

Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwerter Vermittlung: Matching-Analysen auf der Basis von Prozessdaten*

Von Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen und Gesine Stephan**

Zusammenfassung: Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwerter Vermittlung wirken sich positiv auf die Beschäftigungschancen der Geförderten aus. Dies zeigt eine aktuelle Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die im Rahmen der Evaluierung der Hartz-Gesetze I-III im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit dem ZEW (Mannheim) und dem IAT (Gelsenkirchen) erstellt wurde. Untersucht werden Erwerbsverläufe von Personen, die im ersten Quartal 2002 eine geförderte Beschäftigung aufgenommen haben. Die mittelfristigen Auswirkungen der Förderung lassen sich auf Basis des Vergleichs mit einer Kontrollgruppe nicht geförderter Personen schätzen. Der Anteil der Personen in regulärer Beschäftigung liegt demnach gut zwei Jahre nach Beginn der Förderung in der Gruppe der Geförderten 30 bis 50 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe.

Summary: According to a study of the Institute for Employment Research (IAB), the ZEW and the IAT settling-in allowances for job introduction as well as for hard-to-place workers have a positive impact on employment prospects of subsidized workers. The study is part of the evaluation of recent labour market reforms in Germany, financed by the German Federal Ministry for Employment and Social Affairs. We analyse individual employment careers of persons who took up subsidized work in the first three months of the year 2002. The medium-term effects of settling-in allowances are estimated by means of a matched control group of unemployed individuals. Two years after the (hypothetical) entry into subsidised work the share of employed persons is still 30 to 50 percentage points higher among subsidised workers than among non-subsidised persons in the control group.

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag präsentiert eine mikroökonomische Wirkungsanalyse von zwei ausgewählten Varianten von Eingliederungszuschüssen (EGZ). Gegenstand sind die mittelfristigen Auswirkungen der Förderung auf die individuellen Beschäftigungschancen der geförderten Personen. Die Untersuchung ist Teil des Zwischenberichts 2005 zum „Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“, der in Zusammenarbeit mit dem ZEW (Mannheim) und dem IAT (Gelsenkirchen) im Rahmen der Evaluierung der Hartz-Gesetze I-III erstellt wurde (ZEW et al. 2005).

Im Folgenden wird zunächst in Abschnitt 2 das Instrument kurz charakterisiert. Abschnitt 3 gibt einen Einblick in die verwendete Methodik. Abschnitt 4 geht auf die Datengrundlage und den Aufbau der empirischen Untersuchung ein. Die zentralen empirischen

* Wir danken dem Bereich ITM des IAB für die Bereitstellung der Prozessdaten, unseren Kooperationspartnern im ZEW und IAT für die Zusammenarbeit im Modul 1d und einem anonymen Gutachter für hilfreiche Hinweise.

** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, E-Mail: Sarah.Bernhard@iab.de, Gesine.Stephan@iab.de, Ursula.Jaenichen@iab.de

Ergebnisse werden in Abschnitt 5 vorgestellt. Abschnitt 6 zieht ein Fazit und diskutiert Grenzen des hier angewandten Evaluationsansatzes.

2 Eingliederungszuschüsse als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik

Eingliederungszuschüsse (EGZ) sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse zum monatlichen Arbeitsentgelt, die Arbeitgeber bei Einstellung zuvor meist arbeitsloser Personen mit unterschiedlich schweren Beeinträchtigungen der Vermittelbarkeit erhalten können. Seit 1998 wurden im Dritten Band des Sozialgesetzbuches (SGB III) die Varianten (i) bei Einarbeitung, (ii) bei erschwelter Vermittlung und (iii) für Ältere unterschieden. Der EGZ bei Einarbeitung kann dabei im Vergleich zu den beiden anderen Varianten als Instrument mit eher schwacher Zielgruppenorientierung charakterisiert werden (Jaenichen 2000). So war hier die Fördervoraussetzung mit dem Bedarf einer „besonderen Einarbeitung“ wenig präzise, während beim EGZ bei erschwelter Vermittlung als beispielhafte Zielgruppen im SGB III langzeitarbeitslose, schwer behinderte und weitere behinderte Personen genannt werden. Durch Hartz III wurde mit Wirkung ab Januar 2004 der EGZ neu zugeschnitten und mit veränderten Förderkonditionen versehen: Es gibt nunmehr nur noch einen EGZ für „Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen“; im Gesetz wird damit auf eine Konkretisierung der vorrangig zu fördernden Personengruppen weitgehend verzichtet.¹ Hier werden Ergebnisse für Zugänge in Förderung im Jahr 2002 und die ersten beiden Varianten des „alten“ EGZ vorgestellt.² Zur Wirkung des „neuen“ EGZ liegen derzeit noch keine Erkenntnisse vor.

Sowohl die Entscheidung über die Gewährung der Förderung als auch über Höhe und Dauer der Bezuschussung liegt im Ermessen der Arbeitsvermittlung. Die Regelfördersätze und Förderdauern des EGZ bei erschwelter Vermittlung waren deutlich höher als die des EGZ bei Einarbeitung: Der EGZ bei Einarbeitung sah im Regelfall eine maximale Förderhöhe von 30 Prozent des monatlichen Arbeitsentgelts und eine Höchstförderdauer von sechs Monaten vor. Der EGZ bei erschwelter Vermittlung hatte als Zielgruppe Personen mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen wie z.B. Langzeitarbeitslose oder auch behinderte Personen; entsprechend sah bereits die Regelförderung maximal 50 Prozent des monatlichen Arbeitsentgelts für eine Dauer von bis zu zwölf Monaten vor. Mit Begründung konnten bei beiden Varianten bis zu weitere 20 Prozent des Arbeitsentgelts sowie die doppelte Regeldauer (ab Ablauf der Regelförderdauer mit abgesenktem Fördersatz) gefördert werden. Wegen der vergleichsweise langen Förderzeiträume können Analysen zum Verbleib der mit EGZ geförderten Personen nur mit einer gewissen Verzögerung durchgeführt werden.

Eingliederungszuschüsse gehören in Deutschland mit zu den wichtigsten Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik. Tabelle 1 stellt die zeitliche Entwicklung der Inanspruchnahme der beiden untersuchten EGZ-Varianten für den Zeitraum 2000 bis 2003 dar. Im Jahr 2002 – auf das sich die mikroökonomische Untersuchung bezieht – traten 135000 Personen

¹ Es gelten allerdings weiterhin gesonderte Förderkonditionen für ältere Arbeitnehmer/innen und für behinderte Personen. Darüber hinaus nehmen die Agenturen in eigener Regie weiter gehende Zielgruppendefinitionen und Festlegung der Förderkonditionen für unterschiedliche Personengruppen vor (siehe hierzu die Ergebnisse der Implementationsanalysen im Bericht 2005 zum Modul 1d, ZEW et al. 2005).

