

Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Stand der empirischen Forschung

Von Reinhard Hujer

Abstract

The most important aim of the programmes of labour market policy in Germany is the permanent integration of unemployed persons into regular employment. Besides microeconomic studies, macroeconomic approaches and estimations of costs and benefits are necessary to evaluate the different labour market measures. Microeconomic models using mostly matching methods are the basis for calculating the average employment effect of the measure. Until 2000 survey data sets are the data basis for microeconomic studies. Now administrative data of the Federal Employment Agency are available to analyze group-, regional-, and programme-specific employment effects. However, differences due to the timing of the measures have not yet been analyzed. We estimate these effects of job creation schemes for participants and present the empirical results.

Zusammenfassung

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sollen dazu dienen, die Eingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu erleichtern. Neben mikroökonomischen Analysen sind auch makroökonomische Ansätze und Kosten-Nutzen-Schätzungen notwendig, um die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen umfassend beurteilen zu können. Zentrale Bedeutung haben jedoch zunächst mikroökonomische Untersuchungen, die zur Ermittlung der durchschnittlichen Beschäftigungseffekte meist Matching-Ansätze verwenden. Datengrundlagen für mikroökonomische Evaluationsstudien waren bis 2000 Befragungsdaten. Nunmehr stehen administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung, die detaillierte zielgruppen- und maßnahmenspezifische Analysen erlauben. Besondere Beachtung haben empirische Studien erlangt, die den Beginn der Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in der Arbeitslosigkeitsperiode berücksichtigen. Empirische Befunde werden für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen präsentiert.

JEL-Classification: C14, J68, H43

1. Ziele und Bedeutung der Evaluationsanalyse

Die hohe persistente Arbeitslosigkeit in Deutschland ist ein zentrales wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem. Deshalb sollen geeignete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu dienen, folgende Ziele zu erreichen:

- Eingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung und Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer.
- Förderung bestimmter Problemgruppen (Zielgruppenorientierung) insbesondere Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte, Ältere, Behinderte.
- Effizienter Einsatz der Instrumente (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit).

In einer Evaluationsanalyse sind unter diesem Zielspektrum die Effekte von

- speziellen Maßnahmen, beispielsweise Trainingsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüsse auf die Übergangschancen in reguläre, ungeforderte Beschäftigung,
- arbeitsmarktpolitischen Programmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer,
- Qualifizierungsprogrammen auf das Einkommen,
- gesetzlichen Änderungen bei der Anwendung von Förderinstrumenten auf die Beschäftigung

zu analysieren und zu bewerten.

Das Konzept einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde mit dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969 eingeführt. Seit der Gültigkeit des Sozialgesetzbuches III (SGB III) im Jahre 1998 wurde die Arbeitsmarktpolitik jedoch grundlegend verändert und auf Flexibilität und Dezentralisation, eine stärkere Betonung von aktiven gegenüber passiven Leistungen, auf neue Instrumente und eine verbindliche Erfolgskontrolle neu ausgerichtet. Trotz dieser inhaltlichen Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik wurden die größten Instrumente, Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) weitgehend in das neue Gesetz übernommen (Fitzenberger / Speckesser, 2000).

Die anhaltend schwierige Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch nach Einführung des SGB III machte weitere Reformen notwendig. Ab dem Jahr 2002 sollte eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik nach dem Job-AQTIV-Gesetz umgesetzt werden, beispielsweise Intensivierung der Arbeitsvermittlung und Beratung, Förderung von Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen, Überbrückungsgeld für Existenzgründer. Seit 2003 wurden die verschiedenen Gesetze für moderne Dienstleistungen („Hartz-Gesetze“) in Kraft gesetzt, die Maßnahmen zur Intensivierung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und

einer stärkeren Verantwortung der Arbeitslosen für die Reintegration in den Arbeitsmarkt beinhalten (vgl. zusammenfassend: Wunderlich, 2006).

Die Notwendigkeit einer Evaluation ergibt sich auch aus den hohen Ausgaben für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So sind die Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des Bundes für 2004 insgesamt 74,5 Mrd. €, davon entfallen auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 19,5 Mrd. € (Tabelle 1).

Tabelle 1

**Ausgaben für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik
in Deutschland in Mio. € für 2002 bis 2004**

	2000	2002	2004
Gesamtausgaben (BA und Bund)	64403,8	71521,8	74530,7
Passive Arbeitsmarktpolitik (PAMP)	37799,4	44123,2	49244,5
Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)	22005,2	22400,6	19518,0
In % der Gesamtausgaben	34,2	31,3	26,2
Relation PAMP / AAMP	1,7	2,0	2,5
darunter			
Berufliche Weiterbildung	6807,7	6701,3	3613,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3680,2	2330,0	1212,3
Überbrückungsgeld	750,4	1005,9	1746,3

Die Ausgaben für die Programme, berufliche Weiterbildung (FbW) und ABM, wurden dabei deutlich zugunsten kostengünstigerer Programme, z. B. Trainingsmaßnahmen, reduziert. So betragen die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer für FbW im Jahre 2003 für West-(Ost-)Deutschland € 1529 (€ 1598), für Trainingsmaßnahmen wurden € 504 (€ 606) für jeden Teilnehmer ausgegeben.

