

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

L7, 1

D-68161 Mannheim

**Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit  
zur Förderung von Arbeit –  
Analysen und Empfehlungen zur Steigerung  
der Effizienz und Effektivität der  
Arbeitsmarktpolitik in Deutschland**

*Kurzfassung*

Endbericht an das  
Bundesministerium der Finanzen

*Projektteam:* Dr. Viktor Steiner (Leiter)  
Tel. 0621/1235-151  
[steiner@zew.de](mailto:steiner@zew.de)

Dipl.-Volkswirt Tobias Hagen  
Tel. 0621/1235-288  
[hagen@zew.de](mailto:hagen@zew.de)

*Mannheim, den 28. Februar 2000*

## **Einleitung**

Im Jahr 1998 betragen die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundeshaushalts über 133 Mrd. DM. Hinzu kommen noch Ausgaben anderer öffentlicher Körperschaften wie Länder, Gemeinden sowie des Europäischen Sozialfond (ESF). Von dem genannten Ausgabenbetrag wurden circa 64% für passive Maßnahmen, wie Arbeitslosengeld und –hilfe und verschiedene arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungsformen, und circa 36% für aktive Maßnahmen, wie geförderte berufliche Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, aufgewendet. Kommunen – als Träger der Sozialhilfe – führen oftmals in eigener Regie Maßnahmen zur Wiederbeschäftigung von Sozialhilfeempfängern durch. So wurden auf kommunaler Ebene im Jahr 1998 für über 10 Mrd. DM rund 200.000 befristete Beschäftigungsverhältnisse für diesen Personenkreis geschaffen. Darüber hinaus tragen Kommunen zum Teil zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen bei. Der Europäische Sozialfond beteiligt sich ebenfalls an der Finanzierung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie beispielsweise dem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Der Bundeshaushalt finanziert zum einen die Arbeitslosenhilfe, zum anderen ist er meist an speziellen Maßnahmen, wie beispielsweise dem genannten Sofortprogramm oder der „Aktion Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose“, beteiligt.

Durch Reformvorschläge, die mittels Lohnkostensubventionen an Unternehmen oder lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer die Beschäftigung von Geringqualifizierten im Niedriglohnbereich fördern wollen, entstünden vor allem dem Bund, den Ländern und den Sozialversicherungsträgern hohe fiskalische Kosten bzw. Mindereinnahmen.

Ausgaben öffentlicher Körperschaften ziehen im Allgemeinen Steuer- und Beitragsbelastungen nach sich. Im Fall der Bundesanstalt für Arbeit ist grundsätzlich abzuwägen, ob potenzielle Beitragssenkungen, die zu einer Entlastung der Arbeitskosten sowie einer Stärkung der Arbeitsanreize führen können, gesellschaftlich nicht vorteilhafter sind als kostspielige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Angesichts der hohen fiskalischen Kosten, der Hinweise auf geringe oder gar fehlende Effektivität aktiver Maßnahmen und der verbreiteten Diskussion über negative Anreizeffekte von Zahlungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld und –hilfe und Sozialhilfe) ist eine breit angelegte Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dringend geboten. Das Ziel des Gutachtens ist eine Bestandsaufnahme und kritische Bewertung der Effizienz und Effektivität einer Vielzahl von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Daraus sollen zum einen Handlungsoptionen für eine effizientere Ausgestaltung abgeleitet und zum anderen Ansatzpunkte für eine fundierte wissenschaftliche Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in Zukunft aufgezeigt werden.

Im Rahmen dieses Gutachtens werden folgende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) bezüglich deren Effizienz und Effektivität evaluiert: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW), geförderte berufliche Weiterbildung (FbW), Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungshilfen für Langzeitar-

beitslose (BHI), Beratung und Vermittlung, Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung (gAÜ) sowie Reformvorschläge zu Lohnkostensubventionen an Arbeitgeber und lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich. Bezüglich des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wird eine erste Einschätzung gegeben.

Zu den analysierten Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik (PAMP) gehören Arbeitslosengeld (ALG), Arbeitslosenhilfe (ALH), Sozialhilfe (Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt) sowie Maßnahmen zur Senkung der Lebensarbeitszeit am Beispiel des Reformvorschlags „Rente mit 60“.

### **Kriterien und Methoden zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik**

Das durch AFG bzw. SGB III gesetzlich vorgeschriebene Ziel der AAMP liegt in der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung (Erfolgskriterium) unter besonderer Berücksichtigung bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Kriterium der Zielgruppenorientierung). An diesen Kriterien wird die Effektivität der AAMP in diesem Gutachten gemessen. Anderen möglichen Ziele der AAMP sind mit den genannten Kriterien korreliert oder lassen sich aus diesen ableiten. Darüber hinaus werden in der öffentlichen Diskussion auch Ziele genannt, die einer wissenschaftlichen Evaluation bei der Datenlage in Deutschland nicht zugänglich sind oder sich nicht aus den gesetzlichen Vorgaben ableiten lassen. Die kosmetische Senkung der Arbeitslosigkeit, die nur darauf beruht, dass Teilnehmer an den meisten Maßnahmen der AAMP nicht als arbeitslos registriert werden („bookkeeping“-Effekt), kann nicht als Erfolg gewertet werden.

Bei der Bewertung der Effektivität von Maßnahmen für Jugendliche bedarf es einer Erweiterung der Erfolgskriterien. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit wird oftmals mit einem fehlenden Berufs- oder Schulabschluss erklärt. Diese wird wiederum auch auf zu geringe Motivation der Jugendlichen zurückgeführt. Aus diesem Grund untersuchen einige Evaluationsstudien zu Arbeitsmarktprogrammen für Jugendliche auch explizit, ob und inwieweit die Teilnahme an der Maßnahme auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Personen in reguläre Bildungs- bzw. Ausbildungseinrichtungen eintreten.

Außerdem ist der Zeithorizont, in dem die Maßnahme einen Effekt haben kann, aufgrund des jugendlichen Alters viel länger als bei Erwachsenen. Aus beiden Überlegungen ergibt sich, dass Evaluationsstudien zu Maßnahmen für Jugendliche einen möglichst langen Untersuchungszeitraum abdecken sollten.

Die Ziele von ALG und ALH liegen in der Versicherung des Arbeitsloskeitsrisikos. Im Rahmen des Gutachtens werden ALG und ALH bezüglich der Anreizeffekte auf Arbeitslose (Abgang aus sowie Dauer der Arbeitslosigkeit) und auf Beschäftigte (Zugang in die Arbeitslosigkeit) untersucht.

Das Ziel von Maßnahmen zur Senkung der Lebensarbeitszeit liegt im Abbau der Arbeitslosigkeit über die Reduktion der Zahl der Erwerbspersonen. Ein sinnvolles Effektivitätsmaß ist die Wiederbeschäftigungsquote, die angibt, wie viele Personen pro frühverrenteten Arbeitnehmer eingestellt werden.

Mittels mikroökonomischer Evaluation der AAMP ermittelt man direkt Aussagen zu den oben abgeleiteten Kriterien „Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung“ und „Zielgruppenorientierung“. Dabei bedarf es zur Ermittlung der Effektivität einer Maßnahme einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern. Diese ergibt sich entweder aus sozialen Experimenten oder sie wird mittels statistischer Methoden auf Basis von Individualdatensätzen erzeugt. Für Deutschland kommt bisher nur die zweite Methode in Frage. Untersuchungen zur AAMP, die nicht in irgendeiner Form den Maßnahmeerfolg durch den Vergleich des Erfolgskriteriums zwischen den Teilnehmern und einer Kontrollgruppe zu schätzen versuchen, werden in diesem Gutachten wegen zu geringer Aussagekraft nicht berücksichtigt.

Durch Maßnahmen der AAMP werden auch die Beschäftigungschancen von Nichtteilnehmern beeinflusst. Es kann über verschiedene Kanäle (Wettbewerbsverzerrungen, erhöhte Lohnsteigerungen, Steuerbelastung, Substitution von geförderten Arbeitnehmern durch nichtgeförderte, Umschichtung öffentlicher Mittel) zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung im selben oder auch anderen Unternehmen kommen. Die Nichtberücksichtigung dieser Effekte führt in der Regel zu einer Überschätzung des Erfolgs arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Diese indirekten Effekte werden teilweise mittels aggregierter Wirkungsanalysen berücksichtigt, so dass man zu dem Nettobeschäftigungseffekt der Maßnahmen gelangt. Da die indirekten Effekte mit dem Umfang der Maßnahme steigen, sind aggregierte Wirkungsanalysen vor allem bei umfangreichen Programmen, wie beispielsweise ABM und FbW in Ostdeutschland, für die Beurteilung der Effektivität dieser Maßnahmen von großer Bedeutung.

Zu berücksichtigen sind außerdem potenzielle Mitnahmeeffekte bei Arbeitnehmern und Unternehmen, die ebenfalls den Nettobeschäftigungseffekt einer Maßnahme schmälern. Diese bestehen darin, dass Arbeitslose an Maßnahmen der AAMP teilnehmen bzw. durch diese gefördert werden, ohne dass sie derer bezüglich ihrer Wiederbeschäftigungschancen bedürften. Im Falle der PAMP beziehen die Arbeitslosen Unterstützungsleistungen, obwohl sie eine Beschäftigung aufnehmen könnten oder aus dem Erwerbsleben ausscheiden wollen. Bei Arbeitgebern spricht man von Mitnahmeeffekten, wenn sie durch Lohnkostensubventionen geförderte Personen einstellen, die sie auch ohne Förderung eingestellt hätten. Mitnahmeeffekte sind aufgrund der damit verbundenen Verschwendung fiskalischer Mittel zu verhindern. Im Bereich der AAMP kann strenge Zielgruppenorientierung Mitnahmeeffekte minimieren.

## **Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland und Zielgruppen der AAMP**

Das Niveau der tatsächlichen Arbeitslosigkeit wird durch Maßnahmen der AAMP und der PAMP in Deutschland verschleiert („bookkeeping effect“). Dies erklärt sich daraus, dass Teilnehmer an vielen Maßnahmen der AAMP nicht als arbeitslos registriert sind und somit nicht in der amtlichen Statistik erscheinen. Außerdem ist es möglich, dass Personen trotz des Bezugs von ALG oder ALH nicht als arbeitslos registriert sind. Personen die von arbeitsmarktpolitisch motivierten Frühverrentungsmaßnahmen Gebrauch machen können ebenfalls als „verdeckt arbeitslos“ bezeichnet werden. Legt man diese Definition zugrunde, dann kam in Westdeutschland im Jahr 1998 zu drei „offenen Arbeitslosen“ noch ein „verdeckt“ Arbeitsloser hinzu. In Ostdeutschland kamen aufgrund des massiven Einsatzes von AAMP auf drei registrierten Arbeitslose sogar zwei verdeckt Arbeitslose.

In §7 SGB III wird gefordert, dass besonders förderungsbedürftige Personengruppen gemäß ihres Anteils an der Gesamtzahl der Arbeitslosen durch die AAMP gefördert werden sollen. Als Zielgruppe der AAMP werden dabei Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungerschwernissen, Berufsrückkehrer sowie Frauen (§6 SGB III) genannt. Die empirische Analyse zeigt, dass Personen mit den genannten Merkmalen tatsächlich ein höheres Risiko für langfristige Arbeitslosigkeit aufweisen. Darüber hinaus zählen auch Ausländer zu den Personen mit überdurchschnittlichem Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit. Es ist daher zu überlegen, auch Ausländer als explizite Zielgruppe der AAMP aufzunehmen.

Das Alter ist negativ mit den individuellen Wiederbeschäftigungschancen korreliert, d.h. je älter Arbeitslose sind desto höher ist deren Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Dagegen werden Jugendliche eher selten langfristig arbeitslos. Frauen haben bei sonst gleichen Charakteristika wie Männer insbesondere in Ostdeutschland niedrigere Wiederbeschäftigungschancen. Gesundheitliche Einschränkungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit langfristiger Arbeitslosigkeit, das gleiche gilt für Personen mit Erwerbsunterbrechung. Personen mit niedriger Qualifikation oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote. Diese erklärt sich weniger durch niedrige Wiederbeschäftigungschancen als vielmehr durch deren häufigen Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, d.h. geringe Beschäftigungsstabilität. Eine Kumulation der genannten Risikomerkmale führt zu Langzeitarbeitslosigkeit.

Die Hypothese, dass sich mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer aufgrund des Verlusts von Humankapital oder Stigmatisierung die individuellen Wiederbeschäftigungschancen stark reduzieren wird durch die vorliegende empirische Evidenz nicht gestützt. Die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit wird durch arbeitsmarktrelevante Charakteristika determiniert. Dies impliziert, dass es nicht sinnvoll ist, nur die Dauer der Arbeitslosigkeit als Auswahlkriterium für die Teilnahme an Maßnahmen der AAMP heranzuziehen. Vielmehr ist es effizienter, schon zu Beginn der Arbeitslosigkeit das individuelle

Risiko der Erwerbsperson auf Langzeitarbeitslosigkeit zu bestimmen. Dazu bedarf es sogenannter „Profiling“-Methoden, die beispielsweise schon in den USA erprobt wurden.