² Zum „alten“ EGZ für Ältere siehe den Beitrag von Ammermüller, Boockmann, Maier und Zwick in diesem Heft, S. 49–66.

Tabelle 1

Fördereintritte in den EGZ bei Einarbeitung oder erswerter Vermittlung, 2000–2003

Jahr	EGZ bei Einarbeitung				EGZ bei erswerter Vermittlung				Summe
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland		
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
2000	12 863	11 569	17 376	10 670	25 393	13 066	13 970	16 286	121 193
2001	9 879	9 836	15 454	10 180	13 584	7 291	13 137	14 769	94 130
2002	12 862	11 661	18 876	12 273	23 128	11 555	22 781	21 802	134 938
2003	11 852	9 726	17 664	12 159	27 153	12 180	23 023	20 010	133 767

Quelle: Statistik der BA.

in die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung oder erswerter Vermittlung ein; dabei entfielen über 60 Prozent oder fast 80 000 Personen auf letzteren. Die Bedeutung von Eingliederungszuschüssen für das Zustandekommen neuer Beschäftigungsverhältnisse hält sich insgesamt jedoch in Grenzen: In den Jahren 2002 und 2003 wurden gerade einmal knapp zwei Prozent der neu aufgenommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse mit einem EGZ bei Einarbeitung oder bei erswerter Vermittlung gefördert (vgl. Tabelle 2). In Ostdeutschland ist die Förderung dabei relativ bedeutsamer als in Westdeutschland.³

Tabelle 2

Anteil der Fördereintritte in den EGZ bei Einarbeitung oder erswerter Vermittlung an allen Eintritten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, 2002–2003

In Prozent

Jahr	EGZ bei Einarbeitung				EGZ bei erswerter Vermittlung				Insgesamt
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland		
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
2002	0,4	0,3	2,0	1,7	0,7	0,5	2,4	3,4	1,7
2003	0,4	0,3	1,9	1,7	0,9	0,6	2,5	3,4	1,9

Quelle: Statistik der BA.

Die Förderdauern sind beim EGZ bei erswerter Vermittlung – entsprechend den Förderkonditionen – im Durchschnitt länger als beim EGZ bei Einarbeitung, und die geförderten Personen waren vor Aufnahme der Förderung länger arbeitslos (Tabellen 3 und 4). Für beide EGZ-Varianten sind die Förderdauern im Verlauf der Jahre 2000 bis 2003 deutlich zurückgegangen. Gleichzeitig ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor Förderbeginn gestiegen; insbesondere ist auch der Anteil der geförderten Personen, die vor

³ Allerdings gab es bis Ende 2003 in der deutschen Arbeitsmarktpolitik weitere dem EGZ sehr ähnliche Lohnkostenzuschüsse, die zeitweise beträchtliche Förderzahlen erreichten.

Tabelle 3

Fördereintritte in den EGZ bei Einarbeitung oder erswerter Vermittlung, nach Förderdauer, 2000–2003

In Prozent

Jahr	EGZ bei Einarbeitung					Summe	EGZ bei erswerter Vermittlung					Summe
	Monate						Monate					
	Unter 1	1 bis unter 3	3 bis unter 6	6 bis 12	12 und länger		Unter 1	1 bis unter 3	3 bis unter 6	6 bis 12	12 und länger	
2000	0,6	5,0	32,1	59,8	2,5	100,0	0,8	2,8	7,8	20,2	68,3	100,0
2001	0,6	6,9	46,1	44,0	2,4	100,0	0,6	2,5	9,1	15,5	72,2	100,0
2002	0,8	8,2	49,1	40,0	2,0	100,0	0,8	3,1	12,1	21,8	62,1	100,0
2003	0,9	16,3	59,5	22,6	0,6	100,0	1,0	4,7	24,1	43,2	26,9	100,0

Quelle: Statistik der BA.

Tabelle 4

Fördereintritte in den EGZ bei Einarbeitung oder erswerter Vermittlung, nach Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit, 2000–2003

In Prozent

Jahr	EGZ bei Einarbeitung					Summe	EGZ bei erswerter Vermittlung					Summe
	Monate						Monate					
	Unter 1	1 bis unter 3	3 bis unter 6	6 bis 12	12 und länger		Unter 1	1 bis unter 3	3 bis unter 6	6 bis 12	12 und länger	
2000	14,3	45,9	22,8	14,7	2,3	100,0	15,6	23,0	14,3	18,6	28,5	100,0
2001	13,7	44,7	23,4	16,1	2,1	100,0	12,9	22,6	14,9	18,9	30,7	100,0
2002	12,6	37,6	25,4	21,0	3,3	100,0	11,6	19,4	14,2	21,1	33,8	100,0
2003	10,6	33,0	25,3	25,3	5,9	100,0	8,5	15,9	13,0	21,7	40,9	100,0

Quelle: Statistik der BA.

Eintritt in die Förderung nicht arbeitslos gemeldet waren, gesunken. Bei einem rückläufigen Umfang des Eingliederungstitels insgesamt steigen die Ausgaben für EGZ bis 2003 zunächst noch an (Tabelle 5). Die durchschnittlichen Ausgaben je geförderter Person (Förderbestand) sinken bereits von 2002 auf 2003 von 925 Euro auf 850 Euro monatlich ab. Im Jahr 2004 und für den neuen Eingliederungszuschuss betragen die monatlichen Ausgaben im Durchschnitt dann nur noch 685 Euro.

Ein Überblick über die theoretischen Wirkungen von Eingliederungszuschüssen und mögliche Evaluierungsstrategien findet sich bei Hujer/Caliendo (2002). Auf der Mikroebene lässt sich die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch den Vergleich der Geförderten mit einer nachträglich gebildeten Kontrollgruppe ungeförderter Personen schätzen (z. B. Heckman et al. 1999); dies ist auch der Ansatz, den der vorliegende Beitrag

Tabelle 5

Eingliederungstitel und Ausgaben für EGZ, 2000–2003

Jahr	Eingliederungstitel	Ausgaben für EGZ	Durchschnittliche monatliche Ausgaben je geförderten Arbeitnehmer	Anteil EGZ im Eingliederungstitel
	In Mrd. Euro		In Euro	In Prozent
2000	14,0	1,0	922	7,0
2001	13,9	1,1	901	7,6
2002	13,5	1,2	925	9,1
2003	12,1	1,3	850	11,2
2004	9,1	0,9	685	10,0

Quelle: Statistik der BA.

verfolgt. Empirisch zeigt Jaenichen (2002, 2005) für mehrere Varianten von Lohnkostenzuschüssen in Deutschland, dass die Geförderten infolge der Förderung im Durchschnitt seltener arbeitslos waren und häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Für Schweden weist Sianesi (2002) bei einer vergleichenden Evaluation unterschiedlicher Instrumente nach, dass dort Lohnsubventionen an Betriebe die erfolgreichste Option auch für Teilnehmer⁴ an anderen Programmen gewesen wären. Einen positiven Effekt – auch im Vergleich zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – ermitteln Gerfin und Lechner (2000) für die Schweiz für den so genannten Zwischenverdienst; hierbei handelt es sich um eine temporäre Lohnsubvention an Arbeitslose, die eine Tätigkeit aufnehmen, in der sie weniger verdienen als ihre Arbeitslosenunterstützung.