Soll eine Erfolgskontrolle im Hinblick auf die gesetzlich formulierten Ziele, z. B. Eingliederung in reguläre Beschäftigung durchgeführt werden, so können drei Ansätze verwendet werden:

- Mikroökonomische Evaluation
- Makroökonomische Evaluation
- Effizienzanalyse durch einen Vergleich von Kosten und Nutzen.

Während in der mikroökonomischen Analyse die direkten Effekte für die teilnehmenden Individuen im Vordergrund des Interesses stehen, bezieht die makroökonomische Analyse auch die indirekten Effekte auf Nichtteilnehmer bzw. die Gesamtwirtschaft ein. Dies ist insbesondere dann von Be-

deutung, wenn die Programme ein großes Volumen haben (gemessen an der Teilnehmerzahl und / oder dem Mitteleinsatz) und von Spill-Over Effekten auf Nichtteilnehmer ausgegangen werden muss. Die mikroökonomische Analyse sollte als erster, jedoch grundlegender Schritt zu einer vollständigen Evaluation interpretiert werden, die von einer makroökonomischen Untersuchung und einer Cost-Benefit-Analyse ergänzt wird.

Berücksichtigt man, dass die indirekten Effekte die direkten Auswirkungen stärken oder schwächen können, so kann sich beim Übergang von einer mikro- zu einer makroanalytischen Betrachtung nicht nur die Stärke, sondern auch das Vorzeichen der Politikwirkung ändern. Calmfors (1994) diskutiert in diesem Zusammenhang Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte. Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn ein Arbeitnehmer auch ohne eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, zum Beispiel Lohnkostenzuschuss, eingestellt worden wäre. Ein Substitutionseffekt ist beispielsweise dann gegeben, wenn Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer aufgrund einer Änderung relativer Lohn- bzw. Lohn-Stückkosten gegen staatlich geförderte Arbeitslose austauschen. Dadurch sinkt wiederum die reguläre, nicht geförderte Beschäftigung bzw. es kann keine Auswirkung auf die Gesamtbeschäftigtenzahl eines Unternehmens festgestellt werden. Ein Substitutionseffekt der Maßnahmen kann sich aber auch beim Einstellungsverhalten ergeben, wenn ein Arbeitgeber beispielsweise statt eines Kurzzeitarbeitslosen einen geförderten Arbeitslosen aus einer Problemgruppe einstellt, so dass es nur zu einer Umverteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos bzw. der Arbeitsmarktchancen kommt. Verdrängungseffekte liegen dann vor, wenn Maßnahmen zu einer Reduktion der regulären bzw. nicht staatlich geförderten Beschäftigung in anderen Unternehmen führen, d. h. wenn beispielsweise ein Unternehmen mit geförderten Beschäftigten geringere Produktionskosten aufweist und damit Marktanteile eines (nicht geförderten) Konkurrenzunternehmens gewinnen kann. Darüber hinaus werden auch Steuereffekte genannt, die Verhaltensänderungen aller Wirtschaftssubjekte durch die Abgabenbelastung der Maßnahmenfinanzierung verursachen (vgl. Heckman et al., 1999 oder Calmfors, 1995).

Schließlich wird in einer Effizienzanalyse analysiert, welche Kosten einerseits durch die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Programme entstehen, andererseits Einsparungen durch Unterstützungsleistungen und Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer zu erzielen sind.

2. Mikroökonomische Evaluation: Ein Überblick

Ziel der Evaluation ist die Ermittlung des kausalen Effekts einer Maßnahme, d. h. die Veränderung des Ergebnisses am Arbeitsmarkt durch die Maßnahme. Ein weit verbreiteter Ansatz zur mikroökonomischen Evaluation von Programmeffekten ist der Ansatz potenzieller Ergebnisse. Im einfachsten

Fall wird angenommen, dass jedes Individuum zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme an einem Programm und den damit verbundenen Ergebnissen entscheiden kann. Jede Person hat also zwei mögliche Ergebnisse, Y^1 bei Teilnahme und Y^0 bei Nichtteilnahme. Der kausale Effekt der Maßnahme ist definiert als die Differenz beider Ergebnisse, $\Delta = Y^1 - Y^0$. Für jede Person ist aber nur $Y = Y^1 \cdot D + Y^0 \cdot (D - 1)$ beobachtbar (mit $D \in \{0, 1\}$ als Teilnahmeindikator). Beide potenziellen Ergebnisse eines Individuums sind daher nie gleichzeitig beobachtbar und der kausale Effekt läßt sich nicht direkt berechnen.