### **Teilnehmer und Kosten wichtiger Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik**

Alle hier genannten Beträge in DM sind, um Vergleichbarkeit herzustellen preisbereinigt, d.h. sie sind in Preisen des Jahres 1998. In Westdeutschland (Ostdeutschland) empfangen im Jahr 1998 rund 1,24 Mio. (759.000) Personen **ALG** und 955.000 (549.200) Personen **ALH**. Dies führte zu Ausgaben von 34,65 Mrd. DM (18,18 Mrd. DM) für ALG, was 57,6% (47%) der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Westdeutschland (Ostdeutschland) entspricht. Pro Empfänger beliefen sich die monatlichen Ausgaben für ALG auf 2.330 DM (2.020 DM) und für ALH auf 1.780 DM (1.520 DM). In diesen Ausgaben sind Sozialversicherungsbeiträge enthalten. Die tatsächlichen Lohnersatzleistungen liegen circa 40% unter den monatlichen Ausgaben pro Empfänger.

In Westdeutschland (Ostdeutschland) nahmen im Jahr 1998 rund 193.700 (151.000) Personen an einer **FbW-Maßnahme** teil. Dies führte zu Ausgaben von 7,04 Mrd. DM (5,47 Mrd. DM), was 11,7% (14,4%) der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Westdeutschland (Ostdeutschland) entspricht. Die monatlichen Ausgaben pro Teilnehmer beliefen sich auf 3.340 DM (3.160 DM), wobei das Unterhaltsgeld im Durchschnitt 2.154 DM (2.065 DM) betrug. Der Höhepunkt des Einsatzes von FbW wurde in West- und Ostdeutschland im Jahr 1992 erreicht. In Westdeutschland (Ostdeutschland) nahmen in diesem Jahr 362.200 Personen (491.200) an dieser Maßnahme teil, was zu realen Ausgaben von 8,32 Mrd. DM (14,02 Mrd. DM) führte.

Langzeitarbeitslose, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, ältere Arbeitslose und Ausländer sind unter den Teilnehmern – gemessen an der Struktur des Arbeitslosenbestandes – unterrepräsentiert. Das Kriterium der Zielgruppenorientierung wurde insbesondere in Ostdeutschland Anfang der neunziger Jahre nicht beachtet. Seit 1993 ist allerdings eine zunehmend strengere Konzentration auf Zielgruppen zu beobachten. Es lässt sich jedoch aus dem SGB III ableiten, dass der voraussichtliche Wiedereingliederungserfolg in reguläre Beschäftigung als das dominierende Kriterium angesehen wird. Ein Zielkonflikt zwischen den beiden Kriterien dürfte insbesondere für FbW zum Tragen kommen.

An einer **ABM** nahmen 1998 in Westdeutschland (Ostdeutschland) im Jahresdurchschnitt rund 59.000 (151.800) Personen teil. Damit waren Ausgaben der BA und des Bundeshaushalts von 1,98 Mrd. DM (5,45 Mrd. DM) verbunden, was 3,28% (14,1%) der Gesamtausgaben der BA für Westdeutschland (Ostdeutschland) entspricht. Dies führte zu monatlichen Ausgaben von 2.790 DM (2.990 DM) pro Teilnehmer. Wenn zusätzlich Ausgaben anderer öffentlicher Körperschaften hinzugerechnet werden, kommt man für das Jahr 1996 auf monatliche Ausgaben von 4.500 DM (3.940 DM) pro Teilnehmer. Seit 1994 fallen die Ausgaben pro Teilnehmer aufgrund einer Kürzung der Entlohnung in

einer ABM. Der Höhepunkt der Förderung wurde in Ostdeutschland im Jahr 1992 mit 388.100 Teilnehmern erreicht, was knapp 5% der ostdeutschen Erwerbspersonen entspricht und zu Ausgaben von circa 10,2 Mrd. DM führte. Bezüglich der Teilnehmerstruktur lässt sich feststellen, dass ältere Erwerbspersonen in Westdeutschland unterrepräsentiert sind. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Schwerbehinderung sind in West- und Ostdeutschland deutlich unterrepräsentiert. Besonders in den ersten zwei Jahren nach der Vereinigung hatten ältere Arbeitnehmer, verheiratete Frauen mit Kindern, Personen ohne Berufsausbildung und früher Nichterwerbstätige in Ostdeutschland eine tendenziell geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Dagegen nahmen jüngere Männer und Frauen mit Hochschulausbildung mit hoher Wahrscheinlichkeit an einer ABM teil. Das Kriterium der Zielgruppenorientierung wird in Ostdeutschland erst ab Mitte der neunziger Jahre angewendet.

An **SAM** (frühere Bezeichnung: „Produktive Arbeitsförderung“) nahmen 1998 in Westdeutschland (Ostdeutschland) im Durchschnitt des Jahres 1998 circa 9.800 Personen (47.500) teil. Dafür wendeten die BA und der Bundeshaushalt 318 Mio. DM (1,23 Mrd. DM) auf. Dies entspricht monatlichen Ausgaben von 2.700 DM (2.150 DM) pro Teilnehmer. SAM zeichnet sich aber durch breite Finanzierungsbeteiligung öffentlicher Körperschaften aus. Wenn auch die Ausgaben anderer öffentlicher Körperschaften mitberücksichtigt werden, kommt man für Ostdeutschland im Jahr 1994 auf reale monatliche Ausgaben von circa 6.000 DM. Damit stellt SAM ohne Berücksichtigung möglicher fiskalischer Rückflüsse und indirekter Effekte noch vor ABM die kostspieligste Maßnahme dar. Das Kriterium der Zielgruppenorientierung wird in Westdeutschland schwach und in Ostdeutschland überhaupt nicht eingehalten, d.h. die Teilnehmer sind eine „Positivauswahl“ des Arbeitslosenbestandes.

Der Teilnehmerbestand von **SAM OfW** – eine Lohnkostensubvention an private Unternehmen in Ostdeutschland und Westberlin – belief sich 1998 im Jahresdurchschnitt auf rund 117.000 Personen. Dies führte zu Gesamtausgaben von 3,13 Mrd. DM und monatlichen Ausgaben pro geförderten Arbeitnehmer von 2.230 DM. Die Struktur der Geförderten spiegelt die schwache gesetzliche Eingrenzung der Zielgruppe wider. Alle genannten Zielgruppen sind deutlich unterrepräsentiert. Die Unternehmen konnten eine erhebliche Positivauswahl vornehmen, was auf Mitnahmeeffekte hindeutet. Diese Vermutung findet Bestätigung in einer nichtrepräsentativen Betriebsbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, bei der 27,3% der Arbeitgeber angeben, sie hätten die selbe Person auch ohne die Förderung eingestellt.

Weitere Lohnkostensubventionen an private Unternehmen sind die **Eingliederungszuschüsse**. Diese zeichnen sich durch strengere Förderkonditionen und Eingrenzung der Zielgruppen aus. Dadurch ist die Inanspruchnahme durch Arbeitgeber sehr viel geringer als bei SAM OfW. Durch die hier untersuchten Teilinstrumente Einarbeitungszuschuss (§ 49 AFG), Eingliederungsbeihilfe (§ 54 AFG) sowie Zuschuss zu den Lohnkosten für

ältere Arbeitslose (§97 AFG) wurden im Jahr 1997 in Westdeutschland insgesamt 32.000 und in Ostdeutschland circa 24.000 Personen gefördert. Insgesamt wurden dafür in dem Jahr in Westdeutschland (Ostdeutschland) 398,8 Mio. DM (368,5 Mio. DM) ausgegeben. Für Einarbeitungszuschüsse wurden monatlich pro Geförderten 1.170 DM (940 DM), für Eingliederungsbeihilfe 1.338 DM (934 DM) und für Zuschüsse zu den Lohnkosten älterer Arbeitsloser 1.725 DM (1.530 DM) aufgewendet. Bei dem zuerst genannten Instrument waren die Zielgruppen stark unterrepräsentiert. Dies deutet auf Mitnahmeeffekte hin. In der Betriebsbefragung des IAB ergibt sich, dass in Westdeutschland 33,8% und in Ostdeutschland sogar 57,1% ohne Förderung die selbe Person eingestellt hätten.

Bei den **BHI für Langzeitarbeitslose** handelt es sich um ein steuerfinanziertes Sonderprogramm der Bundesregierung in Form einer Lohnkostensubvention an Arbeitgeber. Die Ausgaben hierfür beliefen sich in Westdeutschland (Ostdeutschland) im Jahr 1998 auf circa 685 Mio. DM (194,4 Mio. DM). Damit wurden 31.500 (12.600) ehemals Langzeitarbeitslose gefördert. Daraus ergeben sich monatliche Ausgaben von 1.800 DM (1.290 DM) pro Geförderten. Innerhalb der geförderten Langzeitarbeitslosen konnten die Arbeitgeber eine Positivauswahl vornehmen. Die durch das BHI geförderten sind im Durchschnitt jünger und kürzer arbeitslos als Personen aus dem Bestand der Langzeitarbeitslosen. Außerdem ist der Anteil der Männer höher.

Der Einsatz des Instruments „**Überbrückungsgeld**“ zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit durch Arbeitslose wurde in den neunziger Jahren forciert. Wurden im Jahr 1991 im gesamten Bundesgebiet nur circa 13.000 Personen gefördert, was 0,03% der Erwerbspersonen und 0,4% aller Selbständigen entspricht, gab es im Jahr 1998 bereits 97.800 Förderfälle. Dies entspricht 0,26% aller Erwerbspersonen und 2,7% aller Selbständigen. In dem betrachteten Zeitraum stiegen die Ausgaben von 108,1 Mio. DM auf fast 1,25 Mrd. DM. Es ergibt sich für das Jahr 1999 eine durchschnittliche monatliche Förder-summe von 2.860 DM pro Existenzgründer.

## **Internationale Erfahrungen aus der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik**

Bezüglich der Anreizeffekte der **Arbeitslosenunterstützung** zeigt sich, dass von einer Senkung der Einkommensersatzquote keine starken Effekte auf die Dauer der Arbeitslosigkeit ausgehen. Stärkere und eindeutige Effekte auf die Arbeitslosigkeitsdauer werden für die Dauer der Anspruchsberechtigung ermittelt. Der Einfluss der Arbeitslosenunterstützung auf den Zugang in Arbeitslosigkeit scheint im Allgemeinen gering zu sein.

Bezüglich geförderter **Qualifizierungsmaßnahmen** zeigt sich keine klare empirische Evidenz, ob eher inner- oder außerbetriebliche Kurse die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer erhöhen. Außerdem lässt sich keine Aussage ableiten, ob Kurse von längerer oder solche von kürzerer Dauer effektiver sind. Allerdings sollten Maßnahmen

von langer Dauer zu einem von den Arbeitgebern anerkannten Berufsabschluss führen, der als eindeutiges Signal für die Produktivität der Teilnehmer dienen kann. Die Maßnahmen sollten sich stark an den Bedürfnissen der Teilnehmer und den Anforderungen des (regionalen) Arbeitsmarktes orientieren. Qualifizierungsmaßnahmen scheinen insbesondere für Berufsrückkehrerinnen, nicht aber für Langzeitarbeitslose effektiv zu sein. Durch die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme sollte kein Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung erworben werden. Dadurch dürfte die durchschnittliche Motivation der Teilnehmer höher sein. Außerdem werden negative Signale an potenzielle Arbeitgeber vermieden.

**Beratung und Vermittlung** durch die öffentliche Arbeitsverwaltung mit dem Ziel der Steigerung der Suchintensität scheint gemäß internationaler Erfahrungen ein effektives und kostengünstiges Instrument zu sein. Als zentral stellt sich dabei die Interaktion der Kernkompetenzen „Information, Beratung und Stellenvermittlung“, „Gewährung von Arbeitslosenunterstützung“ und „Weiterleitung von Arbeitslosen an Maßnahmen der AAMP“ dar. Durch die obligatorische Teilnahme an einer kurzen Maßnahme der AAMP nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit, beispielsweise in Form eines Bewerbungstrainings, kann die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden. Diese Maßnahmen sollen dann auch zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen dienen („work-test“-Effekt der AAMP). Es zeigt sich, dass ein Teil der Arbeitslosen eher bereit ist, eine Beschäftigung aufzunehmen, die nicht ihren Vorstellungen entspricht, oder auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung zu verzichten, als an einer solchen Maßnahme teilzunehmen. Nicht alle Arbeitslosen bedürfen intensiver Beratung und Vermittlungstätigkeit und anderer Maßnahmen der AAMP. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, bieten sich „Profiling“-Methoden zur Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit an. Da aber nicht alle relevanten Charakteristika, die zu langfristiger Arbeitslosigkeit führen, bekannt und beobachtbar sind, müssen kurzfristige aus Mitnahmeeffekten resultierende Kosten, gegen langfristige Kosten langandauernder Arbeitslosigkeit abgewogen werden.