3 Methodik

Hat die Förderung mit einem EGZ für die geförderten Personen zu höheren Beschäftigungschancen geführt? Für die Beantwortung dieser Frage müsste bekannt sein, welchen Beschäftigungsverlauf die Geförderten ohne Förderung aufgewiesen hätten. Diese so genannte kontrafaktische Situation ist zwar nicht beobachtbar, eine Annäherung lässt sich aber mit Hilfe einer Vergleichsgruppe von nicht geförderten Personen vornehmen.

Die zugrunde liegende Methodik sei kurz skizziert. Die Variable T^i informiert darüber, ob eine Person i mit einem EGZ gefördert wurde; für Geförderte gelte $T^i = 1$, für Nichtgeförderte gelte $T^i = 0$. Das Verbleibsergebnis Y^i von Person i zeigt an, ob sich diese Person zu einem ausgewählten Zeitpunkt nach Beginn der Förderung in ungeförderter Beschäftigung befindet; Y_1^i sei das Ergebnis nach einer Förderung, Y_0^i das Ergebnis ohne Förderung. Es sei unterstellt, dass der Effekt der Maßnahme auf eine Person nicht davon beeinflusst wird, ob und wie viele andere Personen an der Förderung partizipieren („Stable Unit Treatment Value Assumption“ SUTVA).

⁴ Hier und im Folgenden wird zur sprachlichen Vereinfachung die männliche Form („Teilnehmer“) verwendet, auch wenn Männer und Frauen (Teilnehmer und Teilnehmerinnen) gemeint sind.

Der im Folgenden interessierende Parameter ist der durchschnittliche kausale Effekt der Förderung auf die geförderten Personen, der „Average Treatment Effect on the Treated“ (ATT):

$$E(Y_1 | T = 1) - E(Y_0 | T = 1) \quad (1)$$

Das fundamentale Evaluationsproblem folgt daraus, dass $E(Y_0 | T = 1)$, das erwartete Ergebnis von geförderten Personen im Falle der Nicht-Förderung, ein potenzielles Ergebnis und damit unbeobachtbar ist. Hingegen ist das Ergebnis der nicht geförderten Personen bei Nicht-Förderung $E(Y_0 | T = 0)$ zwar beobachtbar, wird sich aber im Regelfall systematisch vom Ergebnis der Förderung unterscheiden: Haben z.B. diejenigen Personen, die mit einem Eingliederungszuschuss gefördert werden, im Durchschnitt eine bessere Ausbildung als ungeförderte Personen, so wäre auch ohne Förderung zu erwarten, dass ihre zukünftigen Beschäftigungschancen im Durchschnitt besser sind als die ungeförderter Personen.

Daher muss $E(Y_0 | T = 1)$ in der vorliegenden Untersuchung zunächst geschätzt werden. Hierzu wird eine Vergleichsgruppe aus solchen Personen gebildet, die bis zum Fördereintritt der geförderten Personen nicht gefördert worden sind und die gleiche Verteilung der relevanten persönlichen Merkmale X aufweisen wie die Gruppe der geförderten Personen. Relevant sind dabei alle persönlichen Merkmale, die den Förderzugang sowie den Erfolg der Förderung beeinflussen. Formal muss gelten $(Y_0 \perp T) | X$ (Rubin 1977); das potenzielle Ergebnis der Nicht-Förderung ist für Geförderte und Nicht-Geförderte gleich. Dies ist die so genannte CIA („Conditional Independence Assumption“). Ist sie erfüllt, so können die potenziellen Ergebnisse identifiziert werden, weil gilt:

$$E(Y_0 | X, T = 1) = E(Y_0 | X, T = 0) \quad (2)$$

Allerdings muss noch die Bedingung eines gemeinsamen Stützbereiches („Common Support“) erfüllt sein. Dieser liegt für diejenigen Ausprägungen des Vektors X vor, die sowohl für geförderte als auch für nicht geförderte Personen beobachtet werden.

Enthält der Merkmalsvektor X viele Variablen, kann die Berücksichtigung aller Kovariaten sehr aufwändig sein. Rosenbaum/Rubin (1983) haben gezeigt, dass es ausreicht, auf die Förderwahrscheinlichkeit bzw. den Propensity Score $P(X)$ zu konditionieren, um die gleiche Wahrscheinlichkeitsverteilung für die einzelnen Merkmale in einer Teilnehmer- und einer Nichtteilnehmergruppe zu erreichen. Formal muss gelten: $(Y_0 \perp T) | P(X)$.

In der vorliegenden Untersuchung erfolgt das Matching entsprechend auf Basis der mit Hilfe von Probit-Schätzungen vorhergesagten Förderwahrscheinlichkeiten. Jeder geförderten Person wird ihr „nächster Nachbar“ – diejenige nicht geförderte Person, deren Wahrscheinlichkeit des Förderzugangs sich am wenigsten von der der geförderten Person unterscheidet – zugeordnet. Der Schätzer für die Förderwirkung ergibt sich als Differenz des Mittelwerts der Ergebnisvariablen der Gruppe geförderter Personen und des Mittelwerts der Ergebnisvariablen in der Vergleichsgruppe. Um eine möglichst geringe Distanz zwischen Geförderten und Vergleichspersonen zu erhalten, werden die Personen der Ver-

gleichsgruppe „mit Zurücklegen“ gezogen, d.h. eine nicht geförderte Person kann mehrfach als Vergleichsperson dienen.⁵

4 Daten und Vorgehensweise

Informationen zum Förderstatus und zu weiteren Personenmerkmalen werden aus den integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB gewonnen. Im Folgenden werden geförderte Personen betrachtet, die im 1. Quartal 2002 aus der Arbeitslosigkeit heraus⁶ mit einem EGZ bei Einarbeitung oder erschwelter Vermittlung gefördert wurden.⁷ Der Bildung der Vergleichsgruppen liegt eine einprozentige Stichprobe aus dem Arbeitslosenbestand im Dezember 2001 zugrunde. Diese wurde ergänzt um einprozentige Monatsstichproben der Zugänge in Arbeitslosigkeit seit Beginn 2002. Aus dem Data Warehouse (DWH) der Bundesagentur für Arbeit wurde ergänzend für jeden ersten des Monats seit Beginn 2002 bis Mitte 2004 ein Verbleibsnachweis für die Geförderten und die Vergleichspersonen geliefert und mit den IEB-Informationen abgeglichen.