Die durchschnittlichen Effekte eines Programms können hingegen ermittelt werden. Besondere Beachtung in empirischen Studien hat dabei der durchschnittliche Effekt der Teilnahme für die Teilnehmer (Average Effect of Treatment on the Treated, ATT) gefunden, der die Wirksamkeit der Maßnahme für die tatsächlich Geförderten misst. Der ATT ist definiert als $\Delta^{ATT} = E(Y^1 - Y^0 | D = 1)$. Da jedoch das erwartete Ergebnis der Teilnehmer bei Nichtteilnahme, d. h. $E(Y^0 | D = 1)$, unbeobachtbar ist, muss es durch einen Schätzer ersetzt werden. Bei der Verwendung experimenteller Daten, die eine Zufallsauswahl von Teilnehmern bzw. Nichtteilnehmern enthalten, kann das Ergebnis der Nichtteilnehmergruppe zur Approximation von $E(Y^0 | D = 1)$ verwendet werden. Bei nicht-experimentellen Daten unterscheiden sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in der Regel auch unabhängig von den Programmen. In diesem Fall würde eine Approximation des unbeobachtbaren Ergebnisses der Teilnehmer bei Nichtteilnahme durch das Ergebnis der Nichtteilnehmergruppe zu einem verzerrten Effekt-Schätzer führen, da $E(Y^0 | D = 1) \neq E(Y^0 | D = 0)$.

Zur Vermeidung der Selektionsverzerrung des Schätzers können ökonometrische Verfahren eingesetzt werden. Als Beispiele seien hier die Matching-Schätzer, der Differenz-von-Differenzen-Ansatz, der Instrumentenvariablen-Schätzer und die Verweildauermodelle genannt. Die einzelnen Verfahren gehen dabei von unterschiedlichen identifizierenden Annahmen für eine konsistente Schätzung der Effekte aus. Matching-Schätzer basieren auf der Idee, die Situation eines sozialen Experiments künstlich nachzubilden. Hierzu werden aus der nicht-experimentellen Gruppe von Nichtteilnehmern diejenigen als Vergleichspersonen ausgewählt, die den Teilnehmern in allen für die Teilnahmeentscheidung und das Ergebnis am Arbeitsmarkt relevanten Merkmalen identisch sind („statistische Zwillinge“). Ein Vorteil der Matching-Schätzer ist ihre nichtparametrische Spezifikation und die damit verbundene Flexibilität zur Kombination mit anderen Methoden. Ein Nachteil ist, dass der geschätzte Effekt nur dann identifiziert ist, wenn alle relevanten Merkmale beobachtbar sind und damit die Annahme bedingter Unabhängigkeit („Conditional Independence Assumption“, CIA) erfüllt ist. Die Berücksichtigung dieser Merkmale zur Bildung der statistischen Zwillinge führt i. d. R. zu einem Dimensionsproblem. Deshalb wird häufig auf die Teilnahmeigung der Individuen

(Propensity Score) konditioniert, die aus den Merkmalen ermittelt wird (siehe hierzu die grundlegende Arbeit von Rosenbaum / Rubin, 1983).

Um weitere, unbeobachtbare Einflüsse zu berücksichtigen, kann der Differenz-von-Differenzen-Ansatz verwendet werden. Dieser Ansatz vergleicht die Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern in der Vorher-Nachher-Differenz der Ergebnisse am Arbeitsmarkt. Die zugrunde liegende Annahme ist hierbei, dass die mittlere Veränderung des Ergebnisses der Nichtteilnehmer über die Zeit für Teilnehmer und Nichtteilnehmer gleich ist. In Verbindung mit dem Matching-Schätzer (Conditional Difference-in-Differences) können darüber hinaus auch Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern berücksichtigt werden. Für diesen Fall werden aber noch umfangreichere Daten als im einfachen Matching-Ansatz benötigt, da Informationen zu den Kovariaten für unterschiedliche Zeitpunkte verfügbar sein müssen.

Die Selektion kann auch durch Verwendung von Instrumentenvariablen gelöst werden. Diese muss die Programm-Teilnahme erklären, aber unabhängig von der Ergebnisvariablen sein. Die Anwendung dieser Schätzer im Bereich der Evaluation von Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist vergleichsweise gering, da sich die Auswahl solcher Variablen in der Empirie als außerordentlich schwierig erweist. Verweildauermodelle werden dagegen häufiger verwendet, da sie sich zur Untersuchung der Effekte auf die Arbeitslosigkeitsdauern von Teilnehmern eignen (van den Berg, 2001; Abbring / van den Berg, 2003).

3. Datengrundlagen für mikroökonomische Evaluationsstudien

Für die mikroökonomischen Analysen zur Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren bis zum Jahre 2000 lediglich Befragungsdaten verfügbar, und zwar die Informationen aus dem

- Sozio-ökonomischen Panel für Ost- und Westdeutschland,
- Arbeitsmarktmonitor-Ost,
- Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt.

