zeitarbeit, geringe Befristungsmöglichkeiten – Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weniger erfolgreich sein könnten: Selbst eine nachhaltige

Humankapitalakkumulation durch eine Fortbildung oder eine großzügig gestaltete Lohnsubvention könnte in einem solchen Kontext nicht ausreichen, um die Teilnehmer nach Ende der Maßnahme über die durch institutionelle Regelungen generierte Markteintrittsbarriere zu bringen.

Empirische Evidenz zu dieser Frage ist wenig vorhanden. Da sich auf Ebene eines Landes diese institutionellen Regelungen im Zeitverlauf eher langsam und graduell verändern und innerhalb des Landes typischerweise nicht variieren, ist eine Identifikation der Auswirkungen einer Regelungsänderung auf die Effektivität von AAMP auf Einzelstaatenebene kaum möglich. Mit Einschränkungen kann man die Wirkungen der Hartz-Reformen in diesem Sinne interpretieren: Die Hartz-Reformen veränderten einzelne der für AAMP relevanten Institutionen explizit – Befristungsregelungen wurden leicht dereguliert, die Arbeitnehmerüberlassung relativ umfassend flexibilisiert – und schafften insgesamt in einem recht kurzen Zeitraum eine nachhaltige Veränderung des arbeitsmarktinstitutionellen Kontexts. Auch wenn es keine Studie gibt, die den Zusammenhang zwischen Effektivität von AAMP und den Hartz-Reformen explizit empirisch modelliert, so zeigen die Ergebnisse von Jacobi und Kluve (2007; Tabelle 2) beispielsweise, dass sich die Effektivität aller vier aktiven Maßnahmetypen nach den Hartz-Reformen mindestens geringfügig verbessert hat (bzw. im Falle der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Interventionen weniger große negative Effekte zeigen). Dieses – zumindest in der Wirkungsrichtung eindeutige – Ergebnis legt nahe, dass die umfassende Deregulierung des Arbeitsmarkts auch der Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik zuträglich ist.

Tabellen 4 und 5 präsentieren neue Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit von AAMP und institutionellen wie konjunkturellen Faktoren. Hierbei wird zwischen kurzfristigen (Tabelle 4) und mittelfristigen (Tabelle 5) Effekten unterschieden. Die vorläufigen Auswertungen basieren auf Kluve (2012) und erweitern die Meta-Daten aus Card et al. (2010) um institutionelle und konjunkturelle Variablen.

< Tabelle 4, Tabelle 5 >

Die Metaregressionen in Tabellen 4 und 5 korrelieren die Wirksamkeit einer AAMP-Maßnahme – d.h., ob die Evaluation der Maßnahme einen negativen oder positiven Effekt ermittelt hat – mit (A) Indikatoren des Konjunkturzyklus, (B) Indikatoren der institutionellen

Gestaltung des Arbeitsmarktes und (C) Maßnahmeindikatoren inklusive Maßnahmetyp und Zielgruppe. (A) und (B) werden hierbei jeweils zum Zeitpunkt der Umsetzung der Maßnahme gemessen. Die Ergebnisse zu (C) sind sehr ausgeprägt und wurden in Abschnitt 4.2 ausführlich diskutiert. Die Ergebnisse der Analyse zu (B) zeigen fast keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Regelungsdichte und Wirksamkeit von AAMP. Das Ergebnis aus Kluve (2010), dass ein hoher Kündigungsschutz einen negativen Einfluss auf die Wirksamkeit von aktiven Maßnahmen hat, findet sich hier zunächst nicht. Interagiert man aber den Kündigungsschutz mit dem Indikator der Zielgruppe junge Menschen, so zeigt sich, dass Jugendprogramme der AAMP insbesondere in Ländern mit hohem Kündigungsschutz negative Effekte aufweisen.

4.4 AAMP im Konjunkturzyklus

Vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Euroschuldenkrise und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit in zahlreichen Ländern ist es von besonderem Interesse, die Wirksamkeit von AAMP im Konjunkturzyklus zu untersuchen. Dies kann Hinweise darauf geben, welchen Maßnahmetypen beispielsweise in einer Rezession besondere wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit zukommen sollte.

Auch diese Forschungsrichtung steht tendenziell eher noch am Anfang. Die existierende Evidenz ist eingeschränkt: Die Meta-Studie von Kluve (2010) verwendet die Variation zwischen den Ländern des Evaluationsdatensatzes, um den Zusammenhang von AAMP und makroökonomischem Kontext zu analysieren. Darüber hinaus gibt es vier Studien, die konjunkturelle Variation innerhalb eines Landes nutzen: Lechner und Wunsch (2009) untersuchen den Zusammenhang zwischen AAMP und der Arbeitslosenquote in Deutschland. Sowohl Nordlund (2011) als auch Forslund et al. (2011) konzentrieren sich auf die Wirksamkeit von AAMP im Konjunkturzyklus in Schweden: Nordlund (2011) vergleicht die Rezession 1993 mit dem Aufschwung 1999; Forslund et al. (2011) vergleichen die Rezession 1992 mit dem Aufschwung 2005. Die vierte Länderstudie, Andersen und Svarer (2012), diskutiert AAMP in Dänemark vor dem Hintergrund einer Rezession, enthält allerdings keine genuine empirische Evidenz zur Fragestellung.

Die Studie von Kluve (2010) ermittelt keinen starken Zusammenhang zwischen AAMP und makroökonomischen Indikatoren. Auch die um alternative Zyklusindikatoren erweiterte

Datenbasis – hier in Tabellen 4 und 5 verwendet – ergibt keine eindeutigen Ergebnisse, insbesondere nicht hinsichtlich des Zusammenhangs AAMP und Wachstumsrate des BIP. Die Ergebnistabellen geben allerdings Hinweise auf eine positive Korrelation zwischen Arbeitslosenquote und Programmeffektivität. Dies könnte darauf hinweisen, dass in einer Rezession die Gruppe an Teilnehmern im Durchschnitt einen relativ höheren (Aus-) Bildungsstand aufweist und daher mit höherer Wahrscheinlichkeit nach Programmende wieder in den Arbeitsmarkt wechselt.