Eingliederungszuschüsse sollen zur Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beitragen. Jedoch ist es bei Eingliederungszuschüssen nicht sinnvoll, Erwerbstätigkeit an sich als Erfolgskriterium heranzuziehen, da die Zeit der Förderung oder eine sich anschließende neue Förderung sonst immer als Erfolg zu werten wäre. Die Ergebnisvariable ist dementsprechend der Verbleib in *ungeförderter* Erwerbstätigkeit, wobei der Evaluationszeitraum mit dem Beginn der Förderung startet. Diese Ergebnisvariable ist immer noch recht heterogen, sie umfasst sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitarbeit und befristete sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse.

Ein wichtiges Merkmal der untersuchten Förderarten ist die Nachbeschäftigungsfrist; sie entspricht im Regelfall der Förderdauer. Der Arbeitgeber kann zur teilweisen Rückzahlung der erhaltenen Zuschüsse verpflichtet werden, wenn er dem Arbeitnehmer während des Förderzeitraums oder der Nachbeschäftigungszeit kündigt und diese Kündigung vom Arbeitgeber zu vertreten ist, ohne dass „dringende betriebliche Erfordernisse“ vorgebracht werden können. Bei der Konstruktion der Ergebnisvariablen wird die Nachbeschäftigungszeit noch als Teil der geförderten Beschäftigung gewertet, so dass eine Beschäftigung erst dann als ungefördert zählt, wenn Förderdauer und Nachbeschäftigungsfrist abgelaufen sind.

Für die größeren arbeitsmarktpolitischen Instrumente gilt in der BRD wie auch in anderen europäischen Ländern, dass die Zugänge in die Förderung laufend erfolgen. Wenn eine Person ex post nie in eine Maßnahme eingetreten ist, liegt dies möglicherweise daran, dass sie bereits einen neuen ungeförderten Arbeitsplatz gefunden hatte, bevor ihr ein Pro-

⁵ Der Nachteil dieser Vorgehensweise gegenüber einer „ohne Zurücklegen“ gebildeten Vergleichsgruppe ist, dass sich die Varianz des Schätzers für die Wirkung der Förderung erhöht. Zur Beurteilung der Signifikanz der geschätzten Fördereffekte wird eine von Lechner (2001) vorgeschlagene Formel zur Schätzung der Varianz der Förderwirkung herangezogen, die berücksichtigt, dass die Varianz der Schätzung steigt, wenn eine Person mehrfach als Kontrollperson „verwendet“ wird.

⁶ Von allen Personen, die im 1. Quartal 2002 eine Förderung mit einem EGZ aufnahmen, waren knapp 90 Prozent vor Beginn der Förderung mindestens einen Tag arbeitslos.

⁷ In der zugrunde liegenden Studie wurden auch die Zugänge des 2. Quartals 2002 analysiert, die hier aus Platzgründen jedoch nicht vorgestellt werden. Die geschätzte Wirkung der Förderung mit EGZ unterscheidet sich jedoch für die beiden Zugangsquartale kaum.

gramm angeboten wurde. Personen, die nie mit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gefördert wurden, könnten dann diejenigen sein, die auch ohne diese Förderung die besseren Beschäftigungschancen aufgewiesen haben. Daher ist Vorsicht geboten, wenn sich die Vergleichsgruppe nur aus „nie“ geförderten Personen zusammensetzt. In den nachfolgenden Analysen werden – ähnlich wie bei Sianesi (2004) und Steiger (2004) – auch solche Personen in den Pool potenzieller Vergleichspersonen einbezogen, die im weiteren Verlauf des Evaluationszeitraums in die Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eintreten.

Sianesi (2002) weist zudem darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit der Förderung im Zeitablauf variieren wird, insbesondere in Abhängigkeit von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit. In einem ersten Schritt kontrollieren wir in den Schätzungen das Zugangsquartal in Arbeitslosigkeit; dies dient jedoch lediglich der Berücksichtigung individueller Heterogenität. In einem zweiten Schritt stratifizieren wir das Sample nach dem Eintrittsquartal in Arbeitslosigkeit, um den Effekt der vorangegangenen Dauer der Arbeitslosigkeit auf den Fördererfolg abzubilden. Das letztmögliche Zugangsquartal in Arbeitslosigkeit ist das 1. Quartal 2002 (für das hier die Förderzugänge aus Arbeitslosigkeit analysiert werden).

Zentral für den Aussagegehalt der geschätzten Förderwirkungen ist, dass bei der Schätzung der Förderwahrscheinlichkeiten tatsächlich alle relevanten Personenmerkmale berücksichtigt werden, die den Förderzugang und den Fördererfolg beeinflussen – ansonsten bleibt eine Selektionsverzerrung bestehen. Da empirisch aber nicht überprüfbar ist, ob die Annahme bedingter Unabhängigkeit (CIA) erfüllt ist, setzt die empirische Analyse eine sorgfältige Spezifizierung der Schätzgleichung voraus. Erstens wird in der folgenden Analyse jeweils zwischen West- und Ostdeutschland sowie nach Geschlecht differenziert. Zweitens wurden die herangezogenen Variablen zur Erklärung der Förderwahrscheinlichkeit nach dem Vergleich unterschiedlicher Spezifikationen ausgewählt; sie umfassen:

- Allgemeine sozioökonomische Merkmale: Nationalität, Alter, Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen bzw. Behinderungsgrad.
- Familiärer Kontext: Familienstand und Kinder. Diese Variablen werden nur bei Frauen aufgenommen, da die Entscheidung für eine Erwerbstätigkeit vor allem bei jüngeren Frauen durch den familiären Kontext beeinflusst wird.⁸
- Erwerbsbiografie: Teilnahme an Maßnahmen in den letzten fünf Jahren vor Förderung, Jahre in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten fünf Jahren vor Förderung, Quartal des Eintritts in Arbeitslosigkeit. Für Arbeitslose werden die Variablen zur Erwerbsbiografie in den letzten fünf Jahren für die Mitte des 1. Quartals 2002 berechnet.

⁸ Zwar dürfte eine Berücksichtigung der Familienstandsvariablen bei Männern auch zur Kontrolle für un beobachtbare Heterogenität beitragen. Bei der Auswahl der Vergleichspersonen sollten jedoch nur solche Merkmale Berücksichtigung finden, von denen tatsächlich ein systematischer Einfluss auf Förderentscheidung und Fördererfolg zu erwarten ist.

- Regionale Arbeitsmarktbedingungen: Zuordnung zu einem von zwölf regionalen Vergleichstypen (Blien et al 2004).