Zusammenfassungen der mikroökonomischen Evaluationsstudien auf der Grundlage von Befragungsdaten sind beispielsweise in den Arbeiten von Hagen / Steiner (2000), Fitzenberger / Speckesser (2000), Wunsch (2005) und Konle-Seidl (2005) zu finden. Nachteil dieser Studien sind die geringen Fallzahlen für die Teilnehmer, die keine differenzierten Analysen der einzelnen Maßnahmen ermöglichen. Weiterhin ist die Abgrenzung der Programme oft sehr unterschiedlich, die Definitionen für die Ergebnisvariablen sind oft nicht vergleichbar und auch die methodischen Ansätze sind sehr unterschiedlich.

Das Spektrum der verfügbaren Daten und deren Qualität konnte entscheidend durch den Zugriff auf die administrativen Daten der BA verbessert werden. Folgende wichtige Datenquellen sind verfügbar (Hummel et al., 2005):

- Beschäftigten-Historik des IAB: Sie enthält die Entgeltmeldungen der Betriebe an die Sozialversicherungsträger.
- Leistungsempfänger-Historie des IAB: Sie enthält die Abmeldungen, die die Krankenkassen nach Zeiten des Leistungsbezugs von der BA erhalten.
- Maßnahmen-Teilnehmer-Grunddatenbank: Sie enthält Daten zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung.
- Bewerberangebotsdatei des IAB: Sie enthält Informationen über alle bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Arbeitssuchenden.

Diese vier Datenquellen werden über die Sozialversicherungsnummern und BA-Kundenummern in den integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verknüpft. Aus diesem Datensatz wird eine 2,2 %ige Zufallsstichprobe gezogen (IEBS). Insgesamt werden dabei 1,37 Mill. Personen berücksichtigt.

Diese Datengrundlagen verwenden Biewen et al. (2006) zur Analyse der Beschäftigungseffekte von Trainingsmaßnahmen und Maßnahmen der Eignungsfeststellungen (Dauer 2 bis 12 Wochen) und von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Dauer bis zu 1 Jahr). Der Programmbeginn der Teilnehmer wird je nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit im Zeitraum 02/2000 bis 01/2002 differenziert analysiert. Als Ergebnisvariable wird die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewählt, die bis zum Dezember 2003 beobachtet werden kann. In der empirischen Analyse kann festgestellt werden, dass sowohl TM als auch BW in Westdeutschland positive Effekte in Höhe von 5 bis 10 % haben, wobei die Wirkungen für Frauen größer als für Männer sind und sich für Langzeitarbeitslose ebenfalls überdurchschnittlich positive Effekte zeigen. Für Ostdeutschland konnte jedoch keine positive Wirkung festgestellt werden.

Langfristige Wirkungen von verschiedenen Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung wurden ausgehend von einem Programmbeginn 1993/94 unter Verwendung eines spezifischen administrativen Datensatzes von Fitzenberger/Speckesser (2005), Fitzenberger et al. (2006) und Lechner et al. (2005a, 2005b, 2006) für Ost- und Westdeutschland ermittelt. Der Analysezeitraum reichte bis zu 8 Jahren. Es zeigten sich kurzfristige negative Effekte durch die „Lock-in“-Effekte, aber langfristig positive Effekte.

Die Beschäftigungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Hinblick auf individuen- und regionalspezifische Wirkungen wurden in den Studien von Caliendo et al. (2004, 2005a, 2005b) untersucht. Die Analyse programmspezifischer Wirkungen war Gegenstand der Studie von Caliendo et al. (2006). Dabei wurden die wichtigsten Programmfelder, Landwirtschaft, Bau und Industrie, Büro und Dienstleistungen und soziale Dienste berücksichtigt.

Insgesamt wird deutlich, dass der Großteil der Teilnehmer/innen in einem Zeitraum von bis zu 3 Jahren nach Förderbeginn nicht von ABM profitieren konnte. Es wurde aber auch gezeigt, dass einige Zielgruppen, wie Langzeitarbeitslose und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Vermittlungshemmnissen positive Effekte zeigen (vgl. zusammenfassend: Brinkmann et al., 2006).

Die administrativen Daten waren auch die Grundlagen für die Analyse der Wirksamkeit der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu folgenden Themenbereichen (Bericht der Bundesregierung, 2005):

- Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung.
- Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
- Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung.
- Existenzgründung.
- Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

4. Empirische Analyse der Beschäftigungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einem dynamischen Evaluationsansatz

