ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Konle-Seidl, Regina

Research Report

Lessons learned: Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik

IAB-Forschungsbericht, No. 2005,9

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Konle-Seidl, Regina (2005) : Lessons learned: Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht, No. 2005,9, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/21551

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IAB Forschungsbericht

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 9/2005

Lessons learned

Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Regina Konle-Seidl

Bundesagentur für Arbeit

Lessons learned

Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Regina Konle-Seidl

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Abstract

In Deutschland wird jährlich rd. ein Prozent der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) für aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) ausgegeben, die im ursprünglichen Sinn eigentlich Investitionen darstellen sollten. Aus Ländern mit ähnlich hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik - aber einer ausgeprägteren Evaluationskultur als hierzulande - gibt es Hinweise, dass trotz hohen Ressourcenaufwands das Ziel einer beschleunigten Reintegration von Arbeitslosen in Beschäftigung verfehlt wird.

Der Überblick fasst Ergebnisse aktueller nationaler und internationaler Evaluationsstudien zu direkten und indirekten Effekten von AAMP auf die messbaren Zielgrößen individuelle Beschäftigungschancen und (sekundär) Einkommen zusammen. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Instrumente/Maßnahmen/Programme über Ländergrenzen hinweg als effektiv und als effizient (soweit Kosten einbezogen werden konnten) einzustufen sind.

Während die Ergebnisse der Evaluierungsstudien ein überwiegend enttäuschendes Resultat hinsichtlich der Wirkung der „klassischen" Instrumente der AAMP erbrachten, ist die empirische Evidenz der Wirksamkeit einer „aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik hoch. Die Einbeziehung von Anreizeffekten, die sich aus der Interaktion mit der Arbeitslosenunterstützung ergeben, hat einen entscheidenden Einfluss auf Erfolg bzw. Misserfolg einer Vielzahl von Maßnahmen.

In Deutschland scheint man in den vergangenen Jahren die entsprechenden Lektionen („Lessons learned") hinsichtlich der Eingrenzung negativer Anreizeffekte von Lohnersatzleistungen und der Begrenzung von negativen Voraus-, Neben- und Nachwirkungen von AAMP im Rahmen der Durchsetzung einer Politik des „Forderns" gelernt zu haben. Offen bleibt die Frage nach einer wirksameren Ausgestaltung des „Förderns".

Darauf aufbauend werden einige Überlegungen angestellt, wie Arbeitsmarktpolitik in Deutschland künftig wieder einen stärker investiven Charakter erhalten könnte. Damit AAMP zu nachhaltigen Investitionen in die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbslosen und Erwerbstätigen führt, könnten beispielsweise Anreize zur Umwandlung von Arbeitslo-

sengeldansprüchen in Bildungsgutscheine geschaffen werden. Damit könnte nicht nur eine stärker präventive Orientierung der AAMP erfolgen, sondern ein effektiverer (und u. U. auch effizienterer) Beitrag zur Behebung der Bildungsmisere in Deutschland geleistet werden, die nicht nur den Beschäftigungsbereich der niedrigen Qualifikationen betrifft, sondern durchgehend alle Qualifikationsstufen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract 3

1 Die Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) 6
1.1 Lessons learned – sind (inter)nationale Befunde generalisierbar? 8
1.2 Effektive und effiziente Maßnahmen 9
1.3 Evaluierung versus Monitoring 10
1.4 Fundamentale Evaluationsprobleme 10

2 Makro- und mikroökonomische Evaluation von AAMP 13
2.1 Direkte und indirekte Effekte 14
2.2 Implementationsprobleme 16

3 International vergleichende Wirkungsanalysen 17
3.1 Methodische Ansätze 17
3.2 Ergebnisse der wichtigsten Panelregressionen 18

4 Makroökonometrische Studien auf der Basis von Regionaldaten 20
4.1 Methodische Ansätze 21
4.2 Ergebnisse einschlägiger Makroevaluationen 22
4.3 Lessons learned: Beispiel Schweden 25

5 Mikrökonometrische Evaluationsstudien 28
5.1 Methodisches Vorgehen 28
5.2 Ergebnisse wesentlicher Mikrostudien 28
5.2.1 Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer 28
5.2.2 Beschäftigungssubventionen im privaten und öffentlichen Sektor 31
5.2.3 Lessons learned: Beispiel Schweiz 32
5.2.4 Förderung von Existenzgründungen 33
5.2.5 Förderung der beruflichen Weiterbildung 35
5.2.6 Maßnahmeerfolg im Zusammenspiel mit Anreizwirkungen von Transferleistungen 38
5.2.7 Beratung und Vermittlung im Rahmen des Aktivierungsprinzips („Fördern und Fordern“) 41

6 Lessons learned - Lehren für eine investive AAMP in Deutschland 47
Literatur 53
Anhang: Tabelle 1 61

1 Die Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP)

Im Rahmen der AAMP unterscheidet man generell Maßnahmen, die auf den Arbeitsmarktausgleich gerichtet sind von Maßnahmen, die auf das Arbeitsplatz- und Arbeitskräfteangebot abzielen sowie Maßnahmen, die sich auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen beziehen.

In Deutschland wird jährlich rd. 1 Prozent der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) für AAMP ausgegeben, die im ursprünglichen Sinn der aktiven Arbeitsmarktpolitik eigentlich Investitionen darstellen sollten. Der folgende Überblick zu wesentlichen makro- und mikro-ökonometrischen Evaluationsstudien versucht über die Wirkungsweisen einzelner Maßnahmen und Programme hinaus Antworten zu geben auf folgende Fragen: Trägt AAMP zu einer nachhaltigen Verbesserung des Humankapitals (also der Produktivität der Arbeitskräfte) bei oder verfehlt aktive Arbeitsmarktpolitik trotz hohen Ressourcenaufwands das Ziel einer beschleunigten Reintegration in Beschäftigung und insbesondere das einer vorbeugenden und laufenden Investition in das Humankapital der Beschäftigten? Stiftet aktive Arbeitsmarktpolitik über den individuellen Nutzen hinaus auch einen gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzen?

In die Analyse der Wirkungsweise von AAMP sollen nachfolgend vor allem solche Maßnahmen einbezogen werden, die darauf abzielen, eine (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu erreichen. Maßnahmen, die die Reintegration eher als Nebenziel betrachten wie die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose mit Hilfe öffentlicher Ressourcen (ABM, SAMF, Zusatzjobs) und sozialpolitisch motivierte Ziele von AAMP werden in die Synopse nicht bzw. nur am Rande einbezogen. Genauso wenig werden Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots (Frühverrentung) betrachtet.

Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen demnach:

- Die Subventionierung von Beschäftigung durch Zuschüsse zu Lohnkosten (an Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer)
- Unterstützung von Existenzgründungen
- Förderung von beruflicher Qualifizierung
- Beratung und Vermittlung von Stellensuchenden im Rahmen des Aktivierungsprinzips

Diese an der deutschen AAMP- Landschaft orientierte Untergliederung unterscheidet sich mitunter von internationalen Kategorisierungen und erschwert dadurch oft die direkte Vergleichbarkeit. Die LMP (Labour Market Policy) Datenbank[1] von EUROSTAT, an die sich viele Kategorisierungen in anderen Ländern anlehnen, fasst bspw. unter „subsidised employment" neben (a) Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, (b) Unterstützungsleistungen für Existenzgründungen auch (c) Beschäftigung schaffende Maßnahmen im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor zusammen. Die Instrumente (a) bis (c) für Jugendliche und Behinderte werden jedoch nicht unter „subsidised employment", sondern in Extrakategorien erfasst.

Die Evaluierung von AAMP umfasst mehrere Schritte:

1. Die Festlegung der Ziele, an denen die Wirksamkeit von AAMP gemessen wird
2. Abschätzung der Effektivität der Maßnahmen
3. Kosten-Nutzen (Effizienz-)Analyse

Ziel dieser Übersicht ist es, Antwort auf folgende Fragen zu finden:

1. Was lässt sich nach dem aktuellen Stand der Evaluationsforschung über die bisherige Wirksamkeit von AAMP aussagen?
   - Auf der *Makroebene* in Deutschland und in Ländern mit ähnlich hohem bzw. noch höherem Anteil von AAMP am BIP (Dänemark, Niederlande, Schweden) und/oder einer längeren Evaluationskultur (Schweiz, Schweden, USA) als in Deutschland.
   - Welche Instrumente/Maßnahmen/Programme sind auf der individuellen *(Mikro-)*Ebene zu bevorzugen und in welcher Kombination/Ausgestaltung?

[1] Die von EUROSTAT vorgelegte Kategorisierung umfasst insgesamt 10 Dimensionen: 0. Allgemeine Dienste der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (PES), 1. Intensive Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche; 2. Aus- und Weiterbildung; 3. Arbeitsplatztausch und Job-Sharing; 4. Beschäftigungsanreize (z. B. Lohnkostenzuschüsse, beschäftigungserhaltende Anreize); 5. Eingliederung von Behinderten; 6. Direkte Beschäftigung schaffende Maßnahmen (ABM, Zusatzjobs); 7. Gründungsinitiativen; 8. Einkommensunterstützung für Arbeitslose (Alg, Alhi, Insolvenzgeld u. a.); 9. Vorruhestandsmaßnahmen.

2. Welche Erkenntnisse sind gesichert und welche Fragen lassen sich (noch) nicht beantworten?
3. Welche Lehren lassen sich für eine investive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus den Erkenntnissen ableiten?

1.1 Lessons learned – sind (inter)nationale Befunde generalisierbar?

Die Übertragbarkeit der Ergebnisse anderer Länder steht immer unter dem Vorbehalt, dass man nichts darüber weiß, wie gleiche Maßnahmen in anderen institutionellen Länderkontexten mit unterschiedlicher Tarifpolitik, Arbeitsregulierung, Wirtschaftspolitik und Ausbildungssystem wirken. Beispielhaft sei hier die Job-Rotation angeführt. Als mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2002 nach dem Vorbild Schwedens und Dänemarks, die dort erfolgreichen Instrumente Job-Rotation und Stellvertretungsregelungen auch in Deutschland eingeführt wurden (§§ 229-233 SGB III), hatte man sich ähnliche positive Wirkungen erhofft. Nach den bisherigen Erkenntnissen sind Arbeitgeber in Deutschland aber nicht bereit, Arbeitslose für einen zur Qualifizierung beurlaubten Arbeitnehmer einzustellen. Das spezifische deutsche duale Ausbildungssystem mit der starken Orientierung an formalen Abschlüssen mag ein Grund dafür sein, dass dieses Instrument hierzulande nicht greift.

Das Nebeneinander mehrerer oder konkurrierender (ökonomischer und sozialpolitischer) Ziele von AAMP kann den Ländervergleich zusätzlich erschweren. So haben Lohnkostenzuschüsse in Form von Steuergutschriften für Erwerbstätigenhaushalte mit Kindern in den angelsächsischen Ländern neben intendierten Beschäftigungseffekten insbesondere auch allgemeine verteilungspolitische Ziele wie z. B. die Verringerung der Kinderarmut. Solche Programme können zudem wesentlich kostspieliger sein als die auf bestimmte Zielgruppen ausgerichteten Lohnsubventionen.

Daneben wird in vielen Evaluationsstudien die Frage der Wirkungslogik (warum wirkt eine Maßnahme für eine Personengruppe und für eine andere nicht und unter welchen Gegebenheiten?) nicht behandelt. Solange sie jedoch eine „Black box" bleibt, ist die Replikation erfolgreicher Modelle in abweichenden ökonomischen, rechtlichen, gesellschaftlichen und historischen Kontexten nicht gesichert (Rabe 2000: 55). Die Effektivität der Pro-

gramme (i. S. der Re-Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt) hängt neben einer starken Zielgruppenfokussierung (wer wurde welchem Programm zugeordnet?) auch vom betrachteten Zeithorizont (z. B. kurzfristige vs. langfristige Effekte) und von deren Interaktion mit dem Arbeitslosenunterstützungssystem ab.

Die Übertragung arbeitsmarktpolitischer Erfolgskonzepte kann grundsätzlich nur ein Teil einer breiter angelegten beschäftigungspolitischen Strategie sein. Auch die Evaluierungsergebnisse für Deutschland beziehen sich auf die Vergangenheit und somit auf Rahmenbedingungen, die heute nicht mehr gültig sind. Trotz der teils unterschiedlichen nationalen Arbeitsmärkte und z. T. sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Programme gibt es Wirkungsrichtungen, die über verschiedene Länder, Zeitpunkte und Merkmalsausprägungen hinweg stabil bleiben und daher als generalisierbare Erkenntnisse gelten können. Nachfolgend soll der Versuch unternommen werden, aus der vorhandenen empirischen Erfahrung (kapitelweise und am Schluss in einer Gesamtschau) - weitgehend generalisierbare Resümees zu ziehen.

1.2 Effektive und effiziente Maßnahmen

Auch wenn man den Versuch unternimmt, die internationalen Erkenntnisse über die unterschiedliche *Effektivität* von Maßnahmen zu ranken, bedeutet dies nicht, dass die Rankingliste auch für die *Effizienz* (Kosten-Nutzen-Betrachtung) der Programme und Maßnahmen gilt. Eine Effektivitäts-Rankingliste wird meist gerade umgedreht, wenn die Kosten der Maßnahmen mit einbezogen werden, da die effektivsten Maßnahmen mitunter die teuersten sind (Sianesi 2002: 126). Zwar liegen international eine Reihe von Erkenntnissen über die Brutto- und teils Nettowirkungen (Effektivität) von AAMP vor, aber weniger über deren fiskalische Kosten, sodass die Effizienzfrage hier nur partiell behandelt werden kann.

Hinsichtlich der *fiskalischen Effekte* einer Maßnahme fallen neben den direkten Kosten auch Verwaltungskosten sowie Implementierungskosten an, z. B. in den Arbeitsagenturen. Diesen Kosten sind Einsparungen (z. B. bei Lohnersatzleistungen) und Mehreinnahmen (z. B. der Sozialversicherungen) gegenüberzustellen. Die fiskalischen Effekte wurden in den bisher vorliegenden deutschen Evaluationsstudien nicht berücksichtigt, auch wenn hierzu Berechnungen vorliegen (Bach et al. 2004).

1.3 Evaluierung versus Monitoring

Um herauszubekommen, ob ein Programm, Instrument oder eine Maßnahme für die Teilnehmer und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene „wirkt", muss AAMP i. S. von Heckmann et al. (1999) mit wissenschaftlichen Methoden evaluiert werden. Das reine Monitoring von Beschäftigungsstatus, Übergängen zwischen verschiedenen Zuständen wie z. B. in den Eingliederungsbilanzen der BA dargestellt und Einkommen von Teilnehmern, oft auch als „Evaluation" bezeichnet, reicht für eine kausale Zuordnung nicht aus.

Evaluationsforschung als ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung wurde in Deutschland erst mit dem Job-AQTIV-Gesetz von 2002 explizit verankert (§ 282 SGB III). Damit wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine aktuelle und permanente Evaluationsforschung in Deutschland geschaffen. Es werden die wichtigsten Ergebnisvariablen definiert und sowohl Kosten-Nutzen-Analysen als auch makro- und mikroökonomische Studien gefordert.

1.4 Fundamentale Evaluationsprobleme

Die erste Schwierigkeit bei der Evaluation einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ergibt sich aus der Notwendigkeit, *Kriterien für die Bewertung des Erfolgs* einer Maßnahme zu definieren. Dabei sollen zum einen die Auswirkungen der Maßnahme auf die Zielgruppe selbst untersucht werden, zum anderen aber auch die Effekte auf weitere Gruppen, die von der Maßnahme indirekt betroffen sind. Zudem ist der Zeithorizont wichtig: Ist beispielsweise das Ziel einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die möglichst schnelle Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen oder zielt sie eher auf eine dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ab, auch wenn diese erst später erfolgt?

Die zweite Schwierigkeit ist die Identifikation der *kausalen Wirkung* einer Maßnahme. Es muss die Frage beantwortet werden, ob der festgestellte Erfolg tatsächlich eine Folge der zu evaluierenden Maßnahme ist oder ob sich der Erfolg auch ohne diese Maßnahme eingestellt hätte? Dies erfordert speziell hierfür entwickelte Methoden. Um zudem die *Effizienz* einer durchgeführten Maßnahme evaluieren zu können, muss deren potenziellen Nutzen den entstandenen Kosten gegenübergestellt werden.

Das *fundamentale Evaluationsproblem* besteht darin, dass sich das Verhalten der Teilnehmergruppe im hypothetischen Fall der Nicht-Teilnahme nicht beobachten lässt. Deshalb ist eine Kernaufgabe der Evaluationsforschung, eine geeignete Nicht-Teilnehmergruppe zu finden, die als *Kontrollgruppe* fungiert, damit die kausale Wirkung einer Maßnahme gemessen werden kann. Nur wenn die Kontrollgruppe der Teilnehmergruppe möglichst ähnlich ist, ist auch die identifizierende Annahme zur Lösung des fundamentalen Evaluationsproblems überzeugend - nämlich, dass sich die Kontrollgruppe (statistischer Zwilling) so verhält, wie sich die Teilnehmer im hypothetischen Fall der Nicht-Teilnahme verhalten hätte.