Es sei darauf hingewiesen, dass hierdurch zwar zentrale Einflussfaktoren erfasst werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, dürfte aber selbst beim Ausgleich einer Vielzahl persönlicher Merkmale unterschiedlich ausfallen. Eine wichtige Rolle für die Aufnahme eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses spielen auch das Verhalten und die Ertragslage des einstellenden Betriebs sowie die Verhandlungsstrategien von Arbeitsvermittlern. Entsprechende Einflussfaktoren auf die Förderwahrscheinlichkeit sind in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten aber nicht abgebildet.

Bei der Analyse der Wirkungen von Eingliederungszuschüssen wird im Folgenden schließlich nach der Förderdauer differenziert. Diese Differenzierung hat den Vorteil, dass sie die Variation in den Förderkonditionen und damit das Ausmaß von Maßnahmheterogenität verringert. Zu beachten ist, dass Unterschiede in den für unterschiedliche Dauern geschätzten Förderwirkungen nicht kausal zu interpretieren sind, da sich die Personen mit unterschiedlichen Förderdauern auch systematisch hinsichtlich ihrer Vermittlungsschwierigkeiten unterscheiden dürften. Beim EGZ bei Einarbeitung wird zwischen Förderdauern von bis zu drei Monaten sowie vier bis sechs Monaten differenziert, beim EGZ bei erschwelter Vermittlung zwischen Förderdauern von vier bis sechs Monaten sowie sieben bis zwölf Monaten. Die Förderdauern konzentrieren sich dabei auf die Obergrenze dieser Zeitintervalle (also drei, sechs bzw. zwölf Monate).⁹

5 Empirische Ergebnisse

Die Ergebnisse eines deskriptiven Vergleichs von geförderten Personen und potenziellen Vergleichspersonen, die den Wirkungsanalysen zugrunde liegenden Probit-Schätzungen der Förderwahrscheinlichkeiten sowie Testergebnisse zur Güte der Vergleichsgruppenbildung werden im Folgenden aus Platzgründen nicht ausgewiesen.¹⁰ Wesentliche Ergebnisse seien jedoch kurz skizziert. Regional konzentrierte sich der Einsatz des EGZ in denjenigen regionalen Vergleichstypen, aus denen auch der höchste Anteil ungeförderter Personen stammt. In Westdeutschland sind dies vorwiegend ländliche Bezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wenig Dynamik, in Ostdeutschland Bezirke mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen. Im Vergleich zu den ungeförderden potenziellen Vergleichspersonen gilt: Geförderte sind tendenziell jünger und weisen beim EGZ bei erschwelter Vermittlung auch häufiger gesundheitliche Einschränkungen auf. Geförderte Frauen sind zu einem höheren Anteil verheiratet und haben mehr und jüngere Kinder im Haushalt zu versorgen. Die Geförderten haben in den letzten fünf Jahren vor Fördereintritt öfter an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilgenommen. Einen EGZ bei Einarbeitung erhalten vor allem Personen, die einen höheren Anteil der letzten fünf Jahre in ungeförderter Beschäftigung verbracht haben; auch der Eintrittszeitpunkt in Arbeitslosigkeit liegt bei ihnen im Regelfall weniger weit zurück als bei ungeförderden potenziellen Vergleichspersonen. Bei Förderung mit dem EGZ bei erschwelter Vermittlung begann die

⁹ Diese Abgrenzung unterscheidet sich von der der amtlichen Statistik der BA (Tabelle 2), bei der sich die Förderdauern auf die Untergrenzen der Zeitintervalle konzentrieren.

¹⁰ Interessierte Leser seien auf den Bericht 2005 zum Modul 1 d (ZEW et al. 2005) verwiesen.

Arbeitslosigkeit hingegen im Durchschnitt früher und dauerte damit bereits länger an als bei nicht geförderten Personen. Die Ergebnisse der Probit-Schätzungen spiegeln die Ergebnisse dieses deskriptiven Vergleichs wider. Insgesamt gelingt durch das Matching ein guter Ausgleich der Merkmale zwischen Geförderten und Kontrollpersonen; hierauf weisen sowohl die Ergebnisse von t-Tests auf Gleichheit der Mittelwerte als auch die Reduktion der standardisierten Varianz (Rosenbaum und Rubin 1983) sowie des Pseudo-Bestimmtheitsmaßes der Probit-Schätzungen durch das Matching (Sianesi 2004) hin.

Die zentralen Ergebnisse der Verbleibsanalyse sind in den Tabellen 6 und 7 dargestellt; zunächst für die gemeinsame Schätzung über alle Zugangsquartale in Arbeitslosigkeit.¹¹ Der Übersichtlichkeit halber beschränkt sich die Darstellung auf den Verbleib sieben, 13, 19 und 25 Monate nach Förderbeginn.¹² Ausgewiesen sind sowohl die Anteile der Geförderten und der Vergleichspersonen, die zu diesen Zeitpunkten ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, als auch die geschätzte Förderwirkung und deren Signifikanz.

In Hinsicht auf Größenordnung und Signifikanz sind die Ergebnisse mit der Studie von Jaenichen (2005) vereinbar.¹³ Durchgängig tritt – bei der gewählten Darstellung vor allem bei den längeren Förderdauern gut zu erkennen – anfänglich eine negative Förderwirkung auf. Dieser negative Effekt, auch mit „Lock-in-Effekt“ bezeichnet, spiegelt hier jedoch nicht die mangelnde Wirkung der Förderung wider. Stattdessen äußert sich hier, dass sich zu Beginn des Evaluationszeitraums ein Großteil der geförderten Personen in Förderung und in Nachbeschäftigung befindet.

Nach Ablauf von Förderzeiten und Nachbeschäftigungszeiten wird der Effekt der Förderung positiv: Gut zwei Jahre nach Beginn der geförderten Beschäftigung bewegt sich die geschätzte Wirkung im Bereich von 0,30 bis 0,50. Das bedeutet, zu diesem Zeitpunkt sind – relativ zu den Personen in der Vergleichsgruppe und konditional auf beobachtete Personenmerkmale – 30 bis 50 Prozentpunkte mehr Geförderte in ungeforderter Beschäftigung. Am höchsten ist der Fördereffekt in der Gruppe der ostdeutschen Frauen; bei ihnen befindet sich sowohl ein hoher Anteil der Geförderten als auch ein relativ niedriger Anteil der Vergleichspersonen in Beschäftigung. Vergleichsweise gering fällt die Wirkung hingegen bei ostdeutschen Männern aus – anders als bei den ostdeutschen Frauen ist bei ihnen ein relativ hoher Anteil der Vergleichspersonen beschäftigt.