Die internationalen Erfahrungen bezüglich der Effektivität von **Programmen für Jugendliche** sind ernüchternd. Es erscheint unmöglich, Aussagen darüber abzuleiten, welche Maßnahmen für welchen Jugendlichen effektiv sein könnten. Es wird auf die Bedeutung der Erhöhung der Motivation und der gleichzeitigen Unterstützung der Familien hingewiesen. Sehr wichtig scheint auch die Individualisierung der Maßnahme bezüglich der arbeitsmarktrelevanten Bedürfnisse der Jugendlichen zu sein. Obligatorische (Berufsausbildungs-) Maßnahmen in Verbindung mit Sanktionen in Form von Kürzungen der Lohnersatzleistungen scheinen einen positiven Effekt auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit in reguläre Bildung bzw. Ausbildung sowie in Beschäftigung zu haben.

Die meisten Evaluationsstudien deuten darauf hin, dass **Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber** sowohl mit hohen Mitnahmeeffekten (Arbeitgeber erhalten die Subvention, obwohl sie die jeweiligen Personen ohnehin eingestellt hätten) als auch mit Substitutionseffekten, d.h. einer Umverteilung der Arbeitsmarktchancen zwischen

subventionierten und nicht-subventionierten Arbeitslosen, verbunden sind. Darüber hinaus kann es noch über die induzierten Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten zu Verdrängung von regulärer Beschäftigung in anderen Unternehmen kommen, insbesondere wenn die Maßnahme einen größeren Umfang annimmt. Es existieren allerdings Hinweise darauf, dass mittels strenger Zielgruppenorientierung und der Beschränkung des Umfangs der Maßnahmen, die Nettobeschäftigungseffekte gesteigert werden können.

Die international mittels mikroökonomischer Evaluationsstudien für **ABM** ermittelten Effekte auf die individuelle Wiederbeschäftigungschance von Teilnehmern im Vergleich zu Nichtteilnehmern sind mäßig und teilweise sogar negativ. Darüber hinaus werden durch einige Studien erhebliche negative indirekte Effekte nachgewiesen. So zeigen aggregierte Wirkungsanalysen für Schweden, dass mit einer Ausweitung der Teilnehmerzahl von ABM die reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft in gleichem Umfang sinkt. Diese Verdrängungseffekte erklären sich durch Wettbewerbsverzerrungen sowie die Umschichtung finanzieller Ressourcen in öffentlichen Haushalten. Die beschriebenen Verdrängungseffekte sollen durch das „Zusätzlichkeitskriterium“ bei den durch ABM durchgeführten Arbeiten vermieden werden. Allerdings wird gerade dieses Kriterium als wichtiger Grund für die niedrige Effektivität der Maßnahmen angesehen. Es impliziert nämlich, dass es sich bei den Tätigkeiten nur um solche mit niedriger Produktivität handeln kann. Wenn aber das Ziel von ABM darin besteht, die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer durch die Vermittlung von Arbeitserfahrung zu erhöhen, können gerade diese zusätzlichen Tätigkeiten nicht dazu beitragen, da sie sich fundamental von denen in regulärer Beschäftigung unterscheiden. ABM sollten deshalb auf die Arbeitslosen mit den gravierendsten Risikomerkmale beschränkt sein. Dies kann zum einen Mitnahmeeffekte durch Arbeitslose, die auch ohne Teilnahme relativ problemlos wiederbeschäftigt werden, verhindern. Darüber hinaus scheint die Effektivität gerade für Personen mit relativ guten Wiederbeschäftigungschancen am geringsten oder sogar negativ zu sein. Die Tätigkeiten sollten möglichst nah an denen in regulärer Beschäftigung sein und zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen beinhalten. Um trotz der „marktnahen“ Arbeit Verdrängungseffekte zu minimieren, sollte der Umfang der Maßnahme gering gehalten werden.

Erfahrungen zu **lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich** zur Erhöhung der Arbeitsanreize von Arbeitslosen liegen unter anderem in den USA mit dem „*Earned Income Tax Credit*“ (EITC) und in Großbritannien mit dem „*Family Credit*“ vor. Diese basieren auf der Idee, dass Arbeitslose für die Aufnahme von Arbeit „belohnt“ werden und nicht durch die Reduktion einer Unterstützungsleistung „bestraft“ werden sollen. Die genannten Transfers orientieren sich am Haushaltseinkommen. Empirische Analysen zu den Effekten des EITC zeigen, dass einige bereits Erwerbstätige ihre Arbeitsstundenzahl reduzieren, um transferberechtigt zu werden. Es geht allerdings auch ein positiver Effekt auf die Erwerbsbeteiligung aus, d.h. Personen, die zuvor nicht erwerbstätig waren, nehmen eine Beschäftigung auf. Bezüglich des Effektes auf Er-

werbsbeteiligung und Arbeitsangebot (in Stunden) von Ehepaaren zeigt sich, dass der EITC das Arbeitsangebot verheirateter Männer kaum beeinflusst. Für die verheirateten Frauen führten die Erhöhungen der Leistungen des EITC zwischen 1984 bis 1996 zu einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung. Ähnliches ergibt sich aus den Erfahrungen mit dem Family Credit in Großbritannien. Auch dort führt eine Erhöhung der Transfers dazu, dass Single-Haushalte bzw. Alleinerziehende ihre Erwerbsbeteiligung ausdehnen, während der Effekt für Verheiratete leicht negativ ist. Dies impliziert, dass von derartigen Transfers nach der internationalen Erfahrung keine größeren positiven Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

Eine weitere Form von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer, die die Arbeitsanreize stärken und die Suchintensität steigern sollen, sind sogenannte **Wiederbeschäftigungsprämien** („re-employment bonuses“). Diese werden einmalig gezahlt, wenn Empfänger von Arbeitslosenunterstützung eine reguläre Beschäftigung aufnehmen. Experimentelle Evaluationen in den USA zeigen, dass dadurch die Bezugsdauer von Unterstützungsleistungen um bis zu 6% reduziert werden konnte. Ein mögliches Problem sind Mitnahmeeffekte durch Arbeitssuchende bzw. Job-Wechsler. Diese haben einen Anreiz sich arbeitslos zu melden, obwohl sie auch ohne die Arbeitslosenmeldung schnell einen Job finden könnten, was einen expansiven Effekt auf die Anzahl der Transferempfänger haben könnte.

Die **Förderung von Unternehmensgründungen durch Arbeitslose** besteht meist aus einem Zuschuss, der statt der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung für einen bestimmten Zeitraum nach der Unternehmensgründung gewährt wird. Die internationalen Evaluationsstudien kommen zu relativ eindeutigen Ergebnissen. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (in unselbständiger oder selbständiger Beschäftigung) der Geförderten ist nach einigen Monaten im Vergleich zu den Nichtgeförderten höher. Die Überlebenswahrscheinlichkeit des gegründeten Unternehmens ist bei geförderten Arbeitslosen höher als bei nichtgeförderten arbeitslosen Unternehmensgründern. Dies gilt wahrscheinlich vor allem dann, wenn die Förderung mit Beratung und gewissen Qualifizierungsmaßnahmen verbunden ist. Durch die geförderten Unternehmensgründungen werden Arbeitsplätze geschaffen. Ob und inwieweit es sich dabei um zusätzliche Beschäftigung handelt, kann auf Basis vorliegender empirischer Studien nicht bewertet werden. In zwei Studien werden Verdrängungseffekte ausgewiesen, die zwischen 30 und 50 % liegen. Die Mitnahmeeffekte liegen bei den wenigen Studien, die dies untersuchen, bei 20 bis zu 70%. Allgemein kann festgestellt werden, dass diese Maßnahme nur für einen kleinen Anteil der Arbeitslosen effektiv ist. Dabei handelt es sich im Allgemeinen um Personen mit geringen Risikomerkmale, nämlich relativ gut qualifizierte Männer mittleren Alters mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer. Die Maßnahmen können aufgrund der engen Zielgruppe und den zu erwartenden Verdrängungseffekten als Folge von Wettbewerbsverzerrungen nur in geringem Umfang durchgeführt werden.

## **Mikroökonomische Evaluation einzelner Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland**

Die für Deutschland vorliegenden mikroökonomischen Evaluationsstudien ermitteln die Effekte von **Arbeitslosengeld (ALG)** und **Arbeitslosenhilfe (ALH)** auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und damit auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Außerdem werden in einer Studie auch die Effekte auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung analysiert. Einige der Studien machen sich die Variationen zu Nutze, die sich aus rechtlichen Änderungen in den achtziger Jahren ergeben haben. Diese bestanden aus einer Kürzung der Einkommensersatzquote und einer Verlängerung der Anspruchsberechtigung auf ALG und ALH insbesondere für ältere Arbeitslose.

Es ergeben sich für Männer und Frauen geringe oder keine Effekte einer Veränderung der Einkommensersatzquote im ALG sowie ALH auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Auch lässt sich kein Effekt der Höhe der Einkommensersatzquote auf den Zugang in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung nachweisen. Mittels einer Senkung der Einkommensersatzquote wird sich demnach weder ein nennenswerter Effekt auf die Langzeit- noch auf die Kurzzeitarbeitslosigkeit ergeben. Hingegen reduziert eine Verlängerung der Anspruchsberechtigung auf ALG die Abgangsrate in Beschäftigung von Männern. Dies gilt vor allem für die Empfänger, die keinen Anspruch auf Anschluss-ALH haben. Für diese ist der starke Anstieg der Abgangsrate in Beschäftigung kurz vor dem Auslaufen des ALG-Anspruchs charakteristisch. Die Verlängerung der Anspruchsberechtigung und deren sukzessive Ausdehnung auf jüngere Personengruppen beim ALG durch die rechtlichen Änderungen der achtziger Jahre haben die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der Männer erhöht und damit zur Steigerung der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen. Die dadurch bei den Männern induzierte niedrigere Suchintensität bis kurz vor dem Auslaufen des Anspruch, lässt sich als Mitnahmeeffekt interpretieren. Auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung haben sich für Männer ab einem Alter von 54 Jahren durch die Verlängerung der Anspruchsdauer auf ALG deutlich erhöht. Dies weist darauf hin, dass diese Regelung als vorgezogener Ruhestand benutzt wurde.

Für Frauen senkt die Verlängerung der Anspruchsberechtigung auf ALG die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in die Nichterwerbstätigkeit. Dies lässt sich als Mitnahmeeffekt interpretieren. Da allerdings die Abgangsraten der Frauen in die Nichterwerbstätigkeit sehr gering sind, dürften sich durch die Variationen der Anspruchsberechtigungsdauer nur sehr geringe Effekte auf die Arbeitslosigkeitsdauer ergeben. Die durch das Arbeitsförderungsreformgesetz 1997 eingeführte Erhöhung des Mindestalters für den langfristigen Bezug von ALG dürfte nach der vorliegenden empirischen Evidenz zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeitsdauer von Männern ab 42 Jahren beitragen.

Die meisten mikroökonomischen Studien zur **geförderten beruflichen Weiterbildung (FbW)** stellen entweder keinen signifikant positiven oder kurzfristig sogar negative Beschäftigungseffekte aufgrund einer Teilnahme fest. Eine Studie des ZEW stellt für die Zeit zwischen Mitte 1992 und 1994 bei den Männern leicht und bei den Frauen deutlich

positive Effekte von FbW in Ostdeutschland fest. Hingegen waren unmittelbar nach der Vereinigung die Beschäftigungseffekte sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern negativ. Die Effekte unterscheiden sich etwas zwischen inner- und außerbetrieblich durchgeführter FbW, letztere weisen tendenziell eher positive Beschäftigungseffekte auf.

Auch für Westdeutschland finden die meisten mikroökonomischen Studien auf der Basis des SOEP im Durchschnitt keine oder sogar negative Beschäftigungseffekte. Nur eine Studie findet positive Effekte. Außerdem finden die Studien eher positive Effekte für innerbetriebliche FbW und für kürzere als für längere Dauern der Maßnahmen. Die Aussagekraft all dieser Studien ist aufgrund der Datenlage für Deutschland allerdings sehr beschränkt. In der Regel können die Effekte nicht nach den einzelnen Personengruppen und nach Art der Weiterbildungsmaßnahme differenziert werden. Daher ist auch keine Aussage darüber möglich, durch welche konkreten Änderungen in der Struktur der Kurse deren Effektivität verbessert werden könnte.

Mikroökonomische Evaluationsstudien zu **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** liegen nur in geringer Anzahl und nur für Ostdeutschland vor. Die beiden mikroökonomischen Studien des ZEW zeigen durchgängig negative Effekte auf die Wiedereingliederung von ABM-Teilnehmern in reguläre Beschäftigung. Außerdem bestätigt sich die oben gemachte Aussage, dass in Ostdeutschland Anfang der neunziger Jahre kaum eine Zielgruppenorientierung stattgefunden hat. Zwei neuere Studien für Sachsen-Anhalt finden längerfristig leicht positive Beschäftigungseffekte. Allgemein hängen die geschätzten Beschäftigungseffekte aber sehr stark von der Evaluationsmethode ab. Außerdem wird in den meisten Studien die in einer ABM verbrachte Zeit nicht berücksichtigt. Die Bewertung der Effektivität dieser Maßnahme ist daher auch bezüglich der Teilnehmer stark eingeschränkt.