Wissenschaftlichen Ansprüchen genügende mikroökonomische Evaluierungsstudien vergleichen deshalb die Wirkungen von AAMP mit der nicht beobachtbaren, *kontrafaktischen Situation*. Die Bildung von Kontrollgruppen kann *experimentell oder nicht-experimentell* erfolgen. Im ersten Fall werden potenzielle Teilnehmer zufällig in eine Gruppe von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern aufgeteilt (soziale Experimente, wie sie v. a. in den USA und Kanada praktiziert werden). Der durchschnittliche Maßnahmeeffekt ergibt sich aus dem Vergleich des Ergebnisses für die Teilnehmer und die Nichtteilnehmer.

Bei nicht-experimentellen Evaluationen werden mittels ökonometrischer und statistischer Verfahren Kontrollgruppen gebildet. Das Grundproblem der nicht-experimentellen Evaluation besteht darin, dass ein adäquater Vergleichsmaßstab zu schätzen ist. Idealerweise unterscheidet sich die Kontrollgruppe von der Teilnehmergruppe nur dadurch, dass sie nicht an der Maßnahme teilnimmt.

In der Realität treten aber vielfach Probleme einer *Selektionsverzerrung* insofern auf, dass Teilnehmer gerade deshalb an einer Maßnahme teilnehmen, weil sie sich von Nicht-Teilnehmern im Hinblick auf die Zielgröße unterscheiden. Wenn Teilnehmer aus Problemgruppen am Arbeitsmarkt stammen, liegt meist eine negative Selektion vor, so dass der adäquate Vergleichsmaßstab deutlich niedriger liegt als das *durchschnittliche* Ergebnis für Nicht-Teilnehmer. Eine positive Selektion liegt beispielsweise dann vor, wenn in der Gruppe der potenziellen Teilnehmer diejenigen mit den besten Arbeitsmarktchancen durch die Arbeitsvermittler ausgewählt werden („Creaming"). Auch kann der durchschnittliche Maßnahmeeffekt für

die Teilnehmer höher sein, wenn alle potenziellen Teilnehmer an der Maßnahme teilnehmen. Wenn sich die Evaluation auch auf den Vorher- Nachher- Vergleich für Teilnehmer stützt, ist schließlich zu beachten, dass die antizipierte Teilnahme an einer Maßnahme in der nahen Zukunft mit einer Verschlechterung des Arbeitsmarktergebnisses der Teilnehmer vor Beginn der Maßnahme (verringerte Suchintensität) einhergeht („Ashenfelter's Tal").

*Mikro*ökonometrische Evaluationsstudien unterscheiden bei der Lösung von Selektionsverzerrung aufgrund beobachtbarer und unbeobachtbarer Charakteristika. Beobachtete Merkmale werden oft in Form von parametrischen Evaluationsmodellen berücksichtigt. Jedoch wird im Allgemeinen eine Berücksichtigung von beobachteten Merkmalen zur Vermeidung einer Selektionsverzerrung nicht ausreichen. Daher werden Differenz-in-Differenz-Methoden (DvD) angewandt, bei denen die Differenz zwischen den jeweiligen Ergebnisvariablen (z. B. Einkommen) des teilnehmenden Individuums (vor und nach der Maßnahme) mit der Differenz der Ergebnisvariable eines Individuums aus der Kontrollgruppe zu diesen beiden Zeitpunkten verglichen wird. Wesentliche Bedingung für die Anwendbarkeit dieser Methode sind zeitlich invariante lineare Selektionseffekte, die durch die Differenzbildung eliminiert werden, um so einen unverzerrten Schätzer für den Maßnahmeeffekt zu erhalten. Die Differenz der durchschnittlichen Arbeitsmarkterfolge der beiden Gruppen kann nun als *kausaler* Bruttoeffekt interpretiert werden, der allein aus der jeweiligen Maßnahme resultiert.

Um die Gruppen der Teilnehmer und der Nicht-Teilnehmer vergleichbar zu machen, bieten sich unter den *nicht-parametrischen* Verfahren insbesondere die Matching-Methode an. Die Grundidee besteht darin, aus dem Pool der Nicht-Teilnehmer ein Individuum herauszufiltern, das dem teilnehmenden Individuum in allen relevanten Charakteristika möglichst ähnlich ist. Da dies bei vielen zu berücksichtigenden Merkmalen kaum möglich ist, *matcht* man die Individuen stattdessen über einen Balancing-Score, wie z. B. die Partizipationsneigung. Vergleicht man danach die unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Individuen, ist die Differenz ausschließlich der Programmteilnahme zuzuschreiben.

Beim zweiten, in europäischen Evaluationsuntersuchungen vorherrschenden Ansatz, den *Verweildauermodellen,* modelliert man den Selektionspro-

zess explizit und integriert nicht-beobachtbare *Heterogenität* anhand bestimmter Annahmen über die funktionale Form.

Die bislang wenigen für Deutschland vorliegenden *makro*ökonomischen Studien behandeln im Wesentlichen zwei Fragestellungen. Erstens wird untersucht - basierend auf der Theorie der Beveridge-Kurve - ob AAMP das Missverhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen verringern kann. Zweitens wird gefragt, ob AAMP die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften reduziert (Hujer et al. 2000). In den meisten makroökonomischen Evaluationsstudien wird eine Matching-Funktion als modelltechnisches Werkzeug für die Wirkungsanalyse verwendet. Sie stellt die Verbindung zwischen neu geschaffenen Arbeitsplätzen, einer Stromgröße, und den beiden Bestandsgrößen offene Stellen und Arbeitssuchende her.

2 Makro- und mikroökonomische Evaluation von AAMP

Die Evaluationsforschung unterscheidet grundsätzlich zwischen Wirkungsanalysen auf makroökonomischer Ebene und mikroökonomischen Evaluationsstudien auf Individualdatenbasis. Während erstere die *kausalen (Netto-)Effekte* einer Maßnahme auf verschiedene Makroindikatoren wie Arbeitslosen- oder Beschäftigungsquote untersuchen, versuchen mikroökonomische Studien, die Wirkung von Maßnahmen auf die hiervon direkt Betroffenen (*kausale Bruttoeffekte*) abzuschätzen. Die entscheidende Frage bei der Bewertung eines arbeitsmarktpolitischen Programms ist, ob die durch die Maßnahme betroffenen Arbeitnehmer im Durchschnitt aufgrund der Maßnahme Arbeitsmarktergebnisse erzielt haben, die sie ansonsten nicht erreicht hätten.

Mikroökonomische Studien sind partialanalytisch, d. h. sie untersuchen nur die (direkten) Effekte auf die teilnehmenden Individuen. Angesichts des in vielen Ländern hohen Umfangs von AAMP ist es aber wahrscheinlich, dass die Maßnahmen auch (indirekte) Effekte auf die Nicht-Teilnehmer bzw. die gesamte Volkswirtschaft haben. Weil also das Wissen über die Effekte auf der Individualebene noch keine Aussage darüber zulässt, welche gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekte sich für Lohnniveau und Arbeitslosigkeit ergeben, werden auch makroökonomische Ansätze herangezogen.

2.1 Direkte und indirekte Effekte

Bei den Effekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist folglich zwischen direkten Effekten (auf Teilnehmer) und indirekten Effekten (auf Nicht-Teilnehmer) zu unterscheiden. Mikroökonomische Evaluationen erfassen nur die direkten Bruttoeffekte, nicht aber die indirekten Nettoeffekte.

Die *direkten Effekte* lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

(1) Effekte auf den Matching-Prozess (also die Zusammenführung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage),

(2) Effekte auf die Produktivität der Teilnehmer,

(3) Effekte auf die Lohnfindungsprozesse und

(4) Effekte auf das Arbeitsangebot.

Die Verbesserung der *Effizienz des Matching-Prozesses* wird im Allgemeinen als das Hauptziel von AAMP bzw. der gesamten Tätigkeit der Arbeitsagenturen gesehen. Bei gegebener konstanter Arbeitsnachfrage kann die Matchingeffizienz dadurch verbessert werden, dass die Teilnehmer intensiver nach einer Beschäftigung suchen, dass ihre Qualifikation an die Erfordernisse der Arbeitsnachfrage angepasst werden und dass die Maßnahmenteilnahme am Arbeitsmarkt als positives Signal gewertet wird. Vorliegende mikroökonometrische Studien lassen insbesondere an dem ersten Punkt, also an der Erhöhung der Suchintensität, Zweifel aufkommen. Viele Studien weisen darauf hin, dass Teilnehmer während der Maßnahmen ihre Suchanstrengungen im Vergleich zu einer adäquaten Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern stark einschränken, was auch als "Locking-in-effect" bezeichnet wird.

Die *Produktivität* der (ehemaligen) Teilnehmer lässt sich theoretisch durch formale Weiterbildung (Förderung der beruflichen Weiterbildung) oder Learning-on-the job (Lohnkostenzuschüsse und ABM) erhöhen. Wenn somit auf regionaler Ebene das Produktivitätsniveau der Arbeitnehmer erhöht wird, kommt es unter bestimmten Bedingungen zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage.

Die *Lohnfindung* kann insbesondere auf drei Wegen durch AAMP beeinflusst werden. Falls die Lohnforderungen negativ von der offenen Arbeitslosigkeit abhängen, so führt AAMP zu höherem Lohndruck, da die Maßnahme-Teilnehmer nicht als arbeitslos registriert sind. Auch die Verbesse-

rung der Situation eines Teils der Arbeitslosen durch AAMP kann je nach Lohnfindungsmodell zu höheren Lohnforderungen (höhere Reservationslöhne) führen, wenn die Arbeitnehmer den Nutzen im Fall einer möglichen zukünftigen Arbeitslosigkeit bei ihren Forderungen berücksichtigen. Wenn andererseits durch AAMP die Produktivität der Arbeitslosen erhöht wird, führt dies zu mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt und damit geringeren Lohnforderungen.

Das *Arbeitsangebot* steigt infolge von AAMP, wenn sich aufgrund der Maßnahme weniger Arbeitslose entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückziehen bzw. sinkt durch Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots wie bspw. Frühverrentungsprogramme.

Indirekte negative Effekte von AAMP können lt. Calmfors (1994) in:

(1) Mitnahmeeffekte,
(2) Substitutionseffekte,
(3) Verdrängungseffekte und
(4) Steuereffekte

unterschieden werden.

Von *Mitnahmeeffekten* ist dann die Rede, wenn ein Arbeitsloser ein bestimmtes Ergebnis auch ohne die Maßnahme erreicht hätte, er aber daran teilnimmt, da er aus der Maßnahme zusätzliche Vorteile erzielt. Dies führt zu einem Aufwand an öffentlichen Mitteln, ohne dass ein zusätzlicher Maßnahmenerfolg entsteht.

Substitutionseffekte bestehen einerseits darin, dass Arbeitgeber ihre bisherigen Arbeitnehmer gegen staatlich geförderte Arbeitslose austauschen. Andererseits können bei Einstellungen Maßnahmenteilnehmer anstelle von Nicht-Teilnehmern ausgewählt werden.

Verdrängungseffekte entstehen, wenn Unternehmen mit staatlich geförderten Beschäftigten am Gütermarkt einen Wettbewerbsvorteil erzielen und folglich ihren Marktanteil ausweiten können. Entsprechend verlieren die übrigen Unternehmen Marktanteile und müssen reguläre Beschäftigung abbauen.

Schließlich kommt es zu *Steuereffekten*, wenn die betrachteten Maßnahmen durch die Erhebung von Steuern und Abgaben finanziert werden müssen und dadurch der Faktor Arbeit zusätzlich verteuert wird.

Darüber hinaus sind auch positive indirekte Wirkungen in Form von *Multiplikatoreffekten* möglich, die aber in den meisten makroökonomischen Evaluationsstudien bislang kaum berücksichtigt wurden.

Während die mikroökonomische Betrachtung nur den kausalen Bruttoeffekt einer Maßnahme bestimmen kann, kann der *gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt* der AAMP letztlich nur durch makro-ökonometrische Evaluationsverfahren ermittelt werden. Die Einbeziehung makroökonomischer Effekte trägt gerade der Tatsache Rechnung, dass eine Maßnahme auch indirekt die Arbeitsmarktchancen von Nichtteilnehmern beeinflussen kann. Werden solche indirekten Effekte berücksichtigt, so ergibt sich der tatsächliche Nettoeffekt einer Maßnahme, der teilweise deutlich geringer bzw. sogar negativ sein kann als der ursprüngliche Bruttoeffekt. Vor allem große Förderprogramme können die Erwerbschancen von Nicht-Teilnehmern durch Substitutionseffekte verschlechtern.

Bei makroökonomischen Evaluierungen ist weiterhin je nach Erkenntnisinteresse zu fragen, inwieweit Programmteilnehmer als Arbeitslose, Nicht-Arbeitslose oder Beschäftigte behandelt werden. Schließlich ist auch der Zeithorizont der Analysen von großer Bedeutung für die Interpretation der Ergebnisse. Eine kurzfristig vollständige Verdrängung von regulär Beschäftigten durch Mitglieder einer arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe würde z. B. in bestimmten Modellen langfristig über entsprechende Lohnanpassungen eine Markträumung erwarten lassen.

2.2 Implementationsprobleme

Bei der Evaluierung von AAMP müssten eigentlich auch die vielfältigen Implementationsprobleme von AAMP, die sog. „Logik des Implementationsversagens" (Schmid 2003) modelliert werden. Dies geschieht zwar vereinzelt (z. B. durch die Einbeziehung von „Locking-in" Effekte in Schätzmodelle), umfasst aber nicht alle bekannten Voraus-, Neben- und Nachwirkungen von AAMP. Der Gesamteffekt einer Maßnahme wird nämlich neben dem Maßnahmeeffekt zusätzlich durch Diskriminierungs- und Anspruchseffekte bestimmt. Negative Voraus- und Nebeneffekte in Form

verminderter Suchaktivität (Locking-in) sowie Motivationseffekte müssten genauso wie negative Nachwirkungen in Form möglicher Stigmatisierung von Teilnehmern und/oder zu hohe Ansprüche an das künftige Einkommen (Reservationslöhne) generell in die Evaluation mit einbezogen werden.

Der sog. *Motivationseffekt* besagt bspw., dass Arbeitslose verstärkt selbst Arbeit suchen, um die Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu entgehen. AAMP wäre in diesem Fall als Test des „Arbeitswillens" eher abschreckend und nicht in erster Linie ein Instrument, das darauf abzielt, die Beschäftigungschancen der Teilnehmer zu erhöhen. Die verminderte Suchintensität der Maßnahmeteilnehmer nach regulärer Beschäftigung und deren Bereitschaft Jobangebote auch aus dem Niedriglohnbereich anzunehmen, wird wesentlich vom Ausmaß der Einkommenssicherung während der Maßnahme abhängen. Eine relativ großzügige Einkommenssicherung reduziert die Anreize, Maßnahmen zum Zweck der Aufnahme einer regulären Beschäftigung abzubrechen. Dies gilt auch, wenn die Maßnahme den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung verlängert oder erneuert. Dies führt u. U. zu den bekannten *Drehtüreffekten* oder Maßnahmekarrieren.

3 International vergleichende Wirkungsanalysen

3.1 Methodische Ansätze

In internationale Wirkungsanalysen, die generell den Einfluss von institutionellen Arbeitsmarktregelungen auf bestimmte makroökonomisch definierte Erfolgsindikatoren wie Beschäftigungs- oder Arbeitslosenquoten messen, stellt AAMP nur eine unter mehreren „Arbeitsmarktinstitutionen" dar. Als weitere wesentliche Arbeitsmarktinstitutionen werden bspw. Kündigungsschutzbestimmungen, Art der Lohnfindungsprozesse und Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen angesehen. Die wichtigsten Studien (Elmeskov/Martin/Scarpetta 1998, Blanchard/Wolfers 2000, Belot/van Ours 2001, Nickell et al. 2003) sind *Panelregressionen* auf der Grundlage von OECD-Daten und unter Einbeziehung der wesentlichen OECD-Länder.

Im Rahmen dieser Panelregressionen erhält man aber nur grobe Anhaltspunkte für die Wirkung der Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosigkeit auf makroökonomischer Ebene, da bei internationalen Vergleichen nur hoch aggregierte Variablen (z. B. Ausgaben für AAMP als Anteil am BIP) in die

Wirkungsanalysen aufgenommen werden können. Eine wesentliche Schwierigkeit dieser Analysen liegt folglich darin, den Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik unter der Vielzahl von Determinanten makroökonomischer Aggregatsgrößen zu identifizieren. Hinzu kommt das *Endogenitätsproblem*, d. h. dass der Einsatz von AAMP oftmals selbst von der Höhe der Arbeitslosigkeit abhängig ist. Da in den meisten Makrostudien das Endogenitätsproblem nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden kann, sind sie mit erheblichen methodischen Vorbehalten zu betrachten. Zudem wird in vielen Studien die Wirkung auf die registrierte Arbeitslosenrate gemessen, die ja zwangsläufig niedriger ist, wenn Programmteilnehmer nicht mehr arbeitslos gemeldet sind.