Die geschätzte Förderwirkung erreicht bei beiden untersuchten EGZ-Varianten eine ähnliche Größenordnung – in Entsprechung zur Zielgruppenorientierung sind die Verbleibsergebnisse jedoch sowohl für Geförderte als auch für ungeforderte Vergleichspersonen beim EGZ für erschwerte Vermittlung ungünstiger. Beim EGZ bei Einarbeitung treten bei kurzen Förderdauern auffällige Schwankungen in der Förderwirkung auf – sie fällt 19 Monate nach Förderbeginn niedriger aus als 13 bzw. 25 Monate nach Förderbeginn. Überwiegend

11 In den Tabellen 6 und 7 werden jeweils der Anteil von geförderten Personen und Vergleichspersonen (zugeordnet auf Basis ihrer Förderwahrscheinlichkeit) in ungeforderter Beschäftigung sowie die geschätzte Förderwirkung auf die Geförderten ausgewiesen. So besagt etwa eine geschätzte Förderwirkung von 0,3 in Monat 19, dass 19 Monate nach Förderbeginn der Anteil geförderter Personen in ungeforderter Beschäftigung um 30 Prozentpunkte höher war als bei den zugeordneten Vergleichspersonen.

12 Grafische Darstellungen der Gesamtverläufe finden sich im Bericht 2005 zum Modul 1d (ZEW et al. 2005).

13 Jaenichen untersucht die Förderwirkung von EGZ bei Zugängen in den ersten fünf Monaten 1999 und beobachtet den Verbleib in ungeforderter Beschäftigung bis Ende 2002.

Tabelle 6
EGZ bei Einarbeitung – Anteile von Vergleichspersonen und geförderten Personen in ungeförderter Beschäftigung sowie geschätzte Förderwirkung

Monate nach Förderbeginn	Männer					Frauen				
	7	13	19	25	Anzahl	7	13	19	25	Anzahl
Förderdauer bis 3 Monate										
Westdeutschland	0,41	0,33	0,42	0,31	579	0,35	0,34	0,42	0,32	509
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,81	0,69	0,71	0,64	732	0,80	0,73	0,69	0,68	576
Förderwirkung	0,40 **	0,36 **	0,30 **	0,33 **		0,45 **	0,39 **	0,27 **	0,36 **	
Ostdeutschland	0,49	0,34	0,54	0,36	238	0,34	0,27	0,33	0,27	180
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,81	0,69	0,74	0,67	388	0,78	0,68	0,7	0,64	205
Förderwirkung	0,32 **	0,35 **	0,20 **	0,31 **		0,44 **	0,42 **	0,37 **	0,37 **	
Förderdauer 4 bis 6 Monate										
Westdeutschland	0,38	0,27	0,39	0,27	777	0,30	0,33	0,37	0,30	1058
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,07	0,70	0,67	0,62	1035	0,05	0,71	0,67	0,64	1320
Förderwirkung	-0,30 **	0,43 **	0,29 **	0,35 **		-0,25 **	0,38 **	0,30 **	0,34 **	
Ostdeutschland	0,47	0,33	0,53	0,34	720	0,28	0,24	0,3	0,23	761
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,06	0,75	0,76	0,69	1900	0,03	0,77	0,74	0,70	1241
Förderwirkung	-0,41 **	0,42 **	0,23 **	0,34 **		-0,25 **	0,54 **	0,43 **	0,48 **	

Fördereintritte aus dem 1. Quartal 2002.

* signifikant bei $\alpha = 0,05$, ** signifikant bei $\alpha = 0,01$.

Quelle: BA- und IAB-Daten, eigene Auswertungen.

Tabelle 7
EGZ bei erschwelter Vermittlung – Anteile von Vergleichspersonen und geförderten Personen in ungeförderter Beschäftigung sowie geschätzte Förderwirkung

Monate nach Förderbeginn	Männer					Frauen				
	7	13	19	25	Anzahl	7	13	19	25	Anzahl
Förderdauer 4 bis 6 Monate										
Westdeutschland	0,25	0,21	0,28	0,20	799	0,28	0,29	0,31	0,28	502
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,06	0,63	0,60	0,53	889	0,03	0,72	0,66	0,60	538
Förderwirkung	-0,19 **	0,42 **	0,32 **	0,33 **		-0,25 **	0,43 **	0,35 **	0,31 **	
Ostdeutschland	0,29	0,25	0,34	0,23	141	0,16	0,18	0,21	0,16	171
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,06	0,69	0,64	0,53	162	0,02	0,67	0,63	0,58	181
Förderwirkung	-0,22 **	0,44 **	0,30 **	0,30 **		-0,14 **	0,49 **	0,42 **	0,42 **	
Förderdauer 7 bis 12 Monate										
Westdeutschland	0,20	0,17	0,22	0,16	1171	0,25	0,24	0,28	0,24	754
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,07	0,12	0,20	0,48	1385	0,06	0,10	0,19	0,62	850
Förderwirkung	-0,13 **	-0,05 **	-0,01 **	0,32 **		-0,18 **	-0,14 **	-0,09 **	0,39 **	
Ostdeutschland	0,22	0,20	0,26	0,20	1161	0,17	0,16	0,20	0,18	1672
Verbleib Ungeförderte										
Verbleib Geförderte	0,05	0,09	0,13	0,56	2481	0,04	0,07	0,11	0,67	2987
Förderwirkung	-0,17 **	-0,12 **	-0,12 **	0,37 **		-0,14 **	-0,08 **	-0,09 **	0,50 **	

Fördereintritte aus dem 1. Quartal 2002.

* signifikant bei $\alpha = 0,05$, ** signifikant bei $\alpha = 0,01$.

Quelle: BA- und IAB-Daten, eigene Auswertungen.

Tabelle 8

EGZ bei Einarbeitung – Geschätzte Förderwirkung nach Quartal des Eintritts in Arbeitslosigkeit

Monate nach Förderbeginn	Männer					Frauen				
	7	13	19	25	Anzahl	7	13	19	25	Anzahl
Förderdauer 4 bis 6 Monate										
Westdeutschland Quartal 3/2001	-0,30 **	0,37 **	0,37 **	0,36 **	224	-0,18 **	0,51 **	0,45 **	0,48 **	284
Quartal 4/2001	-0,33 **	0,42 **	0,21 **	0,32 **	414	-0,29 **	0,40 **	0,28 **	0,32 **	527
Quartal 1/2002	-0,35 **	0,37 **	0,23 **	0,30 **	240	-0,27 **	0,36 **	0,31 **	0,35 **	225
Ostdeutschland Quartal 3/2001	-0,24 **	0,48 **	0,30 **	0,35 **	337	-0,24 **	0,57 **	0,52 **	0,46 **	310
Quartal 4/2001	-0,40 **	0,46 **	0,20 **	0,35 **	791	-0,34 **	0,49 **	0,32 **	0,40 **	450
Quartal 1/2002	-0,58 **	0,34 **	0,22 **	0,26 **	542	-0,28 **	0,50 **	0,37 **	0,43 **	270

Fördereintritte im 1. Quartal 2002 nach dem Zugangsquartal in Arbeitslosigkeit (mit mindestens 50 Beobachtungen in allen vier Untersuchungsgruppen). Angegeben ist die Anzahl der Geförderten.