Aufgrund der Datenlage sind bisher keine Aussagen zur Effektivität des **Sofortprogramms der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit** möglich. Auch die Angaben, die sich aus der bisherigen Begleitforschung des IAB ergeben eignen sich aufgrund der noch fehlenden Kontrollgruppe nicht zu einer fundierten Evaluation. Es sind aber aufbauend auf internationalen Erfahrungen und einer Evaluationsstudie zur geförderten beruflichen Ausbildung in Sachsen-Anhalt erste Einschätzungen möglich.

Bezüglich der Teilnehmerstruktur zeigt sich, dass ausländische Jugendliche unterrepräsentiert sind. Personen mit (Fach-) Hochschulreife sind mit einem Anteil von 7 % vertreten. Aus den internationalen Erfahrungen ist von der Aufnahme von Personen mit höherem Bildungsabschluss dringend abzuraten. Es ist nicht nur zu befürchten, dass die Maßnahmen für diese Jugendlichen ineffektiv sind, sondern dass sich sogar die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer dadurch langfristig verschlechtert, da von der Teilnahme ein negatives Signal für private Arbeitgeber ausgehen dürfte. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass es insbesondere bei den Lohnkostenzuschüssen (Art. 8) und der Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen (Art. 2) zu „cream skimming“, d.h. einer Positivselektion zugunsten der Personen mit hohen Schulabschlüssen, durch die privaten Arbeitgeber kommt. Dies kann die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation der

Personen mit niedrigerem Schulabschluss weiter schmälern und außerdem zu Mitnahmeeffekten durch die Arbeitgeber führen.

Erfahrungen aus geförderter beruflicher Erstausbildung in Deutschland liegen aus einer Evaluationsstudie für Sachsen-Anhalt vor. Danach es kam nicht nur zu Mitnahmeeffekten durch Unternehmen, sondern zu einer „Förderfalle“. Durch eine verstärkte staatliche Förderung sind kaum mehr positive Effekte auf die Anzahl der Ausbildungsstellen zu erwarten. Gleichzeitig ist aber bei der Verminderung der Förderung mit einem Einbruch der Ausbildungsbereitschaft der privaten Wirtschaft zu rechnen. Die außerbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen schmälern den Anreiz privater Unternehmen, in betriebliche Ausbildung zu investieren. Außerdem zeigt sich, dass die Berufsstruktur der Auszubildenden bezüglich der aktuellen und zu erwartenden zukünftigen Arbeitsnachfrage inadäquat ist. Die geförderte berufliche Ausbildung findet gerade in den Bereichen statt, in denen in Zukunft nur mit einem sehr begrenzten Bedarf zu rechnen ist und in denen die Nettokosten für die Betriebe möglichst gering sind oder sogar Nettoerträge bringen. Dies führte dazu, dass im Jahr 1997 in Sachsen-Anhalt fast jeder dritte Lehrling in einem Bauberuf ausgebildet wurde.

Die Ergebnisse dieser Studie deuten darauf hin, dass massive Förderung von betrieblicher Ausbildung nicht nur zur Verschwendung öffentlicher Mittel, Verdrängung nicht-geförderter Ausbildung und Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen führen kann, sondern auch zu langfristiger mismatch-Arbeitslosigkeit aufgrund von qualifikatorischer Profildiskrepanz zwischen Arbeitsangebot und –nachfrage. Daher sind einige der zum 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Änderungen der Richtlinien zum Sofortprogramm zu begrüßen.

Eine Form von Leiharbeitsfirmen mit dem expliziten Ziel der Wiedereingliederung der Leiharbeitnehmer sind sogenannte **gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften (gAÜ)**. Bei den Leiharbeitnehmern handelt es sich um ehemals Arbeitslose. Die grundsätzliche Zielsetzung der Arbeitnehmerüberlassung geht in zwei Richtungen. Zum einen sollen Arbeitslose – insbesondere die Problemgruppen des Arbeitsmarktes – durch den Verleih an einen Betrieb wieder an Arbeit herangeführt werden. Zum anderen soll der Anreiz der Unternehmen gestärkt werden, offene Stellen auch mit Problemgruppen – wenn auch zunächst nur temporär – zu besetzen. Die Möglichkeit, risikolos und jederzeit reversibel Arbeitnehmer aus dieser Personengruppe zu beschäftigen, führt dazu, dass sich die Unternehmen kostengünstig ein Bild über die tatsächliche Produktivität der Personen machen können und die Arbeitnehmer die Chance haben, sich während der Zeit betriebspezifisches Humankapital anzueignen. Beides kann zu einer Erhöhung der Wiedereingliederungschance der Leiharbeiter in den ersten Arbeitsmarkt – entweder im entleihenden oder auch anderen Unternehmen – führen.

Eine vom ZEW durchgeführte Evaluation von gAÜ in Rheinland-Pfalz zeigt, dass mit diesem Instrument der „experimentellen Arbeitsmarktpolitik“ die Wiedereingliederungsquote für Teilnehmer erhöht werden konnte. Die Teilnehmerstruktur zeigt eine strenge Zielgruppenorientierung. Die fiskalischen Kosten sind vergleichsweise gering. Aus den Ergebnissen lässt sich schließen, dass gAÜ als Instrument der AAMP zumindest

kurzfristig und in dem hier vorliegenden Umfang effektiv ist. Ob und inwieweit Substitutions- und Verdrängungseffekte einen Teil dieses Erfolges indirekt wieder konterkarieren, kann mittels der vorliegenden mikroökonomischen, Studie zwar nicht bewertet werden. Aufgrund des geringen Umfangs, den diese Programme bisher haben, sind derartige Effekte aber unwahrscheinlich.

Bezüglich des **Überbrückungsgelds zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit** bestätigen die Ergebnisse zweier ZEW-Studie die internationalen Erfahrungen. In West- und Ostdeutschland zeigt sich, dass die Überlebenswahrscheinlichkeit und die induzierten Beschäftigungseffekte der geförderten Unternehmensgründungen aus Arbeitslosigkeit denen der nichtgeförderten Unternehmensgründungen entsprechen. Darüber hinaus wird ein Unternehmensgründer mit niedrigerer Wahrscheinlichkeit wieder arbeitslos als eine Person, die eine abhängige Erwerbstätigkeit aufnimmt und sonst die gleichen arbeitsmarktrelevanten Charakteristika aufweist. Es wird gezeigt, dass die rechtlichen Änderungen der Förderbedingungen für Überbrückungsgeld Einfluss auf die Beschäftigungsstabilität der Existenzgründer hatten. Daraus lässt sich ableiten, dass die Reform des Überbrückungsgeldes 1994, die sowohl bezüglich Förderhöhe und –dauer als auch der Zielgruppeneingrenzung zu einer großzügigeren Handhabung geführt hat, positiv zu beurteilen ist. Mitnahmeeffekte werden recht unterschiedlich auf 10% bis 50% quantifiziert. Da die institutionelle Ausgestaltung zusätzlich zu den Anreizen führt das Überbrückungsgeld als sechsmonatige Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs zu nutzen ohne ernsthaft eine Unternehmen gründen zu wollen, würden wir die Mitnahmeeffekte eher bei über 50% veranschlagen. Verdrängungseffekte konnten nicht nachgewiesen werden. Diese werden allerdings nur von einer Studie explizit analysiert, deren Aussagekraft bezüglich dieses Effekts als eingeschränkt bezeichnet werden kann. Bei noch stärkerer Ausdehnung des Überbrückungsgeldes sind Verdrängungseffekte auf ungeförderte Unternehmensgründungen und reguläre Beschäftigung wahrscheinlich. Das Überbrückungsgeld kann in seiner momentanen Ausgestaltung – unter Berücksichtigung der vergleichsweise niedrigen fiskalischen Kosten von durchschnittlich 2.860 DM pro Geförderten und Monat – als effiziente Maßnahme zum Abbau der Arbeitslosigkeit ausgewählter Personengruppen bezeichnet werden. Trotzdem sind Reformschritte, die versuchen Mitnahmeeffekte zu minimieren, notwendig.

### **Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten arbeitsmarktpolitischer Reformvorschläge**

Maßnahmen zur **Senkung der Lebensarbeitszeit** streben über eine Verringerung der Erwerbsquote eine Umverteilung der Arbeit zugunsten von Arbeitslosen an. Eine Steigerung der Beschäftigtenzahl einer Volkswirtschaft kann damit auf keinen Fall erreicht werden, da nur eine Umverteilung von Arbeit erfolgt. International zeigt sich, dass Länder mit sinkender Arbeitslosigkeit tendenziell eine steigende Erwerbsbeteiligung aufweisen und umgekehrt.

Der Reformvorschlag „**Rente mit 60**“ der IG Metall wurde in einer neuen ZEW-Studie auf seine Beschäftigungseffekte und fiskalischen Kosten untersucht. Dabei wird angenommen die Reform sei zum 1.1.2000 in Kraft getreten, die Maßnahme sei auf fünf Jahre befristet und der Tariffond würde hälftig durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert.

Der ermittelte Finanzbedarf bei einem gesamtwirtschaftlichen Tariffond beträgt über einen Zeitraum von 5 Jahren je nach den Annahmen über die zu erwartenden Änderungen beim Rentenzugang wegen Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit zwischen 60 und 86 Mrd. DM. Dies entspricht durchschnittlich zwischen 0,8 und 1,16% der jährlichen Lohnsumme.

Für die Ermittlung der Beschäftigungseffekte ist die Wiederbesetzungsquote relevant. Die Wiederbesetzungsquote gibt den Anteil der frei gewordenen Stellen, der im gleichen Jahr wiederbesetzt wird an. Dabei müssen auch die Auswirkungen der Arbeitskostensteigerung aufgrund der Finanzierung des Tariffonds auf die Arbeitsnachfrage berücksichtigt werden. Die Wiederbesetzungsquote liegt nach der ZEW-Studie nur bei 10 bis 20%. Im Durchschnitt würden daher in der Gesamtwirtschaft über einen Zeitraum von 10 Jahren nur 10.000 bis 50.000 der durch die Rente mit 60 frei werdenden Stellen wieder besetzt werden. Da diesen erhebliche Kosten gegenüber stehen, ist die Rente mit 60 kein geeignetes Instrument der Arbeitsmarktpolitik.

**Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber** lassen sich generell durch die Dimensionen „Zielgruppe“, „Voraussetzungen an Arbeitgeber“, „Förderumfang“ und „Förderdauer“ beschreiben und unterscheiden. Die bisher in Deutschland gewährten Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber (SAM OfW, Eingliederungszuschüsse, BHI) sind für spezielle Zielgruppen konzipiert (Ältere, Langzeitarbeitslose) und sehen eine begrenzter Förderdauer vor. Dies impliziert einen begrenzten Umfang der Maßnahmen.

Die drei analysierten Reformvorschläge zu Lohnsubventionen an Arbeitgeber im Niedriglohnbereich für Deutschland zeichnen sich dadurch aus, dass die Förderdauer unbegrenzt ist und die Förderung nicht auf eine bestimmte Zielgruppe eingeschränkt wird. Das einzige Kriterium für die Gewährung der Subvention ist das niedrige Arbeitseinkommen, wobei der Umfang der Subventionierung mit steigender Entlohnung relativ sinkt. Die ermittelten Beschäftigungseffekte und fiskalischen Nettokosten solcher Reformvorschläge hängen entscheidend von den geschätzten bzw. unterstellten Reallohnelastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage ab. Diese determinieren die Reaktion der Arbeitsnachfrage der Unternehmen, des Arbeitsangebots der Haushalte sowie der Löhne auf die Einführung der Subvention.

Zwei Studien kommen zu sehr pessimistischen Einschätzungen bezüglich der Beschäftigungseffekte und der fiskalischen Nettokosten solcher Reformvorschläge. Beispielsweise ermittelt die Analyse des ZEW eine Erhöhung der Beschäftigung von 55.000 bis 100.000 Personen, der jährliche Nettokosten von circa 7 Mrd. DM gegenüber stünden.

Die dritte Studie kommt zu sehr optimistischen Ergebnissen bezüglich Beschäftigung und Nettokosten. Allerdings basiert diese auf unrealistischen Annahmen bezüglich des

Arbeitsangebots. Es wird ein vollkommen elastisches Arbeitsangebot und damit fixierte Löhne in diesem Segment unterstellt. Damit wird aber gerade die Anreizproblematik bezüglich der Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit ausgeblendet, die den ursprünglichen Anlass für Vorschläge zu Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich darstellt.

In Deutschland existieren schon bisher implizite **lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich** durch die nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld sowie der Arbeitslosenhilfe. Im Jahr 1995 waren allerdings im gesamten Bundesgebiet nur ca. 2,3 % der ALG- und unter 2 % der ALH-Empfänger regelmäßig oder unregelmäßig erwerbstätig. Der Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger lag im Jahr 1995 bei circa 10%. Diese Zahlen zeigen, dass die rechtlichen Regelungen offenbar nicht besonders hohe Anreize zur Arbeitsaufnahme der jeweiligen arbeitslosen Leistungsempfänger boten.