Lechner und Wunsch (2009) argumentieren ebenso, dass die Zusammensetzung der AAMP-Teilnehmer sich zwischen Rezession und Aufschwung unterscheidet, dergestalt, dass der durchschnittliche Arbeitsuchende in einem Aufschwung eine niedrigere Produktivität aufweist bzw. andere Eigenschaften, die mit einer niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeit korrelieren, als in einer Rezession. Dies würde den Teilnahmeeffekt verringern. Des Weiteren könnte man erwarten, dass in einer Rezession das Reservoir an Arbeitsuchenden größer und heterogener ist, was eine bessere Zuordnung des Maßnahmetyps zu den Bedürfnissen des Arbeitsuchenden ermöglicht. Im Aufschwung bedeutet dies, falls beispielsweise langfristige Verträge zwischen Arbeitsagentur und Bildungsträger bestehen, dass Programmplätze auch mit hinsichtlich ihrer Charakteristika weniger gut passenden Arbeitsuchenden gefüllt würden. Diese suboptimale Zuordnung von Maßnahmetyp und Teilnehmer würde einen geringeren Teilnahmeeffekt von AAMP im Aufschwung verursachen.

Lechner und Wunsch (2009) berücksichtigen in ihrer Studie die über die Zeit wechselnde Umsetzung von AAMP hinsichtlich Programmcharakteristika, relative Teilnahmequoten, Programmdauern etc. Die Studie korreliert über einen 10-Jahres-Zeitraum (Januar 1986 – Juli 1995) die Wirksamkeit von Fortbildungsmaßnahmen hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit mit der Arbeitslosenquote. Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Größe des Effektes hängt signifikant mit der Arbeitslosenquote zusammen. In Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit ist der kurzfristige negative Effekt („lock-in“ Effekt) größer, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist der langfristige positive Effekt größer.

Dieses Kernergebnis der Studien von Lechner und Wunsch (2009) und Kluve (2010) – eine positive Korrelation zwischen AAMP-Wirksamkeit und der Arbeitslosenquote – findet sich nicht in der Studie von Nordlund (2011), die ein gegenteiliges Ergebnis ermittelt. Allerdings

ist das vermutlich auf methodische Schwächen der Analyse zurückzuführen, die keine zeitliche Variation in der Umsetzung von AAMP (s. vorangegangener Abschnitt) berücksichtigt. Die methodisch überzeugendere Studie von Forslund et al. (2011) ermittelt Ergebnisse, die mit denen der deutschen Studie konsistent sind: Die Implementation von AAMP sollte aufgrund der unterschiedlichen Größe des „lock-in“-Effekts in Aufschwung und Rezession in einer Rezession ausgeweitet werden: Maßnahmen, die ihre Teilnehmer relativ lange im Programm festhalten, sollten vor allem im Abschwung eingesetzt werden. Der Grund hierfür ist, dass die Opportunitätskosten, die durch verlorene Zeit zur Arbeitsuche entstehen, in diesem Fall deutlich niedriger sind. Dieses Ergebnis gilt insbesondere für Fortbildungsmaßnahmen.

4.5 Weitere Ergebnisse aus Einzelstudien

Neben den Ergebnissen der Meta-Analysen gibt es auch einige Studien, die spezielle Aspekte von AAMP analysieren und weitere Erkenntnisse zu deren Wirkungen beitragen.

i.) Eine Studie von Lechner et al. (2011) beispielsweise zeigt, dass die positiven Wirkungen von Trainingsmaßnahmen langfristig, manchmal erst nach 5-10 Jahren, auftreten können. Insgesamt deutet die verfügbare Evidenz zu AAMP in der OECD darauf hin, dass die effektivste Sequenz an Maßnahmenteilnahme die Kombination ist aus (i) intensiver Unterstützung bei der Arbeitssuche zur Erzielung kurzfristiger Effekte und (ii) in einem zweiten Schritt Aus- und Weiterbildung für nachhaltige mittel- und langfristige Effekte, hervorgerufen durch Humankapitalakkumulation.

h.) Es gibt Evidenz, dass die optimale Dauer von Fortbildungsmaßnahmen etwa 4-6 Monate sein könnte. Für diese Maßnahmendauer sind steigende Wirkungen auf die Beschäftigungschancen feststellbar, längere Maßnahmendauern verursachen aber keinen zusätzlichen Effekt (Kluve et al. 2012, Flores Lagunes et al. 2012). Dies gilt für Maßnahmen, die nicht auf einen Ausbildungsabschluss hinauslaufen. Letzterer Maßnahmetyp dauert deutlich länger (bis zu 2 Jahre) und zeigt ebenfalls positive Effekte (Lechner et al. 2011).

5. Fazit

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen eine wichtige Rolle im Portfolio der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. In vielen OECD-Staaten seit mehreren Jahrzehnten eingesetzt, wird mit ihnen das Ziel und die Hoffnung einer nachhaltigen Reduzierung struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit verknüpft. Dieses Ziel und die Rolle von AAMP hat aufgrund der steigenden (Jugend-) Arbeitslosigkeit seit Beginn der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 in vielen OECD-Ländern neue Aufmerksamkeit erhalten. Die vorliegende Expertise hat dazu in konziser Form die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeitsmarktökonomie zur Wirksamkeit von AAMP zusammengetragen und vorgestellt.

Im Gesamtbild zeigen sich zwei Facetten der Effektivität von AAMP. Einerseits gibt es zahlreiche Studien, welche die Wirkung von bestimmten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik belegen. Andererseits ist vermutlich nicht davon auszugehen, dass AAMP zu sehr großen Reduktionen in der Arbeitslosenquote führen kann – zumindest nicht mit den bisher über alle Länder hinweg zu beobachtenden Ausgabenvolumina, die sich typischerweise zwischen 0,5 und 1 Prozent des BIP bewegen. Ob allerdings größere Aufwendungen deutlich größere Effekte zeitigen würden, dazu kann auf Basis der bestehenden Evidenz keine Aussage gemacht werden.

Die bestehende Evidenz zeigt, dass Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen aufgrund der Komponente der Humankapitalakkumulation langfristig die erfolgreichsten Maßnahmen sind. Die Wirtschaftspolitik sollte diesen Maßnahmen also besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Häufig bietet sich eine Maßnahmenkombination aus (i) zunächst Unterstützung bei der Arbeitssuche und (ii) im Anschluss eine Bildungsmaßnahme an. Die Evidenz zeigt, dass Unterstützung bei der Arbeitssuche ein kurzfristig sehr erfolgreiches Instrument sein kann – aufgrund des relativ geringen Kostenaufwands kann dies auch kosteneffizient sein. Eine derartige Maßnahmenkombination aus unterschiedlichen Komponenten wie schulischer Bildung, Berufsbildung, Praktika, Soft Skills Training und Unterstützung bei der Arbeitssuche – die insgesamt entsprechend (kosten-) intensiv ist – zeigte in einigen Beispielen auch positive Ergebnisse für benachteiligte junge Menschen (Job Corps, NDYP), eine Zielgruppe, der sonst nur sehr schwer durch AAMP zu helfen ist.