3.2 Ergebnisse der wichtigsten Panelregressionen

- In den einschlägigen makro-ökonometrischen Schätzungen zum Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf die *Arbeitslosigkeit* ist die Variable AAMP entweder nicht signifikant (d. h. AAMP hat keinen (direkten) Einfluss auf die Höhe der (Such-Arbeitslosigkeit) oder nur mäßig positiv (d. h. Arbeitslosigkeit sinkt mit steigenden Ausgaben für AAMP).
- Informationen zum Design der AAMP und den unterschiedlichen Wirkungsweisen einzelner Programme werden bei diesen Analysen meist nicht berücksichtigt, so dass i. d. R. keine Aussagen über die Funktionsweise einzelner Programme möglich sind. Ein wesentliches Problem dieser international vergleichenden Wirkungsanalysen ist zudem die geringe Robustheit der Ergebnisse.
- Als methodischer Fortschritt hat sich indessen die Betrachtung und Messung von *Interaktionen* zwischen den verschiedenen Variablen erwiesen (s. Blanchard/Wolfers 2000). So weiß man, dass großzügige Transferleistungen kombiniert mit gut konzipierten AAMP-Programmen und strikt angewandten Suchkriterien sowie Maßnahmen, die als Test des Arbeitswillens dienen, zu niedrigeren Arbeitslosigkeitsniveaus führen als Systeme, die Leistungen mit geringen Auflagen gewähren (Nickell/van Ours 2000: S. 145).
- In einer jüngeren international vergleichenden Studie unter Einbeziehung von 20 OECD-Ländern im Zeitraum zwischen 1985-99 kommen Boone/van Ours (2004) zu dem Ergebnis, dass Ausgaben für Qualifizierungsprogramme und für PES (Arbeitsvermittlung und Beratung) die Ar-

beitslosigkeit reduzieren. Ausgaben für subventionierte Beschäftigung haben dagegen keinen signifikanten Einfluss weder auf die Arbeitslosen - noch auf die Beschäftigungsrate. Das im Unterschied zu mikro-ökonometrischen Studien positive Ergebnis für Qualifizierungsmaßnahmen erklären die Autoren damit, dass sie Annahmen über die Bedingungen der Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen in ihr Modell miteinbezogen haben. Trotz keiner oder einer nur gering verbesserten Wahrscheinlichkeit nach einer Qualifizierungsmaßnahme einen Job zu finden (Ergebnis mirkoökonomischer Studien) kann die Arbeitslosigkeit insgesamt sinken, da durch die Verbesserung der Matching-Qualität der Zugang in Arbeitslosigkeit verringert wird.

- Der neuste Beschäftigungsbericht der EU-Kommission (Employment in Europe 2004: 66 ff.) untersucht ebenfalls die Wirkung verschiedener Arbeitsmarktinstitutionen (wie z. B. Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung, Niveau und Struktur der Arbeitsmarktpolitik, Zentralisierung und Koordinierungsgrad von Lohnverhandlungen, Teilzeit- und befristete Beschäftigung) auf die *Beschäftigungsquote.* AAMP ist in der Schätzung spezifiziert als Anteil der AAMP- Ausgaben am BIP im Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen. Demnach ist für 10-20 % des Beschäftigungswachstums in den EU-Staaten zwischen 1997 und 2002 die aktive Arbeitsmarktpolitik verantwortlich. Unterschieden wurden zwischen a) Maßnahmen für Jugendliche, b) Ausgaben für PES (Beratung und Vermittlung), c) Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen und d) Beschäftigung schaffende Maßnahmen, wobei a) und b) einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsquote haben und bei c) und d) kein eindeutiger Effekt festgestellt wurde.
- Werden die *Interaktionen* zwischen den Variablen in die Schätzung mit einbezogen (Nettolohnersatzrate und die Ausgaben für AAMP, unterschieden nach den verschieden AAMP-Kategorien), so ändert sich das Ergebnis in der Weise, dass alle AAMP- Ausgabenkategorien grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die Beschäftigungsquote haben mit einem größeren Einfluss von a) und b). Daneben ist der Effekt von (a) = Ausgaben für PES größer in Ländern, in denen die Nettolohnersatzrate relativ hoch ist, der von c) = FbW allerdings geringer. Die Studie unterstreicht die Bedeutung öffentlicher Beschäftigungsdienstleistungen (PES) als Instrument zur Reduktion von Informationsasymmetrien auf

dem Arbeitsmarkt und als wichtige Instanz zur Umsetzung des Aktivierungsprinzips.[2]

Fazit:

►Internationale Wirkungsanalysen zum Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen auf gesamtwirtschaftliche Arbeitslosen- und Beschäftigungsraten ergeben keinen oder nur einen schwachen positiven Effekt von AAMP.

►Wesentlich ist die Betrachtung von AAMP in der Interaktion mit einer Reihe weiterer zentraler „Arbeitsmarktinstitutionen". Hier zeigt sich, dass großzügige Transferleistungen kombiniert mit gut konzipierten AAMP-Programmen und strikt angewandten Suchkriterien sowie Maßnahmen, die als Test des Arbeitswillens dienen, zu niedrigeren Arbeitslosigkeitsniveaus führen als Systeme, die Leistungen mit geringen Auflagen gewähren.

►Ergebnisse von internationalen Wirkungsanalysen sind mit großer Vorsicht zu betrachten, da die Ergebnisse sich als nicht robust erwiesen haben.

4 Makroökonometrische Studien auf der Basis von Regionaldaten

Ziel von Evaluationsstudien auf der Basis von aggregierten Regionaldaten ist die Identifikation von kausalen Effekten einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme auf verschiedene Makroindikatoren wie z. B. Arbeitslosigkeit, Löhne und das Übereinstimmen der Arbeitsnachfrage mit dem Arbeitsangebot („Matching"). Dadurch werden die indirekten Effekte auf die Nicht-Teilnehmer bzw. die gesamte Volkswirtschaft implizit mitberücksichtigt. Bei makro-ökonometrischen Evaluationen anhand von Regionaldaten wird gemessen wie die Intensität des Maßnahmeneinsatzes sowie der Wert des betrachteten Makroindikators über die Regionen und die Zeit variiert. Daraus ist der Maßnahmeneffekt mit Hilfe ökonometrischer Methoden abzuleiten, indem man diese Größen in Beziehung setzt.

---

[2] Dieses Ergebnis deckt sich mit weiteren makroökonomischen Studien, die die Einflüsse der AAMP unterschieden nach Maßnahmekategorien auf Aggregatsgrößen wie Arbeitslosigkeit und Beschäftigung untersucht haben (vgl. z. B. de Koning/Arents 2001); s. auch Ergebnisse mikroökonometrischer Studien in diesem Beitrag (Fazit: Beratung und Vermittlung).

4.1 Methodische Ansätze

Die methodischen Probleme einer makroökonomischen Evaluation bestehen darin, die Rückwirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt oder die gesamte Volkswirtschaft zu identifizieren. Hier können allgemeine Gleichgewichtsmodelle oder Modelle für den gesamten Arbeitsmarkt verwendet werden, die die Auswirkungen der AAMP auf die Struktur der Beschäftigung, den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt oder das Lohnverhandlungsergebnis berücksichtigen.

Ein Problem bei Makroevaluationen besteht darin, dass die Stärke des Maßnahmeneinsatzes nicht unabhängig von der regionalen Arbeitsmarktsituation ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen verstärkt dort eingesetzt werden, wo der betrachtete Makroindikator besonders "ungünstige" Werte annimmt (Endogenitätstproblem). Dies würde zu einer Unterschätzung des Maßnahmeerfolges führen. Es ist aber möglich, dies durch geeignete Methoden (sog. Instrumentenvariablen oder dynamische Panelmethoden) zu korrigieren.

Die Erkenntnisse über die makroökonomische Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Aggregatsgrößen wie Arbeitslosigkeits-/Beschäftigungsraten, Arbeitslosigkeitsdauer, Übergangsraten oder Löhne und Verdienst gelten nach wie vor als unvollständig, da es - nicht nur für Deutschland - immer noch relativ wenige und teilweise widersprüchliche Studien auf der Makroebene gibt.

Das methodologische Vorgehen ist in europäischen (makro- und mikroökonometrischen) Evaluationsuntersuchungen typischerweise von Verweildauermodellen und „Matching"-Methoden geprägt, da die europäische Beschäftigungspolitik ihr Ziel eher in der Reduzierung von Arbeitslosigkeit durch die Erhöhung individueller Beschäftigungschancen sieht. US-amerikanische Studien fokussieren mehr auf die Einkommenseffekte einer Maßnahme, da amerikanische Arbeitsmarktprogramme explizit darauf zielen, Einkommensungleichheiten zu reduzieren, indem sie das individuelle Humankapital der ökonomisch Benachteiligten erhöhen und somit auch deren Einkommen (Schmidt et al. 2001).

4.2 Ergebnisse einschlägiger Makroevaluationen

- Für **Deutschland** lassen sich aus Makrostudien einige Trends erkennen: Sofern die Wirkungen AAMP auf die Lohnentwicklung betrachtet wurden, zeigte sich ein lohnmoderierender Effekt (OECD 1993, Pannenberg/ Schwarze 1996 für FbW Ostdeutschland). Sofern ein negativer Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung besteht, hat AAMP nach diesen Ergebnissen dazu beigetragen, die Gleichgewichtsarbeitslosigkeit zu reduzieren. Kraft (1998) zeigt in seiner Studie, dass AAMP das Beschäftigungsniveau erhöht hat.
- Über die Wirkungen von Mismatch am Arbeitsmarkt kommen die Studien von Prey (1999) und Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) dagegen zu dem Ergebnis, dass Qualifizierungsmaßnahmen einen negativen Effekt auf die *Matchingeffizienz* haben. Interessant ist, dass FbW das Matching bei den Frauen erheblich verschlechtert hat, bei den Männern dagegen etwas verbessert. Eine mögliche Erklärung liegt in der Erhöhung der Partizipationsrate von Frauen am Arbeitsmarkt aufgrund von FbW. Die erhöhte Arbeitsmarktpartizipation von Frauen könnte auch eine Erklärung für die lohnsenkende Wirkung AAMP sein, die insbesondere für Qualifizierungsmaßnahmen gezeigt wurde. Die OECD (1993) und Bellmann/Jackmann (1996) finden dagegen negative Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen auf das Beschäftigungswachstum, wobei ein Zusammenhang mit Matching möglich, aber nicht untersucht ist.
- Auch hinsichtlich der Wirkungen AAMP auf die *Langzeitarbeitslosigkeit* gibt es in den Makrostudien widerstreitende Ergebnisse. Während Bellmann/Jackman (1996) im Ländervergleich finden, dass Qualifizierung sowie Arbeitsvermittlung Langzeitarbeitslosigkeit vermindern, ermitteln Schmidt et al. (2001) nur schwach signifikante Niveaueffekte bei Qualifizierung sowie Struktureffekte (Verminderung des Anteils von Langzeitarbeitslosigkeit). Die teilweise positiven Niveaueffekte von Lohnkostenzuschüssen bei Schmid et al. stehen im Widerspruch zu den negativen Wirkungen dieser Instrumente bei Bellmann/Jackman (1996), wobei letztere diese negativen Wirkungen nicht für Westdeutschland, sondern im internationalen Vergleich finden.
- Hagen/Steiner (2000) evaluieren in ihrer Studie auf der Basis von 35 AA-Bezirken und monatlichen Daten von Zu- und Abgängen aus Arbeitslosigkeit zwischen 1993-99 die makroökonomischen Wirkungen von

ABM und FbW auf das regionale Matching. Die Ergebnisse zeigen einen „positiven" langfristigen Effekt auf das Arbeitslosenniveau, d. h. das Niveau der Arbeitslosigkeit steigt.

- Hujer, Blien, Caliendo und Zeiss (2002) kommen auf der Basis von 175 AA-Bezirken und vierteljährlichen Arbeitslosenraten zu dem Ergebnis, dass ABM und FbW- Maßnahmen in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit reduzieren können, aber für Ostdeutschland keinerlei Effekte zeigen. Umfangreiche AAMP Programme leisten demnach keinen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung der Mismatchprobleme in Ostdeutschland.
- Speckesser (2004) vergleicht in seiner Studie die makroökonomischen Beschäftigungseffekte der wichtigsten Maßnahmen der AAMP für Deutschland (FbW und ABM) und Großbritannien (New Deal for Young Unemployed People). Die Beschäftigungseffekte werden auf der Grundlage regionaler administrativer Arbeitsmarktdaten und unterschiedlicher ökonometrischer Modellspezifikationen (statische und dynamische Panelmodelle) geschätzt. In beiden Ländern ist der Einfluss von AAMP unwesentlich: In Deutschland führen FbW-Maßnahmen zu keiner Verbesserung des Matching von Arbeitssuchenden und offenen Stellen. Für Großbritannien werden nur schwache, kurzzeitige Beschäftigungseffekte ausgemacht.
- In keiner der Studien wurden allerdings Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte von AAMP in Deutschland gemessen. Außerdem ist unbekannt, in welchem Verhältnis die Kosten AAMP in Deutschland zu deren Nutzen stehen.
- Im Gegensatz zu Deutschland wurden in anderen Ländern Versuche unternommen, indirekte (Netto-)Effekte von AAMP zu quantifizieren. Mitnahme- und Verdrängungseffekte fallen insbesondere bei subventionierter Beschäftigung an. So wurde in einer Reihe von OECD-Ländern (*Australien, Belgien, Irland und Niederlande)* bei Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber, kombinierte Mitnahme- und Verdrängungseffekte von 90 % ermittelt, d.h. dass von 100 subventionierten Jobs nur 10 Nettogewinne darstellen, also zusätzliche Beschäftigung für Arbeitslose erbrachten. Bei einer strikteren Zielgruppenfokussierung und einem intensiveren Monitoring des Arbeitgeberverhaltens lassen sich die Netto-Beschäftigungsgewinne allerdings auf 20-30 % steigern (Martin/Grubb 2001: 22).

- In den **Niederlanden** wirkten sich Lohnsubventionen (zwischen 1986-89 von ca. 17 % der Lohnkosten für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen mit mehr als drei Jahren Arbeitslosigkeit) und Ausgaben für Arbeitsvermittlung und Beratung positiv auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit aus. De Koning et al. (1993) stellten allerdings auch fest, dass Lohnsubventionsprogramme mindestens 50 % Verdrängungs- und 20-40 % Mitnahmeeffekte hatten. Ein Lohnsubventionsprogramm für Jugendliche bis 25 Jahre (33 % der Lohnkosten für maximal ein Jahr) weist noch höhere Mitnahmeeffekte (mind. 40 %) und hohe Verdrängungseffekte auf. Der reine Beschäftigungseffekt betrug vermutlich unter 10 %. Beide Programme konnten die Wiederbeschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen verbessern und Langzeitarbeitslosigkeit (LZA) insgesamt reduzieren aber weitgehend auf Kosten der weniger benachteiligten Gruppen.
- Nach einer Studie aus dem Jahr 2001 (de Konings/Arents) hat AAMP keine Auswirkungen mehr. Bei den relativen Veränderungen im Niveau registrierter Arbeitslosigkeit zeigt AAMP keinen signifikanten Effekt. AAMP trägt nicht dazu bei, ungleiche Chancen am Arbeitsmarkt auszugleichen. Insgesamt scheint der Einfluss AAMP wenn vorhanden, dann gering zu sein, wobei Arbeitsvermittlung und Beratung am ehesten Erfolg versprechen.
- Das Lohnkostenzuschussprogramm SPAK zur Subventionierung von Sozialbeiträgen von niedrig Qualifizierten in den *Niederlanden*, eingeführt 1996, sah eine dauerhafte Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer vor, die bis zu 121 % des Mindestlohn verdienen. Makroökonomische Evaluierungen stützen sich auf ein allgemeines Gleichgewichtsmodell der niederländischen Wirtschaft. Anhand der Simulationen wurde ein Gesamtanstieg der Beschäftigung um nahezu 1 % und eine Zunahme der Beschäftigung von Geringqualifizierten um über 5 % vorausgesagt, gegenüber Gesamtkosten in Höhe von 0,5 % des BIP, die durch Kürzung der öffentlichen Haushalte finanziert wurden. Diese positive Ex-ante-Bewertung des Programms hat sich nach einer Laufzeit von zwei Jahren allerdings nicht bestätigt. Der Beschäftigungseffekt von SPAK ist nach einer Evaluierung von Mühlau/Salverda (2000) eher gering oder sogar gleich null.

Fazit:

►Die meisten Evaluationsstudien zeigen nicht nur für Deutschland keine signifikant positiven Beschäftigungseffekte der AAMP.

►Hinsichtlich der Wirkungen auf Lohnniveau und Matchingeffizienz gibt es widerstreitende Ergebnisse.

►Positive Effekte auf Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit lassen sich nur für einzelne Instrumente der AAMP nachweisen (z. B. Beratung und Vermittlung).

►Insgesamt sind die indirekten Effekte hoch und die Nettobeschäftigungseffekte gering.

►Besonders gering sind die Nettoeffekte subventionierter Beschäftigung, da sie mit hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten einhergehen.

Offen bleibt bei makro-ökonometrischen Evaluationsstudien die Frage, ob die *verwendeten Methoden* geeignet sind, richtige und hilfreiche Ergebnisse zu ermitteln? Das Endogenitätsproblem (Einsatz von AAMP ist selbst von der Höhe der Arbeitslosigkeit abhängig) wurde bereits angesprochen. Neugart (2004) kommt in einer Untersuchung zur Annahme der (vermeintlichen) Exogenität der Matching-Funktion zu dem Schluss, dass die Annahme einer exogenen Matching-Funktion in makroökonomischen Evaluationsanalysen nicht gerechtfertigt ist. Damit könnten Evaluationsergebnisse von AAMP falsch sein. Insbesondere wird der Anspruch der AAMP, Verhalten der Akteure zu steuern, indem sie bspw. die Suchintensität der Arbeitslosen erhöhen soll, nicht adäquat modelliert („Black box"). Verändertes Verhalten der Akteure hätte zur Folge, dass auch die Eigenschaften des Matching-Prozesses verändern werden müssten. Der Autor plädiert daher für eine Mikrofundierung der Matching-Funktion, um in Zukunft hilfreiche Ergebnisse über die Wirkungsweise von Arbeitsmarktpolitik auf makroökonomischer Ebene zu erzielen

4.3 Lessons learned: Beispiel Schweden

Nachfolgend wird intensiver auf Befunde aus makro- und mikroökonomischen Evaluationsstudien der schwedischen Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Die umfassenden Evaluierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik in den 90er-Jahren stellt eine Art „natürliches Experiment" dar, das in sei-

nem Umfang mit der vom BMWA ausgeschriebenen Evaluation der „Hartz-Reformen" verglichen werden kann.

Evaluierung der gesamten schwedischen AAMP in den 90er Jahren

Die starke Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren in Schweden, dem Kernland der aktiven Arbeitsmarktpolitik und mit einer im europäischen Vergleich langen Evaluationskultur, stellt eine Art „natürliches Experiment" dar. Als zu Beginn der 90er-Jahre die Arbeitslosigkeit in Schweden stark anstieg, wurden auch die Ausgaben für AAAMP stark erhöht und die Anzahl der verschiedenen Programmtypen und Teilnehmer stieg deutlich an. In der ersten Hälfte der 90er-Jahre erreichten sie 2 % des BIP; 5,5 % der Erwerbsbevölkerung war davon betroffen. Mit sinkender Arbeitslosigkeit wurden die AAMP- Ausgaben von 1996-2000 wieder auf 1.3 % des BIP zurückgefahren.

Die *makroökonomischen* Evaluierungsstudien dieses „Experiments" zeigen keine empirische Evidenz für eine Verbesserung der Matchingeffizienz. Es gibt einige schwach positive Effekte auf die Höhe der Erwerbsbeteiligung aber keine eindeutigen Befunde hinsichtlich der Erhöhung des Lohndrucks auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Spezielle Programme für Jugendliche weisen besonders hohe Verdrängungseffekte auf, wobei nicht eindeutig ermittelt werden konnte, ob diese Programme überhaupt positive Nettoeffekte aufweisen.

In mehreren Studien (z. B. Calmfors/Skedinger 1995) wurde zudem festgestellt, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Unterbeschäftigung signifikant erhöhen. Es lassen sich Verdrängungseffekte von 60-90 % ausmachen. Bestätigt werden diese Ergebnisse durch weitere Studien (Calmfors/Forslund/Hemström 2002 und Sianesi 2002).

Die sechs wesentlichen AM-Programme[3] wurden auf der Basis einer umfangreichen administrativen Datenbasis sowohl einzeln als auch instrumentenübergreifend in ihrer Interaktion mit dem System der Arbeitslosenunterstützung evaluiert. Zudem konnten durch einen relativ langen Beobachtungszeitraum (fünf bis sechs Jahre) kurz- und langfristige Effekte ermittelt werden.

[3] Folgende Programme wurden ab 1994 in die Evaluation einbezogen: Labour market training, workplace introduction, work experience placement, relief work, trainee placement and employment subsidies.

Sowohl Fort- und Weiterbildungsprogramme als auch subventionierte Beschäftigung haben die Arbeitskräftemobilität eher reduziert als erhöht. Während für Qualifizierungsmaßnahmen keine Verdrängungseffekte von regulären Jobs gefunden wurden, sind diese in der Kategorie der „subsidized employment" beträchtlich. Neben den sog. „relief jobs" (= sechsmonatige ABM, die 1998 abgeschafft wurden) zählen zu dieser Kategorie auch Unternehmenspraktika, Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber und Zuschüsse für Existenzgründer. Verdrängungseffekte (Crowding-out von regulären Jobs) wurden im Umfang von 60-70 % ermittelt.

Der Befund, dass Maßnahmen, die die stärkste Nähe zu regulären Jobs aufweisen am erfolgreichsten abschnitten, d. h. die Beschäftigungsmöglichkeiten der Teilnehmer am stärksten erhöhen, wird auch durch Ergebnisse von Wirkungsanalysen aus anderen Ländern mit unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen und Arbeitsmarktinstitutionen bestätigt.

Calmfors et al. (2002) kommen aufgrund der insgesamt enttäuschenden Ergebnisse zu dem Schluss, dass AAMP in Schweden zwar die offene Arbeitslosigkeit aber auch die reguläre Beschäftigung verringert hat. Die Unterbeschäftigung (offene Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnehmer) ist - kaum verwunderlich - dagegen gestiegen. AAMP, eingesetzt in einem so umfassenden Umfang, sei weder ein effektives noch ein effizientes Instrument einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik. Um effektiver zu sein, sollte ALMP in einem geringeren Umfang eingesetzt werden, wobei ein Schwerpunkt generell auf der Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit und weniger auf speziellen Programmen für Jugendliche liegen sollte. Zudem sollten AAMP-Maßnahmen nicht dazu benutzt werden, Ansprüche auf Lohnersatzleistungen zu erneuern, was in Schweden bis 2000 der Fall war.

Die Verbindung von AAMP und Transferleistungen wurde als einer der kritischsten, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sich gegenseitig verstärkender, Faktoren ausgemacht. So zeigten Arbeitssuchende, die Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, ein deutlich anderes Teilnehmer-Verhalten als Nicht-Anspruchsberechtigte. Sianesi (2002) zieht aus diesen empirischen Erkenntnissen den Schluss, dass die Verzerrung individueller Anreize bei Transferleistungsbeziehern letztlich der Grund für die enttäuschenden Effekte der klassischen AAMP sei. Da sich Maßnahmeteilnehmer wieder für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung qualifizieren und es somit zu

Drehtüreffekten zwischen Maßnahmeteilnehmern und Bezug von passiven Leistungen kommen kann, erhöht die Maßnahmenteilnahme die registrierte Arbeitslosigkeit im Anschluss an die Maßnahme.

5 Mikrökonometrische Evaluationsstudien

5.1 Methodisches Vorgehen

Mit mikroökonometrischen Evaluationsstudien kann festgestellt werden, inwieweit sich die Arbeitsmarktchancen von Teilnehmern an einer bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme tatsächlich verbessert haben. Dazu wird der Arbeitsmarkterfolg (also beispielsweise die Aufnahme einer neuen Beschäftigung) der Personen, die an einer Maßnahme teilgenommen haben, mit dem hypothetischen Fall verglichen, was denn gewesen wäre, wenn diese Personen nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten *("kontrafaktischer Zustand").* Die sich hierbei ergebende Differenz aus den tatsächlichen Ergebnissen der Teilnehmer und den Ergebnissen ihrer hypothetischen Pendants wird als *kausaler (Brutto-)Effekt* bezeichnet.

5.2 Ergebnisse wesentlicher Mikrostudien

- Es gibt eine Vielzahl von Programmen deren Evaluationsergebnisse im internationalen Vergleich teilweise noch sehr heterogen sind. Dies ist sicherlich neben der Vielfalt der Evaluationsmethoden auch auf die Vielfalt und unterschiedliche Ausgestaltung der Maßnahmen und insbesondere auf unterschiedlicher sozio-ökonomische Kontexte zurückzuführen. Tabelle 1 im Anhang gibt einen Überblick über wesentliche europäische Mikrostudien der 90er-Jahre und deren Ergebnisse.

5.2.1 Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer

- Einen stark positiven Effekt einer temporären Lohnsubvention (Zwischenverdienst) in der *Schweiz* finden Gerfin und Lechner (2000). Durch diese Maßnahme sollen Arbeitssuchende ermutigt werden, Jobangebote anzunehmen, in denen sie weniger verdienen als ihre Arbeitslosenunterstützung, indem die Differenz durch zusätzliche Zahlungen ausgeglichen wird. Diese Maßnahme ist sowohl für den Arbeitslosen als auch für das Arbeitsamt finanziell attraktiv. Der Zwischenverdienst stellt in der euro-

päischen AAMP ein innovatives und effektives Maßnahmekonzept dar, jedoch sind auch beträchtliche Verdrängungseffekte in einigen Branchen (Reinigung, Gastgewerbe, Bau) nicht auszuschließen (*s. auch Kasten: Lessons learned: Schweiz).*

- Lohnsubventionen an Arbeitnehmer durch eine Senkung des Anrechnungssatzes für niedrige Erwerbseinkommen in Form von lohnbezogenen Transfers wie z. B. der „Earned Income Tax Credit" (EITC) in den *USA* zeigen keine nennenswerten positiven Beschäftigungseffekte. Bei Berücksichtigung der fiskalischen Kosten dieser Transfers sind negative Beschäftigungseffekte nicht auszuschließen. Die Programme lassen sich wohl eher mit verteilungspolitischen Zielsetzungen zur Reduktion von Einkommensarmut („working poor") begründen (Steiner 2000: 394).
- Eine neuere Untersuchung der Effekte des „Working Families Tax Credit" zwischen 1991 und 2001 in *Großbritannien* auf das Beschäftigungsverhalten allein erziehender Mütter kommt dagegen zu dem Ergebnis, dass die Reform zu einem Anstieg der Beschäftigungsraten dieser Zielgruppe um 7 Prozentpunkte geführt hat. Gleichzeitig sanken aber auch die Fertilitätsraten und das Heiratsalter. Die Autoren (Francesconi et al. 2004) sehen die großzügig ausgestattete Kinderkomponente bei der Einkommensrückerstattung („Tax Credit") als die Hauptursache für die stark positiven Effekte. Die Beschäftigungseffekte bei verheirateten Frauen mit einem erwerbstätigen Ehemann waren dagegen negativ.
- Die Förderung der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach dem Mainzer Modell (2001-2003) durch einen degressiven Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer blieb – bezogen auf die Zahl der realisierten Förderfälle – deutlich hinter den Erwartungen zurück. Das Mainzer Modell wurde am 1.4.2003 mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung eingestellt. Die Forschungsergebnisse zur Implementation des Mainzer Modells (BMWA 2004) erbrachten, dass die Zielgruppen der gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen nur begrenzt erreicht wurden. Zudem erscheint es fraglich, ob und inwieweit die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze mit eher niedriger Entlohnung gefördert wurde.
- Ähnlich enttäuschend sind die Ex-ante-Beurteilungen der Wirkung der *französischen* Prime pour l'Emploi (PPE). Die den Empfängern gewährte finanzielle Unterstützung ist sehr gering und macht bestenfalls 4,5 %

des steuerlich veranlagten Einkommens aus (gegenüber durchschnittlich 40 % für den amerikanischen EITC). Der erwartete Beschäftigungseffekt ist somit eher marginal, zumal die Arbeitskräfte mit den geringsten Erwerbseinkommen nicht zur Zielgruppe dieses Programms gehören (OECD 2003: 11).

- Eine der wenigen mikro-ökonometrischen Evaluationen zielgruppenorientierter Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber in *Deutschland* (Jaenichen 2002) basiert auf einer Anfang 1999 durchgeführten IAB-Erhebung in ausgewählten Arbeitsämtern. Verbleibsinformationen für geförderte und nicht geförderte Personen werden aus Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit gewonnen. Der gewählte methodische Ansatz für die Schätzung der Förderwirkungen berücksichtigt die mögliche Korrelation von Zugangswahrscheinlichkeiten und Ergebnisvariablen. Die Ergebnisse der Untersuchung deuten für alle Förderarten darauf hin, dass im Durchschnitt der geförderten Personen die Arbeitslosigkeitszeiten durch die Förderung verringert wurden. Allerdings dauern für die stärker zielgruppenorientierten Instrumente die Förderzeiträume oder Nachbeschäftigungszeiten häufig noch an. Für die schwach zielgruppenorientierten Instrumente sind die geschätzten Förderwirkungen in mehreren Fällen nach Auslaufen der Förderzeiträume nicht mehr signifikant von Null verschieden.

Fazit:

►Individuelle Beschäftigungswirkungen von Lohnkostenzuschüssen (an Arbeitgeber) sind im Vergleich zu anderen Maßnahmen der AAMP relativ hoch.

►Sie sind besonders effektiv, wenn sie sich zielgruppenspezifisch auf die bereits längere Zeit Arbeitslosen oder andere benachteiligte Gruppen beziehen, ausreichend lange Gewährleistungsfristen aufweisen und mit zielgerichteten Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden.

►Überlagert werden positive Bruttoeffekte durch hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte, die durch eine stärkere Zielgruppenfokussierung vermindert werden können.

►Lohnsubventionen, auch temporäre, sind kostenintensiv.

►Selektive Lohnsubventionen an *Arbeitnehmer* zeigen mit wenigen Ausnahmen (z. B. Zwischenverdienst in der Schweiz) keine nennenswerten Beschäftigungseffekte.

►Kombilohnmodelle (Steuergutschriften) in angelsächsischen Ländern fungieren eher als Ersatz für Transferleistungen und sind meist verteilungspolitisch motiviert. Sie stellen jedoch nur für besondere Personengruppen (z. B. allein erziehende Frauen) einen eindeutig positiven Arbeitsanreiz dar.

Inwiefern der Erfolg des Instruments auch *nachhaltig* ist, ist eine bislang noch offene Frage. Der Erfolg von Lohnsubventionen für Zielgruppen muss vor allem daran gemessen werden, ob sich Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs „geförderten" Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien können. Dies setzt aber im Verlauf Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen für die Betroffenen voraus. Weitere Evaluationen müssen zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine wirkliche Perspektive und gesamtgesellschaftlich (für Beitrags- und Steuerzahler) ein effizientes Instrument darstellt.

5.2.2 Beschäftigungssubventionen im privaten und öffentlichen Sektor

- Beschäftigungssubventionen haben nur dann einen positiven (Brutto-) Effekt, wenn sie im privaten Sektor erfolgen. In der von Rosholm (1999) für *Dänemark* durchgeführten Studie verbleiben 50 % der vormals Arbeitslosen in der subventionierten Firma. Subventionierte Beschäftigung im öffentlichen Sektor vermindert dagegen die Reintegrationschancen von Arbeitslosen, mitunter aufgrund von Stigmatisierungseffekten.
- Diese Befunde für Dänemark werden durch die Studie von Brodaty et al. (1999) aus *Frankreich* bestätigt. On–the-job Ausbildung im privaten Sektor hat für schlecht ausgebildete Jugendliche positivere Effekte als „Workfare"-Programme im öffentlichen Sektor, die sowohl gemeinnützige Jobs als auch Kurse zur Vorbereitung auf das Arbeitsleben beinhalten. Dass die Programme des privaten Sektors bessere Resultate aufweisen liegt nach Ansicht der Autoren vornehmlich darin, dass dieses Elemente der beruflichen Ausbildung wesentlich stärker betonen.
- In der Studie von Kluve et al. (1999) wird die breite Palette aktiver Beschäftigungsprogramme (Ausbildungsmaßnahmen, Lohnsubventionen an private Arbeitgeber und ABM im öffentlichen Sektor), die im Verlauf der 90e-Jahre in *Polen* eingeführt wurden, evaluiert. Es werden indivi-

duelle kurzfristige (9 Monate) sowie mittelfristige (18 Monate) Programmeffekte auf Beschäftigungsrate sowie Arbeitslosigkeitsrate nach Beendigung der Teilnahme geschätzt. Für die Ausbildungsmaßnahmen zeigt sich ein klar positives Bild sowohl für männliche als auch für weibliche Teilnehmer. Lohnsubventionen zeigen für Frauen dagegen gar keinen messbaren Effekt und für Männer sogar stark negative Effekte auf ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Auch hier scheint – wie so oft – eine plausible Erklärung in der Verbindung von Unterstützungsleistungen und Programm(miss-)erfolg zu liegen. Eine Teilnahme an einem Lohnsubventionsprogramm (nicht einer Ausbildungsmaßnahe) berechtigt zum Erhalt von Arbeitslosenunterstützung für ein weiteres Jahr.

Fazit:

►Beschäftigungssubventionen haben nur dann einen positiven (Brutto-) Effekt, wenn sie im privaten Sektor erfolgen.

►Beschäftigungssubventionen im öffentlichen Sektor zeigen dagegen tendenziell negative Beschäftigungseffekte und können eigentlich nur sozialpolitisch (Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Überbrückungsfunktion) oder als Test des Arbeitswillens (Zusatzjobs) begründet werden.

►Ein stärker zielgruppenspezifischer Einsatz von Beschäftigungssubventionen ist zwar effektiver, birgt aber die Gefahr der Stigmatisierung.