In einer Studie des ZEW werden die Arbeitsangebotseffekte von verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe simuliert und die damit verbundenen Beschäftigungseffekte abgeschätzt. Es ergeben sich aufgrund der geschätzten geringen Arbeitsangebotselastizitäten nur sehr geringe Beschäftigungseffekte und nur geringe fiskalische Kosten. Auch andere Studien die verschiedenen Reformvorschläge, wie beispielsweise den einer „negativen Einkommensteuer“ oder des „Kombilohns“ (Vorschlag der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber) beinhalten, kommen zu eher bescheidenen Beschäftigungseffekten aber auch geringen fiskalischen Kosten. Diese Ergebnisse entsprechen den oben erwähnten Erfahrungen aus den USA und Großbritannien.

### **Aggregierte Wirkungsanalysen auf international vergleichender Ebene**

Wie oben dargestellt wurde, haben Maßnahmen der AAMP auch Auswirkungen auf die Nichtteilnehmer. Wenn ausschließlich Substitutionseffekte vorliegen, führt AAMP nur zu einer Umverteilung von Arbeitsmarktchancen zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern ohne positiven Nettobeschäftigungseffekt. Darüber hinaus ist immer dann, wenn Maßnahmen der AAMP ein größeren Umfang bezüglich Teilnehmerzahlen und Ausgaben annehmen, davon auszugehen, dass sie auch noch eine Vielzahl möglicher makroökonomischer Verdrängungseffekte haben, beispielsweise über die mit den Finanzierung der Maßnahmen verbundenen Kosteneffekte. Eine Vernachlässigung dieser Effekte führt tendenziell zu einer Unterschätzung der Kosten bzw. einer Überschätzung der Nutzen der Maßnahmen.

Analysiert werden auf der international vergleichenden Ebene die Effekte vom AAMP und PAMP auf Beschäftigung, Arbeitslosenquote und/oder das Lohnniveau. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch umstritten, ob AAMP eher gesamtwirtschaftlich loohnerhöhend oder -mäßigend wirkt. Wenn ersteres zutrifft, dann lässt sich dies dadurch erklären, dass aus Sicht der Gewerkschaften die AAMP den durch zu hohe Lohnabschlüsse induzierten Beschäftigungsabbau als weniger gravierend erscheinen lässt, so

dass die Anreize für Lohnzurückhaltung geschwächt werden. Andere Hypothesen betonen dagegen den lohnmäßigen Effekt der AAMP, da die Investition in Humankapital den Wettbewerb zwischen Arbeitslosen (Outsidern) und Beschäftigten (Insidern) stärken und somit tendenziell lohnmäßig wirken würde. Falls AAMP lohnerhöhend wirkt, werden die auf mikroökonomischer Ebene ermittelten positiven Effekte mittel- bis langfristig durch den reallohninduzierten Beschäftigungsabbau konterkariert.

Die international vergleichenden Studien weisen alle die Schwäche auf, dass nicht genau zwischen verschiedenen Maßnahmetypen und schon gar nicht deren spezifischer Ausgestaltung differenziert werden kann, so dass die abgeleiteten Aussagen relativ allgemein bleiben.

Die meisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Einkommensersatzquote in der Arbeitslosenversicherung einen negativen Effekt auf die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung bzw. einen expansiven Effekt auf die Arbeitslosenquote hat. Eine Studie ermittelt, dass die Höhe der Einkommensersatzquote eher expansiv auf die Kurzarbeitslosigkeit wirkt, während die Dauer der Anspruchsberechtigung die Langzeitarbeitslosigkeit erhöht. Letzteres deckt sich mit den Ergebnissen der mikroökonomischen Evaluation der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland.

Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Ausgaben für AAMP die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung erhöhen. Andere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass AAMP die Arbeitslosenquote und die Quote der Langzeitarbeitslosen senkt. Aber gerade diese Ergebnisse sind mit größter Vorsicht zu interpretieren, da immer die Gefahr besteht, dass nur der „bookkeeping“-Effekt der AAMP gemessen wird. Teilnehmer an Maßnahmen der AAMP sind nicht als Arbeitslose registriert, so dass eine Erhöhung der AAMP rein statistisch die Arbeitslosigkeit reduziert, ohne sich dadurch die regulärer Beschäftigung erhöht.

Die geschätzten Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau sind in allen vorliegenden Studien statistisch insignifikant.

## **Aggregierte Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Deutschland**

Für **Westdeutschland** zeigen zwei Studien, dass ABM am effektivsten bezüglich des Abbaus der Arbeitslosigkeit ist. Aus methodischen Gründen ist dieses Ergebnis aber mit einer gewissen Skepsis zu betrachten.

Eine neuere Studie auf Basis von Arbeitsamtsbezirken in Westdeutschland kommt zu einem eher gegenteiligen Ergebnis. Danach ist FbW beim Abbau von Arbeitslosigkeit über 6 Monaten am effektivsten, während Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber (Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) am wirkungsvollsten beim Abbau sehr langer Arbeitslosigkeit von 24 Monaten ist. Für ABM ergeben sich dagegen keinerlei signifikante Effekte. Bezüglich der Dauer der Maßnahmen zeigt sich, dass eher kurze FbW-Maßnahmen und eher langfristige Förderung mittels Lohnkostensubventionen effektiv sind. Arbeitsämter, die ihre AAMP gemäß

regionaler Bedürfnisse ausgestalten, haben mehr Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Für **Ostdeutschland** untersucht eine Studie die Effekte von FbW auf das aggregierte Lohnniveau. Es ergibt sich ein signifikant negativer Effekt, d.h. FbW-Maßnahmen in Ostdeutschland reduzieren das aggregierte Lohnniveau und könnten damit indirekt positive Beschäftigungseffekte haben.

Bezüglich der Effekte von FbW auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ermittelt eine Studie des ZEW für Ostdeutschland, dass diese nur sehr kurzfristig leicht positiv sind, aber schon nach zwölf Monaten wird dieser Effekt weitgehend abgebaut. Insgesamt zeigt sich wenig Evidenz dafür, dass FbW-Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen konnten.

Im Rahmen des Gutachtens führte das ZEW eine eigene **aggregierte Wirkungsanalyse** für **ABM**, **SAM** sowie **FbW**-Maßnahmen getrennt für West- und Ostdeutschland mit monatlichen Daten auf Basis von Arbeitsamtsbezirken durch. In einer ersten Schätzung werden die monatlichen Abgänge aus der registrierten Arbeitslosigkeit durch den Bestand an offenen Stellen sowie die Arbeitslosen des Vormonats erklärt. Als zusätzliche erklärende Variablen werden die Teilnehmerbestände an ABM, SAM und FbW aufgenommen. Diese gehen allerdings mit einer Verzögerung von einem bis zu zwölf Monaten ein, um den reinen „book-keeping“-Effekt zu vermeiden.

In einer zweiten Schätzung werden die selben Variablen zur Erklärung der Zugänge in die registrierte Arbeitslosigkeit herangezogen. Die Schätzung der Effekte der AAMP sowohl auf die Abgänge aus als auch auf die Zugänge in AL erlaubt es, den Nettoeffekt einer Maßnahme auf den Arbeitslosenbestand zu ermitteln. Dadurch wird die Existenz potenzieller Substitutions- und Verdrängungseffekte explizit berücksichtigt.

Der Untersuchungszeitraum von Januar 1990 bis November 1999 für West- und Januar 1993 bis Oktober 1999 für Ostdeutschland wird zusätzlich in zwei Subperioden eingeteilt.

Für Ostdeutschland zeigen die Schätzungen, dass eine Ausweitung von FbW-Maßnahmen kurzfristig (innerhalb von 3 Monaten) die Arbeitslosigkeit senkt. Kurzfristig wirken sowohl ABM als auch SAM arbeitslosigkeitserhöhend. In langfristiger Betrachtung (12 Monate) zeigt sich, dass eine Ausweitung von ABM und FbW zu einem starken Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit führt. Eine Erhöhung des Teilnehmerbestandes an SAM scheint langfristig zu einer sehr geringen Reduktion der Arbeitslosigkeit zu führen. Möglicherweise lässt sich die vergleichsweise positive Effektivität von SAM damit erklären, dass in den Teilnehmerzahlen für SAM ab April 1997 auch die Teilnehmerbestände von SAM OfW enthalten sind.

Hinter diesen Nettoeffekten stehen unterschiedliche Veränderungen der Stromgrößen. So ist der ermittelte expansive Effekt von FbW-Maßnahmen auf den Arbeitslosenbestand vor allem auf die erhöhten Zugänge in Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Dagegen scheinen FbW-Maßnahmen in Ostdeutschland die Abgänge aus Arbeitslosigkeit tendenziell zu erhöhen. Eine mögliche Erklärung für den Effekt von FbW auf die Zugänge in

Arbeitslosigkeit besteht darin, dass ein erheblicher Teil der Teilnehmer nach Beendigung der Maßnahme wieder arbeitslos ist. Allerdings lässt sich der expansive Effekt von FbW auf die Zugänge auch in Arbeitslosigkeit auch damit erklären, dass diese Maßnahme vor allem von Berufsrückkehrern genutzt wird, die sich vor der Teilnahme arbeitslos melden. Dieser Arbeitsangebotseffekt von FbW wäre positiv zu werten, da zum einen Berufsrückkehrer eine explizite Zielgruppe der AAMP und zum anderen eine Erhöhung des Arbeitsangebots längerfristig eine lohndämpfende Wirkung haben dürfte, was zu positiven Beschäftigungseffekt führen würde. Sowohl für Ost- als auch Westdeutschland zeigt sich das bemerkenswerte Ergebnis, dass der Effekt von FbW-Maßnahmen in der zweiten Untersuchungsperiode geringer ist. Möglicherweise lässt sich dies dadurch erklären, dass FbW-Teilnehmer seit 1998 keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld erwerben, so dass diese einen verstärkten Anreiz haben, direkt im Anschluss an die Maßnahme eine Beschäftigung aufzunehmen.

Für Westdeutschland sind die geschätzten Effekte insgesamt sehr viel geringer. Hier führen alle drei Maßnahmen im gesamten Untersuchungszeitraum langfristig zu einer leichten Erhöhung der Arbeitslosigkeit, wobei FbW zu dem stärksten Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit führte. FbW-Maßnahmen können zwar in der zweiten Subperiode die Zugänge in die Arbeitslosigkeit reduzieren, dafür ergibt sich allerdings ein stark negativer Effekt auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, so dass der Nettoeffekt die Arbeitslosigkeit stärker erhöht als in der ersten Periode.

Insgesamt interpretieren wir die Ergebnisse der aggregierten Wirkungsanalyse zwar als weiteres Indiz für die geringe oder fehlende Effektivität der betrachteten Maßnahmen, der Vergleich der einzelnen Instrumente untereinander sollte aber wegen der unterschiedlichen Laufzeiten nur mit Vorsicht vorgenommen werden.

## **Handlungsempfehlungen für eine effizientere Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik**

Die internationalen, aber auch die deutschen Erfahrungen belegen, dass mittels aktiver Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit nicht entscheidend reduziert werden kann. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann nur ergänzend die Wiedereingliederungsaussichten bestimmter Personengruppen fördern.

Bezüglich der **Beratungs- und Vermittlungstätigkeit** der Arbeitsämter legen unsere Analysen die folgenden Handlungsempfehlungen nahe. Wichtig erscheint die „Verzahnung“ der drei „Kernkompetenzen“ der Arbeitsämter:

- Information, Beratung und Stellenvermittlung,
- Gewährung von Unterstützungsleistung und
- Weitervermittlung der Arbeitslosen an Maßnahmen der AAMP.

Diese Zuständigkeiten sollten für jeweils eine Gruppe von Arbeitssuchenden bei einem Arbeitsberater liegen. Dadurch können Arbeitsbereitschaft und Eigenbemühungen der Arbeitslosen gefördert, beobachtet, aber auch sanktioniert werden.

Wenn sich eine Person erstmals arbeitslos meldet, sollten zunächst mit Hilfe von „Profiling“-Methoden die individuellen Wiederbeschäftigungschancen und damit das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit ermittelt werden. Darauf aufbauend lässt sich detailliert festlegen, zu welchem Zeitpunkt welche Maßnahme für die Wiedereingliederung der Person sinnvoll ist. Für einige Arbeitslose wird sich dabei zeigen, dass sie keiner intensiven Beratung und Vermittlung oder Maßnahme der AAMP bedürfen. Für andere Arbeitslose mit einer Kumulation von Risikomerkmale für Langzeitarbeitslosigkeit erscheint schon nach kurzer Arbeitslosigkeitsdauer die Teilnahme an einer Maßnahme sinnvoll. Mittels „Profiling“ kann man demnach versuchen, dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig entgegenzuwirken. Außerdem kann verhindert werden, dass es zu Mitnahmeeffekten durch Personen kommt, die gute Wiederbeschäftigungschancen haben. Darüber hinaus kann es dazu beitragen, für Arbeitslose eine „passende“ Maßnahme der AAMP zu identifizieren. Insgesamt könnte durch „Profiling“ demnach die Effizienz der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter erhöht werden.