Auch Lohnsubventionen werden typischerweise mit positiven Ergebnissen evaluiert. Allerdings ist hier oft unklar, wie nachhaltig diese Effekte sind – d.h., wie lange die geförderten Teilnehmer auf den Stellen bleiben – und ob nicht indirekte Effekte die Förderung obsolet machen. Letztere wären insbesondere bei flächendeckender Umsetzung wohl schwer auszuschließen; Lohnsubventionen scheinen sich daher eher für klar definierte Zielgruppen und Interventionsbereiche (Sektoren, Regionen) anzubieten. Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor weisen durchweg keine oder sogar negative Effekte auf und werden daher inzwischen in den meisten Ländern nur noch sehr begrenzt eingesetzt. Im Falle einer sozialen Absicherungsfunktion oder um – aus politischem Interesse – die Arbeitslosenquote niedrig zu halten, können Begründungen für diesen Maßnahmentyp gefunden werden, die allerdings keinen Effizienz-, sondern eher Gerechtigkeitsüberlegungen entsprechen.

Hinsichtlich der Interaktion von AAMP mit institutionellen Faktoren und dem Konjunkturzyklus liegt nur wenig Evidenz vor. Es gibt Hinweise darauf, dass ein restriktives institutionelles Umfeld die Wirkung von AAMP negativ beeinflusst, insbesondere für benachteiligte junge Arbeitsuchende. Die Hartz-Reformen belegen dies aus der umgekehrten Logik heraus: Die weitgehende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes kann zur (geringfügigen) Erhöhung der Effektivität von Arbeitsmarktpolitik beitragen.

Auch zum Einsatz von AAMP im Konjunkturzyklus gibt es bisher nur wenige Studien. Diese ergeben, dass die Wirksamkeit insbesondere von Trainingsmaßnahmen in der Rezession größer zu sein scheint. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sind Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen also der Maßnahmetyp, dessen verstärkter Einsatz sich anbietet.

Literatur

Andersen, T.M. und M. Svarer (2012), „Active labour market policies in a recession“, IZA Journal of Labor Policy 1, 1-19.

Bauer, T.K., M. Fertig und C.M. Schmidt (2008), Empirische Wirtschaftsforschung, Springer.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2011), Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, Berlin / Nürnberg.

Card, D., J. Kluve und A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis", The Economic Journal 120, F452-F477, 2010.

Dorsett, R. (2006), The new deal for young people: effect on the labour market status of young men, Labour Economics 13, 405-422.

Flores, C., Flores-Lagunes, A., Gonzalez, A., Neuman, T. (2012) Estimating the effects of length of exposure to instruction in a training program: the case of job corps. Review of Economics and Statistics 94 (1), 153–171.

Forslund, A., P. Fredriksson und J. Vikström (2011), “What active labor market policy works in a recession?”, Nordic Economic Policy Review, 171-207.

Greenberg, D.H., C. Michalopoulos und P.K.Robins (2003). A Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs. Industrial and Labor Relations Review 57 (1): 31-53.

Heckman, J.J., R.J. LaLonde und J.A. Smith (1999) , The economics and econometrics of active labour market programs. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.). Handbook of Labor Economics 3. Elsevier, Amsterdam.

Holland P.W (1986), “Statistics and Causal Inference (with discussion)”, Journal of the American Statistical Association 81, 945-970.

Hotz, V.J., G.W. Imbens, und J.A. Klerman (2006), Evaluating the Differential Effects of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Reanalysis of the California GAIN Program, Journal of Labor Economics 24, 521-566.

Ibarraran, P. und D. Rosas (2009), Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations", Journal of Development Effectiveness 1 (2), 195-216.

Imbens, G.W., und J.M. Wooldridge (2009), "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation", Journal of Economic Literature Vol. 47(1), 5-86.

Jacobi, L. und J. Kluve (2007), "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany", Journal for Labour Market Research 40, 45-64.

Kluve, J. (2010) "The effectiveness of European active labor market programs", Labour Economics 17, 904-918.

Kluve, J. (2012) "Active labor market programs and the business cycle", Papier für die OECD / University of Maryland Konferenz "Employment policies in times of high unemployment", Paris.

Kluve, J., H. Schneider, A. Uhlendorff, und Z. Zhao (2012) "Evaluating continuous training programs using the Generalized Propensity score", Journal of the Royal Statistical Society Series A 175, 587-617.

Kluve J. D. Card, Fertig M., Góra M., Jacobi L., Jensen P., Leetmaa R., Nima L., Patacchini E., Schaffner S., Schmidt C.M., van der Klaauw B., und A. Weber (2007), Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspectives, Berlin, Springer.

Lechner, M., Miquel, R. und C. Wunsch (2011), Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, Journal of the European Economic Association.

Lechner, M. and C. Wunsch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, Journal of Labor Economics 27.

Martin, J.P. and D. Grubb (2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Policy Review 8, 9-56.

Nordlund, M. (2011), What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles, International Journal of Social Welfare 20, 43-54.

OECD (1994), The OECD Jobs Strategy, OECD: Paris.

OECD (2006), OECD Employment Outlook, OECD: Paris.

OECD (2007), "Activating the unemployed: what countries do", Chapter 5 in OECD Employment Outlook, OECD: Paris.

Schochet, P.Z., J. Burghardt, und S. McConnell (2008), "Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study", American Economic Review 98, 1864-1886.

Van Reenen, J. (2003), Active labor market policies and the British new deal for the young unemployed in context, NBER Working Paper 9576.

