

Prey, Hedwig; Fitzenberger, Bernd; Franz, Wolfgang

Working Paper

Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Diskussionspapier, No. 45

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Prey, Hedwig; Fitzenberger, Bernd; Franz, Wolfgang (1997) : Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Diskussionspapier, No. 45, Universität Konstanz, Forschungsschwerpunkt Internationale Arbeitsmarktforschung, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92462>

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.

Forschungsschwerpunkt
"Internationale Arbeitsmarktforschung"

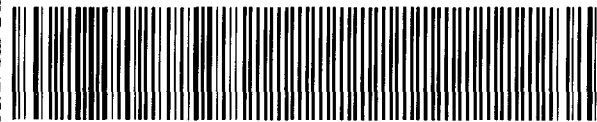
Center for International Labor Economics
(CILE)

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik
Universität Konstanz

Hedwig Prey
Bernd Fitzenberger
Wolfgang Franz

Wirkungen von Maßnahmen staatlicher
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

W 752 (45)



28. NOV. 1997

Wirtschaft
Kiel

W 752 (45) mit gutem gla

Postfach 5560 D 139
78434 Konstanz
Deutschland / Germany

Diskussionspapier
45 - 1997

Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Hedwig Prey
Bernd Fitzenberger
Wolfgang Franz

792097

Diskussionspapier

Nr. 45

Oktober 1997

Gutachten im Auftrag der
Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen

**"Wirkungen von Maßnahmen staatlicher
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik"**

bearbeitet am Forschungsschwerpunkt

"Internationale Arbeitsmarktforschung" (CILE)

von

Hedwig Prey, Bernd Fitzenberger und Wolfgang Franz

im Januar 1996
an der Universität Konstanz

Veröffentlichung mit freundlicher Genehmigung vom Oktober 1997
durch die Auftraggeber

Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

*Bearbeitet am Forschungsschwerpunkt
"Internationale Arbeitsmarktforschung" (CILE)
der Universität Konstanz*

Projektleitung:

H. Prey, B. Fitzenberger, Ph.D., Prof. Dr. W. Franz

Gliederung

Einleitung

1. Überblick über Instrumente, Entwicklung und Struktur der Aktiven Arbeitsmarktpolitik
 - a) Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre rechtlichen Grundlagen
 - b) Entwicklung und Struktur der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970
 - c) Aktive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich
2. Wirkungen von Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik
 - a) Makroökonomische Wirkungen von Aktiver Arbeitsmarktpolitik
 - b) Wirkungsanalyse auf der Mikroebene: methodische Probleme
 - c) Wirkungsanalyse auf der Mikroebene am Beispiel von Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland und insbesondere in Sachsen
 - d) Übersicht über weitere mikroökonomische Wirkungsanalysen von Aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und deren Ergebnisse
 - e) Möglichkeiten und Grenzen der Erfolgskontrolle staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
3. Aktive und Passive Arbeitsmarktpolitik: Stellenwert und Anreizkompatibilität
4. Zusammenfassung

Anhang 1

Anhang 2

Literatur

Einleitung

Das immer drängender werdende Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland macht eine intensive Diskussion über Ursachen der Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten zu deren Bekämpfung unabdingbar. Von vielen Seiten wird mehr denn je gefordert, daß die staatliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch gezielte Maßnahmen ein Ansteigen und eine weitere Verfestigung der Arbeitslosigkeit verhindern und Arbeitslose wieder in eine reguläre Beschäftigung vermitteln soll. Das vorliegende Gutachten untersucht die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik und deren Möglichkeiten und Grenzen unter verschiedenen Aspekten, die für eine wirtschaftspolitische Beurteilung relevant sind. Dabei stehen Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund. Im ersten Teil des Gutachtens werden die wichtigsten Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in ihrer rechtlichen Ausgestaltung beschrieben und deren Einsatz in der Bundesrepublik seit 1970 dargestellt. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Wirkungsanalyse von Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik und diskutiert sowohl den makroökonomischen Zusammenhang zwischen AAMP und Beschäftigungs- und Lohnniveau und dessen empirische Evidenz als auch mikroökonomische Wirkungen der AAMP, insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, auf die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung der Teilnehmenden. Besondere Aufmerksamkeit muß hierbei methodischen Problemen gewidmet werden. Desweiteren werden die Ergebnisse einer eigens für dieses Gutachten unternommenen Wirkungsanalyse von Qualifizierungsmaßnahmen in Sachsen vorgestellt und der Entwicklung für Ostdeutschland insgesamt gegenübergestellt. Im dritten Teil schließlich geht es um den Stellenwert von Aktiver und Passiver Arbeitsmarktpolitik und deren Anreizkompatibilität. Eine ausführliche Zusammenfassung schließt das Gutachten ab.

1. Überblick über Instrumente, Entwicklung und Struktur der Aktiven Arbeitsmarktpolitik

a) Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre rechtlichen Grundlagen

Die definitorische Unterteilung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in Aktive und Passive Arbeitsmarktpolitik ist auf Arbeiten der OECD zurückzuführen, die den Versuch unternahm, die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik in einem Ländervergleich zu untersuchen. Die Abgrenzung orientiert sich im wesentlichen daran, welche Ziele die Arbeitsmarktpolitik verfolgt. So wird Passive Arbeitsmarktpolitik (PAMP) durch Transferzahlungen gekennzeichnet, die vorwiegend auf die Überbrückung des Einkommensausfalls aufgrund von Arbeitslosigkeit abzielt. Darunter fallen in der Bundesrepublik das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeitergeld oder Winterausfallgeld. Ein an-

derer Ansatzpunkt der PAMP ist die Finanzierung von Frühverrentungsmodellen, die das Angebot an Arbeitskräften dauerhaft verringert und so zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beiträgt. Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) dagegen soll an strukturellen Problemen des Arbeitsmarktes ansetzen und durch gezielte Maßnahmen die Chancen von Arbeitslosen zur Wiederbeschäftigung verbessern, bzw. das Abgleiten von Personengruppen in die Arbeitslosigkeit verhindern und durch die Förderung von beruflichen Bildungsmaßnahmen zu einer Flexibilisierung und Anpassung der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer beitragen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Arbeitsmarktpolitik durch das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geregelt. Die im AFG aufgeführten Maßnahmen werden im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung von der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg (BA) durchgeführt. Die durch die Bundesanstalt geförderten Maßnahmen werden im AFG in ihrer Ausgestaltung (förderungswürdige Institutionen oder Maßnahmen, Dauer und Höhe der Unterstützung) als auch in dem förderungswürdigen Personenkreis genauer definiert, wobei für die neuen Bundesländer zum Teil Übergangsregelungen für die ersten Jahre nach dem Übergang zur Marktwirtschaft geschaffen wurden.

Die Maßnahmen der AAMP umfassen insbesondere:¹

- (i) Die Förderung der beruflichen Bildung (§§ 33-52 AFG), darunter berufliche Ausbildung, berufliche Fortbildung, berufliche Umschulung und die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen.

Die Förderung durch die BA erstreckt sich sowohl auf die Förderung von Personen als auch von Institutionen. Zielsetzung ist es, dort, wo die berufliche Bildung dem einzelnen Arbeitnehmer verwehrt wäre, ergänzend hinzuzutreten. Die Förderung kann ganztägigen Unterricht oder Teilzeitunterricht betreffen als auch berufsbegleitenden Unterricht oder Fernunterricht, allerdings können Maßnahmen, die ausschließlich der Allgemeinbildung dienen, nicht gefördert werden. Für die neuen Bundesländer galt bis Ende 1995 die Ausnahmeregelung, daß auch Maßnahmen an Fachhochschulen, Hochschulen und ähnlichen Bildungsstätten förderungswürdig waren.

Bei der *Förderung der beruflichen Ausbildung* werden Auszubildenden, denen die erforderlichen Mittel (z.B. Ergänzungen zum Lehrgeld durch Unterhaltsleistungen der Eltern) nicht zur Verfügung stehen, durch einen Zuschuß in Form der Berufsausbildungsbeihilfe unterstützt. Dabei werden

¹ S.a. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995a) und (1995b).

Zahlungen grundsätzlich nur dann geleistet, wenn die Auszubildenden außerhalb des Haushalts der Eltern wohnen, bzw. bei Minderjährigen unter zusätzlichen einschränkenden Bedingungen. Daneben werden auch für Teilnehmende an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, die nicht mehr der Vollzeitschulpflicht unterliegen, Förderungen gewährt. Die Höhe der Berufsausbildungsbeihilfe bemißt sich nach dem Bedarf für den Lebensunterhalt, dem Bedarf für die Ausbildung, dem Beitrag zur freiwilligen Krankenversicherung und dem Bedarf für sonstige Kosten. Dabei werden die Einkommen der Auszubildenden in voller Höhe, die Einkommen der Eltern bei Überschreitung bestimmter Freigrenzen, angerechnet. Eine Ausnahme bilden Arbeitslose, die an einer berufsvorbereitenden Maßnahme teilnehmen und die eine von der BA festgelegte Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung nachweisen können, da bei diesem Personenkreis keine Anrechnung von Einkommen bei der Berufsausbildungsbeihilfe stattfindet. Die Bedarfssätze werden per Anordnung von der BA festgelegt.

Die *Förderung der beruflichen Fortbildung* betrifft Maßnahmen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine angemessene Berufserfahrung (mindestens drei Jahre) voraussetzen und die Erneuerung, Erweiterung oder Anpassung von beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten zum Ziel haben. Dies schließt sowohl außerbetriebliche als auch betriebliche Fortbildungsmaßnahmen mit ein. Die Dauer der Maßnahme muß mindestens zwei Wochen betragen und darf bei Vollzeitmaßnahmen die Höchstdauer von zwei Jahren nicht überschreiten. Die Unterstützung der BA ist ferner gekoppelt an die Notwendigkeit der Maßnahme für die Wiedereingliederung eines Arbeitslosen oder den Ersterwerb einer beruflichen Qualifikation oder für die Verhinderung des Abgleitens in die Arbeitslosigkeit von Beschäftigten, die - sei es aufgrund bereits ausgesprochener Kündigung oder aufgrund der Eröffnung des Konkursverfahrens des Betriebes - unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Abgesehen von wenigen Ausnahmen gilt desweiteren, daß die geförderte Person während der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme, wenigstens zwei Jahre eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben muß. Für die neuen Bundesländer galt mit dem Einigungsvertrag als zusätzliche Regelung, daß die Notwendigkeit der Förderung bereits bei drohender Arbeitslosigkeit gegeben ist. Diese Sonderregelung lief zum 31.12.1995 aus. Die Förderleistung besteht aus der teilweise oder vollständigen Erstattung der Maßnahmekosten und bei ganztägigen Fortbildungsmaßnahmen auch aus der Zahlung von Unterhaltsgeld in Höhe von 67vH (60vH) des letzten Nettoarbeitsentgelts bei Teilnehmenden mit (ohne) Kindern oder pflegebedürftigem Ehegatten.

Nur in Ausnahmefällen wird Unterhaltsgeld auch bei Teilzeitmaßnahmen gewährt.

Die *Förderung der beruflichen Umschulung* muß laut AFG das Ziel haben, den Übergang in eine neue berufliche Tätigkeit zu ermöglichen und damit die berufliche Mobilität zu sichern und zu verbessern. Ansonsten gelten die gleichen Regelungen wie bei der Förderung der beruflichen Fortbildung.

- (ii) Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (§§ 63-99 AFG), darunter insbesondere Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung oder die sogenannte Produktive Arbeitsförderung (Ost: § 249h und West: § 242s AFG).

Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung werden unterteilt in Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) und Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer. *Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)* bezeichnen durch Zuschuß finanzierte Arbeitsplätze für arbeitslose Arbeitnehmer. Die geförderten Arbeiten müssen im öffentlichen Interesse liegen, zusätzlich und arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sein. Das AFG nennt insbesondere vier Aspekte, die eine Förderung begründen: (1) wenn infolge von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung durch die ABM die Voraussetzungen für eine dauerhafte Beschäftigung geschaffen werden, (2) wenn die ABM strukturverbessernde Maßnahmen vorbereitet, ermöglicht oder ergänzt, (3) wenn Arbeitsgelegenheiten für langfristige Arbeitslose geschaffen werden, oder (4) wenn die Arbeiten zu einer Verbesserung der sozialen Infrastruktur oder der Umwelt beitragen. Arbeiten, die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, können nur dann als ABM gefördert werden, wenn es sich bei diesen Arbeiten um strukturverbessernde Infrastruktur- oder Umweltmaßnahmen im Sinne der o.a. Punkte (2) oder (4) handelt und wenn die Arbeitslosenquote des Arbeitsamtsbezirks im Durchschnitt der letzten Monate um mindestens 30 vH über dem Bundesdurchschnitt gelegen hat (bis Ende 1995 bezog sich dies jeweils auf den Durchschnitt des Bundesgebietes West bzw. Ost). Für die neuen Bundesländer galt bis Ende 1995 die Sonderregelung, daß ABM bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch ohne die um 30 vH höhere Arbeitslosenquote gefördert werden konnten. Neben den öffentlichen Trägern können auch privatwirtschaftliche Unternehmen oder Institutionen als Träger von ABM auftreten sofern sie gemeinnützige Zwecke verfolgen oder die Durchführung der ABM den Arbeitsmarkt in wirtschafts- oder sozi-

alpolitischer Weise belebt. Individuelle Förderungsvoraussetzung ist, daß der Arbeitnehmer innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens sechs Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet war und unmittelbar vor der Zuweisung in die ABM Anspruch auf den Empfang von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatte oder die Anspruchsvoraussetzungen für Unterhaltsgeld erfüllt. Von diesen Voraussetzungen kann in Ausnahmefällen (z.B. bei besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen) jedoch abgesehen werden. Findet der Arbeitnehmer oder das Arbeitsamt einen geeigneten Arbeitsplatz oder kann der oder die Geförderte an einer Maßnahme zur beruflichen Bildung teilnehmen, so soll die ABM auch vorzeitig, auch mit der Möglichkeit einer fristlosen Kündigung, beendet werden. Die Höhe der Förderung beträgt in der Regel zwischen 50 und 70 vH des "berücksichtigungsfähigen" Arbeitsentgelts, welches nicht mehr als 90 vH des Arbeitsentgelts für vergleichbare, nicht geförderte Tätigkeiten beträgt. Auch hier bestehen Sonderregelungen. So kann der Zuschuß bis zu 90 vH des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes betragen bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen in Arbeitsamtsbezirken mit einer um 30 vH höheren Arbeitslosenquote als im Durchschnitt des Bundesgebietes (bis Ende 1995: West bzw. Ost). Er kann in besonders problematischen Fällen sogar 100 vH des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen. Insbesondere fand diese letztere Regelung in den neuen Bundesländern Anwendung, z.B. wenn der Träger der Maßnahme eine Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft (ABS) war.

Ältere Arbeitnehmer über 50 Jahren (bis im Jahr 2000, danach über 55 Jahren), die in den 18 Monaten vor der Maßnahme mindestens 12 Monate arbeitslos gemeldet oder in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt waren, können mit einem Zuschuß von in der Regel 50 vH des tariflichen Arbeitsentgeltes in *Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer* beschäftigt werden. Diese Maßnahmen können in Ausnahmefällen bis zu acht Jahre lang gefördert werden.

Seit Beginn 1993 wurde die "*Produktive Arbeitsförderung Ost*" für die neuen Bundesländer als neues Instrumentarium der AAMP eingeführt², das mittlerweile auch für das frühere Bundesgebiet Gültigkeit hat ("*Produktive Arbeitsförderung West*"), jedoch grundsätzlich zum 31. 12. 1997 auslaufen soll. Danach können Lohnkostenzuschüsse gewährt werden für Maßnahmen aus den Bereichen Umweltsanierung, soziale Dienste, Jugendhilfe, Breitensport, der freien Kulturarbeit oder der Denk-

² S.a. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995b).

malpflege, sofern diese Arbeiten ohne die Förderung nicht durchgeführt werden könnten. Voraussetzung für den Lohnkostenzuschuß ist weiterhin, daß die geförderte Person entweder mindestens drei Monate vor Beginn der Maßnahme arbeitslos war, Empfänger von Kurzarbeitergeld war (sofern während der letzten 13 Wochen höchstens 10 vH der Arbeitszeit gearbeitet werden konnte) oder als ABM-Beschäftigter ohne Anschlußperspektive eingestuft wird. Es gibt zwei Varianten, nach denen die Lohnkostenzuschüsse gezahlt werden: bei einer Arbeitszeit von 80 vH der betriebsüblichen Arbeitszeit ein Zuschuß von bis zu 100 vH der vergleichbaren Arbeitsentgelte oder bei voller (betriebsüblicher) Arbeitszeit ein Zuschuß von 90 vH der betriebsüblichen Arbeitsentgelte. Der Lohnkostenzuschuß wird maximal für 36 Monate und nicht länger als bis Ende 1997 gezahlt.

Zu den Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen zählen außerdem Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (Zuschüsse zu Bewerbungskosten, Reisekosten, Fahrtkosten, Arbeitsausrüstung, Überbrückungsbeihilfe, Trennungsbeihilfe, Umzugskosten, Eingliederungsbeihilfe, etc.), Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (z.B. Überbrückungsgeld), Berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation und Hilfen für Langzeitarbeitslose ("Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose", Förderung der Eingliederung von besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen in das Berufsleben).

Desweiteren fallen unter die Definition von AAMP die Ausgaben für Beratungspersonal, Maßnahmen-Management und die Verwaltung des Arbeitslosenversicherungssystems.

b) Entwicklung und Struktur der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970

Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik:

Der Anteil an Ausgaben, den die BA seit 1970 für Aktive Arbeitsmarktpolitik verwendet, schwankt erheblich über den betrachteten Zeitraum (siehe Schaubild A1.1 im Anhang 1) - ein Zusammenhang mit konjunkturellen Entwicklungen liegt nahe. Im Zuge des ersten Ölpreisschocks und der darauf folgenden sprunghaften Erhöhung der Arbeitslosenquoten steigt er von etwa 50 vH auf fast 70 vH im Jahr 1973 und fällt innerhalb der folgenden zwei Jahre wieder auf ein Niveau von 35 vH zurück. Auch der wei-

tere Verlauf unterliegt starken Schwankungen - wenn auch nicht in dem Ausmaß wie zu Beginn der siebziger Jahre. Höchstwerte beim Anteil der Ausgaben für AAMP an den Gesamtausgaben der BA werden dann wieder in den Jahren 1980 und 1987 (beidesmal mit knapp 50 vH) erreicht. Im vergangenen Jahr verwendete die BA etwa 40 vH ihrer Mittel für AAMP im Sinne der o.ä. OECD-Abgrenzung.

Auch bei der Betrachtung der Struktur der Ausgaben für AAMP zeigt sich, daß große Schwankungen beim Einsatz der jeweiligen Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik existieren und daß sich die relativen Gewichte verschoben haben. So hatten die Ausgaben für Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie für Unterhaltsgeld der Teilnehmenden an FuU Anfang der siebziger Jahre relativ zu den anderen Ausgaben der BA für AAMP ein Gewicht von 40 vH, sanken Ende der siebziger Jahre wieder ab und spielen seitdem eine immer stärker werdende Rolle. Seit der Wiedervereinigung gibt die BA wieder rund 40 vH ihrer Mittel für AAMP in diesem Bereich aus. Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung spielten Anfang der siebziger Jahre noch so gut wie keine Rolle, machen dann aber ab 1977 einen immer größer werdenden Anteil an der AAMP aus und auch bei diesem Instrument zeigt sich, daß es seit der Wiedervereinigung vergleichsweise große Bedeutung (etwa 28 vH 1994) erreicht hat. Die administrativen Ausgaben für die Durchführung der Fachaufgaben der BA und für die Verwaltung sind dagegen anteilmäßig an den Ausgaben für AAMP im Trend stark zurückgegangen. So macht dies 1994 einen Anteil von 20 vH an allen AAMP-Ausgaben der BA aus, während der Wert 1970 immerhin bei etwa 45 vH lag. In Ostdeutschland stiegen die Ausgaben für ABM und FuU zunächst etwas zögerlich an und erreichten dann ein Maximum in den Jahren 1992 und 1993.

Teilnehmende an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung und an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Das Instrument der Fortbildung und Umschulung wurde bereits zu Beginn der siebziger Jahre eingehend für die AAMP genutzt, während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen anfangs kaum eine Rolle spielten und erst zum Ende der siebziger Jahre an Bedeutung gewinnen. Grundsätzlich ist für beide Instrumente der AAMP ein mehr oder weniger kontinuierlicher Anstieg der Teilnehmer und Teilnehmerinnen bis zu den Jahren 1992 und 1993 zu beobachten. Seitdem nimmt der geförderte Personenkreis ab.

Fortbildung und Umschulung:

Vergleicht man die *Beteiligung von Männern und Frauen* an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung (siehe Schaubilder A1.2 und A1.3), so fällt auf, daß Männer in der ersten Hälfte der siebziger Jahre in großem Ausmaß durch FuU gefördert wurden (knapp 150000 Teilnehmer). Im Jahr 1975 sinkt diese Beteiligung wieder auf das Niveau

von 1970 von rund 82000 Personen zurück und steigt ab diesem Zeitpunkt nahezu kontinuierlich an. Frauen scheinen an der verstärkten Förderung durch FuU Anfangs der siebziger Jahre vergleichsweise wenig beteiligt gewesen zu sein, ihre Beteiligung an FuU steigt über den Zeitraum 1970 bis 1992 ohne nennenswerte Brüche an. Die Zahl der Personen, die vor der Maßnahme arbeitslos waren, nimmt bei den Männern bis 1983 in absoluten Zahlen und relativ zu allen geförderten männlichen FuU-Teilnehmern zu, bleibt dann bis 1993 relativ zur Gesamtzahl jedoch nahezu konstant. Bei den Frauen ist der Anteil der vorher Arbeitslosen etwas höher und steigt bis 1986 an, erhöht sich aber ab 1986 nur noch proportional mit der Gesamtzahl der Teilnehmerinnen. Ein deutlicher Unterschied zwischen Männern und Frauen besteht auch in *Art und Schulungsziel der Maßnahme* (siehe Schaubilder A1.4 und A1.5). Frauen nehmen überwiegend an Fortbildungen und Umschulungen im Bereich der Dienstleistungsberufe (insbesondere Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe) teil. Männer sind zwar auch in Dienstleistungsberufen stark mit FuU vertreten, aber der größere Anteil befindet sich in FuU-Maßnahmen in Fertigungsberufen (insbesondere Schlosser und Mechaniker).

Die *Beteiligung an FuU nach Altersgruppen* (siehe Schaubilder A1.2 und A1.3) ist fast durchwegs dadurch gekennzeichnet, daß die jüngeren Altersgruppen (20 bis 30 Jahre) sich mit am stärksten unter den Geförderten befinden. Dies trifft für Frauen noch vermehrt zu als für Männer. Ab dem Jahr 1987 tritt jedoch im Vergleich zu den anderen Altersgruppen ein deutlicher Rückgang bei der Gruppe der 20- bis 25-jährigen Personen auf, was jedoch auch auf die Kohortentwicklung zurückgeführt werden könnte. Ältere Erwerbspersonen ab 45 Jahre nehmen nur in geringem Maße an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teil.

Die *regionale Verteilung* der geförderten Personen in FuU spiegelt zum einen die regionale Verteilung der Arbeitslosenquoten (siehe Schaubilder A1.6 bis A1.8), zum anderen aber natürlich auch die regionale Verteilung der Erwerbspersonen wider. Mit Abstand die meisten Teilnehmenden sind in den Landesarbeitsämtern (LAA) Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Baden-Württemberg. Wird die Zahl der Teilnehmenden an FuU auf die Zahl der Erwerbspersonen in den Landesarbeitsamtsbezirken bezogen, so bestehen jedoch immer noch regionale Unterschiede (siehe Graphik A1.1), die im wesentlichen eine relativ starke Beteiligung an FuU in den nördlichen Landesarbeitsamtsbezirken belegen. In Ostdeutschland ist wegen der Kürze der Zeitperiode, in der FuU als Instrument der AAMP eingesetzt wurde, noch kein Trend abzusehen. In den Jahren 1992 und 1993, in denen die höchste Teilnehmerzahl an FuU bestand, waren die meisten Geförderten aus dem LAA Sachsen (knapp 150000 FuU-Teilnehmende in 1992), das sind 30 vH aller Teilnehmenden in den neuen Bundesländern. Bezogen auf die Bevölkerung entspricht dies jedoch keinem überdurchschnittlichen Anteil.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen:

Der Einsatz von ABM ist durch eine leicht stärkere Förderung von Männern gekennzeichnet, in Ostdeutschland hat sich dieses Bild im Jahr 1994 umgekehrt (siehe Schaubild A1.9). Etwa ein Viertel der in ABM beschäftigten Arbeitnehmer in Westdeutschland (im Durchschnitt der Jahre 1978-1994) waren jüngere Arbeitslose unter 25 Jahre. Die Zahl der langfristig Arbeitslosen unter den ABM-Beschäftigten ist seit Beginn der achtziger Jahre sowohl in absoluter, als auch relativer Höhe angestiegen. Im Jahr 1994 waren über 60 vH der ABM-Beschäftigten in Westdeutschland langfristig arbeitslos.

Eine Betrachtung der Teilnahme an ABM *nach Art der Maßnahme* zeigt, daß sowohl in Westdeutschland, als auch in den neuen Bundesländern vergleichsweise viele Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Bereichen Soziale Dienste und Landschaftsschutz (Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau), bzw. Umweltverbesserung geleistet werden (siehe Schaubild A1.10 für Westdeutschland und Spitznagel (1992) für Ostdeutschland). In Ostdeutschland werden auch in den Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur relativ viele Personen in ABM beschäftigt. Etwa 12 vH der im Herbst 1992 in Ostdeutschland beschäftigten Personen in ABM waren in sogenannten Mega-ABM eingesetzt. Diese werden in der Regel mit mehr als 3 Mio. DM von der BA gefördert und beschäftigen jeweils mehr als 150 Personen. Das überwiegende Einsatzfeld solcher Mega-ABM liegt im Bereich der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (etwa 60 vH der Geförderten im Jahr 1992) und im Umweltschutz.

Die *regionale Verteilung* der in ABM Geförderten ist wie bei den FuU-Maßnahmen in Westdeutschland verstärkt in den nördlichen Landesarbeitsamtsbezirken konzentriert (siehe Schaubild A1.11). ABM wurde insbesondere in den Landesarbeitsämtern Schleswig-Holstein/Hamburg und Niedersachsen/Bremen seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt eingesetzt. Dieses Bild besteht auch dann noch, wenn die Zahl der in ABM Beschäftigten in Relation zu der jeweiligen Erwerbsbevölkerung gesetzt wird (siehe Graphik A1.2). Die Landesarbeitsamtsbezirke mit dem stärksten Einsatz von ABM sind gleichzeitig auch jene, in denen die Arbeitslosenquoten seit Beginn der achtziger Jahre in besonderem Maße angestiegen sind. In Ostdeutschland waren zur Zeit des stärksten Einsatzes von ABM die meisten beschäftigten geförderten Arbeitnehmer in den Landesarbeitsamtsbezirken Sachsen-Anhalt/Thüringen und Sachsen.

c) Aktive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

In einer umfassenden Untersuchung aus dem Jahre 1993 hat die OECD die Aktive Arbeitsmarktpolitik einer Reihe von Mitgliedsländern einem Vergleich unterzogen. Dabei wurden die verschiedenen Instrumente der AAMP in einer vergleichbaren Abgrenzung unterschieden in: (1) Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und Serviceleistungen

(Public Employment Services, "PES"), (2) Qualifizierungsmaßnahmen, (3) Maßnahmen für Jugendliche, (4) subventionierte Beschäftigungsformen und (5) Maßnahmen für Behinderte. Unter den 22 betrachteten Ländern befinden sich neben 17 europäischen Ländern auch die USA, Kanada, Japan, Neuseeland und Australien.³

Es ist kaum verwunderlich, daß die institutionellen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten und in der Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern stark variieren. Ebenso sind die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik durchaus verschieden und nur bedingt miteinander vergleichbar. Zum Beispiel werden die direkten Kosten für Arbeitslosigkeit in manchen Ländern nicht nur über eine Arbeitslosenversicherung finanziert, sondern aus mehreren Quellen. In Schweden werden die Kosten für Arbeitslosigkeit sowohl von der Regierung, als auch von der Sozialversicherung und von den Provinzen und Kommunen getragen. Die Ausgaben für AAMP trägt die Zentralregierung. In Österreich dagegen wird die gesamte AAMP von der Arbeitslosenversicherung aufgebracht, jedoch nur zur Hälfte die Zahlungen für Arbeitslose. Die Behörde bzw. Institution, die für Maßnahmen der AAMP verantwortlich ist und die Institution, die die daraus mittelbar und unmittelbar resultierenden Entlastungen bei der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung verbuchen kann, sind nicht immer identisch, woraus sich sowohl Anreiz- als auch Finanzierungsprobleme ergeben können. Die Bundesrepublik befindet sich hier etwa in der Mitte der möglichen Extreme: Etwa zwei Drittel der Ausgaben für den Lebensunterhalt von Arbeitslosen werden vom Budget des Bundes (Arbeitslosenhilfe) und der Bundesanstalt für Arbeit in Form des Arbeitslosengeldes bestritten. Die Bundesanstalt für Arbeit kommt dagegen in voller Höhe für die AAMP auf.⁴

Was die Ausgaben betrifft, so zeigt sich im Vergleich zwischen 1985 und 1990 und im Vergleich zwischen den Ländern, daß sich der Anteil der Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die gesamte Arbeitsmarktpolitik zwischen 0,5 vH (Schweiz) und gut 5 vH (Irland) bewegt, in Deutschland liegt er bei etwa zwei vH. Eine systematische Verbindung zwischen Höhe und Struktur der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und den Arbeitslosenquoten läßt sich aus diesen Zahlen nicht erkennen. Auch die relativen Ausgaben für AAMP als Anteil an den gesamten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik weisen keine gleichförmige Entwicklung auf. Zwar erhöhte sich dieser Anteil bei 13 der 22 Länder, fiel jedoch bei anderen (z.B. Schweden, Norwegen) in der gleichen Periode.

Die sogenannte Aktivitätsrate, definiert als das Verhältnis der Ausgaben für AAMP zu den nicht-aktiven und nur auf Einkommenserhalt ausgerichteten Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit, lag im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1990 bei etwa 33 vH, sie

³ Die OECD verwendet für den Ländervergleich standardisierte Abgrenzungen für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt als auch für die AAMP. Aus diesem Grunde sind die Zahlen auch nur bedingt vergleichbar mit z.B. den Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit wie sie unter 1.a) analysiert wurden.

⁴ Vgl. Schmid (1995), S.82.

variierte jedoch stark in den OECD-Ländern.⁵ Als Extreme gelten Spanien mit einer Aktivitätsrate von nur 19,9 vH und Schweden mit gut 70 vH. Deutschland lag durchwegs über dem Durchschnitt mit über 42 vH.

In fast allen betrachteten Ländern fielen die Arbeitslosenquoten im Zeitraum 1985 bis 1990, die Ausgaben für AAMP zeigen jedoch keine gemeinsame Entwicklung. In der Bundesrepublik Deutschland (und z.B. auch in Frankreich und Griechenland) war eine Verringerung der Arbeitslosenquote mit einem Anstieg der Ausgaben für AAMP verbunden. Offensichtlich haben Länder, deren Ausgaben für AAMP relativ zum BIP sich zu Anfang der achtziger Jahre in durchschnittlicher Höhe bewegten, AAMP ausgeweitet, während sich Länder mit extremen Ausgabenanteilen für AAMP (z.B. intensive AAMP in Schweden, kaum AAMP in Spanien) vermehrt dem Durchschnitt annäherten und ihre Ausgaben für AAMP zurücknahmen (Schweden) bzw. ausweiteten (Spanien). Desweiteren ist im Durchschnitt aller Länder über den Zeitraum 1985 bis 1990 eine steigende Korrelation der Ausgaben für AAMP mit den Arbeitslosenquoten festzustellen.

2. Wirkungen von Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik

In Deutschland ist die AAMP seit über zwanzig Jahren ein fester Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. Wie im Abschnitt 1 beschrieben, hat die BA den Einsatz der wichtigsten Instrumente der AAMP, Fortbildung und Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sowohl im Laufe der Zeit erheblich verstärkt als auch in verschiedenen Bereichen oder Regionen unterschiedlich eingesetzt. Der internationale Vergleich zeigt, daß die BRD mit ihren relativen Ausgaben für AAMP am BIP in der Periode 1985 bis 1990 etwa im Durchschnitt der betrachteten Länder lag. In den letzten Jahren ist dies jedoch sicherlich nicht mehr der Fall, da mit der Wiedervereinigung enorme Mittel für die AAMP und damit für den Transformationsprozeß in den ostdeutschen Arbeitsmarkt geflossen sind. Angesichts der Höhe der Ausgaben und der immer drängender werdenden Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist natürlich die Frage nach möglichst wirksamen Instrumenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu stellen. Die folgenden makro- und mikroökonomischen Überlegungen, insbesondere die Darstellung der methodischen Probleme und die Vorstellung einiger Evaluationsstudien und deren Ergebnisse sollen die Ansatzpunkte für eine Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen Aktiver Arbeitsmarktpolitik geben.

⁵ S.a. Schmid (1995), S. 79 ff.

a) Makroökonomische Wirkungen von Aktiver Arbeitsmarktpolitik

Im Mittelpunkt einer makroökonomischen Analyse stehen die Auswirkungen von AAMP auf die gesamtwirtschaftlichen Variablen Lohnniveau und Beschäftigung. Dabei können jeweils einige Wege genannt werden, über die Löhne und Beschäftigung bei einer Ausweitung der AAMP beeinflusst werden.⁶

Wirkungen auf die Lohnsetzung

Eine erste Hypothese geht davon aus, daß der verstärkte Einsatz von Instrumenten der AAMP auch entmutigte Erwerbspersonen motiviert, wieder in das Arbeitsleben einzutreten bzw. das Abgleiten von gerade entlassenen Erwerbspersonen in die Stille Reserve verhindert. Aus diesem Grunde erhöht sich die Zahl der um einen Arbeitsplatz konkurrierenden Arbeitsanbieter und die individuelle (Wieder-) Beschäftigungswahrscheinlichkeit sinkt. Dieser zusätzliche Druck kann dann zu einer Mäßigung bei Lohnforderungen führen und somit das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau *ceteris paribus* senken, bzw. zu dessen verminderter Erhöhung beitragen.

Gegenläufig dazu wirkt ein zweiter Effekt, der sich auf eine Art Versicherungsgedanken stützt. Die Ausweitung von AAMP erhöht die Wahrscheinlichkeit für Arbeitnehmer, im Falle eines Arbeitsplatzverlustes durch ein Programm der AAMP abgefangen zu werden und damit z.B. den Verfall von Humankapital zu verlangsamen oder der Stigmatisierung durch Arbeitslosigkeit zu entgehen. Der Wohlfahrtsverlust, der durch Arbeitslosigkeit entsteht, wird reduziert. Dadurch, daß das Risiko, endgültig beschäftigungslos zu werden, sinkt, vermindert sich auch die Zurückhaltung bei Lohnforderungen. Genauso kann angeführt werden, daß die durch die AAMP entstehende zusätzliche Absicherung bei Arbeitsplatzverlusten die Tarifvertragsparteien bei Lohnverhandlungen davon abhalten kann, zurückhaltende und beschäftigungsfördernde Lohnzuwächse zu vereinbaren.

Schließlich wird angeführt, daß AAMP zu einer Verbesserung der sogenannten *matching*-Effizienz führen kann, d.h. zum effektiveren Zusammenkommen von offenen Stellen und Arbeitssuchenden. Dies wird dadurch begründet, daß die Teilnahme an Programmen der AAMP zu aktiverem Suchverhalten der Teilnehmenden beitragen oder die Bereitschaft und Fähigkeit der Teilnehmenden zu regelmäßigem Arbeiten signalisieren kann. Arbeitsnachfrager, die eine Stelle besetzen wollen, müssen dadurch nicht so hohe Lohnangebote für eine Selektion der "besseren" Bewerber machen, wenn sie ehemalige Teilnehmer von AAMP rekrutieren. Allerdings kann gegen dieses Argument auch angemerkt werden, daß die Teilnahme an AAMP auch zu verminderter Suchintensität der Teilnehmenden während des Programms führen kann.

⁶ S.a. Calmfors/Skedinger (1995), OECD (1993) und Calmfors (1994).

Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage

Eine Hypothese, wie eine Ausweitung der AAMP auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen wirken kann, ist, daß insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Computer-Lehrkurse), aber auch arbeitsplatzschaffende Maßnahmen wie ABM technischen Fortschritt vorantreiben können, der die Arbeitsproduktivität und damit die Arbeitsnachfrage erhöht. Allerdings ist diese Wirkungskette nicht zwingend, da die Effekte von technischem Fortschritt auf die Arbeitsnachfrage keineswegs eindeutig sind. Technologischer Fortschritt kann sowohl komplementär zum Inputfaktor Arbeit sein als auch substitutiv. Aus einer Vielzahl von Studien zu dieser Frage ist die Tendenz erkennbar, daß zwar eine komplementäre Beziehung zwischen technologischem Wandel und hoch qualifizierten Arbeitskräften besteht, aber gleichzeitig die Beziehung zwischen technologischem Fortschritt und niedrig qualifizierter Arbeit substitutiv ist (in anderen Worten: je stärker der technische Fortschritt ist, umso mehr qualifizierte und umso weniger unqualifizierte Arbeitskräfte werden von den Firmen nachgefragt).

Analog zu den Wirkungen auf die Lohnsetzung, kann AAMP die matching-Effizienz der Arbeitsnachfrage verbessern, d.h., die Schwierigkeit, offene Stellen zu besetzen, wird geringer. Freie Stellen können schneller wiederbesetzt werden, was die Kosten senkt und zu weiteren offenen Stellen führen kann. Jedoch auch hier gilt die Einschränkung, daß die tatsächliche Wirkung von AAMP auf die matching-Effizienz nicht eindeutig festgestellt werden kann.

Ein sehr schwerwiegender Einwand insbesondere gegen öffentliche, arbeitsplatzschaffende Maßnahmen (ABM) ist, daß dadurch private Arbeitsplätze verdrängt werden und der Nettoeffekt auf die reguläre privatwirtschaftliche Beschäftigung sogar negativ sein kann. In der Regel werden dazu drei Möglichkeiten der Verdrängung angeführt, die in der angelsächsischen Literatur "Dead-Weight-", "Substitutions-" und "Displacement"-Effekt genannt werden. Der Dead-Weight-Effekt beschreibt die Möglichkeit, daß ein Arbeitsplatz subventioniert wird, der auch ohne diese Subvention besetzt worden wäre (dies mag genauso auch für öffentliche Arbeitgeber, z.B. Gemeinden gelten). Der Substitutionseffekt tritt auf, wenn Arbeitgeber Stellen für Personen aus einer Zielgruppe der AAMP anbieten, die sie normalerweise für nicht-förderungswürdige Personen angeboten hätten. Dadurch werden Arbeitnehmer gegeneinander ausgetauscht, die gesamte Beschäftigung jedoch nicht beeinflußt. Und schließlich beschreibt der Displacement-Effekt eine Situation, in der die öffentliche Subvention von Arbeitsplätzen es einem Arbeitgeber erlaubt, seine Beschäftigung auf Kosten der Beschäftigung in einem anderen Betrieb, der diese Förderung nicht erhält, auszudehnen. Auch hier kann der Nettoeffekt auf die Beschäftigung Null oder sogar negativ sein.

Empirische Evidenz zu den makroökonomischen Wirkungen der AAMP

In der OECD-Studie von 1993 wurden sowohl ein Überblick über existierende empirische Untersuchungen bezüglich der Wirkung von AAMP gegeben, als auch eigene Schätzungen vorgestellt. Desweiteren gibt es einige neuere Arbeiten, die unter anderem auch die Bundesrepublik Deutschland miteinschließen.⁷ Die empirischen Untersuchungen beziehen sich auf die Schätzung von Beschäftigungs- und Lohnfunktionen. Die jeweils interessierende Variable wird mit Hilfe von ökonometrischen Verfahren durch verschiedene Faktoren zu erklären versucht, wobei der Erklärungsbeitrag und die Wirkungsrichtung von AAMP - in der Regel werden aus Mangel an geeigneten anderen Datengrundlagen die Ausgaben als die AAMP beschreibende Variablen betrachtet - im Zentrum der Analyse stehen. Probleme bei dieser makroökonomischen Evaluation liegen einerseits in der Endogenität der AAMP, die ja nicht nur auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Beschäftigung wirkt, sondern auch durch solche beeinflusst wird, und andererseits in der nur bedingten Vergleichbarkeit der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern.

Das Endogenitätsproblem bezieht sich auf die mit dem ökonometrischen Ansatz verbundene Annahme der Exogenität der Regressoren mit der abhängigen Variable. Anders ausgedrückt: die Schätzung z.B. einer Beschäftigungsfunktion erfordert die Annahme, daß die Ausgaben für Maßnahmen der AAMP zwar die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung eines Landes beeinflussen mögen, daß aber eine umgekehrte Beziehung, also daß die Ausgaben für AAMP durch die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung motiviert sein könnten, nicht existiert. Andernfalls müßte ein interdependentes Gleichungssystem geschätzt werden, das auch die AAMP endogen erklärt. Obwohl dieses Problem der Endogenität in den entsprechenden Studien fast immer angesprochen wird, ist eine methodisch befriedigende empirische Analyse bisher ausgeblieben.⁸ Die bei den existierenden empirischen Untersuchungen meistverwendeten Auswege zur Umgehung des Endogenitätsproblems, bestehen darin, durchschnittliche Effekte für mehrere Länder und über mehrere Jahre zu schätzen (sog. Länder-Querschnitts-Schätzungen), oder die Variable für AAMP zu instrumentieren (d.h. mit bekannterweise exogenen Variablen die Indikatorvariable für AAMP möglichst vollständig zu charakterisieren und zu ersetzen). Die erstere Vorgehensweise hat allerdings den gravierenden Nachteil, daß die Zahl der Beobachtungen und damit auch der Freiheitsgrade sehr gering ist und bei der zweiten Strategie fehlen in der Regel eine ausreichende Zahl geeigneter Instrumente. Die im folgenden zusammengestellten Resultate sind deshalb stets unter diesen Gesichtspunkten zu betrachten, ebenso sollten politische Schlußfolgerungen daraus nur mit großer Vorsicht gezogen werden!

⁷ Siehe z.B. Kraft (1994) und Schmid (1995).

⁸ Eine für dieses Gutachten ursprünglich vorgesehene ökonometrische Untersuchung mußte auch gerade wegen dieser methodischen Probleme und dem damit verbundenen Aufwand (Formulierung eines Modells, Sammlung entsprechend disaggregierter Zeitreihen) zurückgestellt werden.

Neuere Arbeiten über die Wirkungen der AAMP auf die Beschäftigung und das Lohnniveau sind von der OECD (1993) zusammengefaßt worden. Zudem schätzt die OECD den Effekt der Ausgaben für AAMP auf die Beschäftigung und das Lohnniveau für den Zeitraum 1985 bis 1990 für 21 OECD-Länder selbst. In der OECD-eigenen Schätzung für die Beschäftigungswirkungen besagt die zugrundeliegende Hypothese für eine positive Wirkung von AAMP auf die Beschäftigung, daß der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Wachstum in Ländern mit verstärktem Einsatz von AAMP höher sein sollte als in solchen Ländern, die nur wenig für AAMP ausgeben. Diese Überlegung stützt sich auf die Hypothese, daß AAMP die matching-Effizienz bei der Arbeitsplatzbesetzung verbessern, die Produktivität der Arbeitskräfte erhöhen und die Aktivität von Arbeitslosen auf einem höheren Niveau erhalten kann. In einer ersten, sehr unspezifizierten, Schätzung wird diese Hypothese widerlegt. Es zeigt sich, daß die Wachstumsraten der Gesamtausgaben für AAMP einen negativen Einfluß auf das Wachstum der Beschäftigung haben. Werden diese Ausgaben unterteilt in Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen (training) einerseits und Ausgaben für Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten und administrative Ausgaben (public employment services) andererseits und getrennte Schätzungen für diese Variablen durchgeführt, so ergeben sich auch dort jeweils negative Effekte. Erklärt werden diese Ergebnisse dadurch, daß Regierungen die Ausgaben für AAMP antizyklisch einsetzen, d.h. verstärkt Maßnahmen für AAMP in Zeiten der Rezession finanzieren und vermindert im Laufe von Boomphasen. Die mit der realen Wachstumsrate des BIP interagierten Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen weisen dagegen einen positiven Einfluß auf die Beschäftigung auf. Dies deutet wiederum darauf hin, daß - ceteris paribus - in Ländern mit hohen Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen ein höheres reales BIP-Wachstum auch höhere Wachstumsraten in der Beschäftigung bewirkt. Die von der OECD abgeleiteten Ergebnisse sind jedoch nur in eingeschränktem Maße glaubhaft und deutlich interpretierbar, leiden sie doch auch unter dem nicht gelösten Endogenitätsproblem der AAMP. Auch die Vorgehensweise, die Endogenität der Indikator-Variable für AAMP mit Hilfe einer Instrumentierung zu umgehen, konnte in diesem Rahmen aus Mangel an geeigneten Instrumenten nicht gewählt werden.

Die empirischen Resultate für die Wirkungen der AAMP auf die Lohnhöhe sind ambivalent. So fand Calmfors (1991) für Schweden einen lohnsteigernden und damit private Arbeitsplätze verdrängenden Effekt der AAMP. Für Qualifizierungsmaßnahmen fand Forslund (1992) lohnenkende Effekte der AAMP. Die OECD selbst kam für die untersuchte Periode von 1985 bis 1990 zu dem Ergebnis, daß in der Mehrheit der Länder die Ausgabenhöhe der AAMP einen moderaten, also lohnenkenden Effekt auf die Lohnhöhe besitzt, so zum Beispiel auch in Deutschland oder in Schweden. In einigen Ländern ist dieser Effekt insignifikant (z.B. in Belgien, Finnland und Frankreich) und nur in zwei Ländern trägt AAMP signifikant zu höheren Löhnen bei (Spanien und Irland). Bei der Analyse der Wirkungen der Zahl der Teilnehmenden (in Relation zu den Erwerbs-

personen) auf die Lohnhöhe konnte die OECD nur auf die Untersuchung von drei Ländern (Frankreich, Deutschland und Schweden) für den Zeitraum 1973-88 zurückgreifen. Dabei wurden keine signifikanten Wirkungen auf die Lohnhöhe gefunden.

In einer neueren Studie von Kraft (1994) werden Länder-Querschnitts-Schätzungen über den Zeitraum 1973 bis 1988 für die Länder Österreich, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Schweden und die USA durchgeführt. Kraft schätzt ein simultanes Gleichungsmodell mit den endogenen Variablen Beschäftigungs- und Lohnniveau und untersucht dabei die Effekte von Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf diese beiden Größen. Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik werden unterteilt in Ausgaben für Passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und -hilfe je Arbeitslosen) und Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben für FuU, ABM, Vermittlungsdienste und Lohnsubventionen je Erwerbsperson). Kraft findet einen negativen Einfluß der Ausgaben für PAMP auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und einen positiven Effekt der Ausgaben für AAMP. Daraus zieht Kraft die Schlußfolgerung, daß die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik hin zu einer verstärkten Förderung der aktiven Maßnahmen und weg von passiven Maßnahmen umstrukturiert werden sollen. Die Ergebnisse für die Lohngleichung sind bei Kraft nicht eindeutig und lassen keine Aussagen bzgl. der Effekte von Arbeitsmarktpolitik auf das Lohnniveau zu.

Einen etwas anderen Weg zur Abschätzung der Wirkungen von AAMP geht Schmid (1995). Er untersucht, ob sich im Zeitraum 1974 bis 1989 die matching-Effizienz durch AAMP in den Ländern Frankreich, Deutschland und Schweden verbessert hat. Die Vorgehensweise besteht in der Schätzung einer modifizierten Beveridge-Kurve. Üblicherweise setzt die Beveridge-Kurve die Quote der offenen Stellen mit der Arbeitslosenquote in Beziehung. Schmid erweitert die abhängige Variable "Arbeitslosenquote" um die Quote der in Maßnahmen der AAMP sich befindlichen Personen (relativ zu den Erwerbspersonen). Es zeigt sich, daß in Frankreich die Berücksichtigung der AAMP eine Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve (dies entspricht einer Verringerung der matching-Effizienz) wohl vermindern, aber nicht verhindern konnte. In Deutschland ist dieser positive Effekt der AAMP etwas stärker, und in Schweden konnte die AAMP die Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve vollends konterkarieren.

Die Ergebnisse aus den empirischen Untersuchungen für die Wirkungen der AAMP auf Lohnhöhe und Beschäftigung sind nicht eindeutig. Effekte der AAMP auf die Lohnhöhe lassen sich zwar in einigen Studien feststellen (lohnsteigernde Wirkung der schwedischen AAMP bei Calmfors (1991) und lohnsenkende Effekte der schwedischen Qualifizierungsprogramme bei Forslund (1992)), jedoch sind die meisten dieser Studien für Schweden durchgeführt worden und lassen sich nicht grundsätzlich verallgemeinern zumal die OECD in ihrer Länderstudie zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen kommt. Aus den Studien über die Wirkung der AAMP auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung lassen sich ebenfalls keine eindeutigen Effekte ziehen. Die OECD (1993)

kommt in ihrer Untersuchung zu negativen Beschäftigungseffekten; das Ergebnis ist jedoch in großem Maße durch methodische Probleme anzuzweifeln. Kraft (1994) kommt zwar zu recht klaren positiven Beschäftigungswirkungen, hat jedoch ebenfalls das Endogenitätsproblem der AAMP bei seinen Schätzungen nicht vollends berücksichtigt. Allerdings bestätigt Schmid (1995) in seiner Studie für Frankreich, Deutschland und Schweden eine positive Wirkung der AAMP auf die matching-Effizienz auf dem Arbeitsmarkt. Die hier vorgestellten Ergebnisse lassen sich somit nur unter Berücksichtigung der noch ungelösten methodischen Probleme interpretieren und sollten mit Vorsicht betrachtet werden. Arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen daraus zu ziehen wäre voreilig. Die ergänzende Betrachtung und Untersuchung der Wirkungen von AAMP mit Hilfe von Individualdaten ist hierbei erforderlich.

b) Wirkungsanalyse auf der Mikroebene: methodische Probleme

Für eine Wirkungsanalyse der AAMP auf der Individualebene beispielsweise in Form der Unterstützung von Fortbildung und Umschulung von Arbeitnehmern (FuU) oder ABM müssen zuerst sinnvolle Maßstäbe zur Beurteilung des Erfolges solcher Maßnahmen entwickelt werden. Erstens muß Klarheit über die Zielsetzung bestehen. Zweitens sollte die entsprechende Maßnahme die richtigen Personen erreichen (Zielgruppenorientierung). Drittens ist zu überprüfen, ob sich die Arbeitsmarktsituation der Maßnahmeteilnehmer kausal durch Teilnahme an der Maßnahme verbessert (Erfolgskriterium im engeren Sinn). Und schließlich ist viertens zu fragen, ob der Erfolg der Maßnahme die entsprechenden Kosten rechtfertigt.

Als Zielsetzungen der AAMP werden oft die Hilfe für Problemgruppen am Arbeitsmarkt oder eine allgemeine Verbesserung des Ausbildungsstandes der Arbeitnehmer genannt, letzteres z.B. wenn infolge eines Strukturwandels in der Volkswirtschaft alte Qualifikationen nicht mehr benötigt werden. Unterschiedliche Zielsetzungen lassen sich natürlich nicht immer klar voneinander trennen, können aber zu unterschiedlichen Zielgruppenorientierungen führen. Beispielsweise wurde in der Anfangsphase des Transformationsprozesses in Ostdeutschland eher eine Verbesserung der Qualifikation aller Arbeitnehmer angestrebt, um den Übergang zu erleichtern, während nach dem Auftreten massiver Arbeitslosigkeit⁹ sich der Schwerpunkt auf die Hilfe für Problemgruppen verlagerte, d.h. arbeitslose Arbeitnehmer mit geringen Wiederbeschäftigungschancen wurden zur Hauptzielgruppe der AAMP. Auch für Westdeutschland haben sich solche Verschiebungen der Zielsetzungen von AAMP ergeben, allerdings über einen längeren Zeitraum hinweg. Während Zeiten der Vollbeschäftigung ging es oft um die Verbesserung der Qualifikation von beschäftigten Arbeitnehmern, um den Faktor Arbeit den Anforderungen im Wachstumsprozeß anzupassen. Als sich jedoch eine hohe Sockelarbeitslosigkeit

⁹ Vgl. Franz (1993).

keit infolge der beiden Ölpreisschocks entwickelte, standen mehr und mehr die Problemgruppen am Arbeitsmarkt für die AAMP im Vordergrund. Schließlich können sich aus unterschiedlichen Zielen der AAMP und damit verbundenen unterschiedlichen Zielgruppenorientierungen unterschiedliche Kriterien ergeben, anhand derer der Erfolg der AAMP abzulesen ist.

Als Erfolgskriterien zur Beurteilung aktiver Arbeitsmarktpolitik werden meist Beschäftigung, Entlohnung und Dauerhaftigkeit der Beschäftigung nach Maßnahmenteilnahme genannt. Bei Problemgruppen am Arbeitsmarkt soll insbesondere die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. Für die erste Phase des Transformationsprozesses in Ostdeutschland kann beispielsweise die Höhe des Verdienstes als Erfolgsindikator für eine Maßnahme der AAMP für einen permanent beschäftigten Arbeitnehmer herangezogen werden, während für die zweite Phase nach Auftreten massiver Arbeitslosigkeit bei den Problemgruppen am Arbeitsmarkt eher die Wiederbeschäftigungschance eines Arbeitslosen zu berücksichtigen ist.

Bei der Schätzung der Effekte von AAMP auf Beschäftigung und Entlohnung nach Maßnahmenteilnahme treten schwierige methodische Probleme auf. Typischerweise läßt ein rein deskriptiver Vergleich der Arbeitsmarktsituation von Teilnehmern und Nichtteilnehmern an vergangenen Maßnahmen der AAMP keine kausale Interpretation des Erfolges zu. Bei unserer empirischen Wirkungsanalyse in Abschnitt 2c) verwenden wir die umfangreichen Daten des Arbeitsmarktmonitors Ost, der in Abschnitt 2c und im Anhang weiter beschrieben ist. Die Tabellen A2.3 und A2.4 im Anhang 2 liefern eine Fülle deskriptiver Statistiken aus dem Arbeitsmarktmonitor Ost.

Beispielsweise betrug in Ostdeutschland insgesamt im März 1991 die durchschnittliche Beschäftigungsquote von früheren Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen (QS), die während der Zeit der Qualifizierungsmaßnahme durch Unterhaltsgeld nach dem AFG gefördert wurden (QS-P-AFG), 47,4vH. Die gleiche Größe betrug im Mai 1992 42,9vH und im November 1993 53,2vH. Zum Vergleich betrug die Beschäftigungsquote für die "Kontrollgruppe", d.h. die Gruppe von Personen im Arbeitsmonitor Ost, die während des gesamten Erhebungszeitraumes an keiner Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen, im März 1991 87,8vH, im Mai 1992 82,5vH und im November 1993 82,4vH. Das heißt, die Beschäftigungshäufigkeit für Teilnehmer an QS, war nach Teilnahme an QS typischerweise um bis zu 40vH niedriger als für Personen, die nie an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben. Ähnliche Unterschiede finden sich auch, wenn man die Stichprobe nach Männern und Frauen unterteilt, siehe Tabelle A2.4 im Anhang 2, weil man beispielsweise festgestellt hat, daß Frauen unter Teilnehmern an QS-AFG überrepräsentiert sind und wiederum Frauen insgesamt niedrigere Beschäftigungshäufigkeiten als Männer aufweisen.

Aus den genannten Zahlen läßt sich jedoch nicht schließen, daß die Teilnahme an einer QS die Beschäftigungswahrscheinlichkeit verringert, denn es müßte für diese Personen der Vergleich erfolgen zwischen der Situation nach Teilnahme an einer QS und der hypothetischen Situation des Teilnehmers, falls er nicht an einer QS teilgenommen hätte. Es liegt in der Natur der Sache, daß diese zweite hypothetische Situation nicht beobachtbar ist. Das zentrale Evaluationsproblem besteht nun darin, für den beobachteten Wert des Erfolgskriteriums für Maßnahmen der AAMP (sprich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmern an früheren QS im obigen Beispiel) als Vergleichsbasis den entsprechenden Wert des Erfolgskriteriums in der hypothetischen Situation der Nichtteilnahme an der Maßnahme der AAMP (sprich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit in der hypothetischen Situation des Teilnehmers, falls er nicht an einer QS teilgenommen hätte) zu schätzen. Nur ein Vergleich dieser beiden Situationen erlaubt eine fundierte Aussage über den Erfolg von Maßnahmen der AAMP. Liegt der geschätzte Wert des Erfolgskriteriums in der hypothetischen Situation der Nichtteilnahme unterhalb des beobachteten Wertes bei Teilnahme, dann kann auf einen Erfolg der Maßnahme der AAMP geschlossen werden. Im umgekehrten Fall, d.h. bei Gleichheit oder Überschreiten ist daher auf einen Nichterfolg der Maßnahme der AAMP zu schließen.

Bei der Bewertung von Maßnahmen der AAMP ist zu berücksichtigen, daß beispielsweise aufgrund der Zielgruppenorientierung der AAMP Teilnehmer sich stark aus Problemgruppen rekrutieren und deshalb deren hypothetische Arbeitsmarktsituation bei Nichtteilnahme anders ist als es der Durchschnitt für die Nichtteilnehmer darstellt. Es liegt typischerweise eine sogenannte Selektionsverzerrung vor, würde man die Nichtteilnehmer als Kontrollgruppe für die Teilnehmer verwenden, um den Erfolg der Maßnahme im Vergleich festzustellen. Ziel der Evaluation ist es, eine Kontrollgruppe zu finden bzw. zu definieren, so daß das Erfolgskriterium für die Kontrollgruppe eine adäquate Schätzung des (durchschnittlichen) Erfolgskriteriums für die Teilnehmergruppe im hypothetischen Fall der Nichtteilnahme darstellt (sprich in unserem obigen Beispiel, daß eine Gruppe von Nichtteilnehmer gefunden wird, deren durchschnittliche Beschäftigungshäufigkeit der hypothetischen Beschäftigungshäufigkeit der Teilnehmer an QS bei Nichtteilnahme entspricht). Eine adäquate Kontrollgruppe liegt vor, falls sich die Personen in der Kontrollgruppe den Teilnehmern gleichen und zwar sowohl in den beobachtbaren, wie auch den nichtbeobachtbaren Charakteristika, die einen Einfluß auf das relevante Erfolgskriterium aufweisen. Umgekehrt kann Selektionsverzerrung bezüglich beobachtbarer und bezüglich nichtbeobachtbarer Variablen vorliegen,¹⁰ d.h. die verwendete Kontrollgruppe kann bezüglich beobachtbarer oder bezüglich nichtbeobachtbarer Variablen keine mit den Teilnehmern vergleichbare Gruppe sein und damit keine adäquate Schätzung der hypothetischen Situation bei Nichtteilnahme ermöglichen. Um es noch einmal auf den Punkt zu bringen: Eine kausale Analyse des Erfolges von

¹⁰ Vgl. Heckman und Hotz (1989) oder Fitzenberger und Prey (1995).

AAMP muß eine adäquate Kontrollgruppe finden, deren Arbeitsmarktsituation eine gute Schätzung dafür darstellt, wie die Situation für Teilnehmer gewesen wäre, hätten sie nicht an der Maßnahme teilgenommen.

Stellt nun in unserem obigen Beispiel der Evaluation von QS die sogenannte "Kontrollgruppe" in Tabelle A2.2 im Anhang 2, d.h. die Gruppe der Personen im Arbeitsmarktmonitor Ost, die während des Beobachtungszeitraumes an keiner QM teilgenommen haben, eine adäquate Kontrollgruppe für die Teilnehmer an QS dar? Anhand der deskriptiven Statistiken in Tabelle A2.3 im Anhang 2 ist dies unserer Ansicht nach zu verneinen. Eine Möglichkeit, dies zu untersuchen, ist, die Beschäftigungshäufigkeiten beider Gruppen vor Teilnahme der Teilnehmer an QS zu vergleichen. Die Idee eines solchen Tests, der beispielsweise von Heckman und Hotz (1989, "HH"), als Pre-Programme-Test für ökonometrische Schätzungen sehr stark propagiert wird und der in abgewandelter Form in Fitzenberger und Prey (1995) und Lechner (1995) Anwendung findet, besteht darin, daß für eine adäquate Kontrollgruppe das Erfolgskriterium Beschäftigungshäufigkeit sich nicht von dem der Teilnehmer vor Teilnahme unterscheiden darf, sprich, vor Teilnahme sollen Teilnehmer und Kontrollgruppe gleich sein. In diesem Fall ist es plausibel, daß die Nichtteilnehmer eine gute Schätzung des Erfolgskriteriums der Teilnehmer bei Nichtteilnahme ermöglichen. Umgekehrt ist bei Ungleichheit vor Teilnahme davon auszugehen, daß sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in relevanten Charakteristika bezüglich der Beschäftigungshäufigkeit unterscheiden und damit die Nichtteilnehmer keine adäquate Kontrollgruppe darstellen können. Tabelle A2.3 im Anhang 2 zeigt nun, daß beispielsweise die Beschäftigungshäufigkeiten der zukünftigen Teilnehmer an QS, die dann während der Zeit der Qualifizierungsmaßnahme nach dem AFG gefördert werden (QS-HH-AFG), deutlich unterhalb der Beschäftigungshäufigkeiten für die Gruppe der Nichtteilnehmer liegen. Die Zahlen für Ostdeutschland sind für QS-HH-AFG 80,9vH im März 1991, 51,3vH im Mai 1992 und 35,7vH im November 1993 während sich für die "Kontrollgruppe" der Nichtteilnehmer 87,8vH im März 1991, 82,5vH im Mai 1992 und 82,4vH im November 1993 ergibt. Die Beschäftigungshäufigkeiten der Personen, für die eine nach dem AFG geförderte QS unmittelbar bevorsteht (QS-SHH-AFG) sind sogar im Durchschnitt noch niedriger. Nach diesem Vergleich ist klar, daß die Teilnehmer an AFG-geförderten QS keine Zufallsauswahl der Nichtteilnehmer an QM darstellen und umgekehrt, daß somit die "Kontrollgruppe" der Nichtteilnehmer in Tabelle A2.2 im Anhang 2 keine adäquate Kontrollgruppe darstellen kann. Dies bestätigt sich im übrigen auch in der ökonometrischen Analyse in Abschnitt 2.c).

Tabelle A2.3 im Anhang 2 beinhaltet eine Aufschlüsselung von beobachtbaren Variablen nach Teilnehmern an QM, zukünftigen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Beispielsweise sind unter den Teilnehmern an AFG-geförderten QS die Frauen überrepräsentiert (vgl. Tabelle A2.4 im Anhang 2, wo Beschäftigung und Verdienst nach Männern und Frauen aufgeschlüsselt ist), das Durchschnittsalter und dessen Standardabweichung

sind beide unterdurchschnittlich hoch, ebenso das Einkommen, falls beschäftigt. Überrepräsentiert sind Absolventen einer Fachschule und Absolventen einer Hochschule, allerdings mit im Zeitablauf abnehmendem Ausmaß. Umgekehrt nimmt beispielsweise der Anteil der Facharbeiter und der Personen ohne Abschluß im Zeitablauf zu. Diese Feststellungen reflektieren natürlich die Zielgruppenorientierung der AAMP bei der Maßnahme QS. Auch sind die Zahlen konsistent mit der oben skizzierten Änderung der Ausrichtung der AAMP in Ostdeutschland nach Auftreten massiver Arbeitslosigkeit infolge des Transformationsprozesses. Festzuhalten bleibt, daß in diesem Beispiel die Gruppe der Nichtteilnehmer keine adäquate Kontrollgruppe darstellt, zu einem weil sie sich in beschäftigungsrelevanten beobachtbaren Charakteristika von den Teilnehmern an AFG-geförderter QS unterscheidet, zum anderen weil sich ihre Beschäftigungshäufigkeiten von der der Teilnehmer vor Teilnahme unterscheidet (HH-Pre-Programme-Test).

Mit den Informationen in Tabelle A2.3 im Anhang 2 lassen sich analoge Überlegungen auch für die drei anderen Typen an QM anstellen, QS, die nicht nach dem AFG gefördert wurden (QS-NAFG), Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb (QB), die während der Zeit der Qualifizierungsmaßnahme nach dem AFG gefördert wurden (QB-AFG), und QB, die nicht nach dem AFG gefördert wurden (QS-NAFG). Festzuhalten bleibt, daß die Teilnehmer AFG-geförderter QM (QS-AFG und QB-AFG) vor Teilnahme im Vergleich zu Nichtteilnehmern unterdurchschnittlich hohe Beschäftigungshäufigkeiten und unterdurchschnittlich hohe Verdienste aufweisen (Ausnahme ist QB-HH-AFG in Welle 7 für Ostdeutschland insgesamt, allerdings beruht die Zahl nur auf einer Person und kann daher vernachlässigt werden), während umgekehrt Teilnehmer an nicht nach dem AFG geförderten QM (QS-NAFG und QB-NAFG) im Vergleich zu Nichtteilnehmern überdurchschnittlich hohe Beschäftigungshäufigkeiten und überdurchschnittlich hohe Verdienste aufweisen. Auch hier zeigt sich im Vergleich die Zielgruppenorientierung der AAMP in Ostdeutschland auf die Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die sich im Zeitablauf noch verstärkt hat. Diese Ergebnisse für Teilnehmer AFG-geförderter Maßnahmen entsprechen den Erfahrungen in den USA mit staatlichen Qualifizierungsprogrammen (Training Programs).¹¹

Die Evaluationsliteratur diskutiert zwei Ansätze für das Problem der adäquaten Kontrollgruppe.¹² Ein Lager, beispielsweise Card und Sullivan (1988), ist der Ansicht, daß nur kontrollierte Experimente, bei denen aus einer Gruppe von sonst gleichen Personen Teilnehmer und Nichtteilnehmer völlig zufällig gezogen werden, zu adäquaten Kontrollgruppen von Nichtteilnehmern führen. Ein zweites Lager hält den Einsatz von ökonomischen und statistischen Methoden bei Vorliegen von nichtexperimentellen Daten

¹¹ Vgl. Ashenfelter und Card (1985) und Card und Sullivan (1988).

¹² Vgl. die Übersicht in Björklund (1989).

für aussichtsreich, um für die Selektionsverzerrung zu kontrollieren, vgl. Heckman und Hotz (1989).

Kontrollierte Experimente werden von einem Großteil der Evaluationsliteratur als die überlegene Basis für Evaluationen angesehen.¹³ Jedoch abgesehen davon, daß nach unserem Kenntnisstand für die Evaluierung der AAMP in Deutschland keine Ergebnisse von solchen Experimenten vorliegen, gibt es auch Autoren, die Experimenten eine a priori Überlegenheit absprechen, vgl. Heckman und Smith (1995). Die letztgenannte Arbeit zeigt, daß auch bei real durchgeführten Experimenten Verzerrungen insbesondere bei der Kontrollgruppe entstehen können. Beispielsweise kann es zu einer sogenannten Substitutionsverzerrung (Substitution Bias) kommen, wenn Mitglieder der Kontrollgruppe, denen zufällig die Teilnahme an der untersuchten Maßnahme verweigert wird, sich auf anderem Wege - beispielsweise über andere Träger - Zugang zu ähnlichen Maßnahmen schaffen. Ein solcher Anreiz würde insbesondere dann bestehen, wenn es sich um Maßnahmen für Problemgruppen handelt. Allerdings haben die Überlegungen zur Durchführung adäquater kontrollierter Experimente auch die statistische Evaluation auf Basis nichtexperimenteller Daten stark befruchtet, so z.B. den in Lechner (1995) propagierten Matching-Ansatz als Alternative zum ökonometrischen Ansatz der Schätzung der möglichen Selektionsverzerrung. Im folgenden Abschnitt werden wir Ergebnisse einer Evaluationsstudie für Ostdeutschland insgesamt und für Sachsen bezüglich des Erfolges der schon mehrfach erwähnten QM skizzieren. Dabei wird auf Basis nicht-experimenteller Daten mit Hilfe ökonometrischer Methoden versucht, das Kontrollgruppenproblem zu lösen. Wir werden dann unsere Vorgehensweise und Ergebnisse mit anderen Arbeiten vergleichen, insbesondere mit dem erwähnten Matching-Ansatz in Lechner (1995).

c) Wirkungsanalyse auf der Mikroebene am Beispiel von Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland und insbesondere in Sachsen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse einer Evaluation der Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen (QM) in Ostdeutschland insgesamt und in Sachsen berichtet. Die Untersuchung basiert auf dem Arbeitsmarktmonitor Ost (AMM), einer umfangreichen repräsentativen Panelerhebung für Ostdeutschland, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit ab November 1990 in unregelmäßigen Abständen bis zum November 1994 insgesamt achtmal erhoben wurde. Zielsetzung bei der Erhebung dieses Datensatzes war es, frühzeitige Informationen über die Auswirkungen des Transformationsprozesses auf den Arbeitsmarkt zu einer Zeit zu erhalten, als die offizielle Arbeitsmarktstatistik nach westdeutschem Muster noch nicht (vollständig) verfügbar war. Die Teilstichprobe des AMM, die wir für unsere Untersuchung verwenden, umfaßt 8751 Personen für Ost-

¹³ Vgl. Björklund (1989).

deutschland insgesamt. Der Datensatz leidet unter starker Panelmortalität über die acht Befragungen (Wellen). Beispielsweise gaben weniger als 50vH der Personen, die in Welle 1 (November 1990) einen gültigen Fragebogen abgegeben hatten, auch in Welle 8 (November 1994) einen gültigen Fragebogen ab. Weitere Informationen zu dem Datensatz finden sich im Anhang 2 und den dort genannten Quellen.

In Ermangelung experimenteller Daten ist unsere Wirkungsanalyse auf einen ökonometrischen Ansatz beschränkt. Wir schätzen die Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von QM auf Basis der acht Wellen des AMM (November 1990 - November 1994) sowohl für Ostdeutschland insgesamt (Fall a) als auch für die Teilstichprobe in Sachsen (Fall b). Dabei werden zwei Typen von QM "Qualifizierungsmaßnahme im Betrieb" (QB) und "Qualifizierungsmaßnahme in einer sonstigen Bildungseinrichtung" (QS) untersucht und es wird dabei unterschieden, ob die Maßnahmen nach dem AFG durch Unterhaltsgeld unterstützt werden (AFG) oder nicht (NAFG). Für weitere technische Details sei auf die Ausführungen im Anhang und auf Fitzenberger und Prey (1995) verwiesen, wobei jedoch in letzterer Arbeit nur die Beschäftigungswirkungen auf Basis der ersten sechs Wellen des AMM für Ostdeutschland insgesamt untersucht wurden. Zu erwähnen ist hier, weil für die Interpretation der Ergebnisse von großer Bedeutung, daß die Beschäftigungsgleichung eine Zustandsabhängigkeit der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zuläßt, d.h. die Beschäftigung zum Interviewzeitpunkt t hängt vom Beschäftigungsstatus zum Interviewzeitpunkt $t-1$ ab. Der Beschäftigungsstatus ist eine 0-1-Variable (Dummyvariable), wobei der 1-Zustand Beschäftigung zum Interviewzeitpunkt anzeigt und 0 alle anderen Zustände bezeichnet. Neben beobachtbaren Erklärungsfaktoren von Beschäftigung und Verdienst tauchen in der Beschäftigungs- und Verdienstgleichung noch zusätzlich Dummyvariablen auf, die für frühere oder zukünftige Teilnahme an einem Typ der QM kontrollieren.

Die Ergebnisse der Schätzungen sind qualitativ in Tabelle 1 zusammengefaßt und werden im folgenden diskutiert. Ausgangspunkt der ökonometrischen Analyse ist es, die Beobachtungen nach beobachtbaren Charakteristika zu ordnen und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Höhe des Verdienstes mit Hilfe dieser beobachtbaren Charakteristika zu erklären, d.h. in der Schätzgleichung dafür zu "kontrollieren". Mit dieser Vorgehensweise, die bei ökonometrischen Schätzungen Standard ist, werden Teilnehmer und Nichtteilnehmer an QM quasi automatisch über ihre für die Beschäftigung bzw. den Verdienst relevanten beobachtbaren Charakteristika vergleichbar gemacht ("gematcht"). Durch dieses Matching kann eine adäquate Kontrollgruppe entstehen, falls die systematische Selektionsverzerrung zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern (vgl. Abschnitt 2b) nur auf beobachtbare Faktoren zurückzuführen sind. Dies reicht hier jedoch nicht aus. Eine Selektionsverzerrung über unbeobachtbare Variablen versucht der ökonometrische Ansatz über die Schätzung einer eigenen Selektionsgleichung (Probit für Teilnahme an QM) und die damit verbundene Schätzung der Korrelation des Störterms mit den Störtermen in der Beschäftigungs- bzw. Verdienstgleichung zu berücksichtigen.

Tabelle 1: Geschätzte qualitative Wirkungen von Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen (QM) in Verbindung mit oder ohne Zahlung von Unterhaltsgeld nach dem AFG auf Beschäftigungswahrscheinlichkeit (B) und Verdienst (V) nach der Maßnahme sowie geschätzte Selektionseffekte vor Teilnahme an der QM für Männer und Frauen

(a) in Ostdeutschland insgesamt

(b) nur für die Teilstichprobe in Sachsen.

Die Schätzungen erfolgten auf Basis des Arbeitsmarktmonitors Ost.

Art der QM und AFG-Förderung			Relativ zur Kontrollgruppe		Selektions- effekte vor Teilnahme an QM	Relativ zum Selektionseffekt		
			Kurz- fristig	Lang- fristig		Kurz- fristig	Lang- fristig	
QS und AFG	Männer	(B)	(a)	--	0	--	++	++
			(b)	0	-	--	++	++
		(V)	(a)	--	--	--	0	++
			(b)	--	-	--	+	++
QS und AFG	Frauen	(B)	(a)	--	0	--	++	++
			(b)	--	--	--	++	++
		(V)	(a)	****	****	****	****	****
			(b)	--	--	--	0	-
QS und nicht AFG	Männer	(B)	(a)	0	0	0	0	0
			(b)	0	0	0	0	0
		(V)	(a)	0	++	--	++	++
			(b)	0	0	0	0	0
QS und nicht AFG	Frauen	(B)	(a)	0	0	0	0	0
			(b)	0	0	0	0	0
		(V)	(a)	****	****	****	****	****
			(b)	--	0	--	++	++
QB und AFG	Männer	(B)	(a)	--	--	--	++	++
			(b)	0	-	--	++	++
		(V)	(a)	0	0	0	0	0
			(b)	++	-	0	++	-
QB und AFG	Frauen	(B)	(a)	0	0	0	0	0
			(b)	0	0	0	0	0
		(V)	(a)	****	****	****	****	****
			(b)	0	0	0	0	0
QB und nicht AFG	Männer	(B)	(a)	++	++	++	++	++
			(b)	++	0	0	++	0
		(V)	(a)	++	++	--	++	++
			(b)	0	++	0	0	++
QB und nicht AFG	Frauen	(B)	(a)	++	++	++	++	0
			(b)	++	++	++	++	--
		(V)	(a)	****	****	****	****	****
			(b)	0	++	--	++	++

Die Tabelle gibt die Richtung der Wirkungen (++ , + , 0 , - , --) von QM an. Zum einen im Vergleich zur eigenen Arbeitsmarktgeschichte von Teilnehmern ("Relativ zum Selektionsniveau"), zum anderen im Vergleich zu anderen Personen mit den gleichen beobachtbaren Charakteristika ("Relativ zur Kontrollgruppe"), die für die Bestimmung von Beschäftigungswahrscheinlichkeit (B) bzw. Verdienst (V) von Bedeutung sind. Die Wirkungen sind gegliedert nach: ++: signifikant und deutlich positiv, +: signifikant aber schwach positiv, -: signifikant aber schwach negativ, --: signifikant und deutlich negativ.

Eine Schätzung für die Verdiensteffekte für Frauen in Ostdeutschland insgesamt (****) konnte im Rahmen dieses Gutachtens aufgrund des immensen zeitlichen Aufwands für die Schätzungen nicht geleistet werden. Die Ergebnisse für die Beschäftigungshäufigkeiten für Frauen und für Männer in Ostdeutschland insgesamt und die Verdiensteffekte für Männer waren dagegen aufgrund früherer Forschungsarbeiten für den hier angestellten Vergleich verfügbar. (Für weitere Erläuterungen siehe Text und Anhang.)

Auf Basis solcher Schätzungen führen wir dann den von Heckman und Hotz (1989) vorgeschlagenen Pre-Programme-Test durch, indem wir in der Schätzgleichung für Beschäftigung und Verdienst weitere Dummyvariablen berücksichtigen, die angeben, ob eine Person in Zukunft an einer QM teilnehmen wird. Falls ausreichend für beobachtbare und unbeobachtbare Unterschiede von Teilnehmern und Nichtteilnehmern kontrolliert wurde, sollten diese Dummyvariablen keinen signifikanten Einfluß aufweisen. Umgekehrt zeigt ein signifikanter Einfluß der Dummyvariablen an, in welche Richtung eine Selektionsverzerrung der Teilnehmer im Vergleich zu den ansonsten vergleichbaren (gematchten) Nichtteilnehmern in Bezug auf Beschäftigung oder Verdienst ex ante, d.h. vor Teilnahme an der QM besteht. Wir betrachten dies für die Teilnehmer an den betreffenden QM als das "Selektionsniveau" bezüglich ihrer Beschäftigungs- bzw. Verdienstgeschichte, d.h. wir schätzen, in welcher Richtung und in welchem Ausmaß sich Teilnehmer von Nichtteilnehmern vor Teilnahme unterscheiden. Findet sich ein signifikanter negativer "-" (positiver "+") Unterschied, so zeigt dieser an, daß Teilnehmer eine schlechtere (bessere) Beschäftigungs- bzw. Verdienstgeschichte aufweisen als ansonsten vergleichbare Nichtteilnehmer.

Tabelle 1 weist aus, ob sich nach Teilnahme die kurzfristigen und langfristigen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten bzw. der kurzfristige und langfristige Verdienst nach Beendigung der QM vom Selektionsniveau der Teilnehmer und relativ zur Beschäftigungswahrscheinlichkeit bzw. Verdienst von ansonsten vergleichbaren Nichtteilnehmern unterscheidet. Wir interpretieren den Unterschied zwischen der Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach Teilnahme und dem Selektionsniveau der Teilnehmer als den kausalen Effekt von QM. Diese Interpretation beruht natürlich auf der identifizierenden Annahme, daß das Selektionsniveau der Teilnehmer im hypothetischen Fall der Nichtteilnahme gegenüber ansonsten vergleichbaren Nichtteilnehmern gleichgeblieben wäre. Das geschätzte Selektionsniveau läßt aber auch eine ceteris paribus Überprüfung der Zielgruppenorientierung der untersuchten Maßnahmen zu, d.h. zwischen Selektionsgleichung und Beschäftigungs- bzw. Verdienstgleichung wird gemessen, inwieweit Teilnehmer eine bessere oder schlechtere Beschäftigungs- bzw. Verdienstgeschichte als vergleichbare Nichtteilnehmer bei gegebenen beobachtbaren Variablen und modellierten unbeobachtbaren Zusammenhängen aufweisen.

Die Ergebnisse für männliche und weibliche Erwerbspersonen in Ostdeutschland insgesamt wie in Sachsen zeigen, daß AFG geförderte Maßnahmen (sowohl QS wie QB) auf Arbeitnehmer mit schlechter Arbeitsmarktgeschichte abzielen (Selektionsniveau), und zwar sowohl für Beschäftigung wie auch Verdienst, wobei gemäß Tabelle A2.3 im Anhang 2 darauf hinzuweisen ist, daß die Zahl der AFG-geförderten QB vergleichsweise gering ist. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, daß die Zielgruppenorientierung adäquat ist. Relativ zu ihrem Selektionsniveau erfahren Teilnehmer AFG-geförderter QS eine Verbesserung ihrer kurzfristigen und langfristigen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten. Für Ostdeutschland insgesamt führen diese Maßnahmen sogar zu einer Angleichung auf

das Niveau vergleichbarer Nichtteilnehmer, während in Sachsen die Teilnehmer langfristig noch immer leicht schlechtere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten aufweisen. Während sich die qualitativen Beschäftigungswirkungen zwischen Männern und Frauen kaum unterscheiden, finden sich Unterschiede bei den Verdienstwirkungen. Allerdings liegen diese für Frauen nur für die Teilstichprobe in Sachsen vor. Die zahlenmäßig dominierenden AFG-geförderten QS weisen für Männer sowohl in Ostdeutschland insgesamt wie auch in Sachsen langfristig positive Verdiensteffekte relativ zum Selektionsniveau auf. Für Frauen finden sich langfristig negative Verdiensteffekte in Sachsen.

Um die Ergebnisse AFG-geförderter QM besser beurteilen zu können, untersuchen wir auch die Wirkung nicht AFG-geförderter QM. Die Ergebnisse für Teilnehmer nicht AFG-geförderter Maßnahmen unterscheiden sich stark gegenüber AFG-geförderten Maßnahmen. Nicht AFG-geförderte QS weisen sowohl für Männer als auch für Frauen keine signifikanten Beschäftigungseffekte auf, aber auch kein signifikantes Selektionsniveau. Allerdings weisen diese Maßnahmen für Männer in Ostdeutschland insgesamt und für Frauen in Sachsen signifikante positive Verdienstwirkungen auf und zwar relativ zu einem negativen Selektionsniveau. Männer in Sachsen scheinen jedoch keine Verdiensteffekte von nicht AFG-geförderten QS aufzuweisen. Insgesamt drängt sich für die nicht AFG-geförderten QS das Bild eines beschäftigten Arbeitnehmers auf, der relativ schlecht verdient und durch die Teilnahme an einer QS seine Verdienst- (Aufstiegs-)chancen verbessern kann.

Um die quantitativen Größenordnungen der diskutierten Auswirkungen von QM zu verdeutlichen zeigen Schaubilder A2.1 bis A2.4 im Anhang 2 graphische Simulationen der Auswirkungen von QM auf Basis der ökonometrischen Schätzergebnisse. Insbesondere für die geschätzten Beschäftigungswirkungen sind diese Graphen aussagekräftiger als es eine Aufstellung der geschätzten Koeffizienten des ökonometrischen Modells wäre, denn bei Probitschätzungen ist trotz Signifikanz eines Koeffizienten nicht unbedingt klar, ob ein bedeutsamer Effekt der Erklärungsvariable auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit vorliegt. Allerdings haben Simulationen den Nachteil, daß sie nur für einen bestimmten Personentyp, nie aber allgemein durchgeführt werden können. Dieses Problem ist hier jedoch nicht so gravierend, da in der ökonometrischen Schätzung keine Interaktionsterme (Produkte) der QM-Dummyvariablen mit anderen Erklärungsvariablen auftauchen, d.h. der Effekt von QM hängt nicht von anderen Erklärungsvariablen ab.

In Schaubild A2.1 bis A2.4 werden die Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Frauen bzw. Männer simuliert, die im November 1989 40 Jahre alt, beschäftigt und verheiratet sind und die eine betriebliche Lehrausbildung aufweisen. Für die verschiedenen Arten der QM wird die Teilnahme nach Welle 2 (März 1991) und der Abschluß der Maßnahme vor Welle 3 (Juli 1991) angenommen. Als Referenz wird auch die Beschäftigung bzw. der Verdienst für die geschätzte hypothetische Situation bei Nichtteilnahme durch eine Fortschreibung des Selektionsniveaus geschätzt ("Ausgewählt für QM, aber

nicht teilnehmend"). Zu beachten ist ferner, daß sich auch quantitativ bedeutsame Bewegungen bei statistisch nicht signifikanten Wirkungen ergeben können, d.h. die Schaubilder sind immer in Verbindung mit Tabelle 1 zu bewerten; insbesondere gilt dies für QB-AFG, da für diesen Typ die Schätzung nur auf einer geringen Zahl an Beobachtungen beruht. Die Schaubilder belegen, daß die geschätzten positiven Beschäftigungs- und Verdiensteffekte der AFG-geförderten QS quantitativ sehr bedeutsam sind, sowohl in Ostdeutschland insgesamt wie auch in Sachsen. Ebenso deutlich tritt das geschätzte Selektionsniveau zu tage. Im übrigen illustrieren die graphischen Darstellungen die oben diskutierten qualitativen Ergebnisse.

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse für AFG-geförderte QM auf deutliche positive Beschäftigungs- und Verdiensteffekte hin, wenn für Selektionsverzerrung adäquat kontrolliert wird (via Schätzgleichung eine adäquate Kontrollgruppe definiert wird). Bei den AFG-geförderten Maßnahmen finden sich deutliche negative Selektionsniveaus, d.h. Personen mit schlechter Arbeitsmarktgeschichte nehmen an solchen Maßnahmen teil. Die Maßnahmen bewirken langfristig eine Annäherung an die Beschäftigungshäufigkeit bzw. Verdiensthöhe in der Kontrollgruppe. Insgesamt deuten die Ergebnisse auf eine adäquate Zielgruppenorientierung und positive Wirkungen von AAMP hin. In einem weiteren Schritt, der im Rahmen dieses Endberichts nicht zu leisten ist, wäre zu überprüfen, ob die gemessene Höhe des Erfolges die Kosten der AAMP rechtfertigt.

d) Übersicht über weitere mikroökonomische Wirkungsanalysen von Aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und deren Ergebnisse

Für die Bundesrepublik sind in den letzten Jahren einige weitere Untersuchungen der Wirksamkeit von Maßnahmen der AAMP auf der mikroökonomischen Ebene durchgeführt worden. Dies kommt nicht zuletzt daher, daß mittlerweile auch in Deutschland die Möglichkeit besteht, auf Individualdaten wie das Sozio-Ökonomische Panel (West und Ost), den Arbeitsmarktmonitor Ost oder den Mikrozensus zurückzugreifen. Weitere Gründe für das erhöhte Interesse der Forschung an solchen Analysen liegen in der verstärkten Diskussion der ökonomischen Vorgehensweise und der Entwicklung neuer Methoden insbesondere in den USA, aber auch in der großen Rolle, die die AAMP im Zuge der Wiedervereinigung für den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland spielte. Die hier vorgestellten Arbeiten befassen sich mit einer Ausnahme mit der Untersuchung der Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen oder von Fortbildung und Umschulung. Dies liegt auch daran, daß sich in den bisher verfügbaren Individualdatensätzen nur wenig (d.h. nur für kleine Fallzahlen bzw. nur über einen zu kleinen Zeitraum) Informationen über die Teilnahme von Personen an ABM finden lassen. Die bisher existierenden Studien zur Evaluation von Maßnahmen der AAMP können in ihrer geringen Zahl nur einen ersten Schritt in der Evaluierung von AAMP ausmachen. Der wichtigste Einwand gegen die vorliegenden Arbeiten - mit Ausnahme der unten vorgestellten Studie von

Lechner (1995) - ist jedoch, daß auch sie das Problem der Selektionsverzerrung nur unzureichend behandelt haben, was durchaus in einer Fehleinschätzung der Wirksamkeit einer Maßnahme resultieren kann.

Als erstes soll die aktuelle Studie von Lechner (1995) diskutiert werden, da deren Ergebnisse in starkem Widerspruch zu unseren Ergebnissen in Abschnitt 2.c und den Ergebnissen von Fitzenberger und Prey (1995) stehen. Lechner untersucht auch Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Maßnahmen der außerbetrieblichen Fortbildung in Ostdeutschland und findet weder positive Beschäftigungs- noch positive Verdiensteffekte. Seine Untersuchung erfolgt auf Basis des sozioökonomischen Panels, das eine wesentlich kleinere Zahl an Beobachtungen als der AMM umfaßt, allerdings dafür wesentlich detailliertere Informationen zur Arbeitsmarktgeschichte und Art der QM aufweist. Auch methodisch geht Lechner (1995) einen anderen Weg. Er wählt ein statistisches Matching-Verfahren, im Rahmen dessen eine adäquate Kontrollgruppe über die geschätzte Neigung an einer QM teilzunehmen und einigen weiteren Variablen wie verzögerter Beschäftigungsstatus gebildet ("gematcht") wird, d.h. die Personen in der Kontrollgruppe entsprechen den Teilnehmern möglichst nahe in diesen Variablen. Mit Hilfe nichtparametrischer Verfahren schätzt er dann den mittleren Unterschied in den Erfolgskriterien Beschäftigung und Verdienst zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Als Gütetest für seinen Matchingansatz verwendet er den mittleren Unterschied vor Teilnahme (HH-Preprogramme-Test). Aufgrund der unterschiedlichen Methoden und Daten ist schwer einzuschätzen, wie sich die unterschiedlichen Ergebnisse begründen. Wir vertrauen unseren Ergebnissen aufgrund ihrer Robustheit und der vergleichsweise großen Zahl an Beobachtungen, die ihnen zugrunde liegen.

Der bislang einzige Versuch, die Teilnahme an ABM in Ostdeutschland einer mikroökonomischen Analyse zu unterziehen, stammt von Steiner/Kraus (1995).¹⁴ Hintergrund dieser Untersuchung ist die oft geübte Kritik an ABM, sie seien zu wenig zielgruppenorientiert und die Teilnahme an ABM würde die Motivation der geförderten Arbeitnehmer zur intensiven Arbeitsplatzsuche und zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung vermindern. Steiner/Kraus vergleichen mit Hilfe eines mikroökonomischen Modells und unter Berücksichtigung individueller Heterogenität die Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern an ABM und Arbeitslosen. Datengrundlage sind die ersten sechs Wellen des Arbeitsmarktmonitors Ost, die den Zeitraum von November 1990 bis November 1992 umfassen. Bezüglich der Zielgruppenorientierung von ABM ergibt sich aus dieser Untersuchung ein eher negatives Bild. Es zeigt sich, daß insbesondere die in ABM geförderten Frauen (im Vergleich zu den nicht geförderten arbeitslosen Frauen) zu einer positiven "Selektion" bezüglich ihrer individuellen Wiederbeschäfti-

¹⁴ Die bisherigen einschlägigen Analysen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik wurden von E. Spitznagel am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg durchgeführt. Allerdings waren diese Arbeiten eher deskriptiv. Ökonometrische Untersuchungen zu den Wirkungen von ABM wurden dort noch nicht angestellt.

gungschancen gehören. Beim Wiedereingliederungserfolg in eine reguläre Beschäftigung ergibt sich ein positiver Effekt für männliche Teilnehmer an ABM. Nach einer Dauer von 12 Monaten in ABM haben die geförderten Teilnehmer eine höhere Wiederbeschäftigungschance als vergleichbare (d.h. nachdem für individuelle Charakteristika kontrolliert wurde) arbeitslose Männer nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit. Für Frauen zeichnet sich kein diesbezüglicher positiver Effekt ab. Die Untersuchung von Steiner/Kraus leidet unter einer Reihe von Problemen, insbesondere ist die Wahl der Arbeitslosen als Kontrollgruppe methodisch sehr zweifelhaft, außerdem existieren nur relativ kleine Fallzahlen im Datensatz und der untersuchte Zeitraum ist noch zu kurz, um grundsätzlichere Schlußfolgerungen über die Wirkung von ABM zu ziehen.

Pfeiffer/Brade (1995) untersuchen in ihrer Studie die Bestimmungsgründe für die Teilnahme an und die Einkommenswirkungen sowohl von betriebsinternen als auch außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen. Betrachtet werden westdeutsche Männer, die in einer 70-vH-Stichprobe des Mikrozensus 1991 erfaßt sind. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Person an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt, ist umso höher, je höher die berufliche Qualifikation der Person ist. Desweiteren werden Weiterbildungsmaßnahmen in innovativen Wirtschaftszweigen oder in Wirtschaftszweigen mit einem höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad in stärkerem Maße in Anspruch genommen. Bei den Einkommenseffekten kontrollieren die Autoren für reine Arbeitszeiteffekte, da die Teilnahme an einer Weiterbildung auch zu einer arbeitszeitintensiveren Tätigkeit qualifizieren mag und eine sich ergebende Einkommenserhöhung somit rein durch die höhere Arbeitsstundenzahl bedingt wäre. Es zeigt sich, daß die Teilnahme an Weiterbildung einen "reinen" Einkommenseffekt im Durchschnitt von 5.3 vH aufweist, allerdings je nach Art und Dauer der Weiterbildung stark variieren kann. Der höchste Einkommenszuwachs wird bei kurzen Weiterbildungszeiten (betriebsintern und -extern) erzielt, was auf gezielte Ergänzung zum bestehenden Humankapital hindeutet. Hochqualifizierte Personen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluß erzielen die geringsten Einkommenszuwächse aus der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen.

Die umfassende Arbeit von Pannenberg (1995) analysiert die Wirkungen sowohl von inner- als auch außerbetrieblicher Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Datengrundlage sind einerseits die ersten acht Wellen des Sozioökonomischen Panels West - das umfaßt den Zeitraum von 1984 bis 1991 - und für Ostdeutschland das Sozioökonomische Panel Ost für den Zeitraum 1990 bis 1992. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefaßt werden. Bei der Teilnahmeentscheidung für eine betriebliche Weiterbildung spielen insbesondere die Höhe des beruflichen Ausbildungsniveaus als auch die Berufserfahrung eine Rolle. Während die Möglichkeit einer betrieblichen Weiterbildung umso intensiver genutzt wird je höher die berufliche Qualifikation ist, nimmt die Weiterbildungsaktivität mit steigender Berufserfahrung ab. Zudem zeigt sich, daß die Betriebsgröße positiv mit dem Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen zusammenhängt. Die Investition in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen führt zu positiven Einkom-

menseffekten. Bei Qualifizierungsmaßnahmen außerhalb des Betriebs untersucht Panenberg die Wirkung auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmenden und kommt zu dem Ergebnis, daß insbesondere kurz- und mittelfristige Maßnahmen die Wiederbeschäftigungschancen erhöhen. Dies betrifft auch die durch Unterhaltsgeld (nach AFG) geförderten FuU-Maßnahmen. Auch für Ostdeutschland ergeben sich in dieser Untersuchung positive Wirkungen von Fortbildung und Umschulung. Im Gegensatz zu Westdeutschland wirken hier insbesondere längere Qualifizierungsmaßnahmen positiv auf die Wiederbeschäftigungschancen und auf die Einkommensentwicklung nach der Fortbildung und Umschulung. Die Aussagen zu FuU für Ostdeutschland sind jedoch aufgrund der nur für einen kurzen Zeitraum vorhandenen Datenbasis mit Vorbehalten behaftet.

In einer weiteren Arbeit untersucht Hübler (1994) auf der Basis der ersten vier Wellen des Arbeitsmarktmonitors Ost, die den Zeitraum 1990 bis 1991 umfassen, die Determinanten von Weiterbildung und Arbeitsplatzsuche und deren Wirkungen auf die Arbeitszeit. Es zeigt sich, daß die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme positiv mit der Höhe der schulischen Ausbildung zusammenhängt und daß bei einer Unterscheidung zwischen inner- und außerbetrieblicher Qualifizierung Frauen mehr als Männer an innerbetrieblichen Maßnahmen teilnehmen. Zudem findet Hübler einen negativen Zusammenhang zwischen der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Wahrscheinlichkeit, an einer innerbetrieblichen Weiterbildung teilzunehmen. Die zentralen Ergebnisse dieser Studie sind, daß zwar Weiterbildung (vor allem in sonstigen Bildungseinrichtungen) zur vermehrten Suche nach einem Arbeitsplatz führt, nicht aber umgekehrt, daß die Arbeitsplatzsuche erhöhte Weiterbildungsaktivitäten induziert. Weiterhin ergibt sich, daß bei Frauen, nicht aber bei Männern, die Teilnahme an Weiterbildung zu einer Verringerung der Mobilitätsneigung führt. Suchaktivitäten scheinen nicht auf Kosten der Arbeitszeit zu gehen während Weiterbildungsaktivitäten zu kürzeren Arbeitszeiten führen.

Auf den Daten des Sozioökonomischen Panels für den Zeitraum 1986 bis 1989 basiert die Arbeit von Pischke (1994), die unter Berücksichtigung der individuellen Arbeitsmarktgeschichten von beschäftigten Personen die Determinanten und die Einkommenswirkungen der Teilnahme an Fortbildung untersucht. Die Teilnahme an Fortbildung ist auf relativ wenige Personen konzentriert, insbesondere auf Angestellte und auf Beschäftigte im öffentlichen Sektor. Im produzierenden Gewerbe sind es vor allem höher qualifizierte Personen (Facharbeiter, Vorarbeiter), aber so gut wie keine ungelerten Arbeitnehmer, die an Weiterbildung teilnehmen. Bei der vom Autor gewählten Gruppe der vollzeitbeschäftigten Männer ergibt die Schätzung keinen signifikanten Effekt der Qualifizierungsteilnahme auf das Einkommen. Erklärt wird dies dadurch, daß zum einen die Erhöhung des Einkommens bei vielen Teilnehmenden erklärtermaßen kein explizites Ziel der Maßnahme darstellt und daß zum anderen die Arbeitgeber es sind, die die Weiterbildung finanzieren und die möglichen Erträge aus den Maßnahmen nicht als

Lohnerhöhung an die Arbeitnehmer weitergeben. Da die erlernten Fähigkeiten bei firmeninternen Fortbildungen in der Regel auch firmenspezifisch sind, können die Arbeitnehmer auch nicht versuchen, die zusätzlichen Qualifikationen durch einen Arbeitgeberwechsel in Einkommenserhöhungen für sich umzuwandeln.

Die vorgestellten Studien weisen in einigen Punkten gemeinsame Erkenntnisse auf und lassen damit auch erste Schlußfolgerungen zu. Ein höheres Berufsausbildungsniveau führt offenbar zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen. Ungelernte Arbeitnehmer werden anscheinend nur wenig durch Fortbildung und Umschulung erfaßt. Eine vermehrte Motivation zu Teilnahme an FuU und eine intensiviertere Förderung für die Gruppe der ungelerten Arbeitskräfte, als eine der am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffene Gruppe, liegt nahe. Ein weiteres, oft angemerkt Ergebnis der Studien ist, daß der Erfolg von kurzfristigen Weiterbildungsmaßnahmen größer ist als von langfristig angelegten Maßnahmen.

e) Möglichkeiten und Grenzen der Erfolgskontrolle staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden sein sollte, ist bei der Evaluierung staatlicher Programme die Wahl der methodischen Herangehensweise zentral für die Korrektheit der abgeleiteten Ergebnisse. Deskriptive Statistiken sind dabei nicht geeignet, das Problem der Selektionsverzerrung zu lösen. Aber auch die Wahl der ökonometrischen Methode ist nicht unumstritten und steht im Zentrum einer noch andauernden Debatte in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht die Frage, ob für die korrekte Berücksichtigung der Selektionsverzerrung bei Teilnehmern an sozialen Maßnahmen sogenannte Experimente durchgeführt werden müssen, oder ob nicht-experimentelle ökonometrische Verfahren auch in der Lage sind, diese Verzerrungen adäquat zu berücksichtigen. Bei Experimenten wird eine "künstliche" Kontrollgruppe für die Evaluation dadurch erzeugt, daß aus dem Kreis der für die Maßnahme ausgewählten Personen eine zufällig gezogene Untergruppe zur Kontrollgruppe bestimmt wird. Diese Personen nehmen dann nicht an der Maßnahme teil, ihre weitere Entwicklung wird jedoch weiter verfolgt und mit der der tatsächlich teilnehmenden Personen verglichen, um somit den echten Effekt der Maßnahme zu bestimmen. Derartige Experimente sind insbesondere in den USA schon durchgeführt worden, und die Verfechter der experimentellen Methode zweifeln die Korrektheit von nicht-experimentellen Studien an. Das Problem ist jedoch, daß in den meisten Ländern - unter anderem auch in Deutschland - keine Experimente existieren. Zudem ist die Durchführung sehr kostspielig, ebenso können ethische oder moralische Einwände gegen

solche Experimente angeführt werden,¹⁵ auch zweifeln einige Autoren daran, daß bei Experimenten keine Verzerrung auftreten könne (vgl. Abschnitt 2.b). Andererseits gibt es eben eine Reihe von methodisch orientierten Arbeiten (wie z.B. die in Abschnitt 2.b angeführten Arbeiten von Heckman und Hotz), die auch unter nicht-experimentellen Bedingungen die Identifikation von Selektionsverzerrung ermöglicht haben und somit die Durchführung von Experimenten nicht zwingend erfordern.

Eine Studie auf der Mikroebene kann jedoch kaum makroökonomische Rückwirkungen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik berücksichtigen (z.B. als negative Rückwirkung die Verdrängung von Normalarbeitsplätzen durch ABM-Maßnahmen oder z.B. als positive Rückwirkung den Rückgang an Kriminalität und das Verhindern von Entmutigungseffekten unter Problemgruppen). Dabei können die makroökonomischen Rückwirkungen für die wirtschaftspolitische Befürwortung oder Ablehnung von Maßnahmen der AAMP von entscheidender Bedeutung sein, vgl. auch Abschnitt 4. Die makroökonomischen Rückwirkungen im Rahmen einer Wirkungsanalyse auf Mikroebene zu berücksichtigen und gleichzeitig den in Abschnitt 2b-c geäußerten methodischen Erfordernissen Rechnung zu tragen, stellt eine große Herausforderung an die empirische Wirtschafts- bzw. Sozialforschung dar. Eine solche Studie für die AAMP in der Bundesrepublik Deutschland gibt es nach unserer Kenntnis noch nicht.

Die Grenzen für ökonometrische nicht-experimentelle Evaluierungen sind jedoch, und das sollte ebenfalls aus den vorangegangenen Abschnitten deutlich geworden sein, durch die immer noch geringe Zahl von adäquaten Individualdatensätzen gesetzt. Die Evaluation der Wirksamkeit von sozialpolitischen Maßnahmen wie z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann nur durchgeführt werden, wenn einerseits zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden eindeutig differenziert werden kann und andererseits für beide Personengruppen genügend Information über Arbeitsmarkterfahrungen vor und nach dem Zeitpunkt der Maßnahme sowie über zentrale persönliche Charakteristika existieren und der Evaluationsforschung zugänglich gemacht werden.

Neben diesen eher methodischen Aspekten muß natürlich die Entscheidung über den oder die Erfolgsindikatoren getroffen werden, die mehr oder weniger subjektiv gewählt werden und im Falle mehrerer Indikatoren gegeneinander abzuwägen sind. Dies wird insbesondere dann schwierig sein, wenn hierbei Zielkonflikte auftreten. Insbesondere sollten auch Nutzen-Kosten-Überlegungen eine Rolle spielen, d.h. in einem weiteren Schritt wäre zu überprüfen, ob der Erfolg die Kosten der AAMP rechtfertigt. Grundsätzlich aber gilt, daß der politische Wille für eine kontinuierliche Begleitforschung von sozialen Programmen gegeben sein muß. Abgeleitete und durch mehrere Studien bestätigte Ergebnisse sollten dann in ihrer Konsequenz für die Programme berücksichtigt und umgesetzt werden.

¹⁵ Für eine ausführliche Darstellung der Argumente für und gegen Experimente siehe z.B. Björklund (1989).

3. Aktive und Passive Arbeitsmarktpolitik: Stellenwert und Anreizkompatibilität

Eine Reform des AFG wird seit längerer Zeit gefordert und ist von der Bundesregierung in Angriff genommen worden. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei neben einer Durchforstung und Vereinfachung der Vorschriften der Stellenwert der Aktiven im Vergleich zur Passiven Arbeitsmarktpolitik insbesondere auch im Hinblick auf eine Anreizkompatibilität der verschiedenen Maßnahmen, die im AFG vorgesehen sind.

Der Stellenwert der Aktiven Arbeitsmarktpolitik

Über den Stellenwert der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) herrschen teilweise beträchtliche Meinungsunterschiede. Auf der einen Seite wird sie als ordnungspolitisch bedenklich, wenn nicht verwerflich kritisiert und weitgehend abgelehnt oder, mehr subtil abwertend, lediglich als lästige Reparaturmaßnahme bewertet. Andere Auffassungen messen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik eine oder sogar die entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei, mit dem Argument, durch Wirtschaftswachstum sei die Arbeitslosigkeit ohnehin nicht nachhaltig zu verringern und dann sei es allemal besser, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu organisieren und zu finanzieren.

Natürlich wäre es am besten, wenn eine befriedigende Beschäftigungslage Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitgehend überflüssig machen würde. Die Situation ist eine andere und es ist für die absehbare Zukunft unrealistisch, darauf zu setzen, im Zuge eines weiteren wirtschaftlichen Aufschwungs und eines stetigen Wirtschaftswachstums sei auch nur annähernd Vollbeschäftigung zu erzielen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig hilfreich, von der Idealvorstellung eines reibungslos funktionierenden und Vollbeschäftigung gewährleistenden Arbeitsmarktes auszugehen und jede Maßnahme allein daran zu beurteilen, ob sie diesem Leitbild entspricht. Es wäre schon einiges gewonnen, wenn die AAMP zur Linderung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme beitrüge und die vermutlich unvermeidlichen unerwünschten Nebenwirkungen sich in quantitativ engen Grenzen hielten.

Dieses Plädoyer kann selbstverständlich nicht als Freibrief für eine ungezügelter und unbekümmerte Expansion der AAMP verstanden werden. Von allfälligen Finanzierungsproblemen einmal abgesehen, folgt dies allein schon aus den begrenzten Möglichkeiten der AAMP. Sie sollte vornehmlich in Verbindung mit einer Wachstumspolitik und - soweit erforderlich und möglich - einer Konjunkturpolitik Platz greifen, denn Arbeitsplätze müssen in erster Linie im privaten Sektor geschaffen werden. Dieses Erfordernis hat Priorität und es ist immer abzuwägen, ob die Mittel, die für die Aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden, nicht besser dazu verwendet werden sollten, zur

Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen im privaten Sektor beizutragen, beispielsweise indem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und damit die Lohnnebenkosten gesenkt werden. Der Aktiven Arbeitsmarktpolitik kommt hauptsächlich die Funktion zu, die Vermittlungschancen von Problemgruppen am Arbeitsmarkt auf private, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu erhöhen. Das allgemeine, durchschnittliche Risiko der Arbeitnehmer, arbeitslos zu werden, kann sie nicht beseitigen; das hieße, ihre Wirkungsmöglichkeiten und Finanzierbarkeit zu überschätzen. Die unerläßliche Eigenvorsorge der Arbeitnehmer in Form von ständiger Weiterqualifikation kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik nicht ersetzen. Ebenso unrealistisch wäre es, ihr die Aufgabe zu übertragen, allgemein Vorsorge gegen künftige Wechsellagen der Arbeitsmarktentwicklung zu treffen. Sie muß statt dessen mithelfen zu verhindern, daß sich kurzfristige Arbeitslosigkeit verhärtet und zu Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt, und sie muß die Beschäftigungschancen für besonders benachteiligte Personen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. In diesem Zusammenhang kann sie den Beschäftigungsgrad erhöhen, wenn beispielsweise durch Qualifizierungsmaßnahmen eine bestehende Mismatch-Arbeitslosigkeit verringert wird, d.h. ein bereits bestehender Arbeitsplatz könnte dann mit einem nunmehr qualifizierten Arbeitslosen besetzt werden.

Etwas zwiespältiger fällt die Einschätzung von subventionierten Arbeitsplätzen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus. Grundsätzlich sind Maßnahmen sinnvoll, die eine (Re-)Integration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben in der Form ermöglichen, daß insbesondere Langzeitarbeitslose direkt im Arbeitsprozeß verankert werden. Dies kann dazu beitragen, den "Hysteresis-Effekt" zu vermindern, d.h. die Dequalifikation und den Verlust an Humankapital während einer längeren Arbeitslosigkeitsperiode. Lohnkostenzuschüsse an die Unternehmen stellen insoweit sinnvolle Instrumente dar. In gewissem Umfang gilt dies auch für öffentliche Arbeiten. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, warum nicht private Unternehmen derartige Arbeiten durchführen. Dies kann dann der Fall sein, wenn es sich um öffentliche Güter handelt, bei denen Nichtzahler von der Inanspruchnahme nicht oder nur unter sehr hohen Kosten ausgeschlossen werden können und/oder von denen der Staat möchte, daß sie bereitgestellt werden, obwohl die Privaten gemäß ihren eigenen Nutzeinschätzungen und bei gegebener Budgetrestriktion solche Güter weniger oder nicht präferieren. Von daher gesehen gibt es nur eine begrenzte Anzahl solcher Tätigkeiten im öffentlichen Bereich. Es wäre daher einerseits unrealistisch anzunehmen, daß damit in größerem Umfang eine Reduktion der Arbeitslosigkeit bewerkstelligt werden könnte. Andererseits macht in den möglichen Fällen hier die Aussage Sinn, daß es besser ist, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Positive Effekte bestehen hauptsächlich darin, daß den Arbeitslosen eine Brücke zur Arbeitswelt gebaut und ihre soziale Ausgrenzung mit allen nachteiligen Folgen zumindest verringert, wenn nicht sogar vermieden wird. Es ist auch unbestritten, daß sich die Ausgaben für die Aktive Arbeitsmarktpolitik insoweit selbst finanzieren, als Lohnersatzleistungen eingespart werden. Hinzu kommen Folgewirkungen auf Grund einer höheren Produktion und Nachfrage, die zu höheren Steuereinnahmen und Sozialver-

sicherungsbeiträgen führen mögen, obgleich diesbezügliche Schätzungen mit großen Unsicherheiten belastet sind.

Bei all diesen zweifellos positiven Aspekten der Aktiven Arbeitsmarktpolitik darf freilich auch die Kehrseite nicht aus dem Blick geraten. Es besteht die Gefahr, daß ein solcher zweiter Arbeitsmarkt eine Dauereinrichtung zu werden droht, und zu Verhaltensänderungen führt, weil nunmehr der Staat in die Rolle eines Beschäftigungsgaranten gerät und sich Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte nie ganz vermeiden lassen.

Kriterien für die Ausgestaltung der Aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren Anreizkompatibilität

Angesichts des aufgezeigten Spannungsfeldes, in dem die aktive Arbeitsmarktpolitik angesiedelt ist, können kaum konkrete Maßstäbe über Art und Umfang aufgestellt werden, nach denen jede Einzelmaßnahme zu beurteilen wäre. Gleichwohl ist es möglich, einige wichtige Kriterien zu nennen, denen der Einsatz und die Ausgestaltung der speziellen Instrumente zu gehorchen haben.¹⁶

- Die Maßnahmen müssen sich vor allem auf besonders benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt beziehen (Zielgruppenorientierung). Zusätzlich muß die Fähigkeit und der Wille des Arbeitslosen erkennbar sein, eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme erfolgreich abzuschließen. Dies kann durch ein Evaluationsverfahren vor der Maßnahme geprüft werden, in dem die Fähigkeiten des Arbeitslosen ermittelt werden. Besonders hohe Ansprüche an diese beiden Kriterien sind vor der Entscheidung anzulegen, für dieselbe Person mehrere Maßnahmen nacheinander durchzuführen. Es kann sinnvoll sein, nach einer Qualifizierung eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme vorzusehen, aber die Verkettung von Maßnahmen als Mittel zur Entlastung der Arbeitslosenstatistik stellt keine effiziente arbeitsmarktpolitische Strategie dar. Gleichwohl kann geprüft werden, ob kürzere Maßnahmen nach einem Baukastensystem ("Module") für den Betroffenen sinnvoller sind als eine langfristige Qualifizierungsmaßnahme.

- Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen gezielt, aber auch ohne Zeitverzug eingesetzt werden können, denn nach aller Erfahrung gestaltet sich die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit um so schwieriger und kostspieliger, je länger abgewartet wird.

- Die Maßnahmen dürfen die Eigenvorsorge und Initiative der Arbeitnehmer nicht verringern, mehr noch, es ist darauf zu achten, daß, wo immer möglich, Anreize zur Aufnahme regulärer Beschäftigung geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist das Lohnabstandsgebot besonders zu beachten, d.h. die Unterstützungszahlungen an die

¹⁶ Vgl. dazu auch Sachverständigenrat (1995).

Maßnahmeteilnehmer im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen erkennbar unter den vergleichbaren Tariflöhnen liegen. Eine wissenschaftlich begründbare Formel für einen solchen Abstand existiert nicht; deshalb muß man sich mit groben Orientierungslinien behelfen: Ein Abstand in der Größenordnung von etwa 20 vH könnte als ungefähre Anhaltspunkt dienen. Es kann dann vorkommen, daß diese Entlohnung während der Teilnahme an einer Maßnahme unter dem Niveau der Arbeitslosenunterstützung liegt. In diesem Fall könnten Ausgleichszahlungen erwogen werden, die jedoch mit der Auflage für den Arbeitslosen verbunden sein müssen, an der entsprechenden Maßnahme teilzunehmen. Fehlt diese Bereitschaft, so ist an Sperrzeiten für Unterstützungsleistungen oder an erhebliche Kürzungen der Unterstützungsleistungen zu denken.

- Weiterhin muß vermieden werden, daß eventuelles lohnpolitisches Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien durch großzügig ausgleichende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sanktioniert wird.¹⁷ Das könnte u.a. durch eine Plafonierung der Mittel für die Aktive Arbeitsmarktpolitik erreicht werden oder auch dadurch, daß nur fiktive Tariflohn erhöhungen den Berechnungen zur Höhe der Unterstützungsleistungen bei Maßnahmeteilnehmern zugrunde gelegt werden, etwa in der Form, daß die fiktiven Tariflöhne nur im Ausmaß der Preissteigerungsrate erhöht werden, solange die Arbeitslosenquote einen Schwellenwert (in Höhe von beispielsweise 5 vH) überschreitet.

- Aus der Teilnahme an Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik dürfen keine neuen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erwachsen. Damit sollen erstens Fehlallokationen dergestalt vermieden werden, daß sich Arbeitslose nur deshalb an den Maßnahmen beteiligen, um sich später den Bezug von Unterstützungsleistungen zu sichern, ohne aber wirklich den Willen einer Arbeitsaufnahme zu besitzen. Zweitens sollen damit "Verschiebebahnhöfe" der Finanzierung von Leistungen insbesondere auf kommunaler Ebene unterbunden werden. Die Kommunen müssen für die Finanzierung der Leistungen aus der Sozialhilfe aufkommen. Für sie besteht mithin ein Anreiz, den Sozialhilfeempfängern privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in bestimmten Projekttypen für eine begrenzte Zeit anzubieten; danach entfallen nämlich Sozialhilfeleistungen, sei es, weil der Betreffende in ein reguläres Arbeitsverhältnis wechselt, sei es, weil bei anschließender, erneuter Arbeitslosigkeit nunmehr die BA als Finanzier von Lohnersatzleistungen einspringen muß.

- Die Aktivitäten der privaten Unternehmen dürfen nicht beeinträchtigt werden. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik errichtete oder subventionierte Arbeitsplätze dürfen solche im privaten Sektor nicht verdrängen. Auch darf der Haushalt der BA nicht als Finanzierungsquelle beispielsweise kommunaler Aufgaben mißbraucht werden. Die bestehende Begrenzung der Maßnahmen auf zusätzliche und gemeinnützige Arbeiten schränkt die Einsatzfelder möglicherweise ein. Um so mehr wird die Notwendigkeit ei-

¹⁷ Vgl. auch Abschnitt 2.b).

ner zielgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen des Arbeitsmarktes deutlich.

- Vorrang sollten Maßnahmen haben, welche direkt im Betrieb ansetzen und helfen, die Eingliederung von Arbeitslosen zu fördern, wobei gegebenenfalls eine Qualifizierung vorgeschaltet werden kann. Dies spricht für Einarbeitungszuschüsse beispielsweise für Langzeitarbeitslose. Für Problemgruppen am Arbeitsmarkt zeigen unsere Ergebnisse (vgl. Abschnitt 2.c), daß auch außerbetriebliche Maßnahmen erfolgreich zu einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt führen können. Zusätzlich könnten Anreize für die Unternehmen zur Beteiligung an diesen Programmen dadurch geschaffen werden, daß die Maßnahmen unbürokratisch gehandhabt werden, eine jederzeitige Kündigung des Teilnehmers möglich ist und bei Krankheit dem Unternehmen keine Kosten der Lohnfortzahlung entstehen, sondern diese in Anlehnung an die Regeln bei Krankheit eines Arbeitslosen vom Arbeitsamt übernommen werden. Natürlich bestehen Gefahren in Form von Mißnahmeeffekten, nämlich daß das Unternehmen den Arbeitslosen auch ohne Förderung einstellen würde und von Mißbrauch derart, daß das Unternehmen lediglich geförderte Arbeitnehmer gegen nicht geförderte austauscht. Von der strikten Zielgruppenorientierung abgesehen - sie reduziert den reinen Mißnahmeeffekt - könnte der Mißbrauch durch stichprobenartige Kontrollen verbunden mit hohen Geldbußen für das Unternehmen verringert werden, welches innerhalb einer bestimmten Frist einem Arbeitnehmer auf einem vergleichbaren Arbeitsplatz aus betrieblichen Gründen kündigt, es sei denn, unerwartete wirtschaftliche Entwicklungen zwingen die Unternehmen dazu.

- Soweit möglich, sollten die Maßnahmen in privaten Unternehmen durchgeführt werden, gleichwohl wird man nicht in allen Fällen auf die Errichtung staatlicher Trägerstrukturen verzichten können. Beide Varianten machen häufig eine mittelfristig angelegte Planungs- und Durchführungssicherheit erforderlich. Dies setzt nun seinerseits eine entsprechende Haushaltsgestaltung bei der BA voraus, das heißt, es muß sichergestellt sein, daß die jährliche Haushaltsfeststellung nicht zu vermeidbaren Unwägbarkeiten bei der benötigten Kontinuität bestimmter Einzelmaßnahmen und Trägerstrukturen führt, wobei ein begleitendes Begutachtungsverfahren die Gefahr einer ineffizienten Mittelverwendung verringern helfen kann.

- Mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann auch durch weitgehende Kompetenz der örtlichen Arbeitsämter erreicht werden. Der BA beziehungsweise den Landesarbeitsämtern obliegt die globale Mittelzuweisung und die Dienstaufsicht. Die Dienstaufsicht muß gewährleisten, daß die einzelnen Arbeitsämter die generellen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik beachten, also beispielsweise die strikte Zielgruppenorientierung und die Setzung von Anreizen zur Eigeninitiative, und keine Rahmenbedingungen verletzen, das heißt beispielsweise, keine Aktivitäten privater Unternehmen verdrängen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsämter sollten so wenig wie möglich begrenzt werden, wobei durchaus ein Zusam-

menwirken mehrerer örtlicher Arbeitsämter sinnvoll sein kann. Inwieweit Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein größeres Gewicht beizumessen ist, liegt dann - ggf. innerhalb bestimmter Grenzen - ebenso in der Entscheidung des Arbeitsamts wie mögliche Kooperationen mit Unternehmen, Verbänden oder kommunalen Einrichtungen. Es müssen darüber hinaus Freiräume für Maßnahmen mit experimentellem Charakter vorhanden sein, wenn auch innerhalb eines bestimmten finanziellen Rahmens. Das damit verbundene Risiko von Fehlallokationen läßt sich nicht ganz vermeiden, es sollte aber der Chance gegenübergestellt werden, durch innovative Maßnahmen Arbeitslosigkeit wirkungsvoller zu bekämpfen. Schließlich könnte eine weitgehende Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik mit einem gewissen Wettbewerb der örtlichen Arbeitsämter einhergehen: Unter Berücksichtigung lokaler Arbeitsmarktbedingungen könnten überdurchschnittlich erfolgreiche arbeitsmarktpolitische Strategien lokaler oder überörtlicher Arbeitsämter publik gemacht und belohnt werden. Kriterien für die Beurteilung im Rahmen eines solchen Leistungswettbewerbs könnten die Anzahl der Vermittlungen, der Anteil der Langzeitarbeitslosen und andere leicht und objektiv feststellbare Kriterien sein, die dann allerdings auf die wirtschaftliche Situation der betreffenden Arbeitsmarktregion zu beziehen sind, also auf die Höhe und Entwicklung der regionalen Erwerbstätigkeit und Wertschöpfung.

Anreizkompatibilität von Lohnersatzleistungen

Die Meinungen darüber, in welchem Umfang Arbeitslose lediglich an dem Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und nicht an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind, gehen weit auseinander und bewegen sich nahezu ausschließlich im spekulativen Bereich. Während es auf der einen Seite abwegig ist, einen solchen Mißbrauch zu leugnen, mutet es auf der anderen Seite höchst unrealistisch an, diesen Mißbrauch als eine Hauptursache der hohen registrierten Arbeitslosigkeit anzusehen, denn dann müßten Arbeitslose in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (wie z.B. in Wilhelmshaven mit einer Arbeitslosenquote von rund 15 vH im September 1995) überproportional mehr Mißbrauch betreiben im Vergleich zu "ehrlichen" Arbeitslosen in Regionen mit sehr niedriger Arbeitslosenquote (wie z.B. in Berchtesgaden mit einer Arbeitslosenquote von rund 2,5 vH).

Die wirtschaftstheoretische Analyse zeigt, daß die Effekte einer höheren Unterstützungsleistung und/oder längerer Dauer der Anspruchsberechtigung auf Unterstützungszahlungen auf die Länge der Suchdauer eines Arbeitslosen nach einem Arbeitsplatz nicht eindeutig sind, wenn auch insgesamt gesehen eher mit einem die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängernden Effekt zu rechnen ist.¹⁸ Damit stellt sich für die empirische Analyse das Problem herauszufinden, wie bedeutsam diese Effekte quantitativ sind.

¹⁸ Vgl. die Übersicht bei Atkinson und Micklewright (1991).

Die Schwierigkeit einer solchen empirischen Analyse liegt darin, daß die genannten Effekte nur indirekt ermittelt werden können, weil diesbezügliche Befragungen bei Arbeitslosen vermutlich kein wahrheitsgemäßes Bild ergeben würden, eine Antwortbereitschaft überhaupt einmal vorausgesetzt. Als Vorgehensweise bietet sich deshalb an, auf der Basis von Individualdaten zu untersuchen, ob sich die Dauer der Arbeitslosigkeit *ceteris paribus* mit der Höhe und Dauer des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung verändert. Das Problem liegt natürlich in der *ceteris paribus*-Restriktion, d.h. alle sonstigen individuellen und externen Einflußfaktoren müssen angemessen berücksichtigt und herausgerechnet werden. Diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, ist außerordentlich schwierig und deshalb ist es nicht erstaunlich, daß unterschiedliche Studien zu sehr divergierenden Resultaten gelangen.

Für Deutschland sind in jüngerer Zeit eine Reihe von ökonometrischen Studien erschienen, deren Datenbasis in der Regel das Sozio-ökonomische Panel darstellt, wie beispielsweise in der Studie von Hujer und Schneider (1996), die die ersten zehn Wellen des Sozio-ökonomischen Panels und damit den Zeitraum 1983 bis 1992 zur Datengrundlage ihrer mikroökonomischen Analyse machen. Sie schätzen Übergangswahrscheinlichkeiten vom Status der Arbeitslosigkeit unter anderem in den Status der Erwerbstätigkeit unter Verwendung des Konzepts der Hazard-Funktion. Erklärende Variable dieser Übergangswahrscheinlichkeit - und damit der Dauer der Arbeitslosigkeit - sind, neben einer Vielzahl von anderen Faktoren, die absolute Höhe der Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld und -hilfe), der Anteil dieser Unterstützung am vorher erzielten Einkommen (die Lohnersatzleistungsquote) und die Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld. Als Ergebnis erhalten die Autoren für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit zwei gegenläufige Effekte: Zwar vermindert eine höhere Lohnersatzleistungsquote diese Übergangswahrscheinlichkeit, aber das Niveau der Lohnersatzleistungen hat einen positiven Einfluß. Beide Effekte zusammengekommen neutralisieren sich nahezu, so daß für Männer letztlich kein nennenswerter Einfluß der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit (mit anschließendem Übergang in Erwerbstätigkeit) festgestellt werden konnte. Bei Frauen besaßen in einer analogen Analyse beide Variablen keinen signifikanten Einfluß.

Dieses Ergebnis steht nicht im Einklang mit einer Studie von Steiner (1994), der einen signifikanten, negativen Einfluß der Lohnersatzleistungsquote auf dieselbe Übergangswahrscheinlichkeit ermittelt (seine Schätzungen enthalten nicht die Höhe der Leistungen als zusätzliche Variable). Die Elastizitäten betragen -0.12 für Männer und -0.14 für Frauen.

Einen etwas modifizierten Ansatz wählt Hunt (1995). Sie basiert ihre Analyse auf verschiedenen institutionellen Änderungen im System der Arbeitslosenversicherung in den achtziger Jahren für bestimmte Personengruppen und untersucht, ob und in welchem

Ausmaß diese Änderungen die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit beeinflußt haben. Wie Hujer und Schneider (1996), aber im Gegensatz zu Steiner (1994), kommt auch sie zu dem Ergebnis, daß die Höhe des Arbeitslosengeldes kaum einen Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit besitzt. Wohl aber ermittelt Hunt (1995) einen negativen Effekt der Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld auf die Übergangswahrscheinlichkeiten: Nach ihren Schätzergebnissen sank die Übergangswahrscheinlichkeit für Arbeitslose im Alter zwischen 44 und 48 Jahre, deren maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den Jahren 1986 und 1987 von 12 auf 22 Monate erhöht worden war, um 46 vH, wenn diese Arbeitslosen dann ein Beschäftigungsverhältnis aufnahmen, und sogar um 63 vH für solche Arbeitslose, die dann den Arbeitsmarkt verließen.

Zusammenfassend vermittelt die empirische Analyse ein uneinheitliches und etwas diffuses Bild, welches zunächst als Warnung vor angeblich einfachen Wahrheiten und vorschnellen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen dienen kann. Vermutlich ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, daß Höhe und Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung einen die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängernden Effekt besitzen, aber die quantitative Relevanz dieses Effektes dürfte im Vergleich zu anderen Ursachen der Arbeitslosigkeit gering zu veranschlagen sein. Nicht übersehen werden sollte auch, daß eine längere Suchdauer auch positive Aspekte besitzen kann, nämlich dann, wenn dies dazu führt, daß der Arbeitslose einen Arbeitsplatz findet, auf dem er seine Produktivität besser als bei kürzerer Suchdauer entfalten kann.

Zur Finanzierung der Aktiven und Passiven Arbeitsmarktpolitik

Vielfach wird die These vertreten, nur solche Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit sollten aus Beiträgen der Versicherten finanziert werden, die unmittelbar Versicherungsleistungen darstellen.¹⁹ Aus theoretischer Sicht muß sich die Entscheidung darüber am Äquivalenzprinzip einer Versicherung orientieren. Allerdings ist es außerordentlich schwierig, dies in der Praxis umzusetzen. Immerhin bietet sich als pragmatische Vorgehensweise an, Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die für Arbeitnehmer getätigt werden, die vorher Beiträge zur Arbeitslosigkeit gezahlt haben, aus dem Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Als Begründung dafür kann angeführt werden, daß diese Personen mit Hilfe dieser Leistungen die Chance erhalten, wieder ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen. Wenn hingegen Personen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen können, obwohl sie keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben, dann kommt darin ein Gestaltungswille des Gesetzgebers zum Ausdruck, zu dessen Finanzierung alle Steuerpflichtigen beitragen müssen und nicht eine spezielle, wenn auch große Personengruppe, nämlich die der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer. Dieser Finanzierungsaspekt betraf bei-

¹⁹ Vgl. zum Folgenden Sachverständigenrat (1995).

spielsweise die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland oder Leistungen zur Integration von Aussiedlern.

Bei strikter Anwendung des Kriteriums erübrigt sich die Unterscheidung in Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Leistungen im Rahmen der bestehenden Arbeitslosenhilfe an frühere Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung müssen aus deren Beitragsaufkommen bestritten werden, die verbleibenden Ausgaben aus Steuermitteln. Schärfere Kriterien bei der Gewährung von Leistungen, wie sie derzeit bei der Arbeitslosenhilfe im Vergleich zum Arbeitslosengeld angewandt werden - also beispielsweise was die Anspruchsberechtigung und die Höhe der Transfers anbelangt - , können auch im Rahmen eines einheitlichen Systems einer Arbeitslosenunterstützung in Kraft treten. Als zusätzliches Element zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit könnte erwogen werden, von den Arbeitslosen einen Nachweis über Eigenbemühungen bei der Stellenfindung zu verlangen.

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenunterstützung sollte dabei nicht aktuell in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeitsmarktlage verändert werden, sondern nur in Abständen, die etwa einem Konjunkturzyklus entsprechen. Damit bleibt in gewissem Umfang die Eigenschaft der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator von Konjunkturschwankungen erhalten, nämlich ein Haushaltsdefizit der BA in der Rezession und ein Überschuß in einer normalen Konjunkturlage. Über den Konjunkturzyklus hinweg sollte aber der Ausgleich von Beitragseinnahmen und der Leistungen zumindest annähernd gewährleistet werden, gegebenenfalls sind bei einem noch verbleibenden diesbezüglichen Haushaltsdefizit der BA Nachzahlungen der Versicherten in Form eines dann entsprechend höheren Beitragssatzes vorzusehen. Für Überschüsse gilt analog das Umgekehrte.

Es ist im vorhinein kaum abzuschätzen, welche Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung sich aus diesem veränderten Finanzierungskonzept ergibt. Angesichts der bereits hohen Lohnnebenkosten ist es wenig ratsam, Unternehmen mit höheren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zu belasten. Es bietet sich daher an, die bisherige Teilung in "Arbeitgeberanteil" und "Arbeitnehmeranteil" aufzugeben, dem Arbeitnehmer den bisher gewährten Arbeitgeberanteil gutzuschreiben und den gesamten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zukünftig vom Bruttoentgelt abzuziehen. Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit müssen letztendlich ohnehin von den Arbeitnehmern getragen werden. Das hat übrigens der Gesetzgeber ähnlich gesehen, als er im Rahmen der Regelung über die Beiträge zur Pflegeversicherung die Möglichkeit eingeräumt hat, daß anstelle einer Kompensation der Arbeitgeberbelastung durch den Wegfall eines Feiertages die Arbeitnehmer den vollen Beitragssatz entrichten. Der Freistaat Sachsen hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zur Finanzierung der Ausgaben der BA für Arbeitslose, die keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben, sollten nicht

die Unternehmenssteuern erhöht werden, sondern die Mittel wären über Ausgabenkürzungen oder eine Besteuerung des privaten Konsums aufzubringen.

4. Zusammenfassung

Das Gutachten zum Thema "Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik" untersucht Entwicklung und Struktur der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in Deutschland seit 1970 und erläutert makro- und mikroökonomische Hypothesen und deren empirische Evidenz bezüglich der Wirkungen von AAMP. Schließlich werden der Stellenwert und die Anreizkompatibilität der Aktiven und Passiven Arbeitsmarktpolitik diskutiert.

In einem ersten Abschnitt werden die rechtlichen Grundlagen der wichtigsten Instrumente der AAMP dargestellt sowie die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und die Teilnehmenden an Maßnahmen der AAMP, insbesondere von Fortbildung und Umschulung (FuU) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in ihrer Struktur und Entwicklung seit 1970 nach ausgewählten Merkmalen wie Geschlecht, Alter, Art der Maßnahme und regionalem Einsatz untersucht. Im internationalen Vergleich für den Zeitraum 1985 bis 1990 zeigt sich, daß sich die AAMP der Bundesrepublik hinsichtlich des Anteils der Ausgaben für AAMP am Bruttoinlandsprodukt etwa im Durchschnitt der OECD-Länder bewegt. In der Aktivitätsrate, das ist die Relation der Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik zu den Ausgaben für Passive Arbeitsmarktpolitik (d.h. insbesondere Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit), liegt die BRD mit gut 42 vH über dem Durchschnitt der betrachteten Länder von etwa 33 vH.

Die Wirkungen von Maßnahmen der AAMP lassen sich vor allem unter zwei Gesichtspunkten untersuchen, deren gemeinsame Betrachtung für eine Beurteilung der Maßnahme erforderlich ist: einerseits geht die makroökonomische Analyse den Wirkungen der AAMP auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Beschäftigungs- und Lohnniveau nach, andererseits untersucht die mikroökonomische Analyse die Wirkung der Teilnahme auf bestimmte, die einzelne Person betreffende Erfolgsindikatoren wie die individuelle Beschäftigungs- oder Einkommensentwicklung nach Teilnahme an einer solchen Maßnahme.

Die empirischen länderübergreifenden Arbeiten über die makroökonomischen Wirkungen der AAMP kommen zu uneinheitlichen Aussagen für die Länder und lassen sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Zwei Untersuchungen, die auch die BRD mit einschließen, zeigen, daß erstens die Ausgaben für AAMP im Zeitraum 1973-88 zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus führten, zweitens eine Wirkung auf das Lohnniveau nicht festgestellt werden konnte und es drittens im Zeitraum im Zeitraum 1974-89 aufgrund des Einsatzes der AAMP zu einem verbesserten "matching" auf dem Ar-

beitsmarkt kam. Wegen methodischer Probleme sind diese Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu betrachten und eine Bestätigung durch weitere Studien abzuwarten.

Die Analyse der mikroökonomischen Wirkungen von AAMP ist ebenfalls mit großen methodischen Problemen behaftet, die zumindest rein deskriptive Betrachtungen als kaum aussagefähig erscheinen lassen. Das Problem besteht in der Findung einer Kontrollgruppe als *der* relevanten Personengruppe, die geeignet ist, in ihrer Beschäftigungs- oder Einkommensentwicklung als Vergleichsmaßstab für die teilnehmenden Personen zu fungieren. Denn Teilnehmende an Maßnahmen der AAMP sind oft eine auf der Basis bestimmter Eigenschaften ausgewählte oder sich auszeichnende Personengruppe und daher nicht *per se* mit dem Durchschnitt der Bevölkerung zu vergleichen ("Selektionsverzerrung"). Auch der Effekt der Maßnahme darf deshalb nur in Relation zu der Kontrollgruppe gesehen werden, da ansonsten der echte Erfolg oder Mißerfolg der Maßnahme über- oder unterschätzt würde. Mit Hilfe neuester ökonomischer Methoden und der Verwendung von Individualdatensätzen ist eine Annäherung an diese ideale Kontrollgruppe möglich. Eine eigens für dieses Gutachten durchgeführte mikroökonomische Untersuchung über die Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen in Sachsen korrigiert adäquat für diese Selektionsverzerrung. Es zeigen sich deutlich positive Wirkungen auf die individuelle (Wieder-) Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Verdienstentwicklung der durch Unterhaltsgeld geförderten Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen. Insgesamt deuten die Ergebnisse auf eine adäquate Zielgruppenorientierung und positive Wirkungen von solchen Qualifizierungsmaßnahmen hin.

Ausgehend von den vorherigen Überlegungen wird dann der Stellenwert und die Anreizkompatibilität von Aktiver und Passiver Arbeitsmarktpolitik diskutiert. AAMP sollte vornehmlich in Verbindung mit einer Wachstums- und - soweit erforderlich und möglich - einer Konjunkturpolitik Platz greifen, denn Arbeitsplätze müssen in erster Linie im privaten Sektor geschaffen werden. Sie muß so gestaltet werden, daß keine Verdrängung oder Substitution privater Arbeitsplätze stattfindet und daß der Anreiz, sich weiter zu qualifizieren und für Arbeitslose, sich eine reguläre Beschäftigung zu suchen, gefördert wird. Allerdings darf aus der AAMP und insbesondere aus der Bereitstellung subventionierter Arbeitsplätze kein zweiter Arbeitsmarkt entstehen, der den Staat in die Rolle eines Beschäftigungsgaranten drängt. Der Einsatz von Maßnahmen der AAMP muß sich auf zusätzliche und gemeinnützige Arbeiten beschränken. Desweiteren sollten den örtlichen Arbeitsämtern mehr Kompetenzen und damit die Möglichkeit zu schnellerem und innovativerem Handeln gegeben werden.

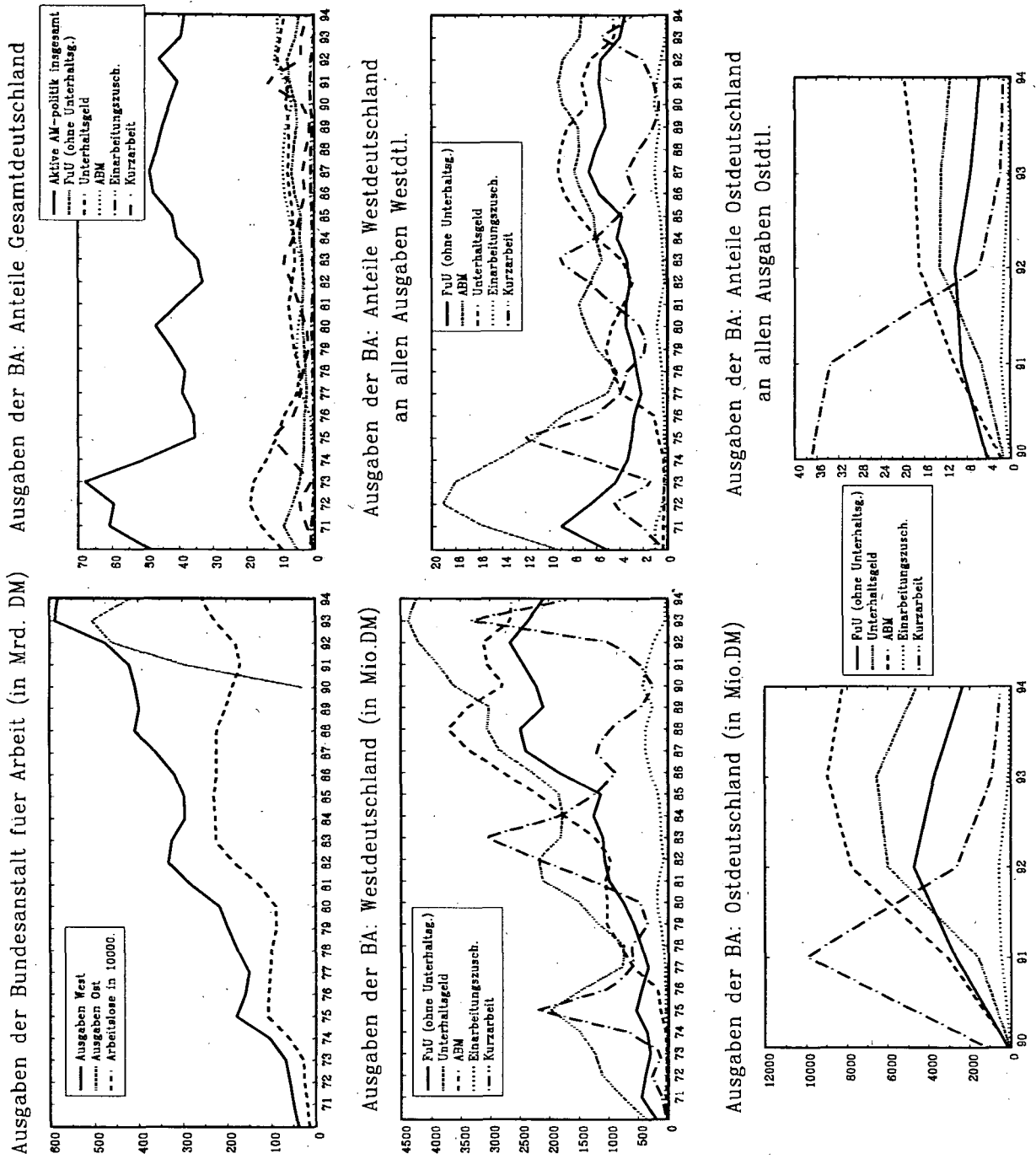
Die Anreizkompatibilität von Passiver Arbeitsmarktpolitik darf nicht derartig einseitig betrachtet werden, den Mißbrauch von Arbeitslosengeld und -hilfe als die Hauptursache von Arbeitslosigkeit zu benennen. Die empirische Analyse vermittelt ein uneinheitliches und etwas diffuses Bild, welches zunächst als Warnung vor angeblich einfachen Wahrheiten und vorschnellen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen dienen kann. Ver-

mutlich ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, daß Höhe und Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung einen die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängernden Effekt besitzen aber die quantitative Relevanz dieses Effektes dürfte im Vergleich zu anderen Ursachen der Arbeitslosigkeit gering zu veranschlagen sein. Nicht übersehen werden sollte auch, daß eine längere Suchdauer auch positive Aspekte besitzen kann, nämlich dann, wenn dies dazu führt, daß der Arbeitslose einen Arbeitsplatz findet, auf dem er seine Produktivität besser als bei kürzerer Suchdauer entfalten kann.

Für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wird vorgeschlagen, das Äquivalenzprinzip verstärkt einzusetzen, d.h. Ausgaben der BA, die für Arbeitnehmer getätigt werden, die vorher Beiträge gezahlt haben, aus dem Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren und andere Leistungen der Finanzierungspflicht aller Steuerpflichtigen zuzuweisen (z.B. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland oder Leistungen zur Integration von Aussiedlern). Bei strikter Anwendung des Kriteriums erübrigt sich dann auch eine Unterscheidung in Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenunterstützung sollte dabei nicht aktuell in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeitsmarktlage verändert werden, sondern nur in Abständen, die etwa einem Konjunkturzyklus entsprechen, wobei über den Konjunkturzyklus hinweg ein Ausgleich zwischen Beitragseinnahmen und -ausgaben annähernd gewährleistet werden sollte. Zudem böte sich angesichts der hohen Lohnnebenkosten die Überlegung an, die bisherige Teilung in Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil aufzugeben und die Beitragszahlung neu zu gestalten.

Anhang 1

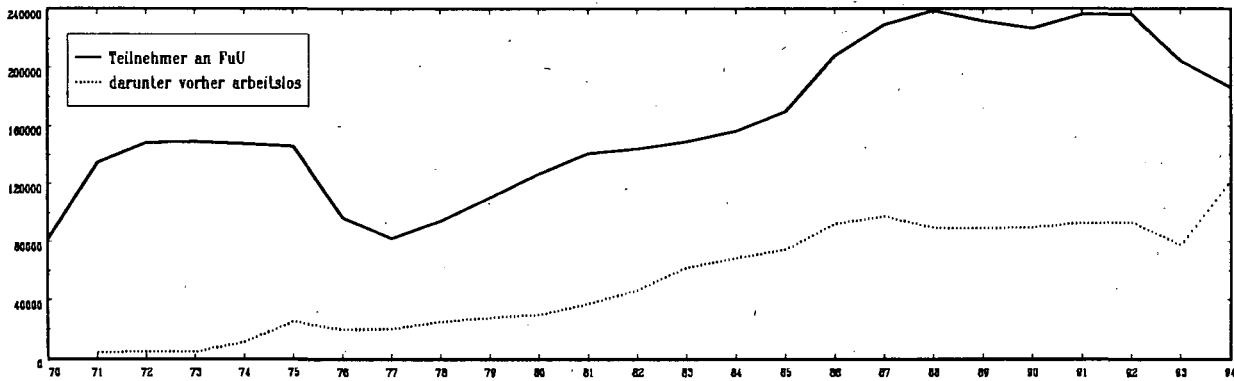
Schaubild A1.1: Entwicklung und Struktur der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 1970 bis 1994



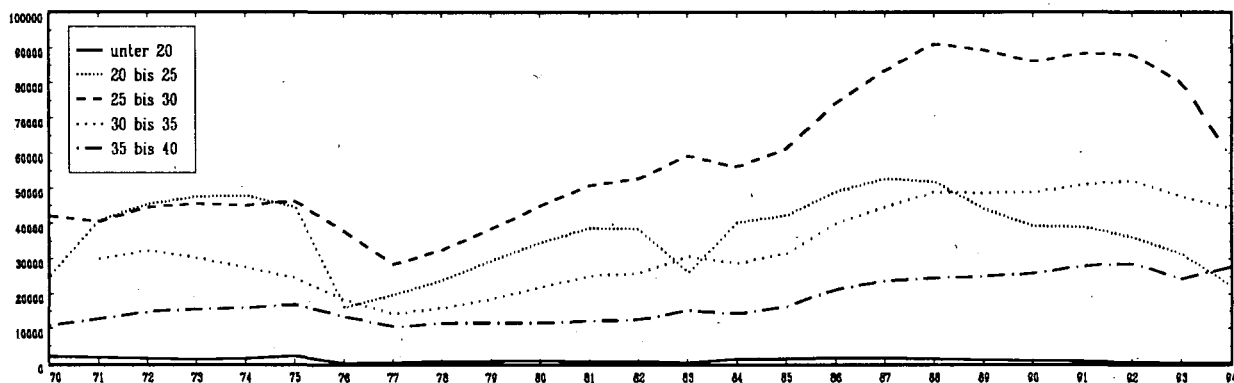
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

**Schaubild A1.2: Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung
Männer insgesamt und nach Altersgruppen**

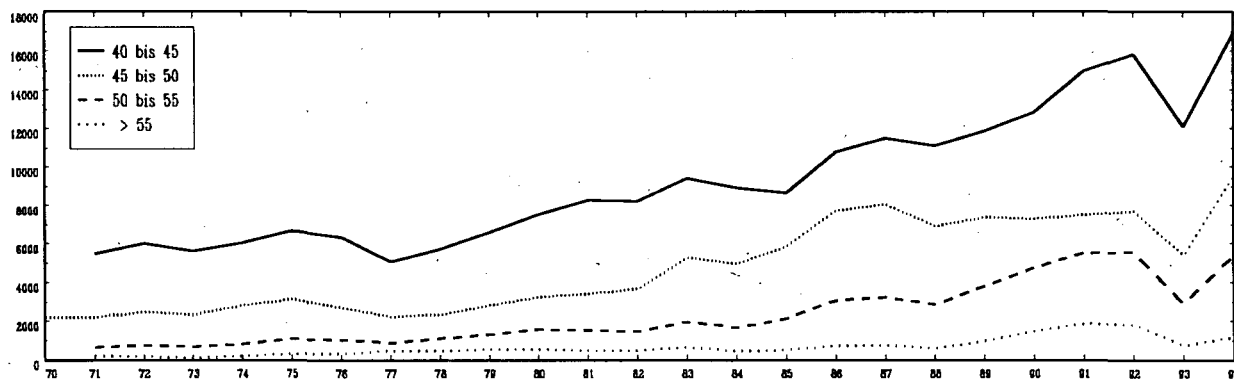
Teilnehmer an Massnahmen der Fortbildung und Umschulung (Westdeutschland): Maenner



Teilnehmer an FuU nach Altersgruppen (Westdeutschland): Maenner



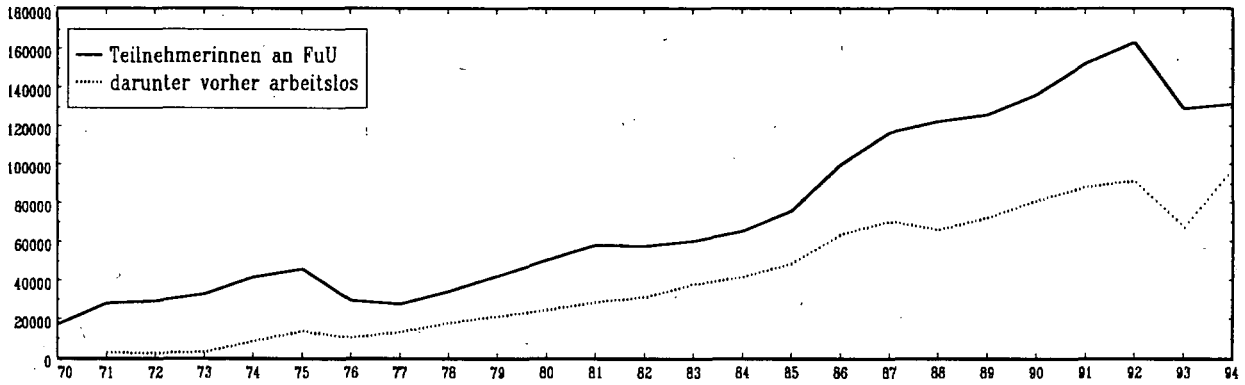
Teilnehmer an FuU nach Altersgruppen (Westdeutschland, Forts.): Maenner



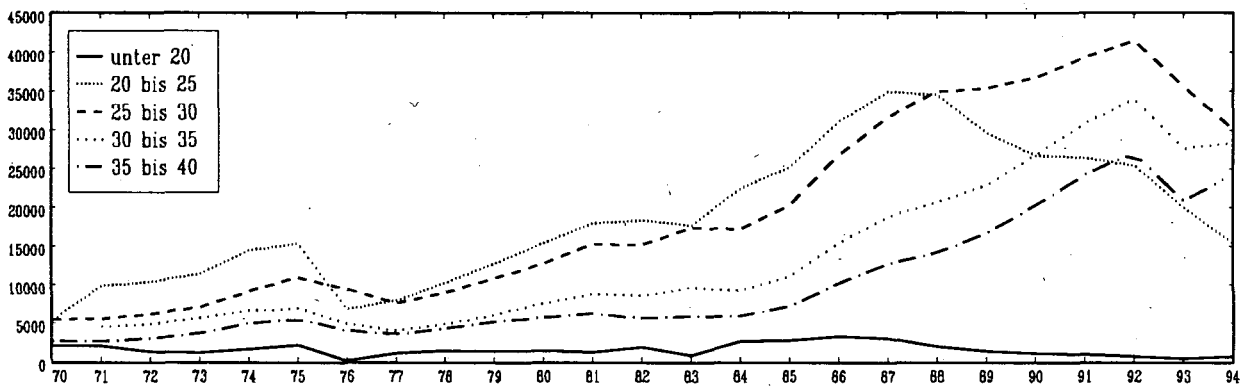
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

**Schaubild A1.3: Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung
Frauen insgesamt und nach Altersgruppen**

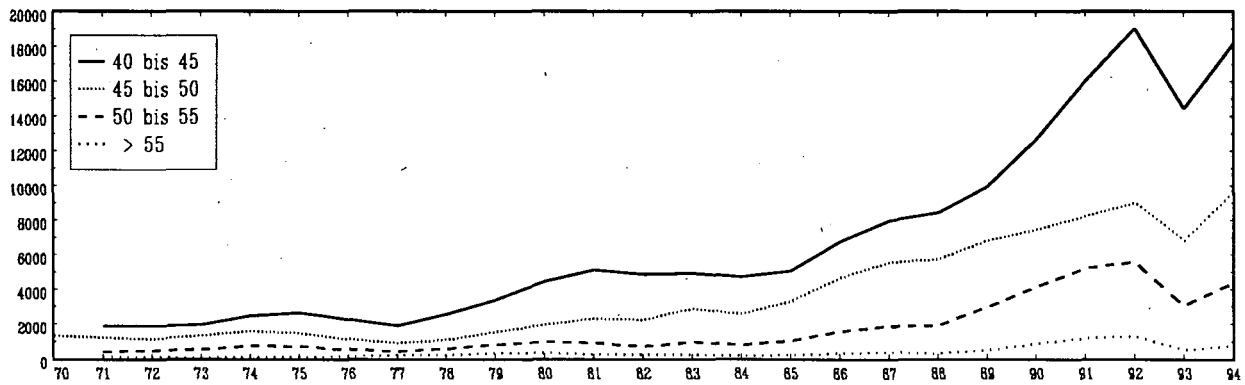
Teilnehmerinnen an Massnahmen der Fortbildung und Umschulung (Westdeutschland): Frauen



Teilnehmerinnen an FuU nach Altersgruppen (Westdeutschland): Frauen

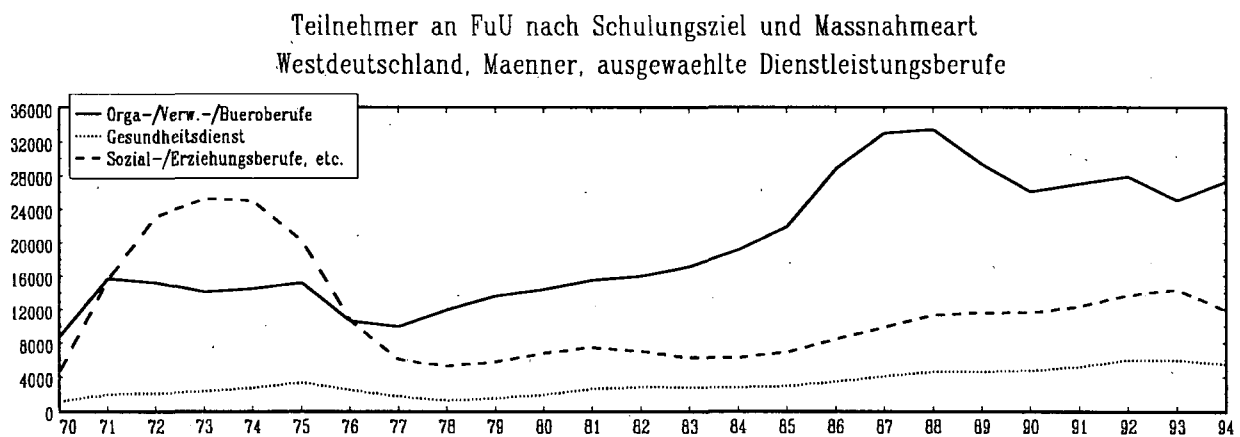
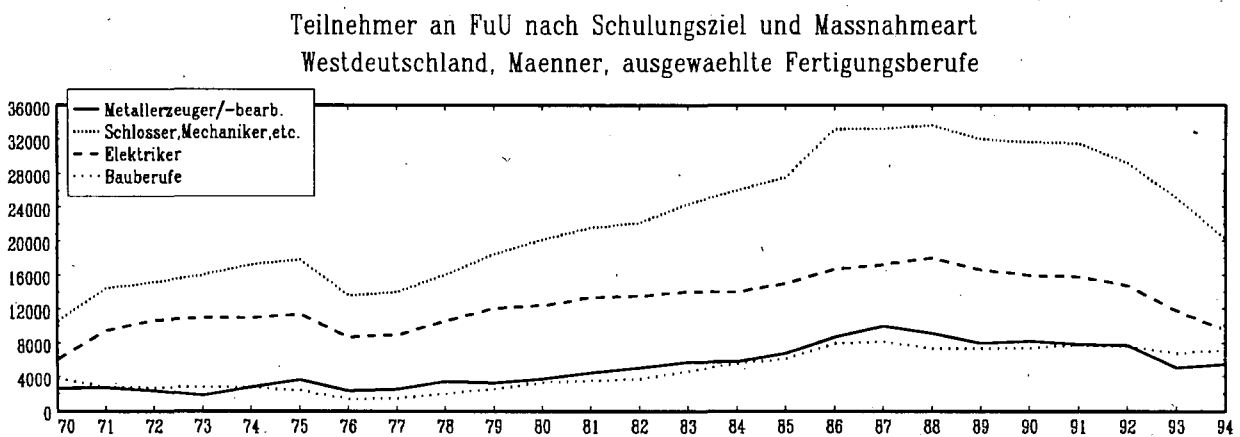
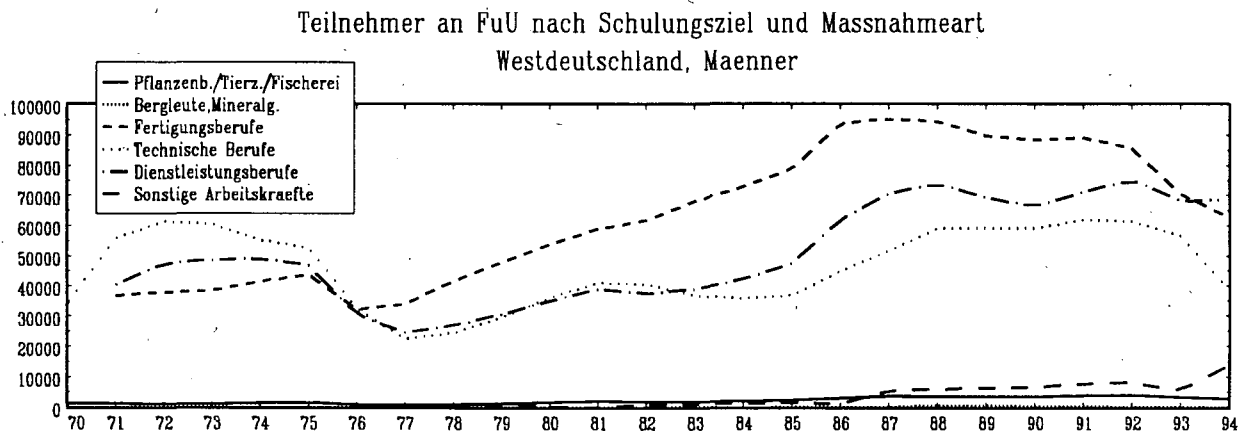


Teilnehmerinnen an FuU nach Altersgruppen (Westdeutschland, Forts.): Frauen



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

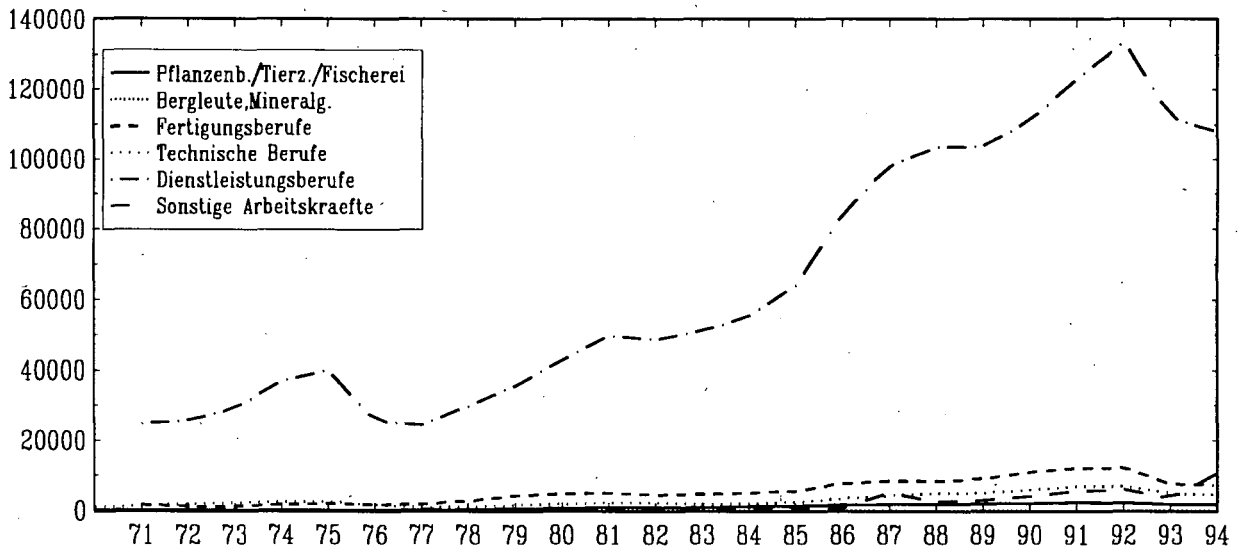
Schaubild A1.4: Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung Männer nach Schulungsziel und Maßnahmeart



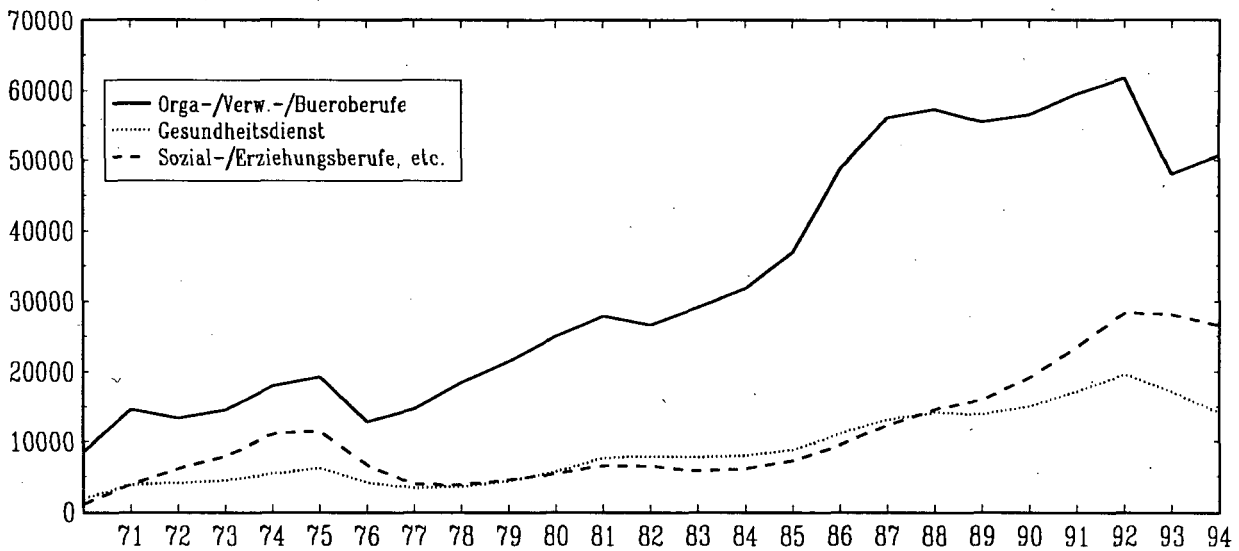
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.5: Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung
Frauen nach Schulungsziel und Maßnahmeart

Teilnehmerinnen an FuU nach Schulungsziel und Massnahmeart
Westdeutschland, Frauen



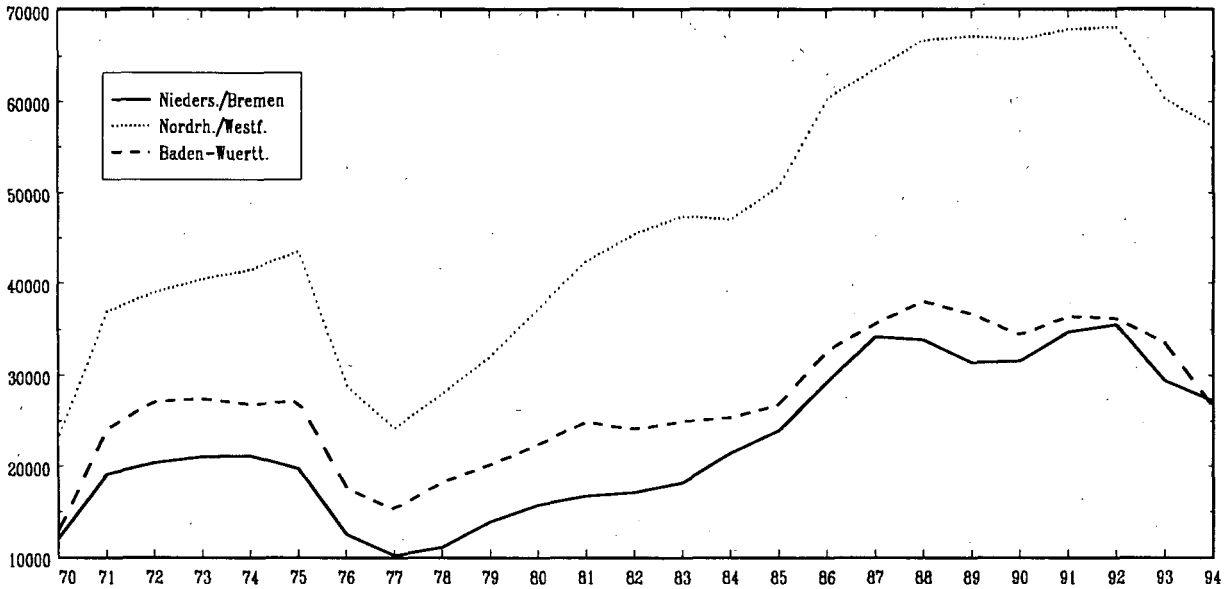
Teilnehmerinnen an FuU nach Schulungsziel und Massnahmeart
Westdeutschland, Frauen, ausgewählte Dienstleistungsberufe



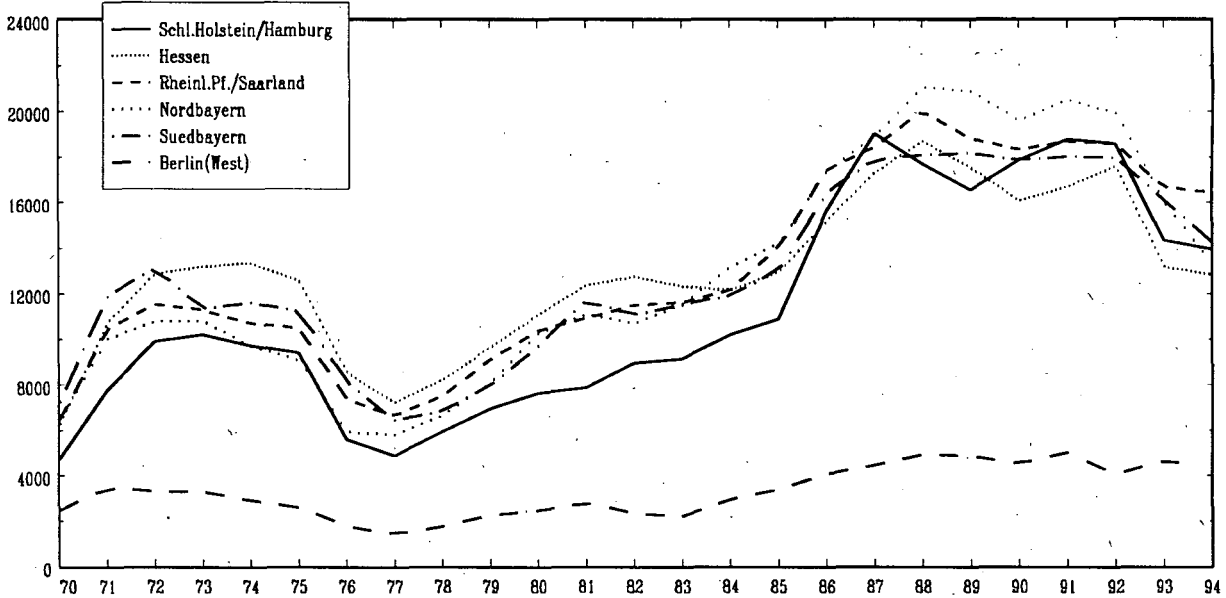
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.6: Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung
Männer nach Landesarbeitsämtern

Teilnehmer an FuU nach Landesarbeitsaemtern (Westdeutschland): Maenner



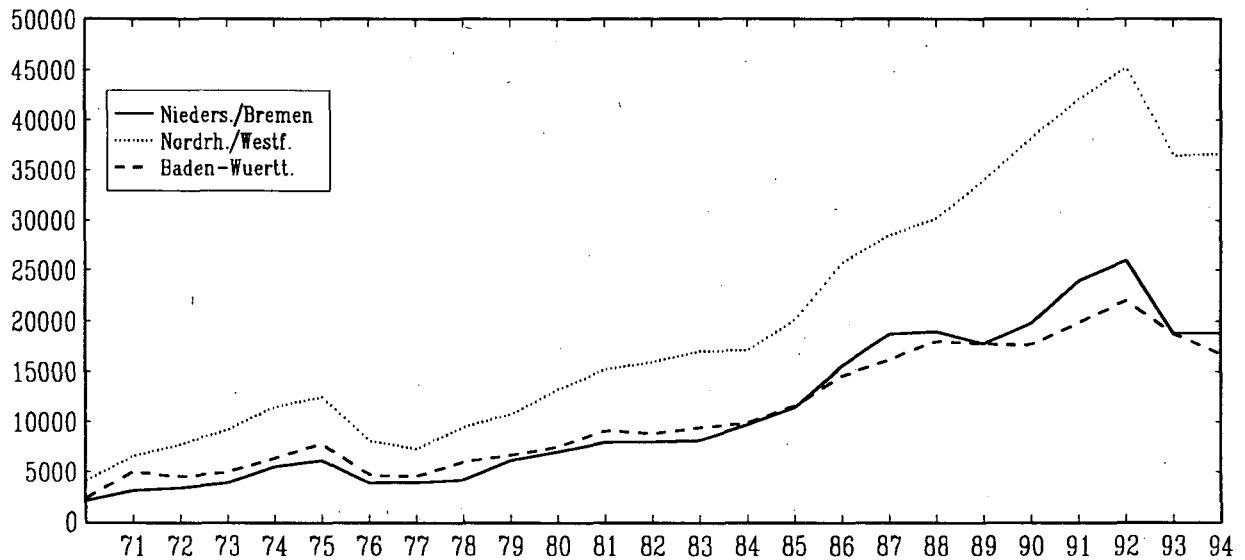
Teilnehmer an FuU nach Landesarbeitsaemtern (Westdeutschland, Forts.): Maenner



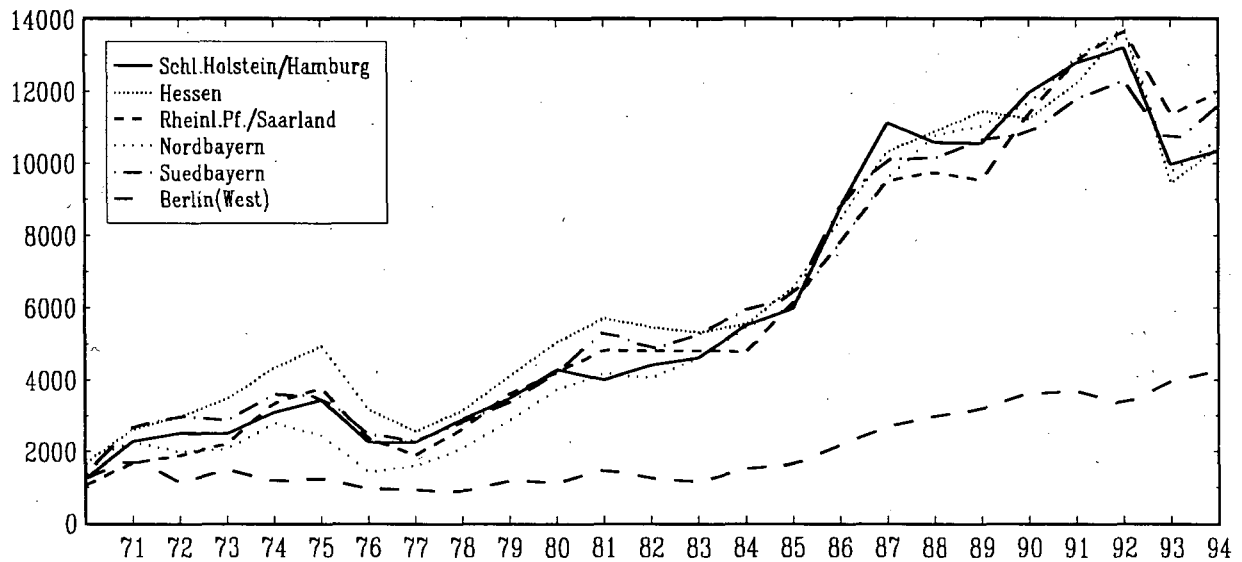
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.7: Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung
Frauen nach Landesarbeitsämtern

Teilnehmerinnen an FuU nach Landesarbeitsämtern
(Westdeutschland): Frauen

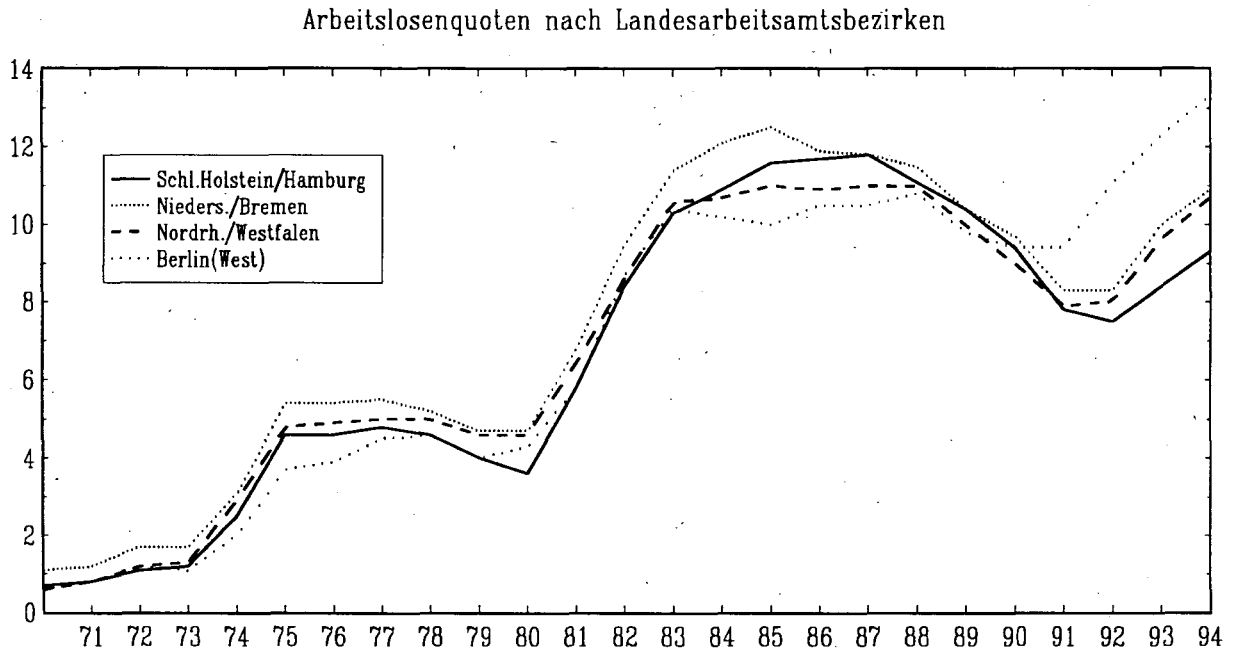


Teilnehmerinnen an FuU nach Landesarbeitsämtern
(Westdeutschland, Forts.): Frauen

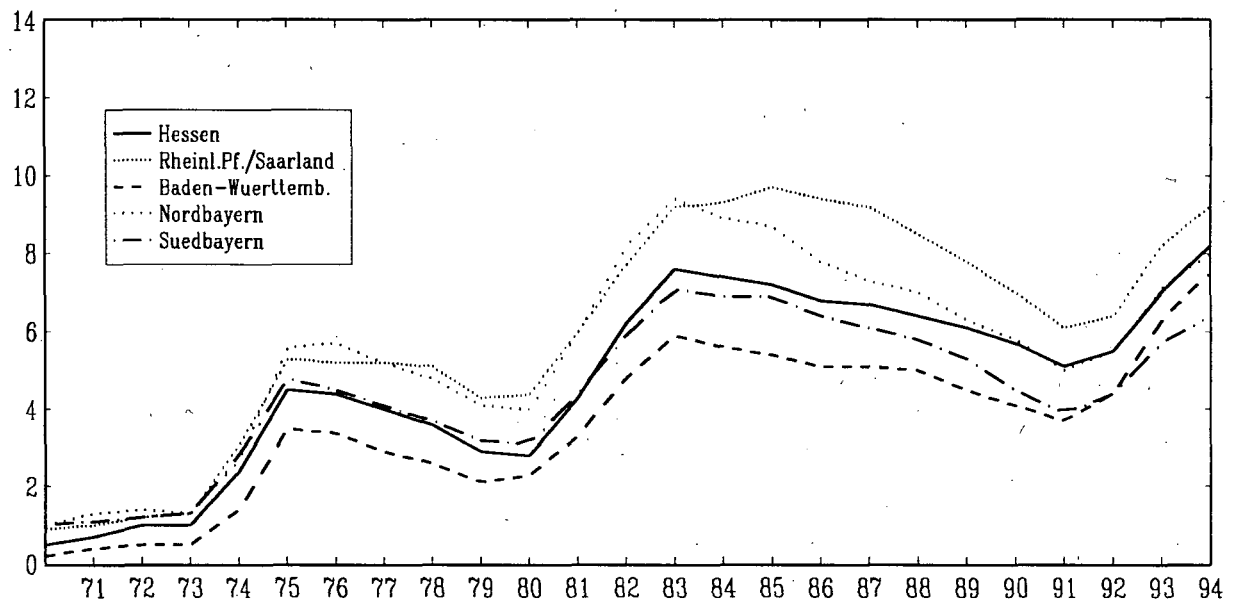


Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.8: Arbeitslosenquoten nach Landesarbeitsamtsbezirken



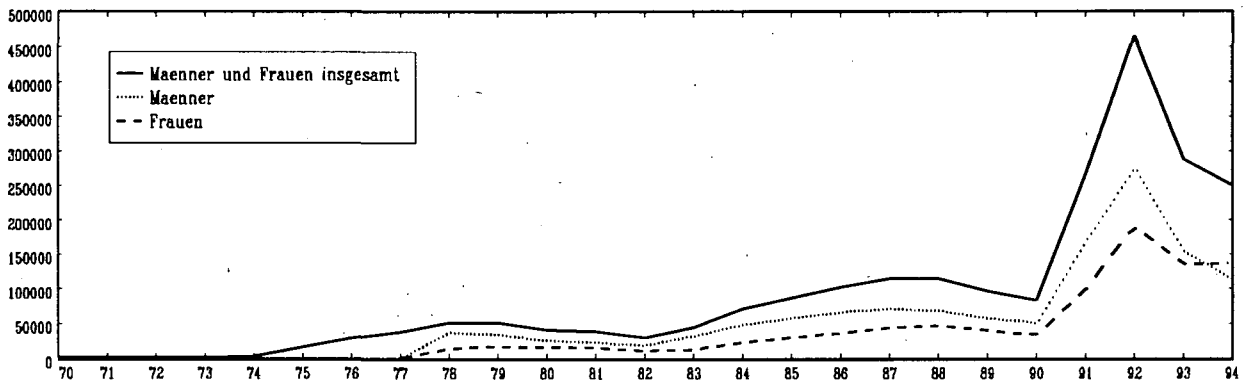
Arbeitslosenquoten nach Landesarbeitsamtsbezirken, Forts.



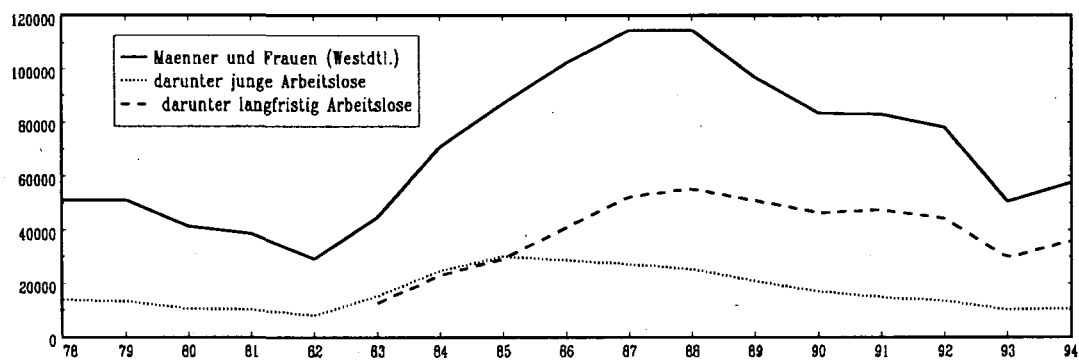
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.9: Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM 1970 bis 1994

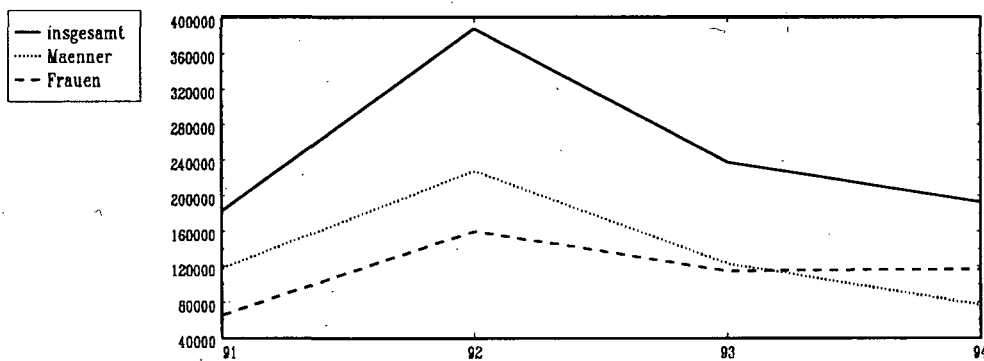
Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM 1970-1994



Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM 1978-1994: Westdeutschland

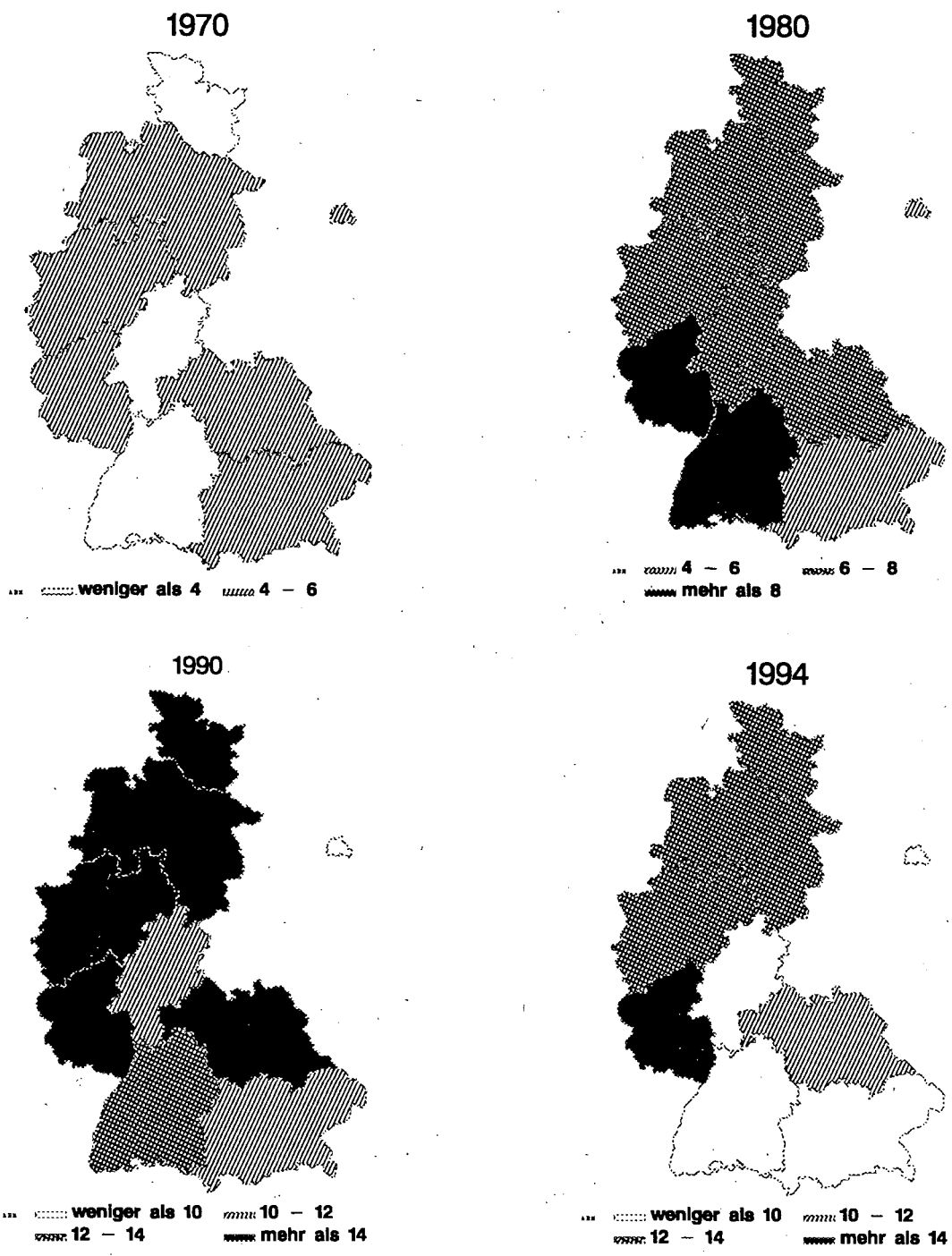


Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM 1991-1994: Ostdeutschland



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

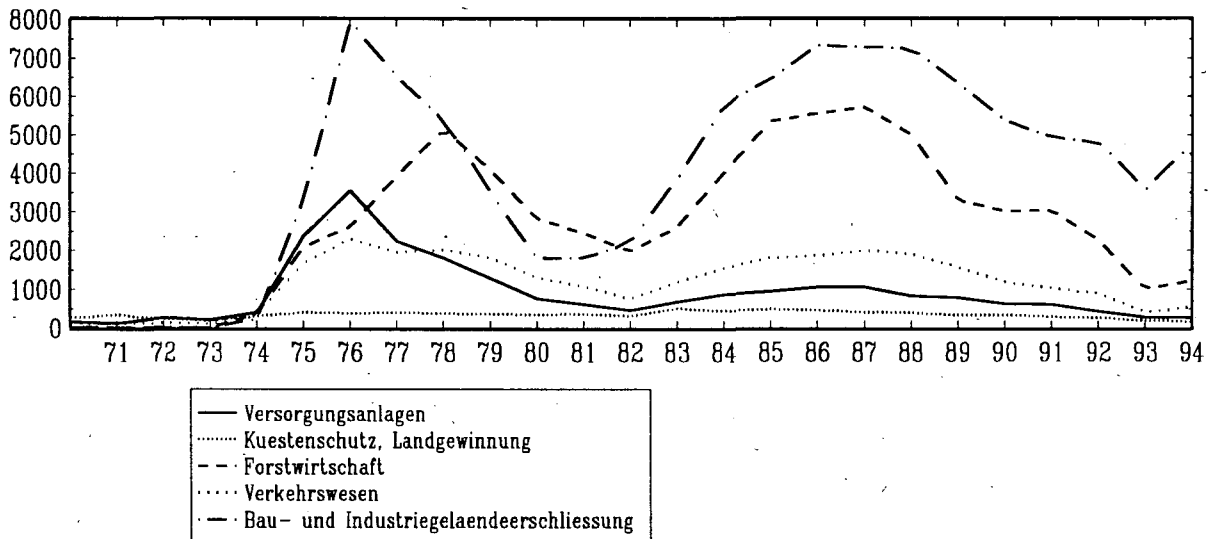
Graphik A1.1: Teilnehmende an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung je 1000 Erwerbspersonen, Westdeutschland und Berlin (West)



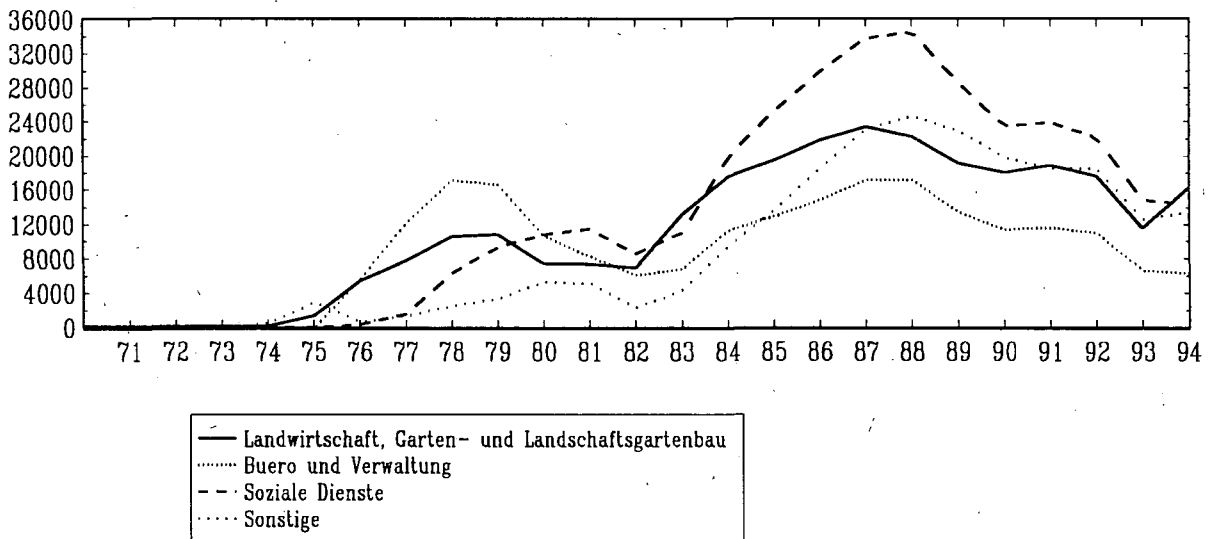
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.10: Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM nach Art der Maßnahme

Beschäftigte gefoerderte Arbeitnehmer in ABM nach Art der Massnahme
(Westdeutschland)



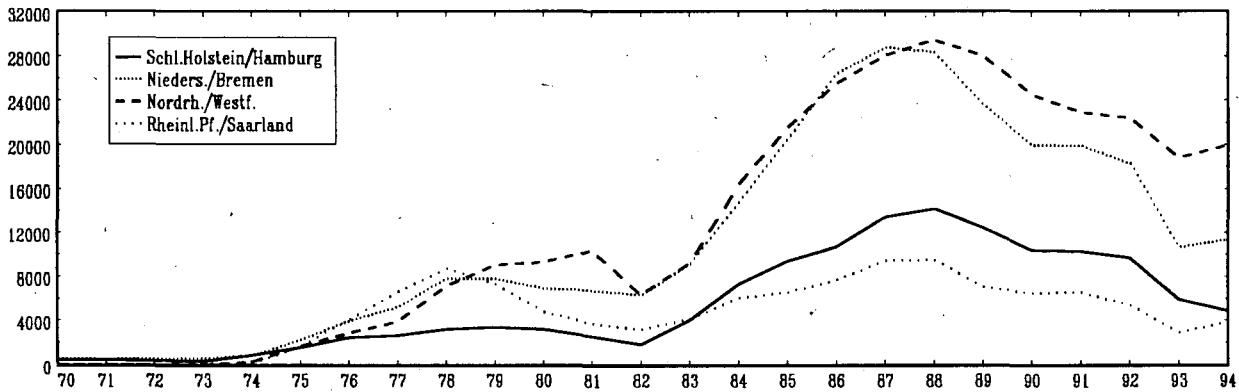
Beschäftigte gefoerderte Arbeitnehmer in ABM nach Art der Massnahme
(Westdeutschland), Forts.



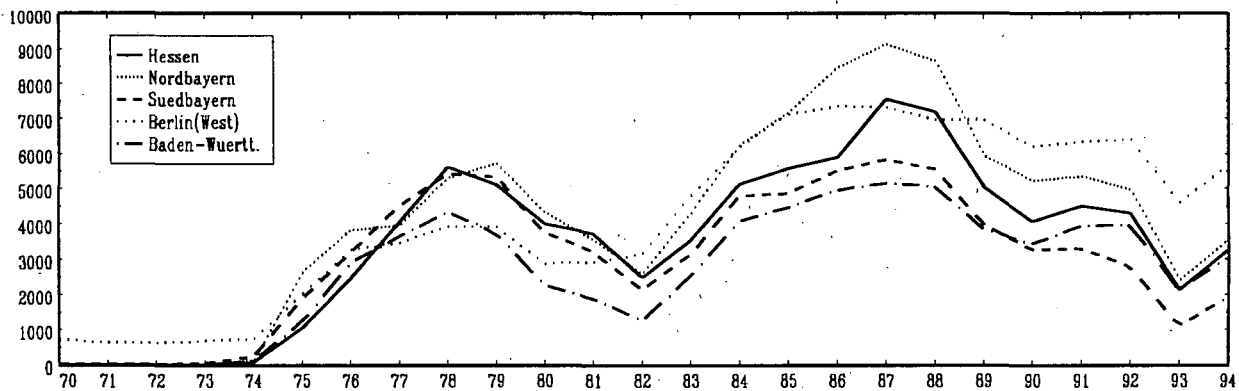
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Schaubild A1.11: Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM nach Landesarbeitsämtern

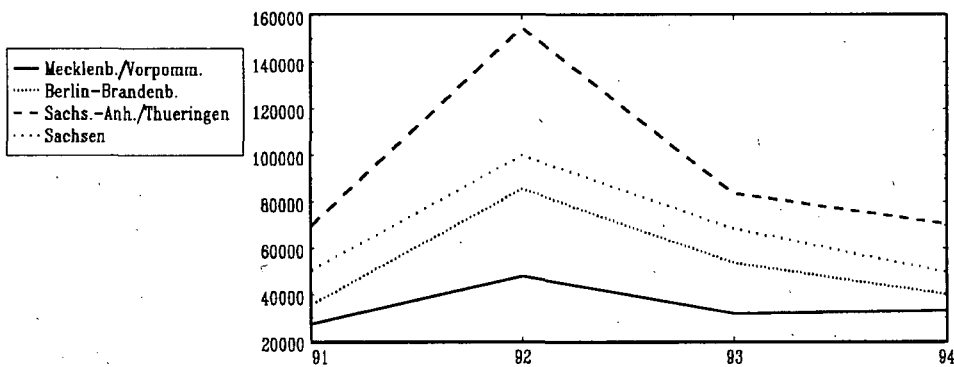
Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM nach Landesarbeitsämtern, Westdeutschland



Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM nach Landesarbeitsämtern, Westdeutschland:

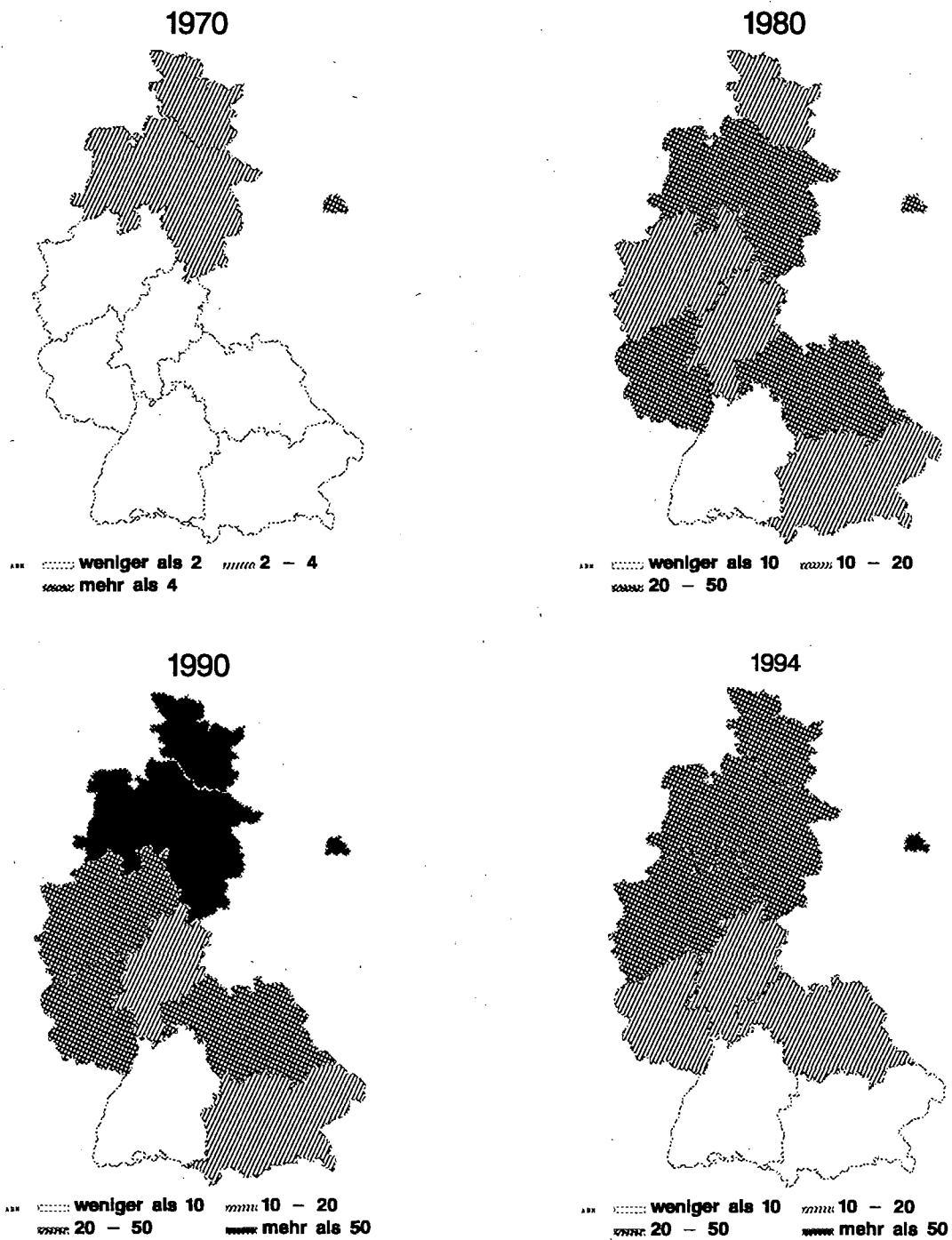


Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM nach Landesarbeitsämtern, Ostdeutschland:



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Graphik A1.2: Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in ABM je 10000 Erwerbspersonen, Westdeutschland und Berlin (West)



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge.

Anhang 2.

Beschreibung des verwendeten Datensatzes Arbeitsmarktmonitor Ost

Der Arbeitsmarktmonitor Ost (AMM) ist eine 0,1vH repräsentative Stichprobe der aktiven Erwerbspersonen der früheren DDR, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit erhoben wurde. Die Erhebung der Daten erfolgte zum ersten Mal im November 1990, wobei auch retrospektiv die Arbeitsmarktsituation im November 1989 abgefragt wurde. Inzwischen wurde die Befragung achtmal wiederholt, wobei versucht wurde, dieselben Personen immer wieder zu befragen (Paneldatensatz). Da dies jedoch nicht immer gelang (Panelmortalität) und zudem neue Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt kamen, wurde die Zahl der Befragten ab der vierten Befragung (Welle) ausgeweitet. Einige Informationen über die Zeitpunkte der Befragungen und einige Variablen, die in unserer empirischen Analyse Anwendung finden, finden sich in Tabelle A2.1. Detailliertere Informationen sind beispielsweise Bielenski et al. (1991) zu entnehmen.

Die acht Befragungen erfolgten nach unterschiedlich langen Abständen, wobei die ersten vier Wellen innerhalb eines Jahres abgefragt wurden. Zu diesem Zeitpunkt bestand von Seiten der BA ein besonders hohes Informationsbedürfnis über die Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, da die offiziellen Arbeitsmarktstatistiken, wie sie in Westdeutschland üblich waren, erst langsam aufgebaut werden konnten. Nach der vierten Welle vergrößerte sich der zeitliche Abstand bis zur nächsten Welle auf ein halbes Jahr und nach der sechsten Welle auf ein Jahr. Leider wird der AMM nach der achten Welle im November 1994 nicht weiter fortgeführt.

Tabelle A2.1 zeigt, daß der Datensatz einer starken Panelmortalität unterliegt. Da unsere empirische Analyse die Panelstruktur der Daten nutzt, verwenden wir nur Daten über Personen, die bei der ersten Welle den Fragebogen beantwortet haben und die die Fragen nach Alter, Geschlecht, Berufsausbildung, Familienstand und Beschäftigungsstatus im November 1989 korrekt beantwortet haben. Unsere empirische Analyse basiert auf den Antworten unter (2) in Tabelle A2.1. Es wird für Panelmortalität kontrolliert, siehe Fitzenberger und Prey (1995) für die technischen Details.

Tabelle A2.1: Der Arbeitsmarktmonitor Ost (AMM) – Befragungszeitpunkte, Antwortverhalten und Variablenbeschreibungen

	Befragungszeitpunkte							
	Welle 1 Nov. 90	Welle 2 März 91	Welle 3 Jul. 91	Welle 4 Nov. 91	Welle 5 Mai 92	Welle 6 Nov. 92	Welle 7 Nov. 93	Welle 8 Nov. 94

Anzahl an Personen mit gültigen Antworten:								
(1) ... je Welle	10751	7929	7300	7956	10956	9763	8351	7549
(2) ... in be- treffender Welle und Welle 1	10751	7929	7300	7787	6902	6647	5549	4939
(3) ... bis zu be- treffender Welle	10751	7929	6734	5985	5145	4653	3919	3354

Wichtige Variablen (und deren Kürzel) auf Basis von (2): Anteile, Mittelwerte (MW), Standardabweichungen (Std.)								

SEX Weiblich (in %)	50,7	50,6	51,0	51,7	52,1	51,6	52,6	53,0
ALTER Alter in Jahren								
MW	39,1	38,3	38,7	41,4	42,1	42,9	43,5	44,1
Std.	13,3	12,2	12,0	13,1	13,1	13,0	12,4	12,1
ERW Selbständig oder Unselbständig								
Beschäftigt (in %)	73,6	77,9	76,6	67,2	62,9	61,9	62,9	65,7
EINK reales monatliches Nettoarbeitseinkommen, falls beschäftigt, in DM von 1991, deflationiert mit Preisindex für die private Lebenshaltung aller Haushalte, Ostdeutschland, für den jeweiligen Vormonat, Quelle: Deutsche Bundesbank Monatsberichte								
MW	1140	1099	1180	1193	1312	1457	1508	1526
Std.	480	646	624	520	553	627	649	658

Registrierte								
Arbeitslose (in %)	5,4	7,9	10,2	8,6	10,6	13,0	10,6	9,8
Höchster beruflicher Abschluß (in % - Differenz zu 100%: keine Angabe/sonstige)								
BA1 Teilfacharbeiter	3,8	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3	2,5	2,3
BA2 Facharbeiter	48,7	48,8	48,3	47,2	49,4	49,2	46,7	44,9
BA3 Meister	6,0	6,4	6,3	6,4	6,9	7,1	6,8	6,7
BA4 Fachschule	17,2	18,9	19,4	19,2	18,5	18,7	18,8	17,9
BA5 Hochschule	9,4	10,6	11,1	10,8	13,8	13,6	15,0	16,4
BA6 Ohne Abschluß	6,5	5,5	5,3	5,8	7,1	6,8	6,3	5,6

Tabelle A2.2: Definition von Personentypen zu bestimmten Befragungszeitpunkten

Nr.	Typ	Definition
1	"Kontrollgruppe"	Haben während des gesamten Befragungszeitraums von Nov. 89 bis Nov. 94 nie an einer QB oder QS teilgenommen
2	QS-HH-AFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QS teilgenommen und werden aber in Zukunft an QS teilnehmen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
3	QS-SHH-AFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QS teilgenommen und werden aber bis zur nächsten Welle eine QS beginnen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
4	QS-P-AFG	Haben vor der laufenden Welle irgendwann in der Vergangenheit während des Befragungszeitraumes an einer QS teilgenommen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wurde
5	QS-HH-NAFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QS teilgenommen und werden aber in Zukunft an QS teilnehmen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
6	QS-SHH-NAFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QS teilgenommen und werden aber bis zur nächsten Welle eine QS beginnen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
7	QS-P-NAFG	Haben vor der laufenden Welle irgendwann in der Vergangenheit während des Befragungszeitraumes an einer QS teilgenommen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wurde
8	QB-HH-AFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QB teilgenommen und werden aber in Zukunft an QB teilnehmen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
9	QB-SHH-AFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QB teilgenommen und werden aber bis zur nächsten Welle eine QB beginnen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
10	QB-P-AFG	Haben vor der laufenden Welle irgendwann in der Vergangenheit während des Befragungszeitraumes an einer QB teilgenommen, die nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wurde
11	QB-HH-NAFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QB teilgenommen und werden aber in Zukunft an QB teilnehmen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
12	QB-SHH-NAFG	Haben bis zur laufenden Welle noch an keiner QB teilgenommen und werden aber bis zur nächsten Welle eine QB beginnen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wird
13	QB-P-NAFG	Haben vor der laufenden Welle irgendwann in der Vergangenheit während des Befragungszeitraumes an einer QB teilgenommen, die nicht nach dem AFG durch Unterhaltsgeld gefördert wurde

Erläuterungen:

QS Qualifizierungsmaßnahme in sonstiger Bildungseinrichtung
 QB Qualifizierungsmaßnahme im Betrieb

Beschreibende Statistiken zur Selektionsverzerrung

Tabelle A2.3: Deskriptive Statistiken verschiedener Variablen für die Kontrollgruppe und früheren oder zukünftigen Teilnehmern an QM in den Wellen 2, 5 und 7.

(a) in Ostdeutschland insgesamt

(b) nur für die Teilstichprobe in Sachsen

(Für weitere Erläuterungen siehe Tabellen A2.1 und A2.2 – Mehrfachzuordnungen sind möglich)

Welle 2 : März 1991

=====

Typ	Variablen		WEIBLICH		ALTER		ALTER		ERW (in %)		ERW (in %)		EINK	
	Anzahl der Personen		(in %)		(MW)		(Std)		Welle 2		Welle 1		(MW)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	5248	1576	47,7	49,6	42,7	42,9	12,3	12,4	87,8	88,4	88,7	88,9	935	939
QS-HH-AFG	474	154	67,3	68,2	36,4	37,0	9,2	9,5	80,9	79,6	90,7	93,1	809	761
QS-SHH-AFG	92	32	69,6	62,5	37,3	40,1	8,8	7,0	73,3	84,4	86,7	93,8	710	820
QS-P-AFG	65	22	55,4	40,9	35,6	38,2	9,9	10,5	47,4	61,1	50,0	72,7	513	680
QS-HH-NAFG	682	208	51,8	51,4	38,5	39,4	9,4	9,4	97,4	99,0	97,7	99,5	1225	1213
QS-SHH-NAFG	120	40	49,2	50,0	39,6	41,0	9,5	10,4	98,3	100	97,5	100	1211	1227
QS-P-NAFG	870	273	45,1	43,2	38,5	38,4	9,8	9,6	94,8	94,0	96,8	98,1	1202	1141
QB-HH-AFG	51	17	62,7	58,8	37,6	38,7	9,7	9,6	84,0	76,5	96,0	94,1	811	682
QB-SHH-AFG	13	4	53,8	50,0	42,6	44,3	8,6	7,1	76,9	75,0	100	100	634	635
QB-P-AFG	29	9	34,5	22,2	36,2	39,0	10,2	11,5	81,5	87,5	78,6	88,9	845	716
QB-HH-NAFG	683	200	50,8	52,0	38,4	38,4	9,0	9,4	96,4	95,9	97,6	97,9	1184	1090
QB-SHH-NAFG	124	24	46,0	62,5	38,4	35,1	9,5	8,6	99,2	100	99,2	100	1234	1137
QB-P-NAFG	864	255	45,5	47,8	38,7	39,5	9,9	10,0	95,7	95,5	96,9	98,8	1222	1212

Typ	Variablen: Höchster beruflicher Abschluß											
	BA1 (in %)		BA2 (in %)		BA3 (in %)		BA4 (in %)		BA5 (in %)		BA6 (in %)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	5,9	5,4	58,4	59,3	6,7	6,3	14,9	15,5	5,7	5,6	8,5	7,9
QS-HH-AFG	1,2	1,3	60,8	65,6	6,5	4,5	18,4	18,2	9,3	6,5	3,8	3,9
QS-SHH-AFG	0,0	0,0	45,7	43,8	6,5	3,1	27,2	28,1	14,1	15,6	6,5	9,4
QS-P-AFG	1,5	0,0	56,9	59,1	4,6	4,5	24,6	22,7	12,3	13,6	0,0	0,0
QS-HH-NAFG	1,4	1,4	36,4	37,0	8,9	9,1	33,0	32,2	19,2	20,2	1,0	0,0
QS-SHH-NAFG	0,8	2,5	36,7	40,0	10,8	10,0	35,0	37,5	16,7	10,0	0,0	0,0
QS-P-NAFG	0,3	0,4	31,4	29,7	8,9	11,0	27,8	25,3	30,2	31,9	1,4	1,8
QB-HH-AFG	1,9	0,0	64,7	70,6	3,9	0,0	13,7	5,9	7,8	17,6	7,8	5,9
QB-SHH-AFG	0,0	0,0	53,8	25,0	7,7	0,0	7,7	0,0	15,4	50,0	15,4	25,0
QB-P-AFG	0,0	0,0	58,6	66,7	3,4	0,0	20,7	11,1	13,8	22,2	3,4	0,0
QB-HH-NAFG	1,4	2,0	43,0	46,5	6,6	6,0	29,0	27,0	18,2	17,0	1,8	1,5
QB-SHH-NAFG	0,0	0,0	43,5	50,0	9,7	8,3	25,8	25,0	18,5	16,7	2,4	0,0
QB-P-NAFG	1,2	0,8	44,8	48,6	7,3	9,4	25,2	20,4	19,7	20,0	1,7	0,8

Welle 5 : Mai 1992

=====

Typ	Variablen		WEIBLICH		ALTER		ALTER		ERW (in %)		ERW (in %)		EINK	
	Anzahl der Personen		(in %)		(MW)		(Std)		Welle 5		Welle 4		(MW)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	5248	1576	47,6	49,5	43,8	44,1	12,3	12,4	82,5	84,0	85,5	86,7	1023	1008
QS-HH-AFG	149	51	68,4	66,6	38,2	38,5	9,1	9,5	51,3	48,9	78,3	76,0	619	547
QS-SHH-AFG	59	21	67,7	71,4	38,9	40,7	9,4	10,3	33,8	23,8	72,4	61,9	402	271
QS-P-AFG	398	117	61,5	58,9	37,6	38,5	9,4	10,0	42,9	41,3	36,7	43,8	556	480
QS-HH-NAFG	266	82	52,2	50,0	39,1	40,5	9,0	8,4	92,7	92,5	96,1	97,5	1322	1390
QS-SHH-NAFG	111	40	50,4	40,0	39,5	40,8	9,4	8,3	94,4	95,0	95,2	97,4	1440	1548
QS-P-NAFG	1394	434	47,5	48,3	39,6	40,1	9,6	9,5	89,4	89,1	92,4	90,7	1353	1319
QB-HH-AFG	14	6	71,4	66,6	40,8	37,6	10,5	11,7	69,2	60,0	84,6	80,0	856	713
QB-SHH-AFG	8	3	75,0	66,6	46,5	44,5	9,0	11,7	62,5	66,6	75,0	66,6	906	928
QB-P-AFG	75	24	40,0	25,0	38,6	39,1	10,0	11,2	68,5	43,7	78,5	80,0	934	585
QB-HH-NAFG	265	86	53,2	52,3	39,4	39,6	8,7	8,9	94,6	94,1	95,0	97,6	1350	1364
QB-SHH-NAFG	99	38	51,5	47,3	38,9	38,7	9,0	8,4	95,9	97,3	95,9	97,3	1423	1520
QB-P-NAFG	1389	405	46,7	49,8	39,7	40,3	9,7	9,9	90,4	90,7	93,4	95,4	1363	1362

Tabelle A2.3 (Fortsetzung):

Welle 5 : Mai 1992 (Forts.)