Daraus folgt auch, dass Langzeitarbeitslosigkeit niemals das einzige oder dominierende Auswahlkriterium für die Zulassung zu einer bestimmten Maßnahme darstellen sollte. Es sollten auch Arbeitslose, bei denen aufgrund individueller Charakteristika festgestellt wird, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos werden, schon nach kürzerer Arbeitslosigkeitsdauer eine Zugangsmöglichkeit zu den Maßnahmen erhalten. Gleichzeitig könnte dadurch der potenzielle Anreiz für Arbeitslose beseitigt werden, die Arbeitslosigkeit bewusst zu verlängern, um an einer Maßnahme teilnehmen zu können.

Durch eine obligatorische Teilnahme an einer kurzen Maßnahme, beispielsweise einem Bewerbungstraining, nach einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer kann die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen geprüft werden. Dies kann nach US-amerikanischen und dänischen Erfahrungen zu erhöhten Abgängen in Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit führen und damit die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung bzw. die Dauer der Arbeitslosigkeit reduzieren. Ein solcher Test auf Arbeitsbereitschaft sollte spätestens bei Auslaufen des Anspruchs auf ALG vor dem Bezug von Anschluss-ALH durchgeführt werden. Die empirische Analyse zu den Anreizeffekten der Arbeitslosenversicherung hat für westdeutsche Männer ergeben, dass die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zum Ende des Anspruchs auf ALG für die Empfänger ansteigt, die danach keinen Anspruch auf Anschluss-ALH haben. Dieser Anstieg ist für die Personen, die noch Anspruch auf Anschluss-ALH haben, sehr viel geringer.

Aufgrund der für Deutschland und andere Länder ermittelten geringen oder teilweise sogar negativen Effekte von **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** auf die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer sowie der negativen indirekten Effekten auf reguläre Beschäftigung sollte diese Maßnahme in ihrem Umfang eingeschränkt werden. Zu berücksichtigen sind dabei auch die vergleichsweise hohen fiskalischen Bruttokosten von ABM.

Die möglichen Gründe für die Ineffektivität von ABM bezüglich der individuellen Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer sind vielseitig. Zum einen könnte eine

Teilnahme an ABM gerade bei relativ Hochqualifizierten ein negatives Signal für potenzielle Arbeitgeber darstellen, die die Teilnahme als Indikator für die geringe Produktivität der Arbeitslosen werten. Zum anderen sind die meisten ABM nicht mit einer expliziten Qualifizierung der Teilnehmer verbunden. Ein etwaiger Aufbau von Humankapital erfolgt demnach nur über das Aneignen spezieller Fähigkeiten und Kenntnisse, die mit den Tätigkeiten in ABM verbunden sind. Das Zusätzlichkeitskriterium bezüglich der durch ABM durchzuführenden Arbeiten impliziert, dass es sich dabei für die Teilnehmer um Tätigkeiten mit geringer Produktivität und geringem Bezug zu regulärer Beschäftigung handelt. Es erscheint plausibel, dass die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nach Personen mit diesen Fähigkeiten und Kenntnissen gering ist, da sich letztere gerade dadurch auszeichnen, dass sie für Arbeiten benötigt werden, die im Allgemeinen nicht durch die Unternehmen durchgeführt werden. Demnach besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen dem Zusätzlichkeitskriterium, das zur Vermeidung von Verdrängungseffekten notwendig erscheint, und dem Erfolg dieser Maßnahme im Sinne der Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung. Der Zielkonflikt kann nur dadurch etwas entschärft werden, dass die Teilnehmerzahlen reduziert werden und ausschließlich Personen mit sehr schlechten Arbeitsmarktchancen zugelassen werden. Nur diese Personen können dadurch unter Umständen Fähigkeiten aufbauen, die ihre Wiedereingliederungschancen in reguläre Beschäftigung verbessern.

Ein weiterer Grund für die geringe Wiederbeschäftigungsquote direkt im Anschluss an ABM, aber auch an geförderte berufliche Weiterbildung (FbW), ist der „Locking-in“-Effekt. Dieser ergibt sich daraus, dass Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern während der Maßnahme eine geringere Suchintensität aufweisen oder weniger Suchzeit zur Verfügung haben. Gerade für ABM müsste dies unserer Auffassung nach nicht sein, da Teilnehmer auch während der Laufzeit der Maßnahme Stellenangebote vom Arbeitsamt erhalten und von diesem abberufen werden können. Außerdem ist mit der vollständigen Teilnahme an ABM im Gegensatz zu geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen kein Abschluss verbunden, der als positives Signal an Arbeitgeber fungieren könnte. Eine Steigerung der Suchzeit könnte durch die Beschränkung der Arbeitszeit in ABM auf Halbtagsstellen erreicht werden. Damit ergäbe sich gleichzeitig eine Verringerung der Entlohnung. Normalerweise liegt diese über der Arbeitslosenunterstützung und dem bei Teilnahme an FbW gezahlten Unterhaltsgeld. In Ostdeutschland kann die Entlohnung in ABM auch bei einer inzwischen vorgeschriebenen Arbeitszeit von nur 80% der tariflichen Arbeitszeit über dem Lohn einer Vollzeitbeschäftigung in einer gering qualifizierten Tätigkeit im außertariflichen Bereich liegen.

Wahrscheinlich könnte im Allgemeinen eine Verringerung der Entlohnung in ABM ebenfalls den „Locking-in“-Effekt abschwächen. Dies wäre dadurch möglich, dass der Akzeptanzlohn der Teilnehmer sinkt, was gemäss der ökonomischen Suchtheorie die Aufnahme einer regulären Beschäftigung wahrscheinlicher machen würde. Allerdings lässt sich in einer Studie für Ostdeutschland kein signifikant negativer Einfluss der Einkommenseratzquote auf die Abgangsrate aus ABM in Beschäftigung nachweisen.

Weitere Möglichkeiten der Steigerung der Effektivität von ABM und einer Kostensenkung für die Bundesanstalt für Arbeit sehen wir in den folgenden Reformen: Der

„Locking-in“-Effekt kann zusätzlich dadurch reduziert werden, dass die Laufzeit der Maßnahmen sinkt. Je kürzer die Laufzeit der Maßnahmen ist, desto weniger Zeit geht den Teilnehmern für Arbeitssuche verloren. Gerade bei ABM und SAM scheint eine lange Laufzeit wenig sinnvoll, da durch die Teilnahme wahrscheinlich eher wenig Humankapital aufgebaut werden kann. Darüber hinaus befürworten wir die Abschaffung der Möglichkeit, durch die Teilnahme an ABM und SAM den Arbeitslosengeldanspruch zu erneuern. Dies wurde im Jahr 1998 für FbW-Maßnahmen eingeführt. Es gibt nach unserer Auffassung keinen Grund dafür, dies nicht auch für die anderen Maßnahmen der AAMP entsprechend zu ändern. Der Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung durch die Teilnahme an ABM führte darüber hinaus in der Vergangenheit dazu, dass Kommunen diese Maßnahme dazu genutzt haben, die Zahl ihrer Sozialhilfeempfänger zu reduzieren. So wurde berichtet, dass Kommunen Sozialhilfeempfänger an Träger von ABM mit der Auflage vermittelten, diese nicht vor Ablauf einer Teilnahmedauer von 360 Kalendertagen in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Hintergrund dafür ist, dass Teilnehmer nach dieser Frist Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, so dass die Kommunen im Falle erneuter Arbeitslosigkeit maximal einen gewissen Aufstockungsbetrag an Sozialhilfe zahlen müssen. Weiterhin gibt es etliche Beispiele dafür, dass sich Kommunen ihre Aufgaben über die Einrichtung von ABM-Stellen finanzieren lassen. Auch diese Fehlanreize, die nicht nur die Beitragszahler belasten, sondern auch den Trägern keinerlei Anlass geben, die Teilnehmer möglichst rasch in reguläre Beschäftigung zu integrieren, sollten durch entsprechende Regelungen beseitigt werden.

In den Monaten vor Beginn der ABM und FbW-Maßnahmen lässt sich bei den Teilnehmern ein Rückgang der Beschäftigungsquote im Vergleich zu den Nichtteilnehmern feststellen. Dies kann damit erklärt werden, dass die Arbeitslosen in Antizipation einer Teilnahme ihre Suchanstrengungen einschränken bzw. Stellenangebote nicht annehmen („Ashenfelter’s Dip“). Die sinkende Suchintensität vor Beginn der Maßnahme kann im Fall von ABM möglicherweise auch damit erklärt werden, dass im Normalfall eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit (6 Monate) als Kriterium für die Teilnahme an der Maßnahme erfüllt sein muss. Dies würde wiederum die oben getroffene Aussage bestätigen, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht das wichtigste Zielgruppenkriterium sein sollte. Bei Maßnahmen der AAMP sollten die Teilnahmekriterien so ausgestaltet sein, dass kein Anreiz zur Verlängerung der Arbeitslosigkeit geboten wird. Ein weiterer Grund für den Rückgang der Beschäftigungsquote schon vor der Teilnahme ist darin zu sehen, dass zwischen der Zulassung zu einer Maßnahme und dem tatsächlichen Beginn zu viel Zeit verstreicht. Demnach sollten alle Maßnahmen so ausgestaltet sein, dass ein Antritt möglichst jederzeit erfolgen kann. Dies ist bei ABM wahrscheinlich leichter zu realisieren als bei FbW-Maßnahmen.

Eine mögliche Alternative zu ABM sind **gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungen**, die laut dem Ergebnis einer ZEW-Studie gerade für Personen mit schlechten individuellen Wiederbeschäftigungschancen mit einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation verbunden sind. Darüber hinaus ist diese Maßnahme kostengünstiger als ABM. Aber auch dieses neue Instrument der AAMP kann bei einem großflächigen Einsatz mit

unerwünschten indirekten Effekten verbunden sein und reguläre Beschäftigung verdrängen oder zumindest gefährden. Dazu liegt allerdings bisher keine empirische Evidenz vor.

Auch bezüglich **geförderter beruflicher Weiterbildung (FbW)** ermitteln die für Deutschland durchgeführten Evaluationsstudien nur eine sehr geringe Effektivität. Zwar ergeben sich teilweise leicht positive Effekte auf die individuellen Wiederbeschäftigungschancen, allerdings sind die Ergebnisse alles andere als eindeutig. Die aggregierten Wirkungsanalysen des ZEW deuten aber darauf hin, dass der erhöhte Einsatz von FbW in Ostdeutschland längerfristig die Arbeitslosigkeit sogar steigert, in Westdeutschland scheint die expansive Wirkung auf die Arbeitslosigkeit weniger stark. Wie auch schon für ABM diskutiert, ergibt sich für die Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern ein deutlich negativer Beschäftigungseffekt im Anschluss an die FbW-Maßnahme, was sich unter anderem durch die geringe Suchintensität bzw. die geringe zur Verfügung stehende Suchzeit während der Maßnahme erklären lässt („Locking-in“-Effekt). Hier scheint dieses Problem allerdings systematisch zu sein. Im Gegensatz zu ABM ist die Teilnahme an FbW meist mit einem Abschluss verbunden, der als positives Signal für potenzielle Arbeitgeber fungieren soll. Aus diesem Grund erhalten Teilnehmer während der Laufzeit der Maßnahme keine Stellenangebote vom Arbeitsamt bzw. können nicht von diesem abberufen werden. Daraus ergäbe sich als möglich Handlungsempfehlung die Verkürzung der Laufzeit des Kurses. Allerdings müsste auch während der Laufzeit des Kurses eine Arbeitssuche mit späterer Arbeitsaufnahme möglich sein. Hierzu müssten die Anreize gesteigert werden.

Aus theoretischen Überlegungen und der Erfahrung von Praktikern ergibt sich, dass ein deutliches Signal an potenzielle Arbeitgeber bezüglich der angeeigneten Qualifikation der Teilnehmer wichtig ist. Als ein solches Signal können Zertifikate nach einer bestandenen Abschlussprüfung fungieren. In dem Zusammenhang sind die Arbeitsämter und die Träger von FbW-Maßnahmen aufgefordert, eine entsprechende Zusammenarbeit mit Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern zu suchen bzw. zu verstärken. Es scheint überlegenswert, dass die Kammern generell Abschlussprüfungen zumindest bei bestimmten FbW-Maßnahmen übernehmen. Von einer solchen Zusammenarbeit können sowohl die Arbeitgeber profitieren, die dadurch möglicherweise mehr Einfluss auf Lehrinhalte haben und so eventuellen Fachkräftemangel begegnen können, als auch die Teilnehmer, deren Eingliederungsaussichten dadurch gesteigert werden.

Eine weitere mögliche Erklärung für die sehr geringe Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Anschluss an FbW-Maßnahmen liegt darin, dass durch die Teilnahme die berufliche Mobilität der Arbeitssuchenden gesenkt wird, da sie sich auf die Stellenangebote konzentrieren, die ihrer erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechen. Hier besteht offenbar ein Zielkonflikt zwischen kurz- und langfristiger Effektivität der Maßnahme. Ob und inwieweit die geringe Effektivität von FbW auf einer falschen oder ungenügenden Qualifizierung der Teilnehmer beruht, kann auf Basis der vorliegenden empirischen Evidenz nicht beurteilt werden.

Das fehlende Wissen bezüglich der Wirkung von unterschiedlichen Kursen für verschiedene Personengruppen ergibt sich aus den Beschränkungen der zur Verfügung stehenden Individualdatensätze. Diese enthalten kaum Informationen zur Ausgestaltung der Maßnahmen. Das einzige verfügbare Merkmal ist die Dauer einer Maßnahme, und auch diese muss in der Regel auf der Basis retrospektiv erhobener Angaben abgeschätzt werden. Außerdem ist es aufgrund der geringen Fallzahlen in den verfügbaren Datensätzen für Deutschland unmöglich, Aussagen darüber abzuleiten, für welche Teilnehmergruppen welche Maßnahmen effektiv sind. Die Anzahl der in den Datensätzen identifizierten Teilnehmer beschränkt die Möglichkeit einer nach Zielgruppen der AAMP differenzierten Berechnung des Maßnahmeerfolgs erheblich. Beispielsweise sind getrennte Aussagen für Männer und Frauen oder ältere und jüngere Teilnehmer möglich. Eine Verknüpfung von Merkmalen, wie „ältere Frauen“ im Vergleich zu „jüngeren Frauen“, scheitert allerdings häufig an der zu geringen Anzahl von Beobachtungen. Dies führt meist dazu, dass nur der durchschnittliche Effekt einer Teilnahme für alle Personengruppen ausgewiesen werden kann. Dahinter verbergen sich aber unter Umständen sehr unterschiedliche Effekte für verschiedene Personengruppen. Demnach lassen sich aus den deutschen Datensätzen keinerlei Aussagen darüber ableiten, wie Kurse für bestimmte Personengruppen ausgestaltet sein sollten.

Seit der Einführung des SGB III 1998 führt eine Teilnahme an einer FbW-Maßnahme nicht zu einer Erneuerung des Arbeitslosengeldanspruchs. Dadurch wurde der Fehlanreiz beseitigt, dass die Teilnahme an diesen Maßnahmen nur erfolgt, um den Anspruch auf diese Transfers zu erhalten. Dieses Ergebnis ist im Lichte der internationalen Erfahrungen als positiv zu werten.

Der in einigen Studien ermittelte Rückgang der Beschäftigungsquote der Teilnehmer schon vor dem Beginn einer ABM oder FbW-Maßnahme lässt sich dadurch erklären, dass die Personen in Antizipation ihrer Teilnahme an der Maßnahme die Suchintensität reduzieren. Dem könnte im Fall von FbW mittels so genannter Qualifizierungsgutscheine entgegengewirkt werden. Deren Wert richtet sich nach den Risikomerkmale (Alter, Gesundheitszustand, Geschlecht) der jeweiligen Arbeitslosen. Die Dauer der Arbeitslosigkeit sollte dabei aus zwei Gründen kein Merkmal sein: zum einen, weil diese nach der vorliegenden empirischen Evidenz selbst keine negativen Auswirkungen auf die individuellen Wiederbeschäftigungschancen hat, zum anderen, da sich sonst der Anreiz ergäbe, die Arbeitslosigkeit zu verlängern. Der Kurs und der Träger der Weiterbildungsmaßnahme sind dann von dem Arbeitslosen unter gewissen Einschränkungen frei wählbar. Wenn der Wert des Gutscheins die Kosten des Kurses übersteigt, muss der Teilnehmer für die Differenz aufkommen. Gleichzeitig könnte dieser Gutschein mit gewissen Abschlägen als Wiederbeschäftigungsprämie für die Personen gelten, die statt an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen eher die intensive Suche nach einer neuen Stelle präferieren.

Insgesamt könnten sich durch den skizzierten Qualifizierungsgutschein die folgenden Effektivitätssteigernden Wirkungen ergeben:

- Durch die pekuniäre Beteiligung an den Kosten und die relativ freien Auswahlmöglichkeiten könnte die Motivation der Teilnehmer erhöht werden.

- Gleichzeitig würde der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern gesteigert werden, effizientere Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten.
- Mit der Möglichkeit, dass den Arbeitslosen auch Weiterbildungsmaßnahmen offen stehen, die im Regelfall von beschäftigten Arbeitnehmern genutzt werden, könnte ein positiveres Signal an potenzielle Arbeitgeber verbunden sein als mit den durch das Arbeitsamt geförderten Kursen, die ausschließlich von Arbeitslosen besucht werden.
- Durch die Kombination mit Wiederbeschäftigungsprämien könnte das Sinken der durchschnittlichen Beschäftigungsquote vor Beginn der Maßnahme abgeschwächt werden, da Arbeitslose im Idealfall bis kurz vor Eintritt in die Maßnahme eine reguläre Erwerbstätigkeit suchen können.
- Als zusätzlicher Anreiz zur schnellen Aufnahme einer Beschäftigung im Anschluss an die Maßnahme könnte dann wiederum auf einen Teil der finanziellen Beteiligung des Arbeitssuchenden an den Maßnahmekosten verzichtet werden, falls dieser es schafft, innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Reformvorschläge zu **lohnbezogenen Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich** mit dem Ziel der Steigerung der Arbeitsanreize haben in aggregierter Betrachtung keine nennenswerten Beschäftigungseffekte. Diese Reformvorschläge können demnach keinen bedeutsamen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten.

**Lohnkostensubventionen an Unternehmen** mit dem Ziel der Steigerung der Arbeitsnachfrage sind mit geringen Beschäftigungseffekte aber hohen fiskalischen Nettokosten verbunden. Deshalb sind Lohnsubventionen im gesamten Niedriglohnbereich, ohne die Beschränkung auf bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes, allein mit dem Ziel der Erhöhung der Beschäftigung nicht effizient.

Zur Effektivität der bisher schon in Deutschland existierenden zeitlich begrenzten Lohnkostensubventionen für bestimmte Personengruppen (**Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose**) lässt sich relativ wenig aussagen, da vor allem aufgrund der Nichtverfügbarkeit von adäquatem Datenmaterial keine echten Evaluationsstudien mit Kontrollgruppe vorliegen und auch im Rahmen unserer Studie nicht durchgeführt werden konnten. Aggregierte Wirkungsanalysen kommen tendenziell zu positiven Effekten. Die Lohnkostenzuschüsse erscheinen grundsätzlich ökonomisch sinnvoll, wenn mittels Kontrollmechanismen und strenger Zielgruppenorientierung die Mitnahmeeffekte minimiert werden. Die Notwendigkeit für Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber für bestimmte Zielgruppen ergeben sich aus der internationalen Erfahrung, dass für bestimmte Personengruppen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen (vor allem Langzeitarbeitslose und ältere Erwerbspersonen) Qualifizierungsmaßnahmen ineffektiv sind.

Das neue Instrument **SAM OfW** sollte dagegen ebenfalls auf klar definierte Zielgruppen beschränkt werden, um Mitnahme- und negative indirekte Effekte auf die reguläre Beschäftigung zu minimieren. Der Einsatz dieses Instruments hat bereits eine Größen-

ordnung erreicht, die Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte in großem Umfang erwarten lässt. Allerdings zeigt unsere eigene aggregierte Wirkungsanalyse für Ostdeutschland, dass der Nettoeffekt dieser Maßnahme auf die Arbeitslosigkeit weniger negativ war als der von ABM und FbW.

Sowohl die internationalen Entwicklungen in der AAMP der letzten Jahre als auch die Ergebnisse einer aggregierten Wirkungsanalyse für Deutschland legen nahe, dass man durch eine **Dezentralisierung der AAMP**, d. h. einer Verlagerung der Aufgabenkompetenz auf die Arbeitsämter, eine Steigerung der Effizienz und Effektivität erreichen kann. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass so die Berücksichtigung der regionalen Erfordernisse und das Experimentieren mit neuartigen Maßnahmen ermöglicht wird. Seit der Neuregelung des Arbeitsförderungsgesetzes im SGB III dürfen die Arbeitsämter relativ frei über die Aufteilung ihrer Mittel für einzelne Maßnahmen der AAMP entscheiden und außerdem 10% ihrer Mittel für selbst entwickelte Maßnahmen einsetzen. Diese Reformen sind nach unserer Auffassung sinnvoll.

Bei der AAMP ist grundsätzlich zwischen den Effekten, die sich durch deren Einsatz ergeben und den Effekten, die sich durch eine Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge ergeben könnten, abzuwägen. Obwohl dazu bisher der direkte empirische Nachweis fehlt, ist nicht auszuschließen, dass durch Einsparungen bei der AAMP und damit einhergehenden Senkungen der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung positive Nettobeschäftigungseffekte resultieren.

Es existieren Vorschläge, die eine Abschaffung der **Arbeitslosenhilfe** oder deren Integration in die **Sozialhilfe** vorsehen. Dies könnte bedeuten, dass die Unterstützungsleistungen durch die Sozialämter und nicht mehr durch die Arbeitsämter ausbezahlt werden. Für die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. die Arbeitsanreize sind mehrere mögliche Wirkungen zu berücksichtigen:

- Im Durchschnitt wird der Empfang von Sozial- statt Arbeitslosenhilfe die Einkommensersatzquote senken. Sofern der Unterschied in der Höhe der Sozial- und Arbeitslosenhilfe nur gering ist, folgt aus den Analysen der Effekte der Arbeitslosenunterstützung auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit, dass keine größeren Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.
- Die Analyse der Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten innerhalb der Sozial- und Arbeitslosenhilfe ergibt, dass davon keine nennenswerten Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, was sich insbesondere durch die niedrige Arbeitsangebotselastizität erklärt. Dies impliziert aber im Umkehrschluss, dass durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ebenfalls keine nennenswerten Beschäftigungssteigerungen zu erwarten sind, wenn statt dessen Sozialhilfe bezogen wird.
- Allerdings dürfte die Tatsache, dass der Besuch des Sozialamts von vielen Arbeitslosen wahrscheinlich als unangenehmer empfunden wird als das Aufsuchen des Arbeitsamtes, einen positiven Effekt auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit haben.

Die quantitative Bedeutung dieses Wirkungszusammenhangs lässt sich allerdings bisher nicht abschätzen.

- Wenn die Transfers von den Sozialämtern ausbezahlt würden, wäre es nur noch unter hohem Verwaltungsaufwand möglich, die Zahlung von Unterstützungsleistungen mit Beratung und Vermittlung durch die Arbeitsämter sowie mit der Weiterleitung an Maßnahmen der AAMP zu kombinieren. Zwar gibt es in geringem Umfang auch kommunale Arbeitsmarktpolitik, der Zugang zu den Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit wäre aber zumindest erschwert. Darüber hinaus haben die Sozialämter nicht das Instrumentarium für Beratung und Vermittlung wie die Arbeitsämter. Dies dürfte wiederum die Wiederbeschäftigungschancen der Empfänger reduzieren.

Insgesamt erwarten wir durch eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nur geringe Beschäftigungseffekte. Allerdings lässt sich die Angleichung der Arbeitslosenhilfe an die Sozialhilfe damit rechtfertigen, dass beide keine originären Versicherungsleistungen darstellen, was schon dadurch zum Ausdruck kommt, dass auch die ALH einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt, auch wenn diese etwas weniger restriktiv als bei der Sozialhilfe ist.

Bei der Analyse des Reformvorschlags „**Rente mit 60**“ zeigt sich, dass davon nur geringe Beschäftigungseffekte, aber sehr hohe Kosten zu erwarten sind. Der ermittelte Finanzbedarf bei einem gesamtwirtschaftlichen Tariffonds beträgt über einen Zeitraum von fünf Jahren, je nach den Annahmen über die zu erwartenden Änderungen beim Rentenzugang wegen Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit, zwischen 60 und 86 Mrd. DM. Dies entspricht durchschnittlich zwischen 0,8 und 1,16% der jährlichen Lohnsumme. Die Wiederbesetzungsquote liegt nach der ZEW-Studie nur bei 10 bis 20%. Im Durchschnitt würden daher in der Gesamtwirtschaft über einen Zeitraum von zehn Jahren nur knapp 10.000 bis 50.000 der durch die „Rente mit 60“ frei werdenden Stellen wieder besetzt werden. Da diesen erhebliche Kosten gegenüberstehen, ist die „Rente mit 60“ kein geeignetes Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Überträgt man die Ergebnisse dieser Studie auf frühere Maßnahmen zur Senkung der Lebensarbeitszeit, lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass auch die Frühverrentungspraxis seit den achtziger Jahren nicht mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden war.

### **Anmerkungen zu den Möglichkeiten der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik mittels der Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit**

Im Juli 1999 wurde erstmals eine sogenannte Eingliederungsbilanz für das Jahr 1998 veröffentlicht. Die Notwendigkeit dafür ergibt sich aus den gesetzlichen Regelungen des § 11 Abs. 1 SGB III. Die Eingliederungsbilanzen, die ein neuartiges Kontrollinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik darstellen sollen, geben zum einen Auskunft über die Ausgaben der einzelnen Arbeitsamtsbezirke für einzelne Instrumente und die Teilnehmerzahl an den Maßnahmen. Zum anderen enthalten sie Informationen über den Anteil der Teilnehmer an einzelnen Maßnahmen, die 6 Monaten nach dem Austritt nicht mehr als Arbeitslose registriert sind. Dieser Anteil wird als Verbleibsquote bezeichnet.

Ihr eigentliches gesetzlich vorgegebenes Ziel (§ 11 Abs. 1 SGB III), Auskunft über den Eingliederungserfolg von Arbeitslosen in Beschäftigung und damit über die Wirksamkeit einzelner Förderinstrumente zu geben, verfehlen die Eingliederungsbilanzen bisher allerdings aus den folgenden Gründen: Personen, die nicht mehr arbeitslos gemeldet sind, müssen nicht zwangsläufig in Beschäftigung sein. Diese können beispielsweise auch in einer weiteren öffentlich geförderten Maßnahme sein, eine Ausbildung oder ein Studium begonnen haben, in die Altersrente übergegangen sein oder sich aus anderen Gründen nicht arbeitslos gemeldet haben. Eine bessere Maßzahl wäre demnach die Anzahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung in Relation zu der Gesamtzahl der Abgänge aus der Maßnahme. Die Veröffentlichung der oben definierten Verbleibsquote lässt sich zwar mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbaren (§ 11 Abs. 2 Satz 6 SGB III), bedeutet aber eine fundamentale Beschränkung der Aussagekraft der Eingliederungsbilanzen.

In Veröffentlichungen in der Presse wurde diese Verbleibsquote als Indikator für die Effektivität verschiedener Maßnahmen dargestellt. So wird zum Beispiel aus der Tatsache, dass die Verbleibsquote der geförderten beruflichen Weiterbildung mit 66% höher ist als die von ABM mit 41%, geschlossen, dass berufliche Weiterbildung effektiver sei. Diese Aussage ist aber falsch, da sich die Teilnehmerstruktur der beiden Maßnahmen unterscheidet. Für eine Bewertung der Effektivität bedürfte es, wie in dem Gutachten ausführlich dargestellt, jeweils einer Kontrollgruppen von Nichtteilnehmern, die möglichst ähnliche arbeitsmarktrelevanten Charakteristika aufweisen.

Ein möglicher komplementärer Ansatz zu einer Evaluation auf Basis von Kontrollgruppen sind aggregierte Wirkungsanalysen, bei denen die Verbleibsquoten der Maßnahmen in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken durch Ausgaben und/oder Teilnehmerzahlen erklärt werden. Dazu benötigt man aber zusätzliche Informationen bezüglich der Struktur der Teilnehmer in einzelnen Maßnahmen auf Basis der Arbeitsamtsbezirke. Bisher wird die Teilnehmerstruktur an einzelnen Maßnahmen nur grob auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und nur differenziert zwischen Ost- und Westdeutschland ausgewiesen. Die in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesenen Verbleibsquoten werden sehr stark vom Anteil der Problemgruppen in den einzelnen Maßnahmen bestimmt. Wenn diese nicht auch für einzelne Arbeitsamtsbezirke veröffentlicht werden, können keine sinnvollen aggregierten Wirkungsanalysen auf Basis der Verbleibsquoten in den Arbeitsamtsbezirken durchgeführt werden. Die bisherigen Mängel der Eingliederungsbilanz zeigen sich auch daran, dass es nach unserem Wissensstand zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine wissenschaftliche Evaluationsstudie auf Basis dieser Daten gibt.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass es durch – grundsätzlich erwünschten – Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern um die höchsten Verbleibsquoten, zu einer Positivselektion der Teilnehmer kommt, so dass dadurch Personen an Maßnahmen teilnehmen würden, die diese für ihre Wiedereingliederung überhaupt nicht benötigen. Selbst wenn die gesetzlich vorgeschriebene Zielgruppenorientierung in der AAMP eingehalten wird, haben die Arbeitsvermittler immer noch einen gewissen Spielraum für Selektion, da neben „objektiven“ Merkmalen wie Alter und Qualifikation auch persönliche Faktoren eine Rolle spielen. Zwar hat die Bundesanstalt für Arbeit mit der Veröf-

fentlichung der Eingliederungsbilanz auch den Versuch unternommen die Arbeitsamtsbezirke basierend auf regionalen wirtschaftlichen Rahmendaten in Gruppen einzuteilen, so dass sich die einzelnen Arbeitsämter innerhalb einer Gruppe bezüglich ihrer Verbleibsquote vergleichen. Dies ändert allerdings nichts an dem grundsätzlichen Problem der Selektion bei der Wahl der Teilnehmer.

Die Eingliederungsbilanz weist allerdings einige Neuerungen auf, die wir für begrüßenswert halten.

- Es werden damit erstmals die Ausgaben für einzelne Maßnahmen auf Basis von Arbeitsamtsbezirken veröffentlicht. Informationen über die Ausgaben sind eine notwendige Bedingung, um vergleichende Analysen bezüglich der Effizienz von Maßnahmen vornehmen zu können.
- Da auch die Teilnehmer an einzelnen Maßnahmen der AAMP auf Basis der Arbeitsamtsbezirke vorliegen, sind darüber hinaus Aussagen bezüglich der Pro-Kopf-Ausgaben möglich. Daraus könnten in Zukunft mittels geeigneter Methoden Hinweise auf eine effektivitätssteigernde Ausgestaltung von Maßnahmen gewonnen werden.
- Auch wenn die Bundesanstalt für Arbeit nicht in der Lage sein sollte einen besseren Indikator als die genannte Verbleibsquote zu realisieren, werden ab dem nächsten Jahr, wenn eine zusätzliche Eingliederungsbilanz vorliegt, aggregierte Wirkungsanalysen möglich sein. Als erklärte Variable lässt sich dann alternativ zur Verbleibsquote auch die regionale Arbeitslosenquote, die Zugänge in und die Abgänge aus Arbeitslosigkeit sowie die Erwerbstätigenzahl heranziehen.

Zusammenfassend lässt sich bezüglich der Aussagekraft der Eingliederungsbilanz festhalten, dass die Verbleibsquoten ohne Betrachtung der Teilnehmerstruktur zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf keinen Fall zur Bewertung der einzelnen Maßnahmen herangezogen werden können. In diesem Zusammenhang ist die Bundesanstalt für Arbeit gefordert, statt dieses Indikators eine echte Wiedereingliederungsquote zu veröffentlichen, die angibt wie viel Prozent der Teilnehmer tatsächlich beschäftigt sind. Falls mit diesem Indikator gearbeitet werden sollte ist es darüber hinaus dringend erforderlich, dass Informationen zur Teilnehmerstruktur an einzelnen Maßnahmen auf Basis der Arbeitsamtsbezirke veröffentlicht werden.

## **Vorschläge für die zukünftige Evaluationsforschung in Deutschland**

Eine unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist die empirisch fundierte Kenntnis des Zielerreichungsgrades einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Zu den zentralen Zielen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen die Zielgruppenorientierung und die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Die Erfüllung dieser Ziele kann nur auf der Basis empirischer Evaluationsstudien beurteilt werden, die in irgendeiner Form berücksichtigen, dass sich die Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bezüglich beobachtbarer und unbeobachtbarer Charakteristika von den Nichtteilnehmern unterscheiden können. Mittlerweile existieren für Deutschland zwar mehrere derartige Evaluationsstudien,

insbesondere zu den Arbeitsmarkteffekten staatlich geförderter Weiterbildung in Ostdeutschland, der Kenntnisstand zu den Effekten der meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumente hierzulande muss aber nach wie vor als unbefriedigend angesehen werden. Die Gründe liegen vor allem darin, dass der Wissenschaft bisher nur sehr beschränkt brauchbare Daten zur Evaluationsforschung zur Verfügung stehen.

Für die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik stehen der Wissenschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Deutschland drei nichtexperimentelle Individualdatensätze zur Verfügung. Im Einzelnen handelt es sich dabei um das Sozioökonomische Panel für West- und Ostdeutschland, den Arbeitsmarktmonitor Ost sowie den Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt. Der Arbeitsmarktmonitor Ost ist allerdings auf die Jahre 1990 bis 1994 beschränkt, da seitdem keine weiteren Erhebungen mehr stattgefunden haben. Außerdem dürfte weitere Forschung mittels dieses Datensatzes wenig neue Erkenntnisse bringen, da sich die meisten der bereits existierenden Evaluationsstudien für Ostdeutschland dieses Datensatzes bedienen haben.

Das Sozioökonomische Panel weist unter anderem die Schwäche auf, dass sich die Teilnahme an ABM nicht oder nur ungenau identifizieren lässt. Dies impliziert, dass es derzeit nicht möglich ist, mittels der verfügbaren Individualdatensätze Aussagen zur Effektivität von ABM in Westdeutschland zu machen. Außerdem enthält der Datensatz nur eine sehr geringe Zahl von Maßnahmeteilnehmern. Darüber hinaus können FbW-Teilnehmer nur über die Angaben zum Bezug von Unterhaltsgeld identifiziert werden. Die Bezieher von Unterhaltsgeld stellen aber nur eine Teilmenge aller FbW-Teilnehmer dar.

Der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt weist beispielsweise die Schwäche auf, dass sich nicht feststellen lässt, ob es sich um die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- oder Struktur Anpassungsmaßnahmen handelt. Daher ist es nur beschränkt möglich, Aussagen zur mikroökonomischen Effektivität einzelner Maßnahmen abzuleiten.

Eine wesentliche Schwäche aller genannten Mikrodatsätze besteht darin, dass sie kaum Informationen zur Ausgestaltung der Maßnahmen enthalten. Das einzige verfügbare Merkmal ist die Dauer einer Maßnahme, und auch diese muss in der Regel auf der Basis retrospektiv erhobener Angaben abgeschätzt werden. Detaillierte Angaben zur genauen Ausgestaltung staatlich geförderter Weiterbildungsmaßnahmen wären beispielsweise in der Förderstatistik der Bundesanstalt für Arbeit vorhanden. Es besteht durchaus die Möglichkeit der Verknüpfung dieser Daten mit den individualisierten Verlaufsdaten zur Beschäftigung und (registrierten) Arbeitslosigkeit. Die Förderstatistik ließe sich über die Sozialversicherungsnummer mit der Beschäftigten- und Leistungsbezieherstatistik verknüpfen. Dadurch könnten informative Ereignisdaten über Erwerbsverläufe und die Entwicklung der Erwerbseinkommen von Teilnehmern an der beruflichen Weiterbildung generiert werden. Damit könnte der gravierende Mangel an Mikrodaten in einem wichtigen Bereich der Arbeitsmarktforschung deutlich reduziert werden. Gerade in diesem Bereich spielt die Verknüpfung von Daten eine entscheidende Rolle, da man für wissenschaftliche Evaluationsstudien nicht nur Angaben zu den geförderten Teilnehmern an einer bestimmten Maßnahme, sondern auch Informationen zu einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern benötigt.

Ähnlich könnte auch für andere Bereiche der Arbeitsförderung ohne zusätzliche kostenintensive Befragungen durch Verknüpfung der vorliegenden prozess-produzierten Daten der Arbeitsverwaltung verfahren werden. Ein Beispiel dafür stellt die in einem Pilotprojekt zwischen IAB und ZEW durchgeführte Verknüpfung von prozess-produzierten Daten der Bundesanstalt für Arbeit über Überbrückungsgeldempfänger mit den ZEW-Creditreform-Unternehmensdaten dar.

Darüber hinaus existieren beispielsweise noch die Daten der „computerunterstützten Arbeitsvermittlung (coArb)“ der Bundesanstalt für Arbeit. In dieser Datenbasis sind neben den Informationen zu den persönlichen Merkmalen und zum Humankapital auch meist tagesgenau erfasste Angaben zu den Erwerbsgeschichten der registrierten Personen enthalten. Dazu gehören unter anderem die bisherigen Beschäftigungsverhältnisse, Zeiten der Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie Krankheitszeiten während der Arbeitslosigkeit und der Teilnahme an aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Die genannten Datensätze könnten der Wissenschaft ohne allzu großen Aufwand in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wäre die Überprüfbarkeit der Evaluationsergebnisse durch die Wissenschaft auf breiter Basis gegeben. Dies stellt ganz allgemein eine unabdingbare Voraussetzung für eine wissenschaftliche Bewertung von Forschungsergebnissen dar und ist im Bereich der Evaluation der AAMP auch die Voraussetzung dafür, auf der Basis der Ergebnisse arbeitsmarktpolitische Handlungsoptionen ableiten zu können.

In anderen Ländern wie beispielsweise den USA und der Schweiz stellt sich die Lage bezüglich der Datenverfügbarkeit für die Wissenschaft sehr viel besser dar. Dies hat mehrere Vorteile für die Praxis der Arbeitsmarktpolitik: Je mehr Wissenschaftler mit den bereits vorhandenen prozess-produzierten Daten der Arbeitsverwaltung Evaluationsstudien durchführen können, desto besser werden Einschätzungen zur Effizienz und Effektivität von Maßnahmen möglich und desto objektiver werden die Aussagen. Dadurch wird auch ein Qualitätswettbewerb zwischen den Evaluationsforschern ausgelöst, da jeder mit einem Reputationsverlust beim Nachweis eines Fehlers rechnen muss. Nur dadurch ist gewährleistet, dass belastbare Ergebnisse der Evaluationsforschung generiert werden. Dies hat für die Arbeitsverwaltung und die Politik darüber hinaus den Vorteil, dass die wissenschaftliche Evaluationsforschung zu geringen Kosten durchgeführt werden kann.