Tabelle 1. Maßnahmetypen der AAMP: Ein einfacher Modellrahmen

	(i) Unterstützung bei der Arbeitsuche	(ii) Fortbildungs- und Qualifikati- onsmaßnahmen	(iii) Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor	(iv) Beschäftigung im öffentlichen Sektor
Kosten	Niedrig	Mittel / Hoch	Hoch	Hoch
Zu erwartende kurz- fristige Effekte	Positiv	Negativ	Positiv	(Positiv)
Langfristige Effekte (bester Fall)	Positiv Klein	Positiv (Groß)	Positiv Klein	Null
Langfristige Effekte (schlechtester Fall)	Negativ Klein	Negativ Klein	Negativ	Negativ Groß
Wahrscheinlichkeit negativer indirekter Effekte	Mittel	Niedrig	Hoch	Hoch
Geeignete Konjunkturlage	Jede; Ausbau in Rezession	Jede; Ausbau in Rezession	Jede	Rezession

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2. Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik für ausgewählte EU-Staaten, 2010

	Unterstützung bei der Arbeitsuche	Fortbildung und Qualifikation	Beschäftigungsför- derung im Privatsektor	Öffentliche Beschäftigungsför- derung	Lohn- ersatzleistungen inkl. Frührente	Gesamtausgaben in Mio. Euro
Deutschland	16,8%	13,5%	7,6%	3,6%	58,5%	56.502,22
Frankreich	11,7%	14,6%	6,3%	11,2%	56,2%	50.136,28
Spanien	3,2%	4,6%	9,5%	2,9%	79,6%	41.480,36
Italien	1,7%	8,0%	9,3%	0,3%	80,5%	27.999,70
Niederlande	13,3%	4,7%	5,9%	16,3%	59,8%	17.240,26
Dänemark	12,8%	11,2%	8,6%	19,2%	48,1%	8.740,23
Schweden	13,9%	5,0%	25,4%	12,7%	42,9%	6.508,60
Österreich	8,3%	23,0%	2,8%	3,4%	62,4%	6.440,13
Irland	4,3%	10,6%	1,5%	6,9%	76,8%	6.076,20
Finnland	4,8%	19,1%	3,6%	6,7%	64,1%	4.989,71
Polen	8,9%	3,5%	30,4%	24,2%	33,0%	3.672,40
Portugal	5,5%	19,0%	6,5%	2,3%	66,7%	3.596,67
Griechenland	1,1%	1,8%	21,5%	0,0%	75,6%	2.135,48
Ungarn	6,7%	3,7%	6,6%	29,2%	53,9%	1.297,47
Tschech. Rep.	16,1%	6,0%	7,9%	17,6%	52,4%	1.045,02
Rumänien	4,6%	0,6%	3,1%	1,0%	90,7%	749,13
Slowak. Rep.	10,7%	0,6%	19,0%	5,2%	64,6%	617,49
Estland	7,9%	5,5%	7,4%	0,2%	79,0%	157,61

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten von Eurostat. Spalten 1 bis 5 geben Prozentanteile der Gesamtausgaben in Spalte 6 an und summieren sich zu 100 Prozent auf.

Tabelle 3. Verbesserung der Maßnahmewirkungen im Zeitablauf nach Programmende

	Anteil der mittelfristigen Schätzwerte:		
	Signifikant Positiv (1)	Nicht Signifikant (2)	Signifikant Negativ (3)
Anteil der kurzfristigen Schätzwerte:			
a) Signifikant Positiv (N=30)	90,0	10,0	0,0
b) Nicht Signifikant (N=28)	28,6	71,4	0,0
c) Signifikant Negativ (N=36)	30,6	41,7	27,8

Quelle: Card et al. (2010)

Tabelle 4. Zusammenhang zwischen kurzfristiger Wirksamkeit von AAMP und erklärenden Faktoren: A. Indikatoren Konjunkturzyklus, B. Arbeitsmarktinstitutionen, C. Maßnahmeindikatoren

	(i)				(ii)				(iii)				(iv)				(v)			
	Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis	
	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat
A. Indikatoren Konjunkturzyklus																				
BIP Wachstum	-0,0513	-1,97	0,0574	2					-0,0409	-1,39	0,0458	1,41					-0,0350	-1,09	0,0395	1,09
Arbeitslosenquote	0,0247	2,05	-0,0277	-2,09					0,0183	1,25	-0,0204	-1,27					0,0092	0,64	-0,0104	-0,64
B. Arbeitsmarktinstitutionen																				
Ausgaben für AAMP					0,1000	1,34	-0,1126	-1,34	0,0493	0,59	-0,0553	-0,59					0,0605	0,75	-0,0683	-0,76
Index für Kündigungsschutz					0,0454	0,98	-0,0511	-0,99	0,0216	0,52	-0,0242	-0,52					-0,0082	-0,17	0,0093	0,17
Lohnersatzrate					-0,0038	-1,41	0,0043	1,4	-0,0018	-0,51	0,0020	0,51					-0,0026	-0,77	0,0029	0,77
C. Maßnahmenindikatoren																				
Fortbildung													0,0468	0,59	-0,0540	-0,59	0,0393	0,44	-0,0440	-0,44
Unterstützung bei der Arbeitsuche													-0,1625	-2,23	0,2286	1,89	-0,1346	-1,57	0,1752	1,38
Privatsektorbeschäftigung													-0,0144	-0,14	0,0170	0,14	0,0174	0,15	-0,0194	-0,16
Zielgruppe junge Erwachsene													0,2616	2,11	-0,2411	-2,65	0,3219	2,62	-0,2768	-3,37
Kurze Programmdauer													-0,0241	-0,33	0,0287	0,33	-0,0136	-0,18	0,0156	0,17
Lange Programmdauer													0,1761	1,69	-0,1767	-1,97	0,1727	1,41	-0,1689	-1,65
N=174																				

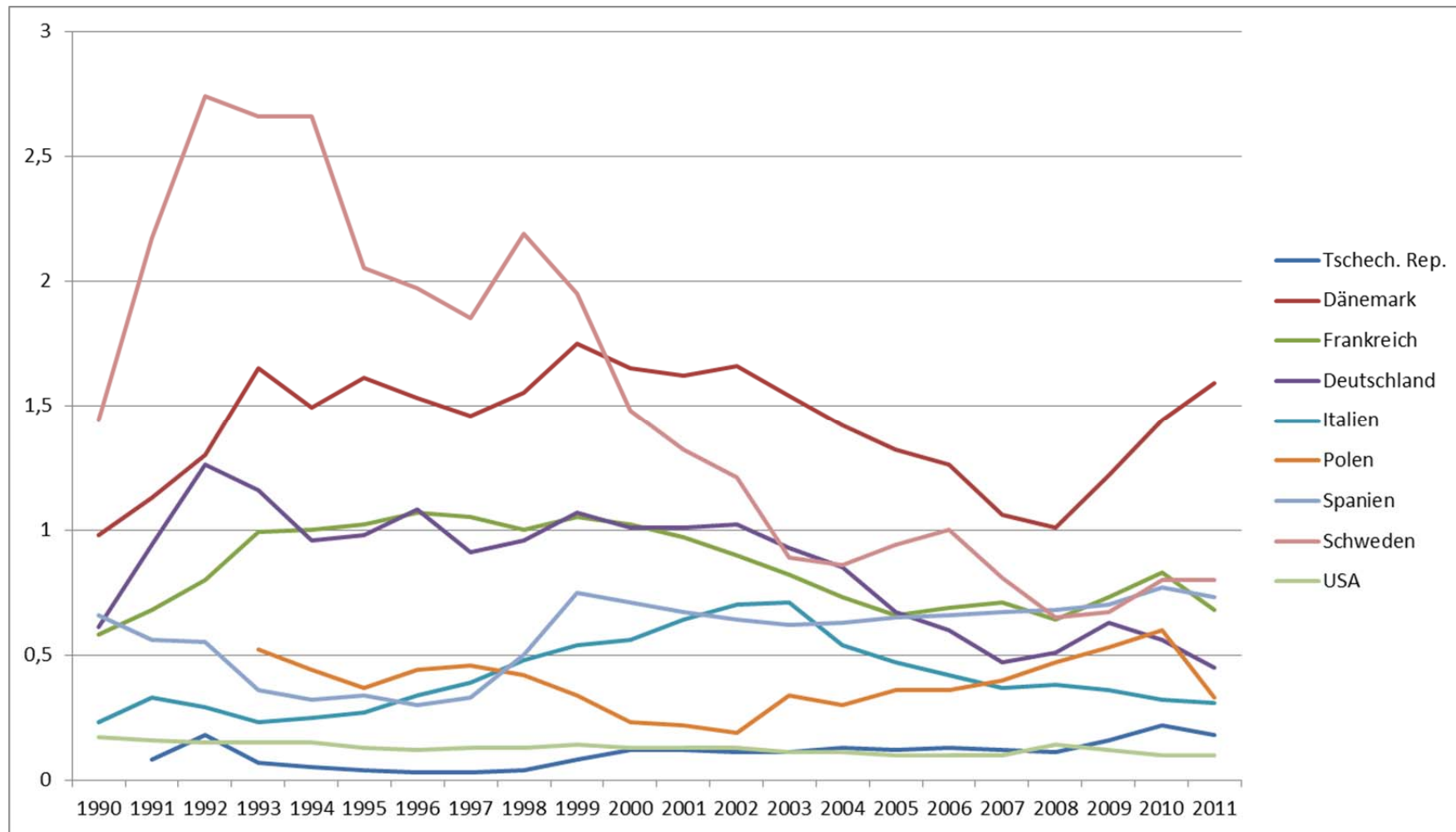
Quelle: Kluve (2012)

Tabelle 5. Zusammenhang zwischen mittelfristiger Wirksamkeit von AAMP und erklärenden Faktoren: A. Indikatoren Konjunkturzyklus, B. Arbeitsmarktinstitutionen, C. Maßnahmeindikatoren

	(i)				(ii)				(iii)				(iv)				(v)			
	Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis		Negatives Ergebnis		Positives Ergebnis	
	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat	Marg. Effekt	t-stat
A. Indikatoren Konjunkturzyklus																				
BIP Wachstum	0,0075	0,46	-0,0162	-0,45					0,0371	1,94	-0,0880	-1,96					0,0299	1,75	-0,0788	-1,66
Arbeitslosenquote	0,0135	1,64	-0,0291	-1,84					0,0092	1,06	-0,0217	-1,16					0,0102	1,33	-0,0269	-1,47
B. Arbeitsmarktinstitutionen																				
Ausgaben für AAMP					0,0855	2,32	-0,1909	-2,31	0,0866	2,06	-0,2053	-2,13					0,0588	1,46	-0,1548	-1,48
Index für Kündigungsschutz					-0,0101	-0,36	0,0225	0,35	0,0238	0,93	-0,0563	-0,94					0,0233	1	-0,0614	-0,98
Lohnersatzrate					-0,0014	-0,67	0,0031	0,69	-0,0010	-0,5	0,0024	0,49					-0,0005	-0,26	0,0014	0,26
C. Maßnahmenindikatoren																				
Fortbildung													-0,1178	-2,19	0,2856	2,99	-0,0702	-1,42	0,1813	1,76
Unterstützung bei der Arbeitsuche													-0,0699	-1,85	0,2628	1,45	-0,0462	-0,95	0,1538	0,81
Privatsektorbeschäftigung													-0,0587	-1,3	0,1987	1,12	-0,0768	-1,9	0,3021	1,72
Zielgruppe junge Erwachsene													0,0972	1,41	-0,1926	-1,73	0,1068	1,53	-0,2060	-1,86
Kurze Programmdauer													-0,0177	-0,36	0,0484	0,35	-0,0235	-0,47	0,0667	0,45
Lange Programmdauer													-0,0367	-0,99	0,1045	0,93	-0,0261	-0,54	0,0737	0,52
N=98																				