=====

Typ	Variablen: Höchster beruflicher Abschluß											
	BA1 (in %)		BA2 (in %)		BA3 (in %)		BA4 (in %)		BA5 (in %)		BA6 (in %)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	4,9	4,8	58,4	59,5	7,8	6,9	15,8	15,4	8,4	8,0	4,7	5,4
QS-HH-AFG	2,0	0,0	66,4	70,6	4,0	3,9	16,8	15,7	8,1	7,8	2,7	2,0
QS-SHH-AFG	0,0	0,0	57,6	47,6	6,8	9,5	22,0	28,6	10,2	9,5	3,4	4,8
QS-P-AFG	1,6	2,1	51,6	52,1	6,1	6,4	19,6	22,3	19,9	16,0	1,3	1,1
QS-HH-NAFG	0,8	0,0	33,5	29,3	7,9	9,8	34,6	34,1	22,9	26,8	0,4	0,0
QS-SHH-NAFG	0,0	0,0	23,4	30,0	10,8	10,0	39,6	32,5	26,1	27,5	0,0	0,0
QS-P-NAFG	0,4	0,3	31,0	33,6	10,0	9,1	26,7	26,6	31,3	29,5	0,7	0,9
QB-HH-AFG	0,0	0,0	64,3	66,7	0,0	0,0	14,3	0,0	21,4	33,3	0,0	0,0
QB-SHH-AFG	0,0	0,0	62,5	66,7	0,0	0,0	12,5	0,0	25,0	33,3	0,0	0,0
QB-P-AFG	1,7	0,0	53,4	52,9	5,2	0,0	20,7	17,6	15,5	23,5	3,4	5,9
QB-HH-NAFG	0,0	0,0	43,8	47,7	7,5	7,0	28,3	29,1	19,6	16,3	0,8	0,0
QB-SHH-NAFG	0,0	0,0	41,4	42,1	6,1	2,6	26,3	31,6	25,3	23,7	1,0	0,0
QB-P-NAFG	1,4	1,6	41,5	44,8	8,0	9,7	24,9	21,3	23,7	22,3	0,4	0,3

Welle 7 : November 1993

Typ	Variablen													
	Anzahl der Personen		WEIBLICH (in %)		ALTER (MW)		ALTER (Std)		ERW (in %) Welle 7		ERW (in %) Welle 6		EINK (MW)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	5248	1576	47,6	49,5	45,3	45,6	12,3	12,4	82,4	83,1	77,9	77,6	1144	1106
QS-HH-AFG	42	18	59,5	61,1	37,9	39,1	9,4	8,7	35,7	33,3	62,5	55,5	436	384
QS-SHH-AFG	42	18	59,5	61,1	37,9	39,1	9,4	8,7	35,7	33,3	62,5	55,5	436	384
QS-P-AFG	706	218	64,8	64,2	39,1	40,2	9,3	9,8	53,2	45,0	35,8	33,5	737	610
QS-HH-NAFG	49	13	51,0	53,8	39,7	42,3	9,1	9,7	85,4	76,9	93,6	91,6	1401	1194
QS-SHH-NAFG	49	13	51,0	53,8	39,7	42,3	9,1	9,7	85,4	76,9	93,6	91,6	1401	1194
QS-P-NAFG	1606	487	47,4	47,6	41,3	41,9	9,6	9,3	92,8	92,2	92,7	91,9	1643	1614
QB-HH-AFG	1	0	100	-	42,0	-	-	-	100	-	100	-	1444	-
QB-SHH-AFG	1	0	100	-	42,0	-	-	-	100	-	100	-	1444	-
QB-P-AFG	110	37	44,5	35,1	39,7	40,3	9,9	9,9	68,1	47,8	59,5	44,8	970	596
QB-HH-NAFG	69	23	60,8	60,8	41,0	42,0	8,7	8,9	97,0	100	94,1	95,6	1546	1624
QB-SHH-NAFG	69	23	60,8	60,8	41,0	42,0	8,7	8,9	97,0	100	94,1	95,6	1546	1624
QB-P-NAFG	1658	496	47,0	50,4	41,3	42,0	9,6	9,7	92,1	88,9	91,6	90,5	1569	1452

Typ	Variablen: Höchster beruflicher Abschluß											
	BA1 (in %)		BA2 (in %)		BA3 (in %)		BA4 (in %)		BA5 (in %)		BA6 (in %)	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	4,2	3,5	56,0	58,1	8,1	7,9	16,4	15,8	9,1	8,8	6,2	5,8
QS-HH-AFG	0,0	0,0	59,5	66,7	7,1	11,1	11,9	11,1	19,0	11,1	2,4	0,0
QS-SHH-AFG	0,0	0,0	59,5	66,7	7,1	11,1	11,9	11,1	19,0	11,1	2,4	0,0
QS-P-AFG	0,4	1,2	54,5	58,2	4,7	4,8	18,7	17,6	18,7	13,9	3,0	4,2
QS-HH-NAFG	0,0	0,0	41,7	23,1	12,5	23,1	37,5	46,2	8,3	7,7	0,0	0,0
QS-SHH-NAFG	0,0	0,0	41,7	23,1	12,5	23,1	37,5	46,2	8,3	7,7	0,0	0,0
QS-P-NAFG	0,6	0,0	30,0	32,6	9,9	10,7	27,3	25,0	31,7	31,1	0,6	0,6
QB-HH-AFG	0,0	-	100	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
QB-SHH-AFG	0,0	-	100	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
QB-P-AFG	3,9	0,0	51,9	60,0	1,3	0,0	23,4	12,0	16,9	24,0	2,6	4,0
QB-HH-NAFG	2,9	4,3	39,1	39,1	5,8	0,0	37,7	43,5	14,5	13,0	0,0	0,0
QB-SHH-NAFG	2,9	4,3	39,1	39,1	5,8	0,0	37,7	43,5	14,5	13,0	0,0	0,0
QB-P-NAFG	1,0	1,1	39,6	43,9	8,3	10,7	24,5	22,5	25,2	20,8	1,4	0,8

Tabelle A2.4: Beschäftigungshäufigkeiten und durchschnittliche reale monatliche Nettoarbeitsverdienste von Kontrollgruppe und Teilnehmern an QM in Vergangenheit nach Männern und Frauen getrennt (in %) (a) in Ostdeutschland insgesamt (b) nur für die Teilstichprobe in Sachsen (Für weitere Erläuterungen siehe Tabellen A2.1 und A2.2 – Mehrfachzuordnungen sind möglich)

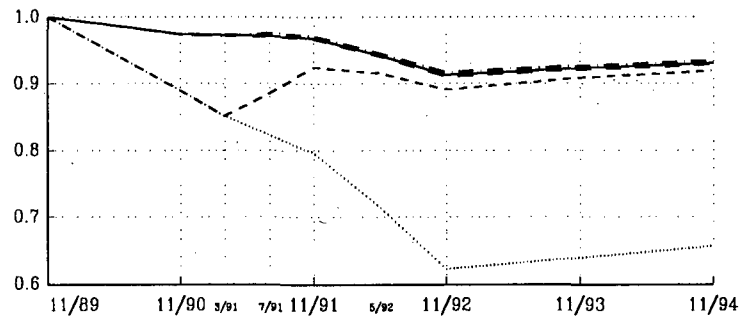
Beschäftigungshäufigkeiten												
Typ	Männer						Frauen					
	Welle 2		Welle 5		Welle 7		Welle 2		Welle 5		Welle 7	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	91,3	93,6	88,9	91,4	90,4	91,6	83,9	82,6	75,7	76,1	73,8	74,7
QS-P-AFG	52,2	66,7	53,0	62,2	67,7	57,1	44,1	55,6	36,7	27,3	45,9	38,7
QS-P-NAFG	95,6	93,8	91,5	89,0	95,6	93,8	93,9	94,4	87,3	89,4	90,2	90,8
QB-P-AFG	88,2	83,3	72,4	50,0	69,4	46,7	70,0	100	64,0	33,3	66,7	50,0
QB-P-NAFG	95,9	94,0	92,1	93,4	95,5	91,6	95,4	97,1	88,6	88,2	88,7	86,7

Durchschnittliches reales monatliches Nettoarbeitseinkommen, falls beschäftigt												
Typ	Männer						Frauen					
	Welle 2		Welle 5		Welle 7		Welle 2		Welle 5		Welle 7	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Kontrollgruppe	1106	1129	1226	1245	1385	1348	740	729	799	756	887	867
QS-P-AFG	625	711	781	796	1055	868	437	650	419	268	576	474
QS-P-NAFG	1345	1227	1513	1448	1805	1778	1040	1038	1187	1196	1488	1468
QB-P-AFG	977	655	1035	700	1064	654	621	899	816	395	867	488
QB-P-NAFG	1360	1314	1525	1530	1763	1615	1058	1100	1188	1205	1377	1313

Methodische Erläuterungen zu den Schätzungen in Abschnitt 2c):

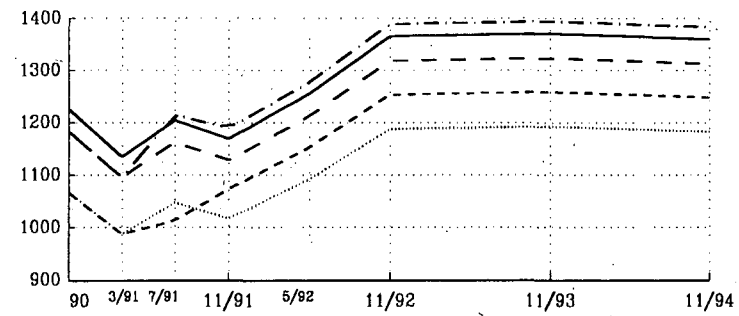
Die Schätzung erfolgt im Rahmen eines simultanen Probit- und Tobit-Modells, indem für die Selektionsverzerrung durch Panelmortalität und durch Teilnahme an einer QM durch Schätzung jeweils einer separaten Probit-Gleichung kontrolliert wird. Die Abhängigkeit der Störterme für ein Individuum (individuelle Heterogenität) über die Zeit und Gleichungen hinweg wird durch eine Ein-Faktor-Spezifikation abgebildet. Die Beschäftigungsgleichung läßt eine Zustandsabhängigkeit der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu, d.h. die Beschäftigung zum Interviewzeitpunkt t hängt vom Beschäftigungsstatus zum Interviewzeitpunkt $t-1$ ab. Der Beschäftigungsstatus ist eine 0-1-Variable, wobei der 1-Zustand Beschäftigung zum Interviewzeitpunkt anzeigt und 0 alle anderen Zustände bezeichnet. Bei der Vorselektion des Datensatzes wurde jedoch nur die arbeitsmarktfähige Erwerbsbevölkerung berücksichtigt. Die Zustandsabhängigkeit in der Beschäftigung erfordert die Modellierung der Beschäftigung zu einem Anfangszeitpunkt, in unserem Fall November 1989, der "Stunde Null" der deutschen Einheit. Die Verdienstgleichung schließlich modelliert den realen monatlichen Nettoarbeitsverdienst mit Hilfe von Standardhumankapitalvariablen (Berufsausbildung, Alter als Approximation für Berufserfahrung). Zusätzlich tauchen in der Beschäftigungs- und Verdienstgleichung Dummyvariablen auf, die für frühere oder zukünftige Teilnahme an einem Typ der QM kontrollieren. Die Schätzung des Modells erfolgt durch Maximierung der Likelihoodfunktion. Ein solches Modell ist nicht standard und wurde in FORTRAN programmiert. Die umfangreichste Schätzung dauerte an dem Großrechner der Universität Konstanz bis zu drei Monate. Dies erklärt, warum keine Ergebnisse für die Verdienstwirkungen von QM für Frauen in Ostdeutschland insgesamt vorliegen.

Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Maenner,
 Qualifizierungsmassnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
 Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung



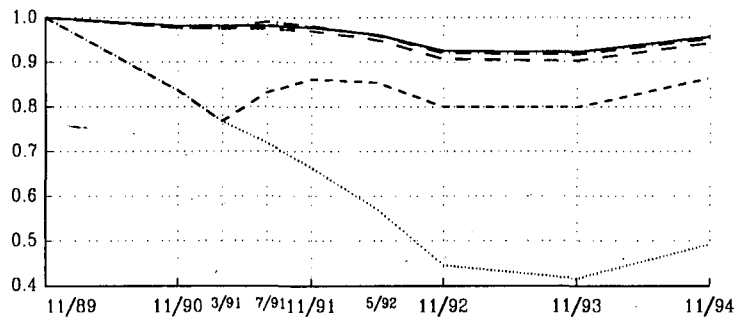
- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
- (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- . - . (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Maennern
 Qualifizierungsmassnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
 Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung;



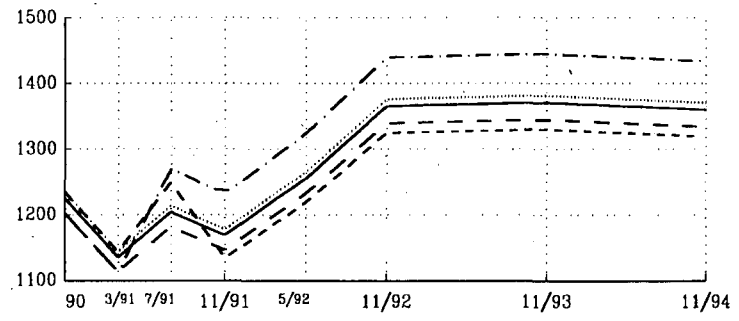
- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
- (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- . - . (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Maenner,
 Qualifizierungsmassnahmen im Betrieb
 Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung



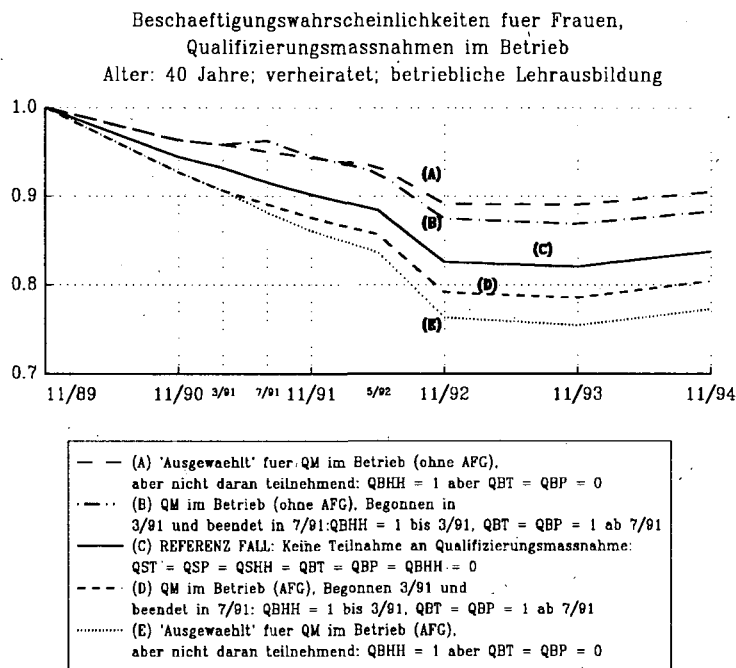
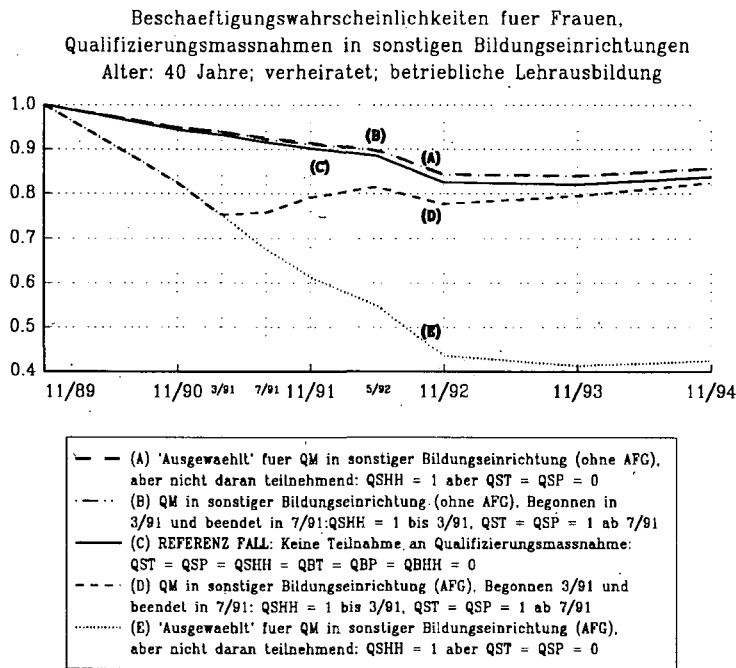
- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
- (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- . - . (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Maennern
 Qualifizierungsmassnahmen im Betrieb
 Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung;

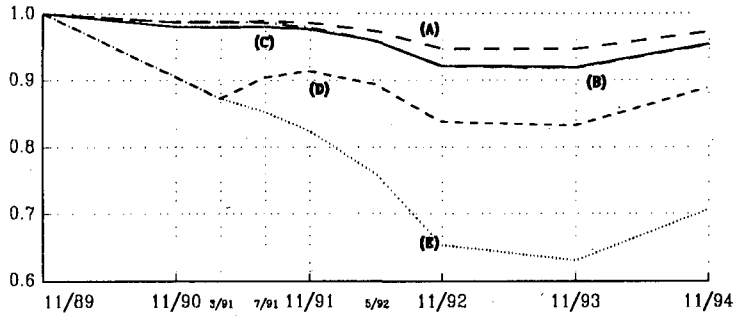


- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
- (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- . - . (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Schaubild A2.2: Simulation der geschätzten Beschäftigungseffekte der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zwischen März und Juli 1991 für Frauen in Ostdeutschland insgesamt

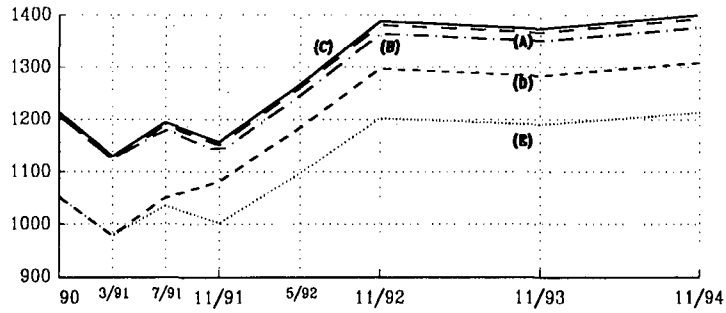


Sachsen: Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Maenner, Qualifizierungsmaßnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung



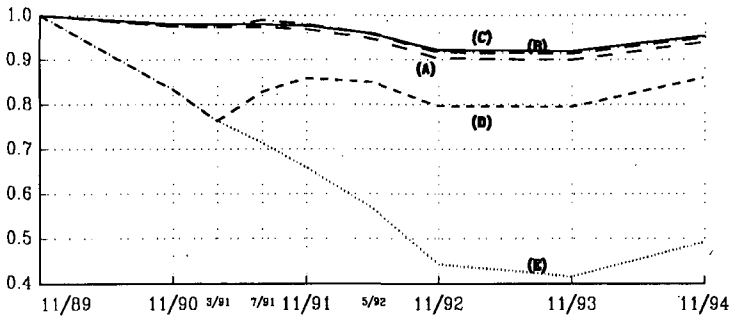
--- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
 (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
 — (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
 - - - (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
 (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Sachsen: Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Maennern Qualifizierungsmaßnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung;



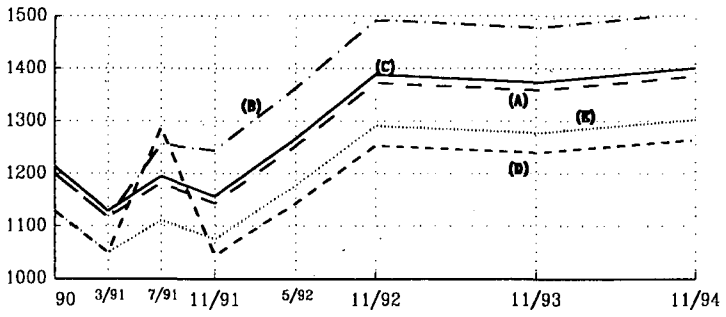
--- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
 (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
 — (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
 - - - (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
 (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Sachsen: Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Maenner, Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb
Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung



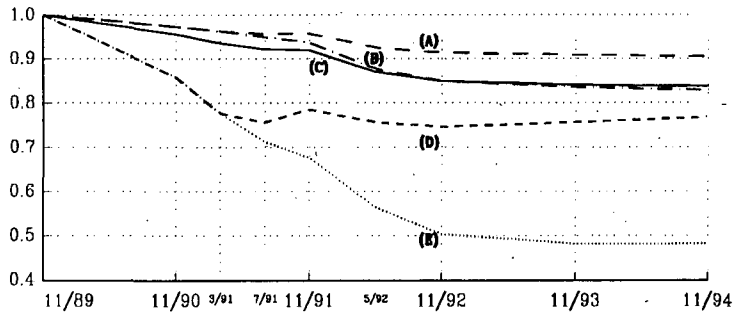
--- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
 (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
 — (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
 - - - (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
 (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Sachsen: Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Maennern Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb
Alter: 40 Jahre; verheiratet; betriebliche Lehrausbildung;



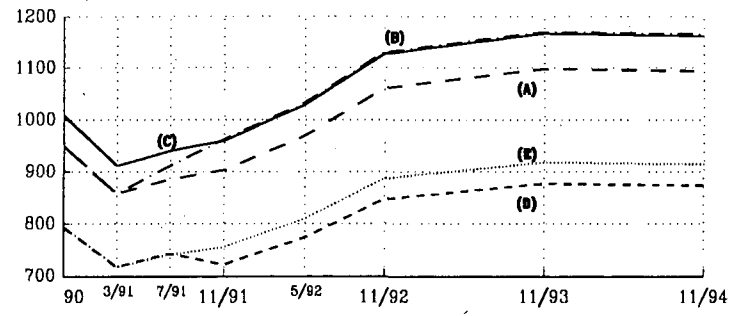
--- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
 (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
 — (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
 - - - (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
 (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Sachsen: Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Frauen, Qualifizierungsmassnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
Alter: 40 Jahre; betriebliche Lehrausbildung



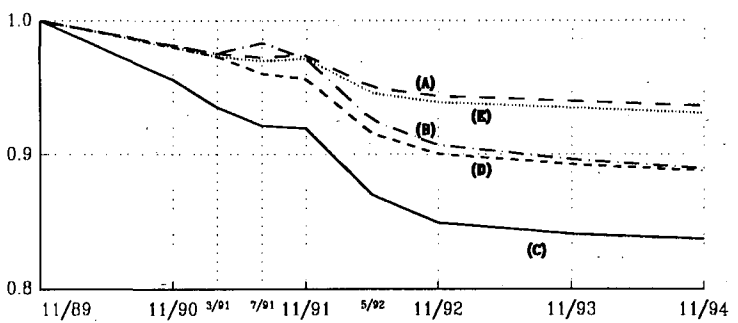
- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
- (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Sachsen: Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Frauen
Qualifizierungsmassnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen
Alter: 40 Jahre; betriebliche Lehrausbildung:



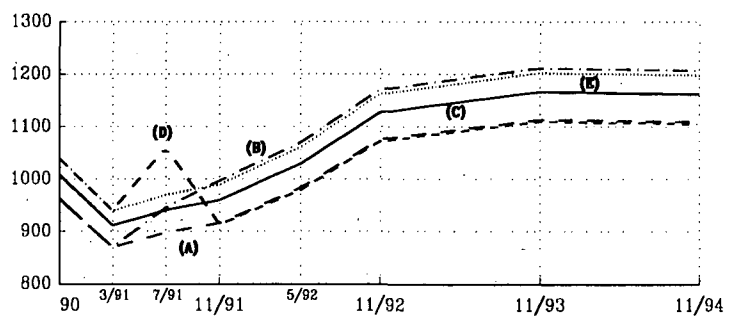
- (A) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0
- (B) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- (D) QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QSHH = 1 bis 3/91, QST = QSP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM in sonstiger Bildungseinrichtung (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QSHH = 1 aber QST = QSP = 0

Sachsen: Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fuer Frauen, Qualifizierungsmassnahmen im Betrieb
Alter: 40 Jahre; betriebliche Lehrausbildung



- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
- (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Sachsen: Monatlicher Nettoarbeitsverdienst von Frauen
Qualifizierungsmassnahmen im Betrieb
Alter: 40 Jahre; betriebliche Lehrausbildung:



- (A) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (ohne AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0
- (B) QM im Betrieb (ohne AFG), Begonnen in 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (C) REFERENZ FALL: Keine Teilnahme an Qualifizierungsmassnahme: QST = QSP = QSHH = QBT = QBP = QBHH = 0
- (D) QM im Betrieb (AFG), Begonnen 3/91 und beendet in 7/91: QBHH = 1 bis 3/91, QBT = QBP = 1 ab 7/91
- (E) 'Ausgewählt' fuer QM im Betrieb (AFG), aber nicht daran teilnehmend: QBHH = 1 aber QBT = QBP = 0

Literatur:

AMM-Dokumentation (Welle 6) (1993):

Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/92.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für
Arbeit (IAB), Nürnberg.

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA):

Jahreszahlen. verschiedene Jahrgänge.

Ashenfelter, O. und D. Card (1985):

Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of
Training Programs. Review of Economics and Statistics, Vol. 67, S.648-
660.

Atkinson, A.B. und J. Micklewright (1991):

Unemployment compensation and labor market transitions. A critical
review. The Journal of Economic Literature, Vol. 29, No. 4, S.1679-1727.

Bielenski, H., J. Enderle, und B. von Rosenblatt (1991):

Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/90.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für
Arbeit (IAB), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 148.1,
Nürnberg.

Björklund, A. (1989):

Evaluations of training programs: experiences and proposals for future
research. Discussion Paper FS I 89 - 13, Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung 1989.

Blaschke, D. und E. Nagel (1995):

Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher
Weiterbildung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der
Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung 2/95, S. 195-213.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995a):

Arbeitsförderungsgesetz - Textausgabe, Stand: 1. Januar 1995, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995b):

Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage, Stand: 1. Januar 1995, Bonn.

Calmfors, L. (1991):

What can we learn from the macroeconomic experience of Sweden?
Institute for International Economic Studies, Stockholm, Dezember 1991.

Calmfors, L. (1994):

Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the
Analysis of Crucial Design Features. OECD Economic Studies No. 22,
Spring 1994.

Calmfors, L. und P. Skedinger (1995):

Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Consideration and Some Empirical Evidence from Sweden. Oxford Review of Economic Policy, Vol 11, No.1.

Card, D. und D. Sullivan (1988):

Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In and Out of Employment. Econometrica, Vol.56, S.497-530.

Fitzenberger, B. und H. Prey (1995):

Assessing the Impact of Training on Employment: The Case of East Germany. Forschungsschwerpunkt Internationale Arbeitsmarktforschung, Diskussionspapier Nr. 23, Universität Konstanz.

Franz, W. (1993):

Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit - Eine Zwischenbilanz der ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung. ZEW-Wirtschaftsanalysen, 1, Nr.1, S.4-23.

Heckman, J.J. und V.J. Hotz (1989):

Choosing Among Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training. Journal of the American Statistical Association, Vol. 84, S.862-880.

Heckman, J.J. und J.A. Smith (1995):

Assessing the Case for Social Experiments. Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, S.85-110.

Hübler, O. (1994):

Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang - Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 114, Nr. 3.

Hujer, R. und H. Schneider (1996):

Institutionelle und strukturelle Determinanten der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse mit Paneldaten. In B. Gahlen, H. Hesse und H.-J. Ramser, (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung. Tübingen, erscheint demnächst.

Hunt, J. (1995):

The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. The Journal of Labor Economics, Vol. 13, Nr.1, S.88-120.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995a):

Weiterbildung in Ostdeutschland: Ein Markt wird transparenter. IAB-Werkstattbericht Nr.4 / 28.4.1995, bearbeitet von K. Müller, Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995b):

Lohnkostenzuschüsse nach §249h AFG: Erste Ergebnisse einer repräsentativen schriftlichen Befragung von Maßnahmeträgern Ende 1994 / Anfang 1995. IAB-Werkstattbericht Nr. 11 / 18.12.1995, bearbeitet von B. Stark und C. Wolfinger, Nürnberg.

Jackman, R. (1995):

- What Can Active Labour Market Policy Do? Centre for Economic Performance, London School of Economics, Discussion Paper No. 226.
- Kraft, K. (1994):
An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy. Discussion Paper FS I 94 - 208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1994.
- Lechner, M. (1995):
Effects of Continuous Off-the-job Training in East Germany after Unification. Erscheint in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper Nr. 95-27.
- OECD (1993):
Employment Outlook. Chapter 2 (Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects). Paris 1993.
- Pannenberg, M. (1995):
Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie: Eine Empirische Analyse für Deutschland. Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Pfeiffer, F. und J. Brade (1995):
Weiterbildung, Arbeitszeit und Lohneinkommen. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper No. 95-14.
- Pischke, J.-S. (1994):
Continuous Training in Germany. MIT, unveröffentlichtes Manuskript.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995):
Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96, Metzler-Poeschel Stuttgart.
- Schmid, G. (1995):
Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy in a Comparative Perspective. The Journal of Socio-Economics, Vol. 24, No. 1.
- Spitznagel, E. (1992):
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern. Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/92, Nürnberg.
- Steiner, V. (1994):
Labour Market Transitions and the Persistence of Unemployment - West Germany 1983-1992. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper Nr. 94-20, Mannheim.
- Steiner, V. und F. Kraus (1995):
Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? in: Steiner, V. und L. Bellmann, (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 192, Nürnberg 1995.