5.2.3 Lessons learned: Beispiel Schweiz

Lechner und Gerfin (2000) haben im Jahr 2000 eine mikroökonometrische Studie zur Abschätzung der Wirkungen der wesentlichen arbeitsmarktlichen Maßnahmen der Schweiz vorgelegt. Das Erfolgskriterium der Schätzungen war die individuelle Erwerbswahrscheinlichkeit potenzieller Teilnehmer auf Basis administrativer Daten der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung. Die acht Maßnahmetypen wurden sowohl einzeln als auch in ihrer gesamthaften Wirkung unter Berücksichtigung ihrer heterogenen Programmstruktur betrachtet.

Die Ergebnisse zeichnen ein recht differenziertes Bild der Wirksamkeit der einzelnen Programme:

- Der sog. Zwischenverdienst hat als einziges Programm einen klar positiven Effekt auf die Wiederbeschäftigungschancen, während

- die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (z. B. sechsmonatige ABM) zumindest kurzfristig, wahrscheinlich auch mittelfristig negativ wirken.
- Für Umschulungs- und Weiterbildungskurse lassen sich keine eindeutigen Ergebnisse finden.

Der *Zwischenverdienst* ist eine Erwerbstätigkeit, die jemand vorübergehend annimmt und deren Lohn weniger als die zustehende Arbeitslosenentschädigung beträgt. Personen im Zwischenverdienst müssen alle Kontrollvorschriften einhalten, Stellenbemühungen unternehmen und vermittelbar sein. Die Arbeitslosenversicherung leistet an Personen im Zwischenverdienst sog. „Kompensationszahlungen", welche 70-80 % der Differenz zwischen dem Zwischenverdienst und dem versicherten Verdienst ausmachen. Bezüglich der Auswirkungen auf die Bezugsdauer zählt die Zeit im Zwischenverdienst nicht als Bezugszeit von Arbeitslosengeld, d. h. die Anspruchsdauer der Arbeitslosenunterstützung wird nicht verbraucht.

In der Studie wurden explizit unterschiedliche *Zeithorizonte* einbezogen: Betrachtet man die Wirkung unmittelbar (50 Tage) nach Ende der Maßnahmen, so zeigen sich selbst für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung positive Effekte, die aber nach einem halben Jahr wieder die gewohnten negativen Effekte aufweisen.

Während die Beschäftigungschancen sich für alle Teilnehmenden durch reduzierte Suchaktivitäten direkt nach Aufnahme der Maßnahme verschlechtern, dreht sich für die Teilnehmenden am Zwischenverdienst der negative Effekt nach etwa neun Monaten in eine Erhöhung der Beschäftigungschancen um. Auch für die anderen Maßnahmen reduziert sich der negative Effekt im Laufe der Zeit, jedoch ist für keine andere Maßnahme ein positiver Effekt ersichtlich.

5.2.4 Förderung von Existenzgründungen

- In *Irland* wurde 1993 eine „Back to Work Allowance" eingeführt, eine Transferleistung, die Beziehern von Sozialleistungen den Übergang in die Beschäftigung oder Selbständigkeit erleichtern soll. Die geförderten Personen erhalten während des ersten Jahres ihrer Beschäftigung oder Selbständigkeit noch 75 % ihrer Sozialleistungen, im zweiten Jahr 50 %, im dritten noch 25 %. Vorliegende Evaluationen deuten darauf

hin, dass eine größere Zahl der geförderten Personen den Übergang in die abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit geschafft hat, wobei nach Ablauf der Förderungsdauer noch etwa 60 % der Selbständigen weiter erwerbstätig waren (EU-Kommission 1998).

- Carling/Gustafson (1999) vergleichen das Arbeitslosigkeitsrisiko nach Gewährung eines Einkommenszuschusses zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit mit dem der Gewährung eines Einarbeitungszuschusses in *Schweden* zwischen 1995 und 1996 und kommen zu dem Ergebnis, dass das Risiko wieder arbeitslos zu werden, bei den Einarbeitungszuschüssen doppelt so hoch war wie bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Die Ergebnisse sagen jedoch nichts über die individuellen Beschäftigungswirkungen im Vergleich zur Nicht-Teilnahme aus (Rabe 2000: 41).
- Kontrollierte Experimente zur Förderung von Start-ups in den USA kommen zu dem Ergebnis, dass die Förderung von Existenzgründern v. a. für Männer zwischen 30 und 40 Jahren mit einem relativ hohen Bildungsniveau vorteilhaft ist (Martin/Grubb 2001: 22 f.).
- Die erste vorläufige Mikrostudie von Pfeiffer/Reize (1998) zum Überbrückungsgeld (ÜG) in *Deutschland* zwischen 1993 und 1995 im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum und die Überlebenswahrscheinlichkeit von ÜG-geförderten und nicht ÜG-geförderten Unternehmensgründungen ein Jahr nach der Gründung auf der Grundlage der ZEW Gründerpanels, kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäftigung weder in Ost- noch in Westdeutschland von der Beschäftigungsentwicklung entsprechender nicht geförderter Unternehmen unterscheidet.
- Wießner (2000) untersuchte für den Zeitraum 1995-97 in 15 ausgewählten *deutschen* Arbeitsamtsbezirken den Gründungserfolg (Verbleib in Selbständigkeit) von vormals Arbeitslosen, die mit Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III gefördert wurden. In der Bruttobetrachtung waren auf der Individualebene rund drei Jahren nach Gründung noch 7 von ursprünglich 10 Geförderten selbständig. Damit weisen die geförderten Neugründungen in etwa die gleichen Überlebensraten auf wie andere Unternehmen, die nicht von Arbeitslosen gegründet wurden. Neben der „Selbstbeschäftigung" hatte zudem jeder ursprünglich Geförderte innerhalb von drei Jahren im Durchschnitt einen weiteren Arbeitsplatz geschaffen.

Fazit:

►Zuschüsse zur Existenzgründung durch Arbeitslose sind besonders für ausreichend qualifizierte Personen mit hinreichendem unternehmerischen Potenzial relativ Erfolg versprechend.

►Die Förderung genau dieser Personen ist marktkonform und verursacht kaum Wettbewerbsverzerrungen (Mitnahme- und Verdrängungseffekte).

►Eine gezielte Teilnehmerauswahl optimiert die Effektivität und Effizienz der Förderung.

5.2.5 Förderung der beruflichen Weiterbildung

- Für *West- und Ostdeutschland* wurden in den vergangenen Jahren vor allem mikroökonomische Evaluationsstudien vorgelegt, die insbesondere den Erfolg der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen empirisch belegt haben. Dabei wurde neben einer fehlenden „Evaluationskultur" oft die unzureichende Datengrundlage (relativ kleine Umfragedatensätze wie SOEP oder Arbeitsmarktmonitor-Ost) als Restriktionen für aussagekräftige Evaluationen beklagt.
- Mit dem Aufbau neuer, umfangreicher Datensätze wie bspw. dem „IEB" = Integrierte Erwerbsbiographien des IAB, die Daten von Teilnehmern der wichtigsten Maßnahmearten mit Informationen über Zeiten der Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit, Zeiten des Leistungsbezugs in der BA und Zeiten sowohl sozialversicherungspflichtiger wie geringfügiger Beschäftigung kombinieren, wurden die Voraussetzungen für die Wirkungsforschung wesentlich verbessert.
- Die bis Ende der 90er-Jahre vorgelegten empirischen Studien (z. B. Büttner/Prey 1998, Prey 1999) zur Förderung der beruflichen Weiterbildung waren widersprüchlich, tendenziell jedoch eher negativ. In den letzten Jahren wurden zahlreiche neuere Studien über die Wirkung der Förderung der beruflichen Weiterbildung in Ost- und Westdeutschland durchgeführt, die auf den methodischen Fortschritten der Evaluationsforschung aufbauen.
- Die Untersuchung von Hujer/Weller (2000) für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen *ostdeutscher* Arbeitnehmer im Zeitraum 1990-93 er-

brachte keine signifikanten Effekte, weder auf die Arbeitslosigkeits- noch auf die Beschäftigungsdauer.

- Die von Fitzenberger/Speckesser (2002) durchgeführte Studie stellt die empirische Evidenz im Kontext der institutionellen Regelungen und der methodischen Probleme einer angemessenen mikro- oder makroökonomischen Evaluation dar. Insbesondere werden die im ostdeutschen Kontext wichtigen Probleme der Mehrfachteilnahme und der Reduktion der Beschäftigungsquoten für die Teilnehmer kurz vor einer Weiterbildung ("Ashenfelters Tal") behandelt, die bislang in empirischen Analysen kaum Berücksichtigung fanden. Die durchgeführten mikroökonomischen Evaluationsstudien basieren allerdings auf Umfragedaten mit kleinen Teilnehmerzahlen. Die erzielten Evaluationsergebnisse ergeben ein ernüchterndes Bild der Wirkung geförderter Weiterbildung*:* Es zeigen sich eher negative als positive Maßnahmeneffekte auf die Beschäftigung. Aufgrund der schwachen Datenbasis und verbleibender methodischer Probleme erlaubt die bisherige Evidenz jedoch noch keine wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen. Die Autoren plädieren vielmehr dafür, dass die eher negativen Ergebnisse von der politischen Seite zum Anlass genommen werden sollten, die Voraussetzungen für eine angemessene und kontinuierliche Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu schaffen
- Lechner et al. (2004) bauen ihre Evaluationsstudie von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Umschulungen in *Westdeutschland* Mitte der 90er-Jahre dagegen auf der im IAB entwickelten integrierten Datenbasis auf, die groß genug ist, um Selektionsverzerrungen zu kontrollieren. Die Daten ermöglichen auch die Identifikation langfristiger Maßnahmeeffekte über einen Zeithorizont von mehr als sieben Jahren. Die Ergebnisse bestätigen zunächst die erwarteten negativen „Locking-in" Effekte nach dem Beginn der Maßnahmen. Kurzfristig zeigten alle Maßnahmen negative Effekte. Längerfristig (d. h. über einen Zeitraum von ungefähr vier Jahren) haben die meisten Programme jedoch positive Effekte. Allerdings sind die Beschäftigungseffekte der verschiedenen Programme sehr unterschiedlich. Die Studie zeigt, dass mehrjährige Umschulungsprogramme die Beschäftigungsrate der Teilnehmer langfristig am höchsten (durchschnittlich 10 bis 15 %) erhöhen. Kurze (bis zu sechs Monate) und lange (mehr als sechs Monate) Fortbildungsmaß-

nahmen zeigen ebenfalls positive, jedoch insgesamt geringere Beschäftigungseffekte (5 bis 9 % nach sieben Jahren) verglichen mit der Nicht-Teilnahme. Bei der Betrachtung von aggregierten Netto-Beschäftigungseffekten schneiden kürzere Fortbildungen dagegen am besten ab. Umschulungen zeigen hingegen nach sieben Jahren keine signifikanten Netto-Beschäftigungseffekte. Dieser Zeithorizont reicht somit gerade aus, um den anfänglichen negativen Lock-in-Effekt auszugleichen Die Autoren kommen aufgrund dieser Ergebnisse zu dem Schluss, dass die wesentliche Ursache für die in den meisten Studien festgestellten fehlenden positiven Effekte von Qualifizierungsprogrammen in dem negativen Anfangseffekt (Lock-in) liegt, der umso größer ist, je länger das Programm dauert. Zudem sind die Beobachtungszeiträume von Evaluationsstudien üblicherweise nicht lang genug, um mittelfristig positive Effekte zu entdecken. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung dauern in den OECD-Ländern meist nur wenige Wochen oder Monate, ein zu kurzer Zeitraum, um Effekte zu erzielen, die groß genug sind, um nicht von nicht beobachtbaren Sondereinflüssen (statistisch gesprochen: Störgrößen) überlagert zu werden.

- Auch international zeigt sich, dass nur langfristig angelegte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eindeutig positive Effekte zeigen. Die Studie von Zweimüller und Winter-Ebmer (1996) evaluiert das Berufsausbildungsprogramm (Vermittlung von Fähigkeiten angesichts des Strukturwandels und gezielte Unterstützung von Problemgruppen wie junge, behinderte und Langzeit-Arbeitslose) in *Österreich.* Unter Berücksichtigung der selektiven Natur der Programmteilnahme finden die Autoren, dass die Programmteilnahme die Beschäftigungsstabilität nach Beendigung der Teilnahme stark erhöht. Die Autoren haben nicht die in den meisten Studien üblichen kurzfristigen Effekte, d. h. die Wiederbeschäftigungs-Wahrscheinlichkeit nach Maßnahmen-Ende geschätzt mit der Begründung, dass unter der Annahme negativer Verweildauerabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsphasen ein Vergleich der Übergangsraten der Teilnehmer mit denen der Vergleichsgruppe die Ergebnisse zugunsten positiver Teilnahmeeffekte verzerren.
- Eine weitere Studie von Winter-Ebmer (2003) über den Erfolg von Umschulungsprogrammen für österreichische Stahlarbeiter fünf Jahre nach Maßnahmen-Ende bestätigt die von Lechner et al. (2004) vorgelegten

positiven Ergebnisse von Programmen, die auf eine substantielle Verbesserung des Humankapitals abzielen.

- Kurzfristig angelegte Qualifizierungsprogramme, eindeutig darauf ausgerichtet auch kurzfristige Wiederbeschäftigungs-Effekte zu erzeugen, scheinen dagegen nicht die erhofften Resultate zu zeigen wie die Studien von Gerfin/Lechner (2000) für die *Schweiz* und Sianesi (2002) für *Schweden* auf der Basis umfangreicher administrativer Daten im Rahmen der oben beschriebenen umfassenden AAMP- Evaluierungen (*s. Kasten*) in beiden Ländern bestätigen. In Schweden hatten verschiedene Qualifizierungsprogramme der 90er Jahre entweder gar keinen oder einen negativen Effekt auf die künftigen Beschäftigungschancen der Teilnehmer.

Fazit:

►Qualifizierungsprogramme haben einen negativen Anfangseffekt (Lock-in-Effekt) auf die Beschäftigungsraten von Teilnehmer.

►Mittel- bis langfristig zeigen aber sowohl kurzfristige als auch langfristige Weiterbildungsprogramme einen positiven Brutto- als auch Nettoeffekt.

►Langfristige Qualifizierungsprogramme (Umschulungen mit zertifiziertem Abschluss) erhöhen das Humankapital und damit die langfristige Beschäftigungsrate der Teilnehmer.

►Arbeits- und betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen („On-the-job-training") sind wirksamer als rein schulische Programme („Classroom vocational training"), die zudem am kostenintensivsten sind und damit im Verhältnis Nutzen-Kosten am ineffizientesten.

►Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen i. d. R. keine Verdrängungseffekte auf.

5.2.6 Maßnahmeerfolg im Zusammenspiel mit Anreizwirkungen von Transferleistungen

- Der von Sianesi (2002) für *Schweden* bereits festgestellte negative Effekt auf den Maßnahmeerfolg, der sich aus dem Zusammenspiel mit der Arbeitslosenunterstützung ergibt, wird in einer Studie für die *Schweiz* bestätigt. Lalive et al. (2000) analysieren ebenfalls Anreizeffekte, die sich aus der besonderen Verbindung von passiven Unterstützungsleistungen mit aktiven Maßnahmen ergeben. Bis vor kurzem verloren in der

Schweiz Arbeitslose ihren Anspruch auf Lohnersatzleistungen, wenn sie nach sieben Monaten Arbeitslosigkeitsdauer nicht an einer AAMP-Maßnahme teilnahmen. Die Teilnahme führte aber nicht zur Verlängerung der Anspruchsdauer von Arbeitslosenunterstützung. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass diese obligatorische Teilnahme im fünften bis siebten Monat der Arbeitslosigkeit mit einem starken Anstieg der Abgangsrate in Beschäftigung verbunden ist. Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass Arbeitslose aufgrund der Pflicht, in den folgenden Monaten an einer Maßnahme teilzunehmen, ihre Suchanstrengungen erhöhen und dadurch auch eher eine reguläre Beschäftigung finden. Allerdings scheint dies eher für Frauen als für Männer zu gelten.

- Auch bei *Jugendlichen* dürften Anreizeffekte, die sich aus der Interaktion mit der Arbeitslosenunterstützung ergeben, den Maßnahmeerfolg wesentlich beeinflussen. Die Evaluationsstudie von Jensen et al. (1999) zu dem 1996 in *Dänemark* eingeführten Jugendarbeitslosigkeitsprogramm (Pflicht für Jugendliche unter 25 Jahren ohne Berufsausbildung mit mehr als sechs Monaten Arbeitslosigkeit in den letzten neun Monaten) zeigt, dass schon zu Beginn der Maßnahme die Abgänge in reguläre (Aus-)Bildung signifikant ansteigen. Da die Lohnersatzleistungen während der Maßnahme deutlich unter der Arbeitslosenunterstützung liegen, besteht ein starker Anreiz zur Aufnahme einer regulären Ausbildung bzw. einer Beschäftigung schon vor Ende der Maßnahme.
- Es scheint aufschlussreich, diese Ergebnisse einer Evaluationsstudie von Larsson (2000) aus *Schweden* gegenüberzustellen, in der die Effekte einer temporären subventionierten Beschäftigung für *Jugendliche* mit denen einer Qualifizierungsmaßnahme verglichen werden. Die Vergütung entspricht dabei in etwa der Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Die Teilnahme ist nicht obligatorisch und Teilnehmer werden formal dazu angehalten, vier bis acht Stunden pro Woche für die Suche nach regulärer Beschäftigung bzw. Ausbildung aufzubringen. Für die Suchaktivitäten gibt es allerdings anscheinend keinerlei Anreiz- und Sanktionsmechanismen. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl Qualifizierungsmaßnahmen als auch subventionierte Beschäftigung ein Jahr nach Teilnahmebeginn einen negativen Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Nichtteilnahme haben. Nach zwei Jahren sind die Effekte statistisch insignifikant. Bezüglich der Wahrscheinlich-

keit der Aufnahme einer regulären Ausbildung zeigt sich kein signifikanter Effekt. Erklärt werden können diese negativen Ergebnisse dadurch, dass die Teilnehmer nur geringe oder sogar keinerlei Suchanstrengungen während der Teilnahme unternehmen. Den noch stärker negativen Effekt bei den Qualifizierungsmaßnahmen erklärt die Autorin mit einer reduzierten Mobilität der Teilnehmer nach der Maßnahme, da diese nur noch Stellen suchen, die ihren erworbenen Qualifikationen entsprechen („Anspruchseffekt").

- Für den Erfolg eines Programms ist es keinesfalls förderlich, wenn an einer Maßnahme viele Arbeitslose teilnehmen, deren Arbeitslosenunterstützung zuvor abgelaufen ist und die allein durch die Teilnahme an dem Programm wieder zum Erhalt (bzw. zur Verlängerung) von Arbeitslosenunterstützung berechtigt werden („Drehtürrefekt"). Dies bestätigen die - bereits oben erwähnten - Studien von Rosholm 1999 und Kluve et al. 1999. Diese Feststellung wird auch durch die Studien aus Schweden (Sianesi 2002) bestätigt und kann als robustes Resultat betrachtet werden.
- In diesem Kontext interessant ist auch der Befund von Carling (1999), der in seiner Studie auf der Basis eines „natürlichen Experiments" bei einer zeitlich befristeten Kürzung der Arbeitslosenunterstützung um 5 % in *Schweden* zwischen 1994-97 eine Erhöhung der (kausalen) Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung von rd. 10 % ermittelt hat.

Fazit:

►Anreizeffekte, die sich aus der Interaktion mit der Arbeitslosenunterstützung ergeben, haben einen entscheidenden Einfluss auf Erfolg bzw. Misserfolg einer Vielzahl von Maßnahmen.

►Teilnahmepflicht bzw. Sanktionsmechanismen und im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung niedrigere Lohnersatzleistungen während der Maßnahme erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bereits vor Ende der Maßnahme.

►Freiwillige Teilnahme an Programmen ohne Anreiz- und Sanktionsmechanismen zeigen keine Wirkung.

►Drehtür-, Motivations- und Sperrklinken („Locking-in“)-Effekte sind durchschlagend und für den Misserfolg vieler Programme und Maßnahmen verantwortlich.

5.2.7 Beratung und Vermittlung im Rahmen des Aktivierungsprinzips („Fördern und Fordern“)

- In der OECD-Welt[4] hat sich auf der Grundlage der Revision einer Vielzahl von Evaluationsstudien die Erkenntnis durchgesetzt, dass Programme und Maßnahmen, die finanzielle Anreize mit einer Unterstützung bei der Arbeitssuche und Schulungen kombinieren („Aktivierungsstrategien“), die positivsten Effekte zeigen (OECD 2003). Dabei gibt es unterschiedliche Varianten dieser Kombination. So wird in den angelsächsischen Ländern (USA, UK) insbesondere über Dienstleistungen für Personen diskutiert, die von der Sozialhilfe in Erwerbstätigkeit überwechseln.
- Es gibt zahlreiche Studien für die angelsächsischen Ländern aber relativ wenig Studien für kontinentaleuropäische Länder (insbesondere Deutschland), die explizit die Vermittlung von Arbeitsuchenden auf gemeldete Stellen und das Überwachen der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung als ein wichtiges Instrument der AAMP untersuchen. Es gibt jedoch viele Hinweise und Befunde (*s. 5.2.6.*), dass Anreizeffekte, die sich aus der Interaktion von Maßnahmen mit der Arbeitslosenunterstützung ergeben, einen entscheidenden Einfluss auf Erfolg bzw. Misserfolg der Maßnahmen haben.
- Systeme der Arbeitslosenunterstützung lassen sich anhand der Merkmale Höhe und Dauer des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen sowie durch Anspruchskriterien und die drohenden Sanktionen im Falle abweichenden Verhaltens kennzeichnen. Die Anspruchskriterien („zumutbare“ Be-

---

[4] In der „OECD-Landschaft“ (OECD 2001) haben sich aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse von Evaluationsstudien folgende Prioritäten und Empfehlungen bzgl. AAMP und Verbesserung der Performanz der PES herausgeschält:
(1) Reduktion der friktionellen Arbeitslosigkeit durch Senkung der Informationskosten zwischen offenen Stellen und Stellensuchenden; (2) Intensivierte Betreuung und Beratung der Arbeitssuchenden; (3) Aktivierungsprinzip (an Programmteilnahme geknüpfte Zahlungen der Arbeitslosenversicherung, inklusive Überwachung und Sanktionsmöglichkeit); (4) Vermeidung und Reduktion des strukturellen Mismatch durch gezielte Förder- und Weiterbildungsprogramme.

schäftigung, Verfügbarkeit) definieren die Bedingungen, die Arbeitslose erfüllen müssen, um Unterstützungsleistungen zu erhalten. Anspruchskriterien werden meist dadurch durchgesetzt, dass bei Nichteinhaltung Sanktionen in Form von Sperrzeiten, Anspruchskürzungen oder Erlöschen des Anspruchs drohen.

- Aus der Suchtheorie ergeben sich zwei wesentliche Hypothesen über die Wirkung von Arbeitslosenunterstützung. Zum einen erhöht sie den Reservationslohn der Arbeitslosen, d. h. den Lohn, zu dem sie bereit sind, eine bezahlte Beschäftigung aufzunehmen. Zudem vermindert der Erhalt der Arbeitslosenunterstützung die Suchintensität. Die zweite Hypothese geht davon aus, dass die Zahlung von Lohnersatzleistungen als eine Art Suchsubvention anzusehen ist, die die Opportunitätskosten der Arbeitssuche vermindert und dadurch mitunter die Qualität des Matches verbessert. Nach dieser Hypothese besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhe des Arbeitslosengeldbezugs und der Qualität (meist gemessen anhand der Lohnhöhe) der nachfolgenden Beschäftigung, weil die Transferleistungen eine intensive, verlängerte Arbeitssuche auf Basis eines höheren Reservationslohnes ermöglichen. Gangl (2002) stellte in einer Untersuchung für die USA bei Beziehern von Arbeitslosengeld (im Vergleich zu Nicht-Beziehern) bei einem Job-Wechsel einen um 2-5 % höheren Lohnzuwachs im Vergleich zur letzten Arbeitsstelle fest. In Deutschland lagen die Lohnzuwächse sogar bei rund 9 %. Allerdings zeigten sich diese positiven Effekte nur während der ersten 9-12 Monate der Arbeitslosigkeit, anschließend nahmen die Unterschiede zwischen Beziehern und Nicht-Beziehern ab.
- Strenge Anspruchskriterien können Einfluss auf den Reservationslohn haben indem bspw. Zumutbarkeitskriterien Arbeitslose zur Annahme niedrig entlohnter Arbeitsplätze zwingen und so den Reservationslohn senken. Der Leistungsanspruch kann außerdem von aktiver Arbeitssuche abhängig gemacht werden, und manche Verhaltensauflagen können so unangenehm sein, dass sie ihrerseits zu intensiverer Arbeitssuche anregen oder den Reservationslohn senken, bis hin zur freiwilligen Aufgabe des Leistungsanspruchs.
- Die Durchsetzung der Anspruchsvoraussetzungen durch Sanktionen wie z. B. vorübergehende oder dauerhafte Kürzungen beim Arbeitslosengeld

dient dazu, Verhaltensabweichungen unattraktiv zu machen und kann daher starke Auswirkungen auf das Verhalten von Arbeitslosen haben.

- In einer deskriptiven, d. h. nicht kausalen Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland zwischen 1980-1997 auf der Basis von Individualdatensätzen der BA (Wilke 2004), zeigt sich allerdings, dass 57 % aller sanktionierten Leistungsempfänger bereits nach weniger als einer Woche wieder eine Leistung der BA beziehen und dass auf weniger als 20 % aller Sperrzeiten und Säumniszeiten die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung folgt. Diese relativ geringe Wirksamkeit von Sanktionen liegt wohl vor allem an der hohen Rücknahmequoten von Sanktionen in verwaltungsaufwändigen Verfahren der Arbeitslosen, das von den Arbeitsämtern nachgewiesen werden musste. Lediglich 41 % der betrachteten Sanktionen während eines Leistungsbezugs können als eine tatsächliche Sanktion mit bestrafendem Charakter angesehen werden. Durch die Hartz-Reformen wurde die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt. Seit 2003 ist von den Arbeitslosen und nicht mehr von den Arbeitsagenturen bei begründetem Verdacht der Beweis zu erbringen, dass sie sich keines versicherungswidrigen Verhaltens schuldig gemacht haben.
- Eine der ersten Studien zur Wirksamkeit von Beratung in Kombination mit einer stärkeren Kontrolle von Leistungsbeziehern („Conselling and Monitoring") wurde von Dolton/O'Neill 1997 vorgelegt. Die Autoren evaluierten das Restart- Programm in *Großbritannien*, das 1987 eingeführt wurde und ein strengeres Monitoring der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung mit intensiveren Beratungs- und Vermittlungsbemühungen für Langzeitarbeitslose verknüpfte. Die Studie betrachtete einen Zeitraum von fünf Jahren. Restart-Teilnehmer hatten eine signifikant kürzere Verweildauer in Arbeitslosigkeit als Nicht-Teilnehmer in einer Kontrollgruppe. Es zeigten sich jedoch deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Während bei Frauen sich kaum Unterschiede zeigten (verstärkt Übergänge in Nichterwerbstätigkeit), war die Arbeitslosenrate bei den Männern um 6 %-Punkte niedriger als in der Kontrollgruppe.
- Das Nachfolgeprogramm von Restart, das Jobseekers' Allowance von 1996 verschärfte die Anforderungen an die Arbeitssuchenden weiter. Arbeitslose Leistungsbezieher müssen alle 14 Tage in einem Fünf-Minu-

ten-Gespräch über ihre Suchanstrengungen in der örtlichen Arbeitsagentur berichten. Vorher- Nachher- Untersuchungen ergaben, dass sich 40 % der Leistungsbezieher bereits vor dem ersten Interview in Arbeit abgemeldet hatten (Martin/Grubb 2001: 30).

- Eine Studie von Black et al. (2003) für die *USA* bestätigt die britischen Befunde. Die Ergebnisse werden dahingehend interpretiert, dass die von Arbeitslosen geforderten Maßnahmen wie eine Freizeitsteuer wirken, die zu einer Reduktion des Reservationslohns und/oder einer Steigerung der Suchbemühungen führt.
- Einen ähnlichen Ansatz der „Beratung und Beobachtung" verwendeten van den Berg und van der Klaauw (2000) für die *Niederlande* im Zeitraum 1998-99. Unter Verwendung von Daten aus einem sozialwissenschaftlichen Experiment untersuchen die Autoren den Effekt von „Counselling and Monitoring" auf die individuelle Übergangsrate in Beschäftigung. Zwar zeigen ihre Ergebnisse keinen signifikant positiven Effekt, dies scheint aber eher daran zu liegen, dass die Zielgruppe der Maßnahme – „job ready"- Arbeitslose (= Kategorie 1 in der holländischen vierstufigen Kategorisierung von Arbeitslosen) ungeschickt gewählt war.
- Studien aus dem Jahr 1996 von Gorter/Kalb und van den Berg/van Ours (1999) für die *Niederlande* zeigen, dass der Einsatz von Sanktionsmaßnahmen beim Leistungsbezug von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern gekoppelt mit einer intensiven Betreuung durch das Arbeitsamt zu einer Verdoppelung der Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung geführt hat.
- Bestärkt wird dieses Resultat durch Evaluierungsergebnisse von „Job Search Assistance"- Programmen in *Kanada, Schweden, Japan und USA*. „Job Search Assistance" umfasst dabei neben den Eingangsinterviews in den Arbeitsämtern, Intensivberatung in einer bestimmten Phase der Arbeitslosigkeit, Wiederbeschäftigungs-Gutschriften, Job Clubs etc. und in machen Fällen auch das Monitoring von Transferleistungen (Martin/Grubb 2001: 18).
- Mehrere Länder (*USA, Niederlande, Australien*) versuchen bereits seit längerem mit Erfolg, die Bemühungen um Beratung und Hilfestellung auf jene Personen zu konzentrieren, die aufgrund bestimmter Merkmale einem erhöhten statistischen Risiko ausgesetzt sind, langzeitarbeitslos

zu werden („Profiling"). Damit soll verhindert werden, dass sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Verbindliche Eingliederungspläne für Stellensuchende werden in mehreren Ländern erstellt und die verpflichtende Teilnahme an Arbeits- und Qualifizierungsangeboten vorausgesetzt (Dänemark, Großbritannien), wobei auch mit einer genauen Überwachung der aktiven Arbeitssuche und der Verhängung negativer Sanktionen bei passivem Verhalten operiert wird.

- In *Irland* zeigten dieses Aktivierungsmaßnahmen große Effekte. 78 % der Leistungsbezieher unter 25 Jahren, die nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit einem „nationalen Beschäftigungs- Aktionsplan" zugewiesen wurden, verließen den Leistungsbezug (Barret et al. 2001). Bei den Arbeitslosen zwischen 45 und 54 Jahren und vorheriger 12-monatiger Arbeitslosigkeit waren es noch 36 %. Die Effekte sind mitunter so groß, weil in Irland in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit kaum interveniert wird, also weder Beratungs- und Vermittlungsangebote gemacht werden noch eine verpflichtende Arbeitssuche eingefordert wird.
- Während eine Studie aus dem Jahr 2000 von Puhani für die Reduzierung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung von einem unbegrenzten Zeitraum auf 12 Monate in *Polen* keine Auswirkungen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit hatte,
- stellte eine Studie (van Ours et al. 2004) über die Wirkungen einer Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in *Slowenien* eindeutig positive Effekte auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit fest. In Slowenien wurde im Jahr 1998 das Arbeitslosenunterstützungssystem drastisch reformiert. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde wesentlich reduziert und gleichzeitig wurden die Beratungsdienstleistungen und das Monitoring der Leistungsbezieher verbessert. Die Autoren zeigen, dass die Verkürzung der Bezugsdauer positive Effekte auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (in Beschäftigung und andere Abgangsarten) hatte. Die Abgangsraten sind höher in dem Monat, in dem die Bezugsdauer endet als einen Monat später. Für Männer wurde ein Anstieg der Wiederbeschäftigungsraten im dritten Monat der Arbeitslosigkeit festgestellt, eine mögliche Konsequenz der Reduzierung der Transferleistungen zu diesem Zeitpunkt. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Löhne nicht durch die Gesetzesänderung betroffen waren. Daraus folgern die

Autoren, dass nicht gesunkene Reservationslöhne und eine größere Bereitschaft auch niedriger bezahlte Arbeit anzunehmen der Grund für die positiven Ergebnisse waren, sondern eindeutig eine effektivere Arbeitssuche.

- Lalive et al. (2002) untersuchen anhand eines Vergleichs der Arbeitslosigkeitsdauern in Schweizer Arbeitsamtsbezirken mit unterschiedlich strenger Sanktionspraxis einen „ex-ante" und „ex-post"-Effekt von Sanktionen. Tatsächlich ist die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer in den strengeren Bezirken kürzer. Es ist allerdings offen, ob diese außer einer strengen Sanktionspraxis weitere Besonderheiten – wie z. B. eine offensivere Vermittlungsstrategie – aufweisen. Die Autoren unterscheiden zudem die Auswirkungen einer Warnung an Arbeitslose mit regelwidrigem Verhalten und der tatsächlichen Ausübung einer Sanktion auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit. Danach erhöht sich die Abgangsrate infolge der Warnung um 28 % und nach Ausüben der Sanktion um weitere 23 %. Während der Effekt der Warnung im Zeitablauf nachlässt, bleibt der Effekt der ausgeübten Sanktion jedoch auch nach Ende der Sanktion erhalten. Simulationen zufolge reduziert die Ankündigung und Ausübung einer Sanktion die Arbeitslosigkeitsdauer bei den Sanktionierten um 3 Wochen bzw. 10% der erwarteten Gesamtdauer.

Fazit:

►Relativ hohe Wirksamkeit von Vermittlung und Beratung i. S. einer Erhöhung der Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit, insbesondere in Verbindung mit verbindlichen Wiedereingliederungsplänen.

►Vermittlung und Beratung ist dann am effektivsten, wenn sie mit einer genauen Überwachung der aktiven Arbeitssuche und der Verhängung negativer Sanktionen bei passivem Verhalten operiert wird.

►Beratung und Vermittlung sind vergleichsweise kostengünstig.

►Stabilität der Effekte ist jedoch offen.

►Rückzug von Arbeitslosen mit bisher geringer Suchintensität.

6 Lessons learned - Lehren für eine investive AAMP in Deutschland

- Insgesamt zeigen die Ergebnisse von internationalen Evaluierungsstudien ein enttäuschendes Resultat hinsichtlich Effektivität - und soweit fiskalische Kosten einbezogen wurden auch der Effizienz - von klassischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies gilt sowohl auf der mikroökonomischen Ebene für individuelle Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen und Programmen als auch auf der makroökonomischen Ebene. Negative indirekte Effekte von AAMP sind hoch und Nettobeschäftigungseffekte gering.
- Auf der Individualebene sind Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber für die Einstellung von Zielgruppen (z. B. Langzeitarbeitslose) und die Förderung von Existenzgründungen im Vergleich zu andern Maßnahmen (z. B. subventionierter Beschäftigung im öffentlichen Sektor oder umfangreiche Programme für Jugendliche) relativ erfolgreich, aber - besonders im Fall der Lohnsubventionen - auch kostenintensiv.
- In Bezug auf eines der wichtigsten Bereiche der AAMP, der Fort- und Weiterbildung, stehen neuere Erkenntnisse in gewissem Widerspruch zur bisherigen Evidenz. War man bislang davon ausgegangen, dass kurzfristige Qualifizierungsprogramme generell wirksamer sind als längere, formaler ausgerichtete Maßnahmen, zeigen neuere, auf umfangreicheren Datengrundlagen basierenden und längere Zeiträume betrachtende Evaluierungsstudien, dass kurz- und langfristige Qualifizierungsprogramme zwar einen negativen Anfangseffekt (Lock-in-Effekt) auf die Beschäftigungsraten von Teilnehmern haben, aber mittel- und langfristig positive Effekte aufweisen. Zudem steigern langfristige Qualifizierungsprogramme mit zertifiziertem Abschluss durch eine nachhaltige Verbesserung des Humankapitals langfristig auch die Beschäftigungsrate der Teilnehmer gegenüber Nicht-Teilnehmern.
- Sowohl in makroökonomischen als auch mikroökonomischen Studien ist die empirische Evidenz der Wirksamkeit einer „aktivierenden" AAMP sehr hoch. Makroökonomisch zeigt sich, dass großzügige Transferleistungen kombiniert mit strikt angewandten Suchkriterien sowie Maßnahmen, die als Test des Arbeitswillens dienen, zu niedrigeren Arbeitslosigkeitsniveaus führen als Systeme, die Leistungen mit geringen Auflagen gewähren. Auch mikroökonomisch zeigen die Studien, dass eine

relativ hohe Wirksamkeit von Vermittlung und Beratung dann am effektivsten ist, wenn sie mit einer genauen Überwachung der aktiven Arbeitssuche und der Verhängung negativer Sanktionen bei passivem Verhalten operiert wird.

- Hinsichtlich der Eingrenzung negativer Anreizeffekte des Arbeitslosenunterstützungssystems und der Begrenzung von negativen Voraus-, Neben- und Nachwirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen scheint man in Deutschland die entsprechenden „Lektionen" bereits weitgehend gelernt zu haben. In den letzten Jahren wurden insbesondere Implementationsdefizite von AAMP und negative Anreizwirkungen im Rahmen einer Politik des „Förderns und Forderns" (oder treffender: des Förderns *durch* Fordern) sukzessive gesetzlich korrigiert.

Insbesondere:

a) Wurden und werden künftig negative Verhaltensanreize (*Drehtüreffekte*) noch stärker eingegrenzt, da die Erneuerung von Transferansprüchen durch die Maßnahmenteilnahme in Deutschland sukzessive abgeschafft wurde. Seit 1998 führt die Teilnahme an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung nicht mehr zu einem neuen Arbeitslosengeldanspruch. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde weiterhin die Verknüpfung der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abgeschafft. Zudem wurde der Anreiz, mit dem Beginn der Maßnahme erst mal abzuwarten, denn das Unterhaltsgeld während einer Fort- und Weiterbildungsmaßnahme verlängerte automatisch den Bezug des Arbeitslosengeldes insofern entgegengewirkt, dass seit 1.1.2003 („Hartz I") die Zeiten eines Bezugs von Unterhaltsgelds (künftig Arbeitslosengeld-W) zu einer hälftigen Anrechnung auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes führt. Die Teilnahme an einer ABM-Maßnahme ist seit 1.1.2004 nicht mehr arbeitslosenversichert und führt demnach auch nicht mehr zu einem neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld nach Ende der Maßnahme.

b) Der *Motivationseffekt* wird tendenziell verstärkt und der *Anspruchseffekt* tendenziell abgeschwächt. Die Arbeitswilligkeit von Arbeitslosen zu testen ist mit der (allerdings nicht sanktionsbewährten) Eingliederungsvereinbarungen im SGB III bereits seit dem Job-AQTIV-Gesetz in Gang gesetzt worden und wird durch Hartz IV mittels verbindlicher Eingliede-

rungspläne für Langzeitarbeitslose in Verbindung mit dem Angebot von Zusatzjobs und einem verbesserten Betreuungsschlüssel in den Job Centern verstärkt. Arbeitslose werden stärker dazu angeregt werden, statt der „drohenden" Maßnahme die Suchaktivitäten zu verstärken und frühzeitiger eine (u. U. auch schlechter) bezahlte Stelle anzunehmen.

c) Die *Großzügigkeit der Transferleistungen* wurde eingeschränkt durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV zum Arbeitslosengeld II. Die Transferleistungen für Langzeitarbeitslose werden im Durchschnitt in der *Höhe* reduziert (besonders für allein stehende Arbeitslose mit relativ hohem Erwerbseinkommen) und die *Bezugsdauer* von Arbeitslosengeld wird ab 2006 (Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt) auf 12 Monate bzw. für ältere Arbeitslose auf 18 Monate reduziert. *Anspruchsvoraussetzungen* („zumutbare" Arbeit und Verfügbarkeit von Leistungsempfängern) wurden bereits in den 90er-Jahren verschärft, indem der Qualifikationsschutz abgeschafft und durch einen begrenzten Einkommensschutz ersetzt wurde, der nach 6 Monaten alle Beschäftigungen mit einem Einkommen auf dem Niveau des Arbeitslosengeldes als zumutbar definiert (AFRG). Durch die Hartz-Gesetze wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose in dem Sinne weiter verschärft, dass ein Umzug nun früher zumutbar ist und die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt wurde. Für ALG II- Bezieher ist seit 1.1.2005 jede Arbeit – auch untertariflich entlohnte und Pflichtarbeit (Zusatzjobs) – zumutbar.

d) *Stigmatisierungseffekte* wurden abgeschwächt: Negative Signale auf Arbeitgeber haben Stellensuchende in erster Linie dann zu befürchten, wenn sie aus Langzeitarbeitslosigkeit – oder wie Studien aus mehreren Ländern gezeigt haben aus einer subventionierten Beschäftigung im öffentlichen Sektor (z. B. ABM) heraus – erfolgt. Eine Lockerung des Qualifikationsschutzes kann so positive Wirkungen dahingehend haben, dass er einen Beitrag zur Minderung der Langzeitarbeitslosigkeit leistet. Zudem wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den vergangenen Jahren stark zurückgefahren.

e) Durch die Neuregelungen in Hartz IV wird die *Suchintensität* von Arbeitslosen positiv beeinflusst. Die insgesamt weniger großzügigen

Transferleistungen werden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erhöhen.

Trotz der überzeugenden Evidenz der internationalen Studien hinsichtlich der wirksamen Verbindung von Kontrolle („Fordern") und Unterstützung der Arbeitssuche („Fördern"), können aus den vorliegenden Evaluationsergebnissen relativ wenig *praxisrelevante* Informationen im Hinblick auf Erfolg versprechende Kombinationen und Ausgestaltungen des „Fordern und Fördern" abgeleitet werden.

- In einigen Ländern wurden Unterstützungstools für die Beratung und Vermittlung entwickelt, die sich aber meist noch in der Erprobungsphase befinden. In der Schweiz wird beispielsweise ab April 2005 in 16 Pilotämtern das Targeting-System SAPS[5] getestet, das auf eine Verbesserung der Zuordnung von Arbeitslosen zu einzelnen Maßnahmen abzielt und damit insgesamt darauf, eine höhere Effektivität von AAMP zu erreichen. Ähnliche Überlegungen gibt es auch hierzulande hinsichtlich einer „passgenaueren"; sprich wirksameren Zuordnung von Arbeitslosen zu Maßnahmen. Im IAB wird derzeit in Zusammenarbeit mit der Harvard-Universität ein statistisches „TrEffeR"-Modell entwickelt. Durch TrEffeR soll die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden, indem „segmentierte" Arbeitslose (Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden) den „richtigen", d.h. statistisch prognostizierten passgenauen Handlungsprogrammen (Maßnahmen) zugeordnet werden.
- Es stellt sich die Frage, ob Arbeitsmarktpolitik nicht die traditionellen Grenzen ihres bisherigen Aktionsfeldes hinter sich lassen und neue bzw. ergänzende Wege einschlagen muss. In den USA werden seit längerem Ansätze einer stärkeren Verzahnung von (Aus-)Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik erprobt wie z. B. Programme zur Prävention des Schulabbruchs. Auch in Deutschland gibt es erste Förderprojekte in der Schule,

---

[5] SAPS (=Statistical Assisted Programme Selection, s. Lechner/Smith 2003, Fröhlich et al. 2004) ist sowohl ein Profiling-System in dem Sinne, dass es versucht die Eigenschaften von Arbeitssuchenden zu identifizieren, die in der Vergangenheit einem erhöhtem Risiko der LZA ausgesetzt waren, um die aktuell Arbeitssuchenden mit demselben Eigenschafts-„Profil" besonders intensiv zu betreuen. Daneben ist SAPS auch ein Targeting-System, das versucht, jene Programme und Maßnahmen ausfindig zu machen, die in der Vergangenheit für jede individuelle Eigenschafts-„Kombination" („individuelle Effektheterogenität") die maximale Wirksamkeit aufwies.

die darauf abzielen, die Arbeitslosigkeit Jugendlicher zu verringern. Nach den ersten Erkenntnissen scheinen die Programme durchaus Aussicht auf Erfolg zu haben (vgl. Krone/Muth 2004).

- Angesichts der festgestellten Wirksamkeit von Beratung und Vermittlung in Verbindung mit dem Monitoring von Arbeitssuche stellt sich die Frage, wie die Performanz der Beratungs- und Vermittlungsdienstleister, vor allem der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, verbessert werden kann. Die OECD schlägt die Etablierung von „Quasi-Wettbewerbsmechanismen" zwischen verschiedenen (öffentlichen und privaten/zentralen und dezentralen) Anbietern von Beschäftigungsdienstleistungen vor. Erste Erfahrungen mit der Implementation von öffentlichen und privaten Wettbewerbsstrukturen in Australien und den Niederlanden liegen zwar vor, umfassende wissenschaftliche Evaluierungen stehen dagegen noch aus. Erste Erkenntnisse aus einem wissenschaftlichen Evaluierungsdesign liegen dagegen für Großbritannien vor (Konle-Seidl 2004).
- In Großbritannien wurden die Resultate in sog. „Employment Zones", in denen schwervermittelbare Arbeitslose im Rahmen eines Kontraktmanagements von privaten Vermittlungsagenturen betreut werden, mit New Deal Programmen für vergleichbare Zielgruppen, die von den öffentlichen Jobcenter Plus durchgeführt werden, verglichen. Die britischen Evaluierungsstudien (Hales et al. 2003, Hasluck et al. 2003) kommen zu dem Ergebnis, dass die Reintegrationsraten der Employment Zones um ca. 10 Prozentpunkte höher und darüber hinaus nachhaltiger sind als in den Jobcenter Plus.
- Die seit 2002 hierzulande eingeleitete Entwicklung einer verstärkten Beauftragung von Dritten mit der Eingliederung von Arbeitslosen auf der Basis wettbewerblicher Vergabeverfahren (PSA, §§ 37 und 421i SGB III, Vermittlungsgutscheine) wird derzeit im Auftrag des IAB evaluiert. Mit Ergebnissen aus den mikroökonometrischen (ZEW Mannheim) und makroökonometrischen Studien (Universität Frankfurt) ist Ende 2005 zu rechnen. Auch der mit dem „Optionsgesetz" im Rahmen von „Hartz IV" in einer Experimentierphase initiierte Wettbewerb zwischen der Bundesagentur für Arbeit (bzw. den ARGE) und 69 Kommunen (§ 6c SGB II) als Träger der neuen Grundsicherung wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vergleichend evaluiert werden.

- Neben innovativen Ansätzen in der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik könnte deren Zuschnitt grundsätzlich erweitert und die *Arbeitslosenversicherung* zu einer Beschäftigungsversicherung weiterentwickelt werden. Damit AAMP zu nachhaltigen Investitionen in die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbslosen und Erwerbstätigen führt, sollten Anreize zur Umwandlung von Arbeitslosengeldansprüchen in Bildungsgutscheine geschaffen werden. Vorschläge zu einem weiteren Ausbau der Brücke zwischen Bildung und Beschäftigung in Form neuer Finanzierungsmodelle von Aus- und Weiterbildung wurden bereits vorgelegt (Schmid 2003). Im Rahmen der Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung, in der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik zu einem Management wechselnder Einkommens- und Statusrisiken während des Erwerbverlaufs werden, könnte berufliche Weiterbildung – bei einer angemessenen Eigenbeteiligung von Arbeitnehmern und Betrieben – in Form von Mobilitäts-, Bildungs- oder Arbeitszeitkonten erfolgen. Damit könnte nicht nur eine stärker präventive Orientierung der AAMP erfolgen, sondern ein effektiverer (und vielleicht auch effizienterer) Beitrag zur Behebung der Bildungsmisere in Deutschland, die nicht nur den Beschäftigungsbereich der niedrigen Qualifikationen betrifft, sondern durchgehend alle Qualifikationsstufen und insbesondere ein großes Defizit im Weiterbildungsbereich aufweist, geleistet werden.

Für laufende und künftige Evaluierungsprojekte der Hartz-Gesetze wären Evaluierungs-Designs, die die Stärke des Effekts einer intensiveren Betreuung im Rahmen eines Case-Managements und den Einsatz passgenauerer Handlungsprogramme in der Interaktion mit der Wirkung der Veränderung von Anspruchs- und Zumutbarkeitskriterien zur Aufnahme einer Arbeit untersuchen, besonders aufschlussreich für die Ausgestaltung der künftigen, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die ihren Fokus stärker investiv auf Human- und Sozialkapitalbildung ausrichten muss.

Die Evaluationsforschung in Deutschland steht dabei vor einer ganzen Menge neuer Herausforderungen. Die stärker in den Vordergrund rückenden instrumentenübergreifenden Evaluationen zum gezielten Einsatz von auf bestimmte Problemlagen zugeschnittenen Maßnahmen bzw. Maßnahmekombinationen sind durch die neue „integrierte Erwerbsbiografien" Datenbasis (IEB) jetzt auch möglich. Damit bieten sich für die Evaluationsfor-

schung in Deutschland auch neue Möglichkeiten und die Chance, Wesentliches zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik beizutragen (Brinkmann/Stephan 2005).

- Offen bleibt trotz aller Evaluierungs-Fortschritte die Antwort auf die Frage nach dem Beitrag der mikroökonomisch als wirksam erachteten Aktivierungspolitik für eine insgesamt erfolgreiche Beschäftigungsperformanz in Ländern wie Dänemark, Niederlande, Irland und Großbritannien. Im Zusammenspiel mit welchen bestehenden oder veränderten institutionellen Regelungen konnten die beschäftigungspolitischen Erfolge der letzten Dekade (Halbierung der Arbeitslosigkeit) erreicht werden? Schließlich wäre eine Antwort auf die Frage, ob nicht eine sinkende Arbeitslosigkeit Vorraussetzung für eine erfolgreiche Aktivierungspolitik ist und nicht – wie häufig vermutet oder erhofft - umgekehrt - Aktivierungsstrategien Voraussetzung für sinkende Arbeitslosigkeit, äußerst hilfreich für die Einschätzung der weiteren Entwicklungen hierzulande.

Literatur

Überblicksartikel

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Heft 3, 357-370.

Hujer, R./Bellmann, L. und C. Brinkmann (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven. Einführung in das Schwerpunktheft 3 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 341-344.

Martin, J. and D. Grubb (2001): What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Paper presented at the IFAU conference: What are the effects of active labour market policy?, Stockholm, October 8, 2001.

Rabe, B. (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. WZB Discussion Paper.

Rabe, B. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung – Lehren aus internationalen Wirkungsanalysen, in: Sozialer Fortschritt 7/2004.

Schmidt, M./Zimmermann, K./Fertig, M. und J. Kluve (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin, Springer Verlag.

Empfehlungen

OECD (2001): Labour Market Policies and the Public Employment Service, Paris.

Schmid, G. (2003): Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt, Schriftenreihe des BIBB, Heft 3.

Makroökonomische Evaluationen

Bach, H./Koch, S./Spitznagel, E.(2004): Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? Simulation von Alternativen mit einem ökonometrischen Modell, in: IAB Kurzbericht Nr. 07/2004.

Bellmann, L. and R. Jackman (1996): The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch, in: Schmid, G./ O'Reilly, J. und K. Schömann (Hrsg.): International Handbook for Labour Market Policy Evaluation, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 725-744.

Belot, M. and van Ours, J. (2001): Unemployment and Labour Market Institutions, CentER Discussion Paper 48.

Blanchard, O. and J. Wolfers (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, in: The Economic Journal, March 2000, vol. 110, n° 462, 1-33.

Boone, J. und J. van Ours (2004): Effective Active Labour Market Policies, IZA Discussion Paper N° 1335, Oktober.

Büttner/Prey (1998): Does active LMP affect structural unemployment? In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 118, H3, 389-413.

Calmfors, L.(1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - A framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies, N°22, 7-47.

Calmfors L. and P. Skedinger (1995): Does active labour market policy increase employment? in: Oxford Review of Economic Policy, 11 (1), 91-109.

Calmfors L./Forslund A. and Hemström M. (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU working paper 4/2002.

De Koning, J. and M. Arents (2001): The impact of active labour market policy on job hirings and unemployment in the Netherlands, in: De Koning/H. Mosley (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment, Impact and Process Evaluations in Selected European Countries, Cheltenham: Edward Elgar.

Elmeskov, J./Martin J. and S. Scarpetta (1998): Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Contries' Experiences, Economic Council of Sweden, Stockholm.

EU-Kommission (2004): Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects, Brüssel.

Hagen, T. und V. Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit, ZEW Wirtschaftsanalysen, 51, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Hujer, R./Blien, U./Caliendo, M. und C. Zeiss (2002): Macro-economic Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Approach Using Regional Data, Working Paper, Frankfurt.

Neugart, M. (2004): Arbeitsmarktpolitik bei endogenen Matching-Funktionen, in: IAB BeitrAB 286, Nürnberg.

Nickell, S. und J. van Ours (2000): The Netherlands and the United Kingdom: a European Unemployment Miracle?, in: Economic Policy, 136-180

Nickell, S./Nunziata, L./Ochel, W. und G. Qintini (2003): The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, In: Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of E. Phelps, edited by Aghion et al., Princeton University Press.

OECD (1993): Employment Outlook, Chapter 2, Paris.

Pannenberg, M. und J. Schwarze (1996): Unemployment, Labour Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach. DIW Discussion Paper 139.

Kraft, K. (1998): An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy, in: Applied Economics, Bd 30, 783-793.

Dahlberg, M. and A. Forslund (1999): Direct Displacement Effects of LM Programmes: the case of Sweden, IFAU Working Paper N°7.

Scarpetta, S. (1996): Assessing the Role for Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross Country Study, in: OECD Economic Studies, 26, pp 43-48.

Schmid, G./Speckesser, S. und C. Hilbert (2001): Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany, in: de Koning/H. Mosley (Hrsg.) Labour Market Policy and Unemployment. Labour Market Policy and Unemployment, Impact and Process Evaluations in Selected European Countries, Cheltenham: Edward Elgar.

Speckesser, S. (2004): The Aggregate Impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK: Evidence from Administrative Data, in: Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 286.

Mikroökonomische Evaluationen:

Methodische Aspekte:

Heckman, J./LaLonde, R. and J. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, O. and D. Card (Hrsg.): Handbook of Labour Economics, Vol. 3a, Amsterdam, North Holland, 1865-2097.

Dänemark:

Jensen, P./Svarer, M. und M. Rosholm (1999): The Effects of Benefits, Incentives, and Sanctions on Youth Unemployment, Working Paper 99-05, Center for Labour Markets and Social Research, Aarhus.

Rosholm, M. (1999): Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and the Public Sector, mimeo, Center for Labour Market and Social Research, Aarhus.

Deutschland:

Brinkmann, C. und G. Stephan (2005): Evaluationsforschung im Aufwind, in: IAB Forum, Ausgabe 1/2005, 38-42.

BMWA - Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Drei Jahre Mainzer Modell - Eine Zwischenbilanz, Dokumentation Nr. 528, Januar 2004 (www.bmwa.bund.de).

Hujer, R. und M. Wellner (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonometrische Analyse, in: MittAB 3, 405-420.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2002): Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper No. 02-16, Mannheim.

Gangl, M.(2002): Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance. WZB Discusion Paper FSI 02-208.

Jaenichen, U. (2002):Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 35, H. 3, 327-351.

Konle-Seidl, R. (2004): Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur wirksamen Wiedereingliederung von Arbeitslosen? In: Bundesarbeitsblatt, Heft 10.

Krone, S. und J. Muth (2004): Wissenschaftliche Begleitung des Förderprogramms „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit" der Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung. Projekt-Abschlussbericht des Instituts Arbeit und Technik 2004-01.

Lechner, M./Miquel, R. und C. Wunsch (2004): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West-Germany, IZA DP N° 1443, December.

OECD (2003): Employment Outlook, Paris.

Pfeiffer, F. und F. Reize (1998): Business Start-ups by the Unemployed – an Econometric Analysis based on Firm Data, ZEW Discussion Paper 1998-38.

Prey, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern, Stuttgart Wien, Haupt-Verlag.

Wießner, F. (2000): Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit. Eine mulitivariate Betrachtung vormals arbeitsloser Existenzgründer, die vom Arbeitsamt mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gefördert wurden, in MittAB 3, 518-532.

Wilke, R. (2004): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre, in: ZEW Discussion Paper N° 03-71.

Steiner, V.(2000): Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland, in: MittAB, Heft 3.

Frankreich:

Brodaty, T./Crépon, B. und D. Fougére (1999): Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs: Evidence from France, 1986-1988, mimeo, CREST, Paris.

Großbritannien:

Dolton/O'Neill (1997): The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring. www.may.ie/academic/economics/papers_main.html.

Francesconi, M. und W. van der Klauuw (2004): The Consequences of "In-Work" Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data, in: IZA DP N° 1248, August.

Hales, J./Taylor, R./Mandy, W. and Melissa Miller (2003): Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas. National Centre for Social Research. November 2003.

Hasluck, C./Elias, P. and Green (2003): The Wider Labour Market Impacts of Employment Zones. DWP Research Report W175, November 2003.

Irland:

Barrett et al. (2001): Employability and its Relevance for the Management of the Live Register in: Economic and Social research Institute Policy Research Series N°40, Dublin.

Niederlande:

De Koning, J. (1993): Measuring the Placement Effects of Two Wage-Subsidy Schemes for the Long-term Unemployed In: Empirical Economics, Bd. 18, 447-468.

Gorter, L. and G. Kalb (1996): Estimating the Effect of Counselling and Monitoring Unemployed using a Job Search Model In: Journal of Human Resources, Vol 31, N° 3, pp 590-612.

Mühlau, P. und W. Salverda (2000): Effects of low-wage subsidies: the example of "SPAK" in the Netherlands, in: W. Salverda, B. Nolan und C. Lucifora (eds.): Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe, Edward Elgar.

Van den Berg, G./van der Klaauw, B. and J. van Ours (1999): Punctive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, CentER Tilburg University.

Van den Berg, G./van der Klaauw, B. (2001): Counselling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Social Experience, IFAU Working Paper.

Österreich:

Zweimüller, J. und R. Winter-Ebmer (1996): Manpower Training Programmes and Employment Stability, in: Economica 63, 113-130.

Winter-Ebmer, R. (2003): Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Reduandancy-Retraining Project", University of Linz, Unpublished paper.

Polen:

Kluve , J./Lehmann, H. und C. Schmidt (1999): Active Labour Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning, Journal of Comparative Economics, 27, 61-89.

Puhani, P. (2000): Poland on the dole: The effect of reducing the unemployment benefit entitlement period during transition, in: Journal of Population Economics 13, 35-44.

Schweden:

Calmfors, L./Forslund, A. and M. Hemström (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU working paper 4/2002.

Carling, K. and L. Gustafson (1999): Self-Employment Grants vs. Subsidized Employment:Is there a Difference in the Re-Unemployment Risk? IFAU Working Paper 6.

Carling, K./Holmlund, B. und A. Vejsiu (1999): Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Findings from the 1990s, Uppsala University, Dept. of Economics Working Paper 1999-20.

Carling, K. and L. Richardson (2001): The Relative Efficiency of LM Programmes: Swedish Experience from the 1990's, IFAU Working Paper 2001: 2.

Larsson, L. (2000): Evaluation of Swedish youth labour market programmes, Uppsala University, Dept. of Economics Working Paper 2000-6.

Sianesi, B. (2002): Essays on the evaluation of social programmes and education qualifications, IFAU Dissertation Series 2002-3.

Schweiz:

Lalive, R./Zweimüller, J. und J. van Ours (2000): The impact of Active Labour Market Programs and benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment. University of Zurich, IEW Working Paper N° 41.

Lalive, R. et al. (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, in: OSA Working Paper N° 15.

Gerfin, M. und M. Lechner (2000): Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen, in: MittAB, Heft 3, 396-404.

Lechner, M. and J. Smith (2003): What is the Value Added by Caseworkers? In: CEPR Discussion Paper 3825, März 2003 www.cepr.org/pubs/dps/DP3825.asp

Frölich, M./Lechner, M. und H. Stieger (2004): Statistically Assisted Programme Selection (SAPS). Targeting of Swiss Active Labour Market Policies. IFAU-workshop, 3. Dezember 2004, Uppsala.

Slowenien:

Van Ours, J. und M. Vodopivec (2004*):* How Changes in Benefit Entitlement Affect Job-Finding: Lessons from the Slovenian "Experiment", in: IZA DP N° 1181, Juni.

USA:

Black, D. et al. (2003): Is the Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System, in: The American Economic Review 93 (4): 1313-1327.

Anhang

Tabelle 1: Überblick über europäische Evaluationsstudien

Studie	Land	Programm	Zielgruppe	Studientyp	Zeitraum	Ergebnisvariable	Schätz-methode	Ergebnisse	Bemerkungen
Carling et al (1999)	Schweden	Kürzung der Arbeitslosen-unterstützungs-rate (80 auf 75%)	Arbeitslose mit Arbeitslosen-versicherung	"Natürliches Experiment"	1994-1997	Übergangsrate zu Arbeitslosigkeit	Differenz-in-Differenzen	Erhöhung der Über-gangswahrschein-lichkeit ca. 10 %	- Maßnahme nur aufgrund v. Budgetkürzung Selektion
Larsson (2000)	Schweden	2 Programme: "Youth Practice" und Arbeitsmarkt-ausbildung	Junge Arbeits-lose	nicht-experimentell	1991-1997	Jahreseinkom-men, Wiederein-stellungswahr-scheinlichkeit, Wahrscheinlich-keit fortdauernder Ausbildung	Matching. ÖLS, Probit	Beide Programme; kurzfristig **0 bis -** langfr. **0** bis leicht **+**; "youth practice" bes-ser als Arbeitsmarkt-ausbildung	- Heterogeni-talsprobleme
Jensen, Jensen et al. (1999)	Dänemark	Jugendarbeits-losigkeitspro-gramm	arbeitslose, schlecht ausge-bildete Jugend-liche	nicht-experimentell	1996	Arbeitslosigkeits-/ Verweildauer		Signif. Anstieg Über-gangsrate U —» S, schwächer U -» E	U -»S relevante Frage?
Rosholm (1999)	Dänemark	Beschäftigungs-subvention (öffentlicher und privater Sektor)	Arbeitslose (berechtigt zum Erhalt von Ar-beitslosenun-terstützung)	nicht-experimentell	1983-1990	Übergangsrate zu Arbeitslosigkeit, Übergangsrate zu Beschäftigung	Verweildauer	Privater Sektor: U —> E im allg. **+**, E -» U stark **-**, Öffentl. Sektor: U -> E hauptsl. **-**, E -» U stark **-**	- AÜ erneuert - Selektion? - 50 % verblei-ben in subv. Firma - Stigmatisie-rung (Öffentl. Sektor)
Bell el al. (1999)	England	zeitweilige Lohnsubvention, Ausbildung ("New Deal")	junge Arbeitslo-se	nicht-experimentell	1997-1998	Produktivität = Lohn	Trendbereini-gung. Differenz-in-Differenzen	Produktivitätszu-wachs relativ gering (im Verh. zur Höhe der Subvention)	Komplementäre Methode: ex ante Modell des Arb.markt-gleichgewicht
Van den Berg, van der Klaauw (2000)	Niederlande	Beratung & Beobachtung	AÜ-Empfanger (mit relativ gu-ten Arbeits-marktchancen)	Sozialwissen-schaftliches Experiment	1998- 1999 Übergangsrate zu Arbeits-losigkeit		Verweildauer, Modelle beschr. abh. Variablen	Keine signifikanten Effekte auf indivi-duelle Übergangsrate U→E (dennoch: Programm kosteneffizient) Wahl der Zielgruppe?	

Studie	Land	Programm	Zielgruppe	Studientyp	Zeitraum	Ergebnisvariable	Schätz-methode	Ergebnisse	Bemerkungen
Brodaty et al. (1999)	Frankreich	Jugendarbeits-losigkeits-pro-gramme: „work-place" Ausbil-dung (Priv. Sektor), "work-fare" Programm (Öffentl. Sektor)	"Die am stärks-ten benachteilig-ten und schlech-tes) ausgebilten jungen Arbeit-nehmer"	nicht-experimentell	1986-1988	Arbeitsmarktstatus	Matching (Multiple Pro-gramme)	On-the-job Ausbildung im privaten Sektor + (0 höherer Anteil an Be-rufsausbildung und spezifischer Weiterbildung)	
Lechner (1999)	Deutschland	Aus- und Wei-terbildung	Ostdeutsche Arbeitnehmer	nicht-experimentell	1990-1994	Beschäftigungs-wahrscheinlichkeit, Einkom-men, Berufsaussichten	Matching	Kruzfristig -, langfr. 0 „Ressourcenverschwendung" Anm. kurzfristig. eingeführt; Hauptziel: Verringerung der offenen Alo-rate	
Hujer, Wellner (2000)	Deutschland	Ausbildung	Ostdeutsche Arbeitnehmer	nicht-experimentell	1990-1993	Dauer von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	Matching, Verweildauer	Alo-dauer 0 Besch.-Dauer: 0 Vergleichsgruppe?	
Lalive et al. (2000) Schweiz	Erhalt von AÜ abhängig von Programmteil-nahme	arbeitslose AÜ-Empf.	nicht-experimentell	1997-1999		Arbeitslosigkeitsdauer	Verweildauer	Alodauer: Männer ↑ Frauen ↓	
Gerfin, Lechner (2000) Schweiz	Ausbildung (5 Typen), B.-programme (privater + öf-fentl. Sektor), zeitweilige Lohnsubvention	arbeitslose AÜ-Empf.	nicht-experimentell	1997-1998		Beschäftigung	Matching (Multiple Pro-grammme)	Zeitweilige Lohnsub-vention **++;** B.-programme **–**	Hervorragen-de Datengrund-lage
Kluve et al. (1999) Polen	Ausbildung, IW (Lohn- Subven-tionen privater Sektor), PW (ABM öffentli-cher Sektor)	Arbeitslose	nicht-experimentell	1992-1996		Beschäftigungsrate, Arbeits-losigkeitsrate	Matching	Ausbildung: Männer & Frauen **+**, IW: Frauen **0**, Män-ner **-;** PW:Männer -	IW und PW erneuern AÜ-Berechtigung

Studie	Land	Programm	Zielgruppe	Studientyp	Zeitraum	Ergebnisvariable	Schätz-methode	Ergebnisse	Bemerkungen
Van Ours (2000) Slowakei	Ausbildung, SPJ (Sozial zweck-mäßige Jobs) PUJ (Öffentlich nützliche Jobs)	Arbeitslose	nicht-Experimentell	1993-1998		Rate der erfolgreichen Stel-lensuche	Verweildauer	Kurzfristig: subventionierte Jobs**+**; Langfristig: suventionierte Jobs **-;** Ausbildung **+**	Ausbildung: umgekehrte Kausalität
Zweimüller, Winter-Ebner (1996) Österreich	Ausbildung	Arbeitslose	nicht-experimentell	1980-1988		Beschäftigungsstabilität	Probit Selek-tion	Stark **+**	

Die Titelzeilen der Spalten 1-9 sind selbsterklärend. "Bemerkungen" bezieht sich auf Besonderheiten der Studie, des analysierten Programms oder des Ergebnisses. "AÜ" steht für Arbeitslosenunterstützung. "E" steht für "Beschäftigt" (= "employed"), "U" steht für Arbeitsmarktstatus "Arbeitslos" (= "unemployed"), "S" bedeutet "Schule" (= "schooling"). Die Kategorisierung der Schätzmethode ist vereinfacht dargestellt - für methodologische Details zu den Studien vgl. Kluve und Schmidt (2000).

Quelle: Schmidt et al. (2001).

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeitszeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autorengemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonometrische Wirkungsanalyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler	im Erscheinen
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang	im Erscheinen
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projektergebnisse	im Erscheinen

Impressum

IAB*Forschungsbericht*
Nr. 9 / 2005

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Jutta Sebald

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb0905.pdf

IAB im Internet
http://www.iab.de

Rückfragen zum Inhalt an
Regina Konle-Seidl, Tel. 0911/179-3244,
oder e-Mail: regina.konle-seidl@iab.de