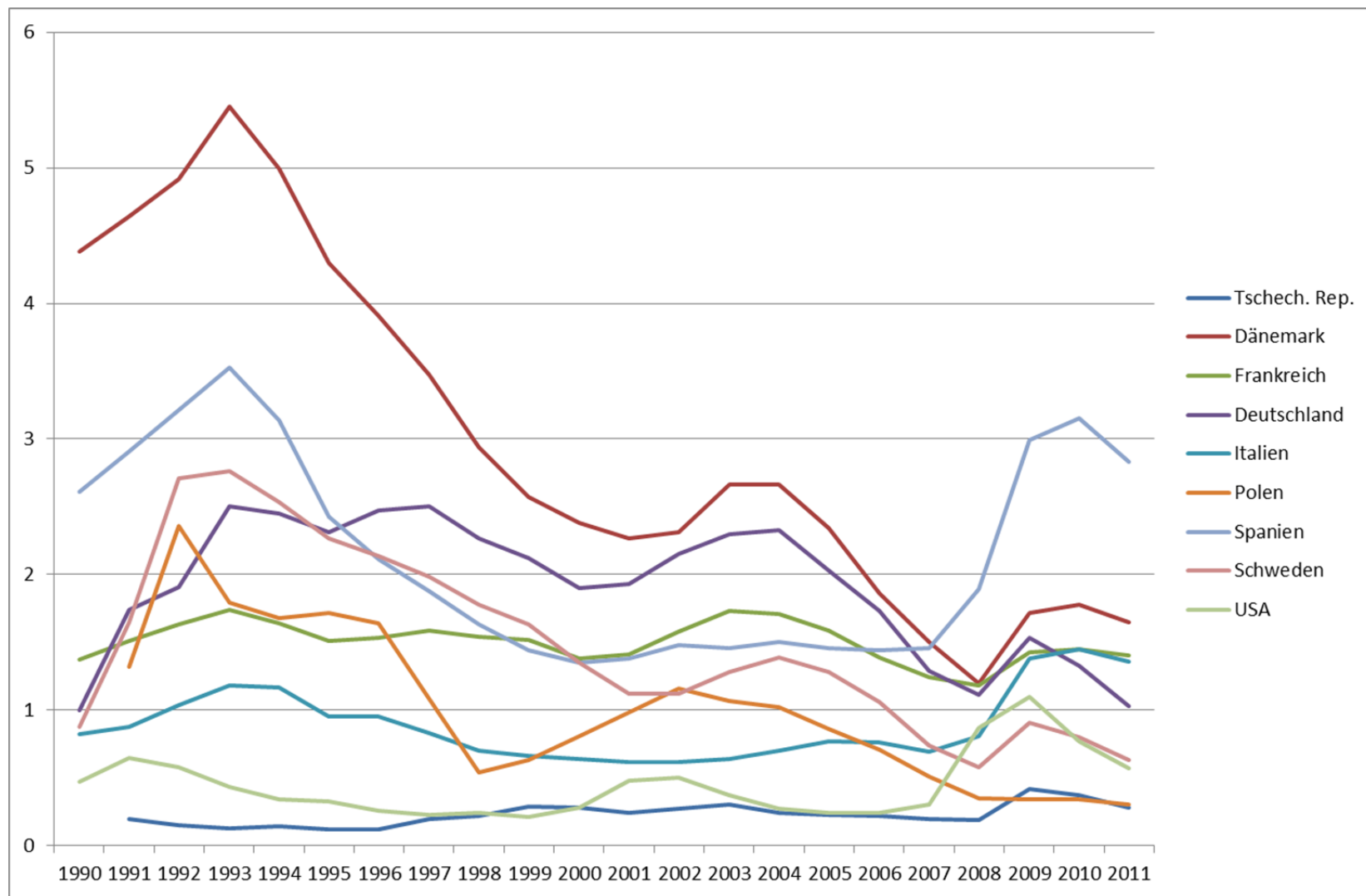
Quelle: Kluve (2012)

Abbildung 1. Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten OECD-Staaten in % des BIP, 1990 – 2011



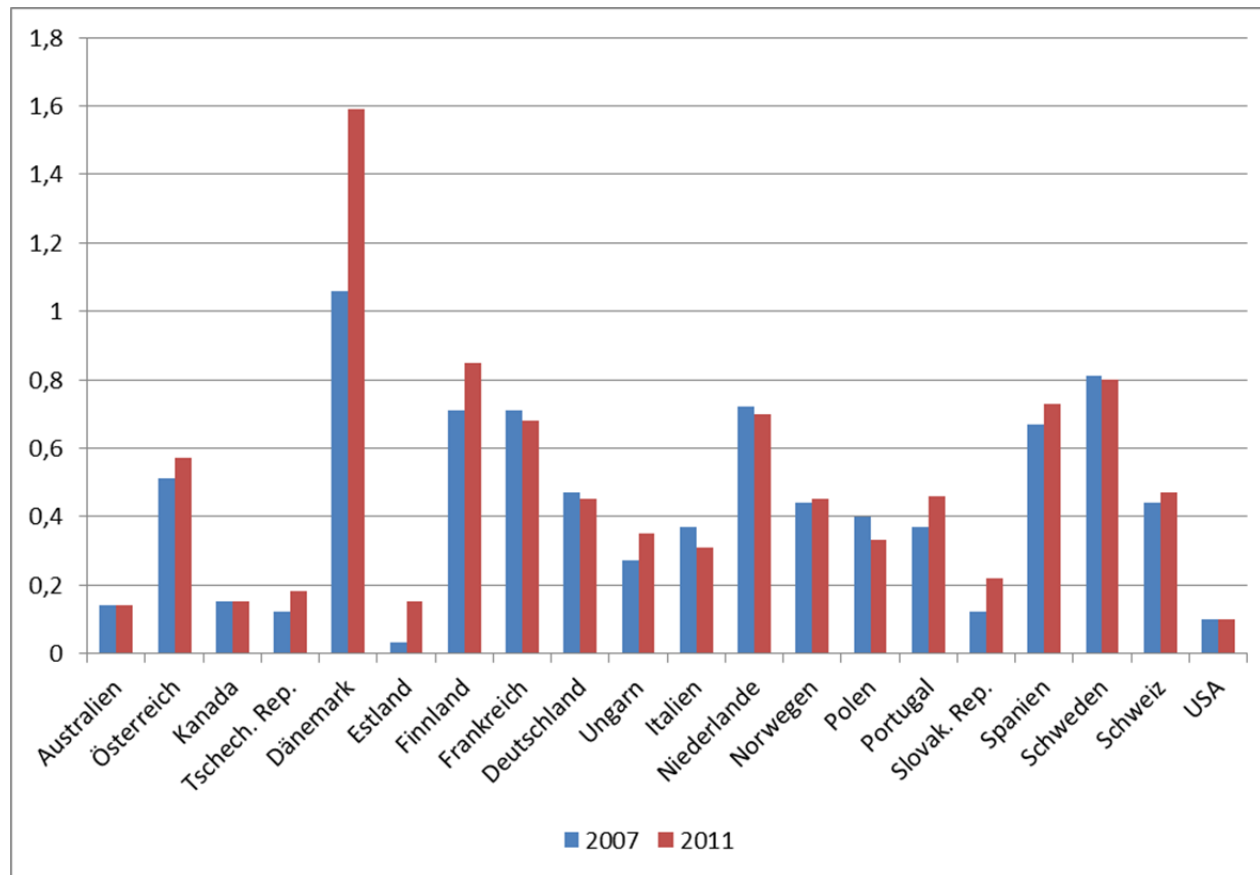
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD

Abbildung 2. Ausgaben für Passive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten OECD-Staaten in % des BIP, 1990 – 2011



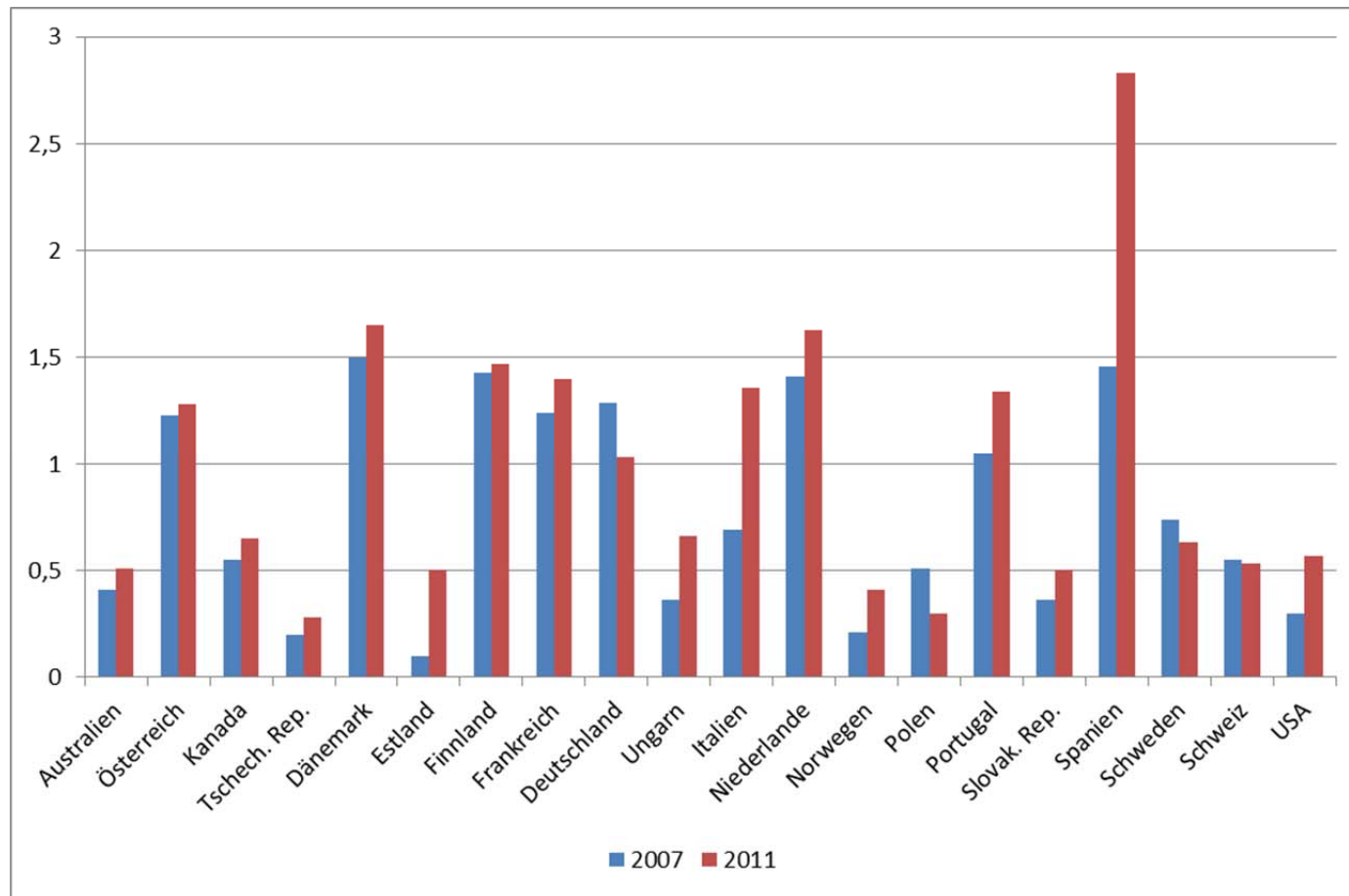
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD

Abbildung 3. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP in OECD-Ländern, 2007 und 2011



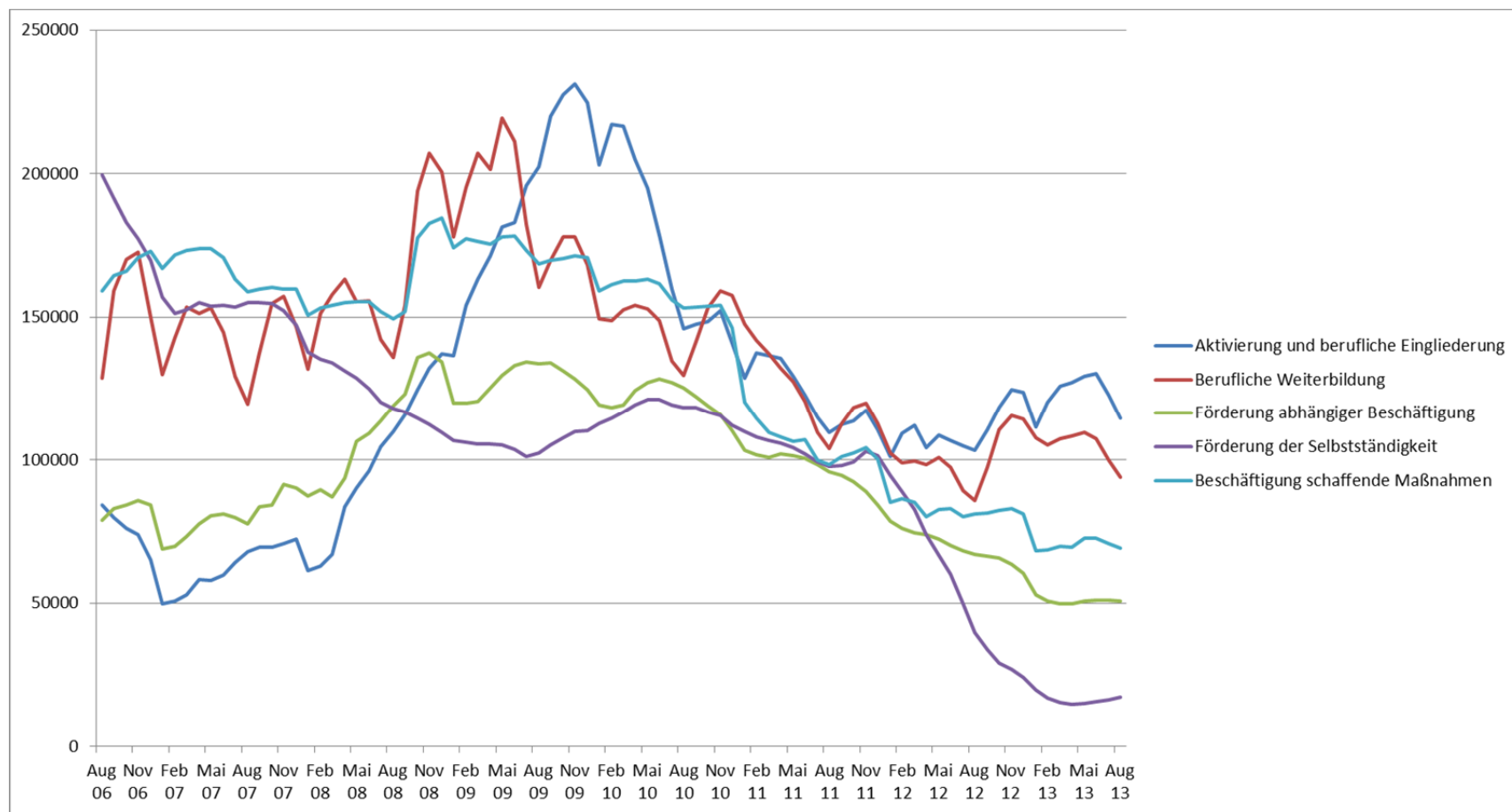
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD

Abbildung 4. Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP in OECD-Ländern, 2007 und 2011



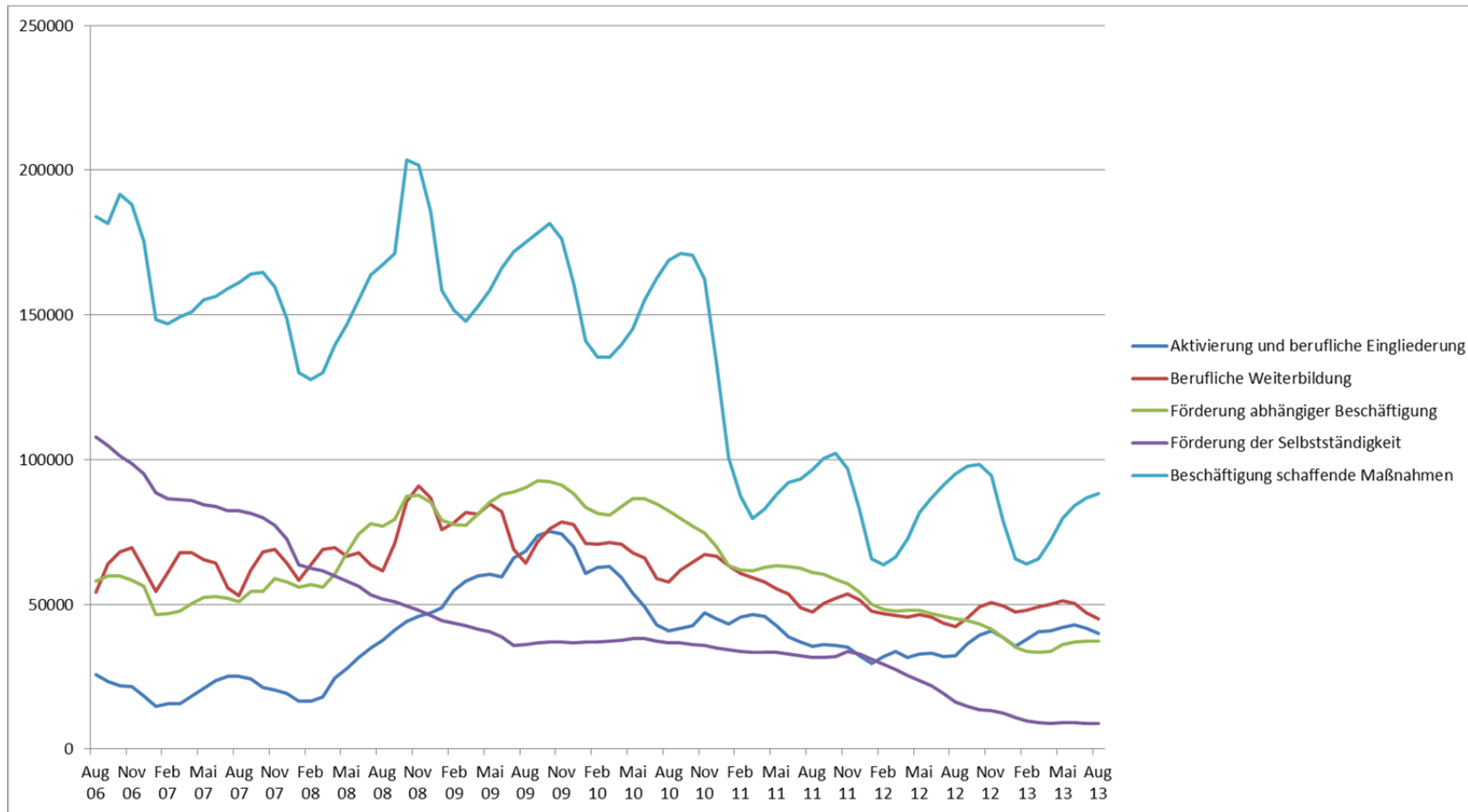
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der OECD

Abbildung 5. Bestand an Teilnehmern in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (SGB III und SGB II), August 2006 bis August 2013 – Westdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit; August 2006 - Dezember 2008: Amtliche Nachrichten der BA (ANBA) - Monatshefte - Deutschland (September 2004-Mai 2009); Januar 2009 - August 2013: Aktuelle Daten zu ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten - Deutschland, Regionaldirektionen

Abbildung 6. Bestand an Teilnehmern in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (SGB III und SGB II), August 2006 bis August 2013 – Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit; August 2006 - Dezember 2008: Amtliche Nachrichten der BA (ANBA) - Monatshefte - Deutschland (September 2004-Mai 2009); Januar 2009 - August 2013: Aktuelle Daten zu ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten - Deutschland, Regionaldirektionen