Das in Abschnitt 2 beschriebene Modell der potenziellen Ergebnisse ist für den Fall entwickelt, in dem Programme einmalig und zu einem bestimmten Zeitpunkt angeboten werden. Der Ansatz orientiert sich dabei an der Konzeption sozialer Experimente, in denen diese Bedingungen als erfüllt angenommen werden. Für die Evaluation der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und anderen Ländern mit einer umfassenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind diese Annahmen aber unrealistisch. Da Arbeitssuchende an unterschiedlichen Programmen teilnehmen können, die zu verschiedenen Zeitpunkten während der Arbeitslosigkeit begonnen werden können, ist eine einfache Unterscheidung in Teilnehmer und Nichtteilnehmer nicht direkt möglich. Beschränkt man sich beispielsweise auf die Personen als Vergleichsgruppe, die nie an Programmen teilnehmen, handelt es sich um eine sehr selektive Auswahl aufgrund bestimmter beobachtbarer oder unbeobachtbarer Merkmale. Wird dies nicht ausreichend berücksichtigt, sind die geschätzten Effekte der Programme verzerrt. Teilnahme und Nichtteilnahme müssen daher im Rahmen eines dynamischen Konzepts definiert werden. Sianesi (2004) schlägt als vergleichbare Nichtteilnehmer diejenigen vor, die bei Programmbeginn der Teilnehmer arbeitslos und nicht in einer Maßnahme waren (vgl. auch Steiger, 2004; Fitzenberger / Speckesser, 2005).

In den neueren empirischen Studien zur Evaluation von Programmeffekten wird der Programmbeginn während der Arbeitslosigkeit besonders berücksichtigt. So zeigen beispielsweise Abbring und van den Berg (2003) die Identifikation von Programmeffekten über den Zeitpunkt des Programmbeginns unter Verwendung eines multivariaten Mixed Proportional Hazard Modells. Einen ähnlichen Ansatz wählen auch Sianesi (2004) und Fredriksson und Johansson (2004). Arbeitsvermittler und Arbeitssuchender entscheiden in einem iterativen Prozess über die optimale Strategie zur Beendigung der Arbeitslosigkeit. Hierbei werden die möglichen Optionen für den Arbeitssuchenden in Abhängigkeit seiner Qualifikation, Vermittlungsbemühungen und Neigungen, aber auch in Abhängigkeit der verfügbaren Programme ausgewählt. Zwei Arbeitssuchende mit identischer Qualifikation können daher dasselbe Programm zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen. Darüber hinaus kann weiter davon ausgegangen werden, dass Programme nicht nur im Hinblick auf die individuellen Unterschiede heterogene Wirkungen haben, sondern auch im Hinblick auf den Startzeitpunkt der Maßnahme während der Arbeitslosigkeit.

Dieser Aspekt wird in der Evaluation von ABM in der Studie von Hujer und Thomsen (2006) explizit berücksichtigt. Die Grundlage dafür bietet ein in Umfang und Qualität bisher einmaliger Datensatz, der Informationen von 32041 Teilnehmern und 104664 Nichtteilnehmern enthält. Der Datensatz enthält sechs Stichproben für den Zugang in ABM in den Monaten Juli, September, November 2000 und Januar, März, Mai 2001 sowie sechs Zufallsstichproben von Arbeitssuchenden aus der Bewerberangebotsdatei. Die Ergebnisvariable, Eingliederung in reguläre Beschäftigung, wurde bis Dezember 2003 berücksichtigt. Entsprechend dem Ansatz von Sianesi (2004) wird die Arbeitslosigkeitsdauer bis zum Programmbeginn in Intervalle zerlegt, und die Effekte werden in Abhängigkeit von der jeweiligen Dauer mit einem Propensity Score Matching-Ansatz geschätzt. Um Unterschiede des Arbeitsmarktes in Ost- und Westdeutschland zu berücksichtigen, werden die Beschäftigungseffekte separat geschätzt.

Mit u als der Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Programmbeginn und t als Zeitpunkt des Programmbeginns und τ als Zeitpunkt nach dem Programmbeginn, für den die Effekte geschätzt werden, ergibt sich der ATT als:

$$\Delta_{t,\tau}^{ATT} = E(Y_{\tau}^1 - Y_{\tau}^0 | D_t = 1, u \geq t - 1, D_1 = \dots = D_{t-1} = 0)$$

mit: D_t für den Teilnahme-Beginn in Periode (Quartal bzw. Monat) t der Arbeitslosigkeit,

Y_{τ}^1, Y_{τ}^0 Ergebnisvariablen bei Teilnahme bzw. Nichtteilnahme in Periode $t + \tau - 1$, wobei $\tau = 1, 2, \dots$

Der Vergleich erfolgt dabei im Hinblick auf die Situation, in der die Person mit der Arbeitslosigkeitsdauer u nicht am Programm teilgenommen hätte. Der

Schätzer kann allerdings keine Aussage darüber machen, welchen Effekt die Teilnahme nach $u + x$ bzw. $u - x$ Zeitintervallen der Arbeitslosigkeit für das Individuum gehabt hätte. Die für die einzelnen Dauern der Arbeitslosigkeit kausalen Effekte können aber deskriptiv verglichen werden. In der Interpretation sollten hierbei Unterschiede in der Zusammensetzung der Teilnehmer- und Nichtteilstichproben zwischen den Zeitpunkten berücksichtigt werden.

Thomsen (2006) zerlegt die Arbeitslosigkeitsdauer in monatliche Intervalle und untersucht die Beschäftigungseffekte für die Teilnehmer, die innerhalb der ersten 24 Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit begonnen werden. Unabhängig von der vorangehenden Arbeitslosigkeitsdauer zeigen sich gravierende Locking-in Effekte im ersten Jahr nach Programmbeginn. In Westdeutschland hatten Maßnahmen für Gruppen mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer auch 30 Monate nach Programmbeginn noch negative Effekte auf die Beschäftigungsraten. Für Gruppen mit längeren Arbeitslosigkeitsdauern ließ sich dagegen eine ansteigende Entwicklung beobachten, die schließlich keine Unterschiede in den Beschäftigungsraten im Vergleich zur Nichtteilnahme am Beobachtungshorizont zeigt. Für die Teilnehmer, die nach 12 und 13 Monaten der Arbeitslosigkeit in Programme vermittelt wurden, wurden signifikant positive Beschäftigungseffekte durch die ABM geschätzt. Allerdings konnten die Ergebnisse für Gruppen mit längerer Arbeitslosigkeit nicht bestätigt werden.

Das Bild für Ostdeutschland hingegen ist deutlich unbefriedigender. Für keine der Gruppen konnten positive Effekte bis 30 Monate nach Programmbeginn gefunden werden. Die Betrachtung der Beschäftigungseffekte über die Zeit macht zudem deutlich, dass für Gruppen, die weniger als ein Jahr arbeitslos vor Beginn der Programme waren, kein ansteigender Verlauf nach dem anfänglichen Locking-in Effekt beobachtet werden kann. Bei Gruppen, die in die Programme nach mehr als einem Jahr zugewiesen wurden, bestätigt sich ein schwach ansteigender Verlauf der Beschäftigungseffekte über die Zeit.

Hujer und Thomsen (2006) erweitern die Analyse für vorangehende Arbeitslosigkeitsdauern von bis zu drei Jahren und untersuchen die Effekte für Frauen und Männer in Ost- und Westdeutschland separat. Im Gegensatz zu Thomsen (2006) verwenden sie eine Einteilung der Arbeitslosigkeitsdauern nach Quartalen, d. h. die Effekte werden für Dauern der Arbeitslosigkeit von 1 bis 12 Quartalen vor Programmbeginn ermittelt. Der Beobachtungshorizont beträgt ebenfalls 30 Monate nach Programmbeginn. Die Ergebnisse zeigen, dass die negativen Effekte einer früh im Arbeitslosigkeitsspell begonnenen ABM am Beobachtungshorizont in Westdeutschland nur für Männer bestätigt werden. Die positiven Effekte, die nach etwa einem Jahr der Arbeitslosigkeit gefunden werden, gelten hingegen für Männer und Frauen. Zudem haben auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von

9 Quartalen vor Programmbeginn bessere Beschäftigungschancen durch die Maßnahme. Da sich diese Befunde aber für die übrigen Gruppen nicht bestätigen, ist die Aussagekraft im Hinblick auf die Wirksamkeit für geförderte Langzeitarbeitslose beschränkt. Die explizite Berücksichtigung des Geschlechts der Geförderten zeigt zwar Unterschiede in den Effekten in Ostdeutschland, stimmt aber mit den in Thomsen (2006) gefundenen Ergebnissen überein. In den neuen Bundesländern profitieren weder Männer noch Frauen von der Teilnahme an ABM. Eine anschauliche Darstellung der typischen Effektverläufe für ABM-Teilnehmer mit Beginn im 1. bzw. 5. Quartal gibt Abbildung 1.

Zentrale Bedeutung erhält bei einer politikrelevanten Beurteilung der Effizienz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Auswahl der Ziel- oder Ergebnisvariablen. Bis zum Jahre 2003 war dies auch – politisch und gesetzlich festgelegt – die Eingliederungszielsetzung, d. h. der Übergang in reguläre, ungeforderte Beschäftigung. Mit der Einführung der „Hartz-Gesetze“ wurde der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit als Ziel definiert, ohne jedoch eine geeignete und exakte Operationalisierung und Abgrenzung vorzuschlagen. Beurteilt man ABM nach der Eingliederungszielsetzung, so ist festzustellen, dass sich lediglich bei kleineren Teilgruppen, so beispielsweise Langzeitarbeitslosen, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Vermittlungshemmnissen in Ost- und Westdeutschland positive Wirkungen zeigen, bei den anderen Gruppen überwiegen jedoch die negativen oder insignifikanten Effekte.

Diese Ergebnisse werden auch im dynamischen Ansatz bestätigt. ABM wirken nur für Langzeitarbeitslose (über 1 Jahr) in Westdeutschland tendenziell positiv, die Ergebnisse für Arbeitslose mit Programmbeginn nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von bis zu 1 Jahr sind nicht signifikant oder sogar negativ. Für Ostdeutschland sind die durchschnittlichen Beschäftigungseffekte für Männer und Frauen auch im dynamischen Kontext negativ oder insignifikant und weisen auf eine geringere Suchintensität auch nach Programmende hin. Die Fehlallokation kann dabei auf 30 bis 40 % geschätzt werden.

Die empirischen Analysen können als Hinweis dafür interpretiert werden, einen kleiner dimensionierten, zielgruppenorientierten Einsatz von ABM vorzuziehen. Weiterhin kommt es im Hinblick auf den Maßnahmenzuschnitt darauf an, mehr als in der Vergangenheit auf den Einzelfall abgestimmte Lösungen zu finden und für alle Beteiligten verbindlich umzusetzen.

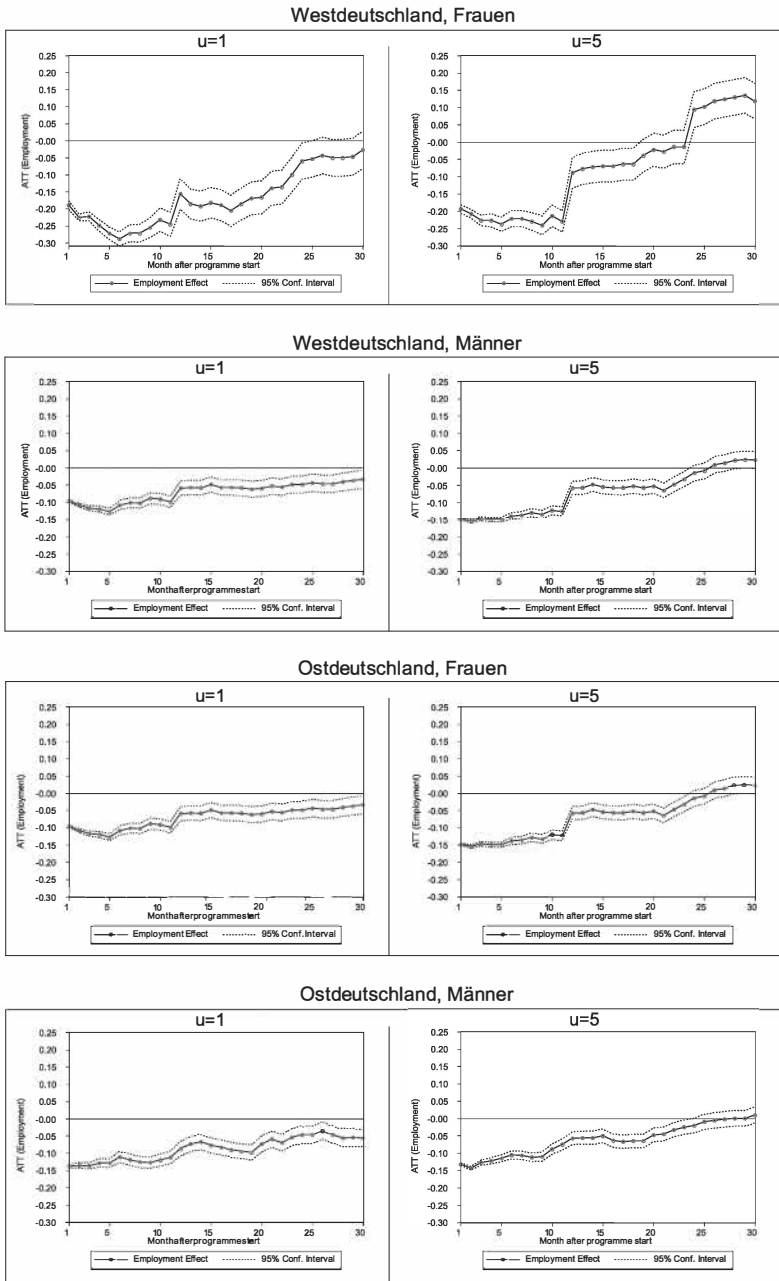


Abbildung 1: Verlauf der Beschäftigungseffekte für ABM-Teilnahme mit Beginn im 1. bzw. 5. Quartal der Arbeitslosigkeit

5. Fazit und Ausblick

Durch die Verfügbarkeit von administrativen Mikrodaten ist es möglich geworden, mikroökonomischen Evaluationsanalysen als Grundlage politikrelevanter differenzierter Empfehlungen für Zielgruppen nach individuen-, regional- und programmspezifischen Merkmalen zu verwenden. Diese empirischen Analysen sollen auch dazu dienen, leistungsfähige Profiling- und Targeting-Systeme zu entwickeln, die von den Arbeitsvermittlern als rationale Entscheidungshilfe eingesetzt werden können (vgl. Fröhlich et al., 2003; Lechner / Smith, 2006; Frölich, 2006).

Um die indirekten Effekte auf die Nichtteilnehmer und die Gesamtwirtschaft abzuschätzen, sind als Ergänzung der mikroökonomischen Analysen auch makroökonomische Untersuchungen unabdingbar. Dabei sind dynamische Panelmodelle unter Verwendung regionalspezifischer Informationen aus den Arbeitsagenturbezirken zu schätzen, um Mitnahme- Substitutions- oder Verdrängungseffekte zu analysieren. Schließlich sind als Grundlage der politischen Entscheidungsfindung auch die monetären Effekte durch Quantifizierung der gesamtgesellschaftlichen Kostenbelastungen und -entlastungen zu ermitteln.

Literatur

- Abbring, J. H. / van den Berg, G. J.* (2003): The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models, *Econometrica*, 71(5), 1491 – 1517.
- Biewen, M. / Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Waller, M.* (2006): Employment Effects of Short and Medium Term Further Training Programs in Germany in the Early 2000s, Working Paper, Frankfurt am Main.
- Brinkmann, C. / Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer, in: C. Brinkmann / S. Koch / H. G. Mendius (Hg.), *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung*, Nürnberg.
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research* 3, 211 – 237.
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2005a): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation, Discussion Paper No. 1512, IZA.
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2005b): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, *Applied Economics*, erscheint demnächst.
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2006): Sectoral Heterogeneity in the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 226(2), 139 – 179.

- Calmfors, L.* (1995): Labour Market Policy and Unemployment, *European Economic Review* 39 (3+4), S. 583 – 592.
- Fitzenberger, B. / Speckesser, S.* (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3, 532 – 549.
- Fitzenberger, B. / Speckesser, S.* (2005): „Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany“, Discussion Paper No. 05 – 77, ZEW.
- Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Völter, R.* (2006): Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West-Germany, Discussion Paper No. 06 – 039, ZEW.
- Fredriksson, P. / Johansson, P.* (2004): Dynamic Treatment Assignment – The Consequences for Evaluations Using Observational Data, Discussion Paper No. 1062, IZA.
- Frölich, M.* (2006): Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labour Market Programmes, Discussion Paper No. 2187, IZA.
- Frölich, M. / Lechner, M. / Steiger, H.* (2003): Statistically Assisted Programme Selection – International Experiences and Potential Benefits for Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 129, 311 – 331.
- Hagen, T. / Steiner, V.* (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Baden-Baden.
- Heckman, J. J. / LaLonde, R. J. / Smith, J. A.* (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: O. Ashenfelter / D. Card (Hg.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, Bd. 3A, Kap. 31, 1865 – 2097.
- Hujer, R. / Thomsen, S. L.* (2006): How Do Employment Effects of Job Creation Schemes Differ with Respect to the Foregoing Unemployment Duration, Discussion Paper No. 06 – 047, ZEW.
- Hummel, E. / Jacobebbinghaus, P. / Kohlmann, A. / Oertel, M. / Wübbecke, C. / Ziegerer, M.* (2005): Stichprobe der Erwerbsbiografien, FDZ-Datenreport Nr. 6, Nürnberg.
- Konle-Seidl, R.* (2005): Lessons Learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht 9, Nürnberg.
- Lechner, M. / Smith, J. A.* (2006): What is the Value Added by Caseworkers, *Labour Economics*, erscheint demnächst.
- Lechner, M. / Miquel, R. / Wunsch, C.* (2005a): Long-Run Effects of Public Sector-Sponsored Training in West Germany, Discussion Paper No. 3 / 2005, IAB.
- Lechner, M. / Miquel, R. / Wunsch, C.* (2005b): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy – the Case of East Germany After Unification, Discussion Paper No. 14 / 2005, IAB.
- Lechner, M. / Wunsch, C.* (2006): Are the Effects of Training Programmes in Germany Sensitive to the Measurement of Labour Market Outcomes?, Working Paper, St. Gallen.

- Rosenbaum, P. R. / Rubin, D. B.* (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika*, 70(1), 41 – 50.
- Sianesi, B.* (2004): An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden, *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133 – 155.
- Steiger, H.* (2004): Is Less More? A Look at Nonparticipation in Swiss Active Labour Market Programmes, Working Paper, University of St. Gallen.
- Thomsen, S. L.* (2006): Evaluating the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany, *ZEW Economic Studies*, erscheint demnächst.
- van den Berg, G. J.* (2001): Duration Models: Specification, Identification, and Multiple Durations, in: J. J. Heckman / E. Leamer (Hg.), *Handbook of Econometrics*, North-Holland, Amsterdam, Bd. 5, Kap. 55, 3381 – 3462.
- Wunderlich, G.* (2004): Die Hartz-Gesetze, in: T. Hagen / A. Spermann (Hg.), *Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Baden-Baden.
- Wunsch, C.* (2005): Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification, Working Paper, St. Gallen.