* signifikant bei $\alpha = 0,05$, ** signifikant bei $\alpha = 0,01$.

Quelle: BA- und IAB-Daten, eigene Auswertungen.

Tabelle 9

EGZ bei erschwelter Vermittlung – Geschätzte Förderwirkung nach Quartal des Eintritts in Arbeitslosigkeit

Monate nach Förderbeginn	Männer						Frauen					
	7	13	19	25	Anzahl	7	13	19	25	Anzahl		
	Förderdauer 7 bis 12 Monate											
Quartal 3/2000	-0,08	0,03	0,00	0,27	**	79	-0,03	0,00	0,48	**	61	
Quartal 4/2000	-0,13	**	-0,05	0,32	**	164	-0,16	-0,12	0,41	**	73	
Quartal 1/2001	-0,11	**	-0,09	0,42	**	221	-0,10	-0,07	0,37	**	131	
Quartal 2/2001	-0,11	**	-0,02	0,31	**	153	-0,21	**	-0,07	**	90	
Quartal 3/2001	-0,12	**	-0,01	0,24	**	217	-0,16	**	0,30	**	122	
Quartal 4/2001	-0,24	**	-0,13	**	0,28	**	246	-0,22	**	0,26	**	184
Quartal 1/2002	-0,18	**	-0,08	0,26	**	159	-0,27	**	0,48	**	84	
Quartal 3/2000	-0,10	-0,03	0,02	0,37	**	160	-0,03	-0,03	0,53	**	255	
Quartal 4/2000	-0,10	-0,06	-0,05	0,42	**	353	-0,13	**	0,51	**	316	
Quartal 1/2001	-0,24	**	-0,21	**	0,25	**	570	-0,07	0,49	**	557	
Quartal 2/2001	-0,16	**	-0,17	**	0,35	**	237	-0,11	0,50	**	340	
Quartal 3/2001	-0,17	**	-0,08	0,34	**	298	-0,13	**	0,45	**	389	
Quartal 4/2001	-0,29	**	-0,12	**	0,32	**	381	-0,27	**	0,41	**	456
Quartal 1/2002	-0,34	**	-0,23	**	0,33	**	172	-0,22	**	0,50	**	208

Fördereintritte im 1. Quartal 2002 nach dem Zugangsquartal in Arbeitslosigkeit (mit mindestens 50 Beobachtungen in allen vier Untersuchungsgruppen). Angegeben ist die Anzahl der Geförderten.

* signifikant bei $\alpha = 0,05$, ** signifikant bei $\alpha = 0,01$.

Quelle: BA- und IAB-Daten, eigene Auswertungen.

ist dieses Ergebnis darauf zurückzuführen, dass die Beschäftigtenanteile der Personen der Vergleichsgruppe sehr viel stärker saisonal variieren als die Beschäftigtenanteile der Geförderten. Dies spricht dafür, dass Eingliederungszuschüsse nur vergleichsweise selten zur Befriedigung eines rein saisonbedingten erhöhten Arbeitskräftebedarfs genutzt werden.

Bezogen auf die Förderdauer zeigt sich, dass in Ostdeutschland stärker auf längere Förderdauern gesetzt wird als in Westdeutschland. Tatsächlich sind die geschätzten Förderwirkungen gut zwei Jahre nach Beginn der Förderung bei den längeren Maßnahmen vergleichsweise hoch – allerdings setzt der positive Fördereffekt auch erst später ein.

Ziel des zweiten Analyseschrittes ist es, den Effekt des Einsetzens einer Förderung zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Beginn der Arbeitslosigkeit auf die Wirkung der Förderung zu beurteilen. Die Tabellen 8 und 9 weisen die geschätzten Förderwirkungen, differenziert nach Zugangsquartalen in Arbeitslosigkeit, aus. Die Darstellung beschränkt sich hier auf Zugangsquartale in Arbeitslosigkeit, für die mindestens 50 Beobachtungen für alle vier Untersuchungsgruppen (nach Geschlecht und Region) vorliegen; daher werden für beide Fördervarianten Ergebnisse nur für jeweils längere untersuchte Förderdauer präsentiert.

Deutlich zu erkennen ist zunächst, dass sich die Förderung mit einem EGZ bei Einarbeitung auf Personen konzentriert, die noch nicht lange arbeitslos sind. Personen mit Vermittlungshemmnissen – zu denen ja auch Langzeitarbeitslosigkeit zählt – werden hingegen in der Regel mit dem EGZ bei erswerter Vermittlung gefördert. Die Ergebnisse gut zwei Jahre nach Beginn der Förderung zeigen für den EGZ bei Einarbeitung im Regelfall die höchste Förderwirkung für Personen mit vergleichsweise langer Arbeitslosigkeitsdauer, allerdings nimmt die Förderwirkung nicht durchgängig mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu. Für den EGZ bei erswerter Vermittlung lässt sich hingegen kein Hinweis darauf ausmachen, dass die Förderwirkung für Personen mit kürzerer oder längerer Dauer der Arbeitslosigkeit systematisch variiert. Gerade hier wäre an sich zu erwarten gewesen, dass sich bereits länger arbeitslose Personen aus den Vergleichsgruppen besonderen Schwierigkeiten gegenüber sehen sollten, ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Allerdings ist die Aussagekraft der Ergebnisse aufgrund des begrenzten Verbleibshorizonts eingeschränkt – bei einer zwölfmonatigen Förderdauer ist 25 Monate nach Förderbeginn gerade erst die Nachbeschäftigungsfrist abgelaufen.

6 Fazit

Unser Fazit ist: Eingliederungszuschüsse können auf individueller Ebene dazu beitragen, Eintrittsbarrieren in Arbeit abzubauen und die Eingliederung auch von Personen mit Vermittlungshemmnissen zu unterstützen. Für die geförderten Personen zeigen sich zwei Jahre nach Ablauf der Förderung deutlich bessere Verbleibsergebnisse – um 30 bis 50 Prozentpunkte – als für ebenfalls zuvor arbeitslose Personen der Vergleichsgruppe. Dabei können sich hinter der von uns untersuchten Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung allerdings Arbeitsverhältnisse unterschiedlicher Art verbergen. Zudem ist der von uns untersuchte Verbleibszeitraum mit zwei Jahren noch vergleichsweise kurz. Die zentrale Annahme für die Unverzerrtheit der Schätzungen ist die CIA („Conditional Independence Assumption“), also die Annahme, dass vor Förderung keine Unterschiede

in den potenziellen Ergebnissen von geförderten Personen und Vergleichspersonen bestehen.

Für den Endbericht des Moduls 1d wird auch der „neue“ EGZ zu evaluieren sein, wobei allerdings bedingt durch die Datenlage die Möglichkeiten zur Durchführung von Verbleibsanalysen noch eingeschränkt sind. Ob die Neugestaltung des EGZ durch die Hartz-Reformen ab dem Jahr 2004 und die veränderten Förderkonditionen für einzelne Zielgruppen auch zu veränderten Wirkungen des EGZ geführt hat, ist damit bisher eine offene Frage.

Abschließend diskutieren wir unsere Ergebnisse in einem etwas breiteren Rahmen, der den Ausblick auf die Beschäftigungswirkungen der Förderung für den Arbeitsmarkt insgesamt zulässt. Im Rahmen der Hartz-Evaluation wurden für verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – wie Eingliederungszuschüsse, Gründungsförderung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Weiterbildungsmaßnahmen und verschiedene Vermittlungshilfen – die Förderwirkungen auf die geförderten Personen geschätzt. Im Ergebnis scheinen sich die Beschäftigungschancen von Personen, die mit einem Eingliederungszuschuss oder dem Überbrückungsgeld für arbeitslose Existenzgründer gefördert wurden, besonders deutlich verbessert zu haben (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006). Allerdings kann es durchaus mehrere Jahre dauern, bis Maßnahmen ihre Wirkung entfalten – dies haben neuere Untersuchungen zu Weiterbildungsmaßnahmen gezeigt (Lechner et al. 2005a, 2005b). Auch verhindern so genannte unerwünschte Nebenwirkungen der Förderung – das sind vor allem das Auftreten von Mitnahmeeffekten sowie von Verdrängungs- und Substitutionseffekten –, dass aus den auf individueller Ebene geschätzten Beschäftigungswirkungen auf die Veränderung der Beschäftigung insgesamt geschlossen werden kann.

Der Mitnahmeeffekt bei Lohnkostenzuschüssen wird üblicherweise definiert als die Zahl der Einstellungen, die auch ohne die Förderung zustande gekommen wären. Auf Personenebene wäre denkbar, den Anteil der Vergleichspersonen, der während des Förderzeitraums und der Nachbeschäftigungszeit in ungeforderte Beschäftigung eintritt, als Schätzung für den Mitnahmeeffekt der Förderung zu interpretieren. Vernachlässigt würde dabei, dass Lohnkostenzuschüsse auch zusätzliche Einstellungen bewirken können: Wenn Lohnkostenzuschüsse die Produktivitätsnachteile der Geförderten mehr als ausgleichen, verringern sie für einen befristeten Zeitraum die Personalkosten; hierdurch könnten bei einem gegebenen Marktlohn im Förderzeitraum sogar mehr Arbeitnehmer eingesetzt werden. Bei der Schätzung der Förderwirkung ist darüber hinaus zu bedenken, dass eine Förderung längerfristig positive Effekte auf die Eingliederungschancen der Geförderten haben kann. So sollte sich die „Wettbewerbsfähigkeit“ der Geförderten durch eine Steigerung ihrer Produktivität und die Vermittlung von Berufserfahrung erhöhen, was sich dann (auch) in stabileren Erwerbskarrieren äußert. Ein Rückschluss auf die Höhe der Mitnahmeeffekte ist daher auf der Grundlage von Analysen wie der hier vorgelegten nicht möglich.

Indirekte Effekte wie der Substitutions- bzw. Verdrängungseffekt treten auf, wenn geförderte Personen in den Betrieben ungeforderte Erwerbspersonen ersetzen. Einerseits kann eine Substitution einer ungeforderten mit einer geförderten Arbeitskraft im selben Unternehmen erfolgen, andererseits können Arbeitsplätze in ungeforderten Unternehmen verdrängt werden, wenn andere Betriebe aufgrund arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen

günstiger produzieren können. Die in Abschnitt 2 getroffene Annahme, dass die Förderung einer Person keine Effekte auf die Arbeitsmarktchancen anderer Personen hat (SUT-VA), ist damit durchaus kritisch zu sehen. Die Größenordnung der indirekten Effekte lässt sich allerdings nur auf Basis makroökonomischer Untersuchungen einschätzen. Ein zumindest teilweise positiver Effekt kann hier wiederum darin bestehen, dass Personen mit deutlichen Vermittlungsnahten Personen ohne Einschränkungen der Vermittelbarkeit verdrängen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von Personen aus Zielgruppen, z.B. Langzeitarbeitslosen wieder hergestellt wird. Letztlich ist die Frage nach der Politikrelevanz der Ergebnisse damit eine Frage nach dem interessierenden Parameter: Matching-Verfahren ermitteln die Förderwirkungen auf individueller Ebene, während die Ermittlung volkswirtschaftlicher Nettoeffekte gänzlich andere Methoden und Daten erfordert.

Literaturverzeichnis

- Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H.J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer und J. Wein (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 37, 146–175.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root,did=109764.html
- Gerfin, M. und M. Lechner (2002): Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *The Economic Journal*, 112, 854–893.
- Heckman, J.J., R. J. LaLonde und J.A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. IIIA, 1865–2097.
- Hujer, R. und M. Caliendo (2003): Lohnsubventionen in Deutschland: Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (1), 109–123.
- Jaenichen, U. (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33, 445–461.
- Jaenichen, U. (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 35, 327–351.
- Jaenichen, U. (2005): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Beschäftigungschancen. In: L. Bellmann, O. Hübler, W. Meyer und G. Stephan (Hrsg.): *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 294, Nürnberg, 137–156.
- Lechner, M. (2001): Identification and Estimation of Causal Effects of Multiple Treatments under the Conditional Independence Assumption. In: M. Lechner und F. Pfeiffer (Hrsg.): *Econometric Evaluation of Active Labour Market Policies*. Heidelberg, 43–58.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005a): *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*. IAB Discussion Paper 03/2005. Nürnberg.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005b): *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification*. IAB Discussion Paper 14/2005. Nürnberg.

- Rosenbaum, P.R. und D.B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70, 41–55.
- Rubin, D.B. (1977): Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate. *Journal of Educational Statistics*, 2, 1–26.
- Sianesi, B. (2002): Essays on the Evaluation of Social Programmes and Educational Qualifications. IFAU Dissertation Series 2002:3.
- Sianesi, B. (2004): An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics*, 86, 133–155.
- Steiger, H. (2004): *Is Less More? – A Look at Nonparticipation in Swiss Active Labour Market Programmes*. Diskussionspapier, Universität St. Gallen.
- ZEW, IAB, IAT (2005): Zwischenbericht zum „Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1 (Wirksamkeit der Instrumente). www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1d-eingliederungszuschuesse-und-entgeltsicherung,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf