

Aktuelle Trends

*Herbert S. Buscher*

Arbeitslosengeld II –  
Anmerkungen zur Zusammenlegung von  
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

*Eva Reinowski/Birgit Schultz/Jürgen Wiemers*  
Verschlechterung der Beschäftigungschancen  
durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und  
Strukturanpassungsmaßnahmen –  
Oder gibt es Ausnahmen?

*Eva Reinowski/Birgit Schultz/Jürgen Wiemers*  
Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen –  
Fallstricke und Lösungsansätze

*Bärbel Laschke*

IWH-Industrienumfrage im März 2003

*Brigitte Loose*

IWH-Baumfrage im April 2003

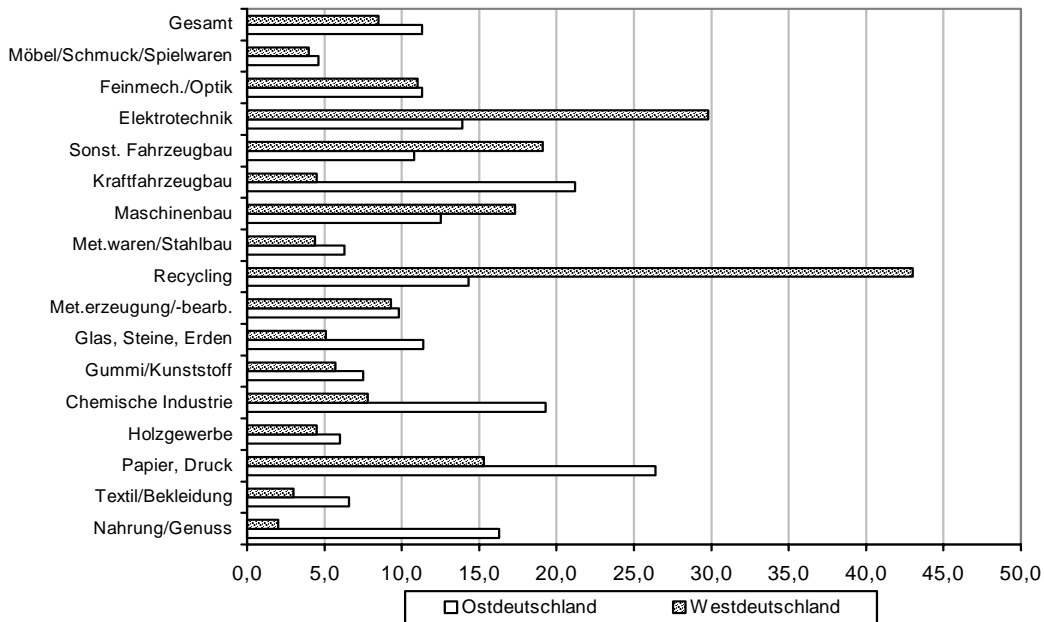
**6/2003**

14.05.2003, 9. Jahrgang

## Aktuelle Trends

### Rege Innovationstätigkeit in Ostdeutschland

- Anteil Betriebe (%) mit Marktneuheiten in Ost- und Westdeutschland 1999-2000, Verarbeitendes Gewerbe -



Quelle: IAB Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Innovationen sind ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. In der Innovationsstatistik werden auf Unternehmensebene drei verschiedene Typen von Produktinnovationen unterschieden: a) die wesentliche Verbesserung bzw. Weiterentwicklung bestehender Produkte, b) die Erweiterung der Produktpalette um bereits am Markt vorhandene Produkte und c) die Einführung von völlig neuen Produkten am Markt. Entgegen aller Erwartungen sind die ostdeutschen Betriebe auf allen drei Feldern der Produktinnovationstätigkeit aktiver als die westdeutschen. Insgesamt betrachtet führten 46,2% der ostdeutschen aber nur 42,6% der westdeutschen Betriebe in den Jahren 1999-2000 wenigstens eine der drei Produktinnovationen durch.

Die Einführung völlig neuer Produkte (Marktneuheiten) ist für die technologische Leistungsfähigkeit besonders bedeutungsvoll. Während 1999-2000 in Ostdeutschland 11,3% der Betriebe Marktneuheiten hervorbrachten, waren es in Westdeutschland 8,5% der Betriebe. Dabei sind jedoch deutliche Branchenunterschiede sichtbar. In Ostdeutschland brachten die Betriebe der Branchen Nahrungs- und Genussmittel, Textil und Bekleidung, Papier und Druck, Chemie, Glas/Steine/Erden und der Kraftfahrzeugbau deutlich mehr Marktneuheiten hervor als in Westdeutschland. Im sonstigen Fahrzeugbau, in der Elektrotechnik, im Maschinenbau und Recycling hingegen weisen die westdeutschen Betriebe einen deutlichen Vorsprung auf.

Es ist anzunehmen, dass die bereits seit Jahren zu beobachtende stärkere Innovationstätigkeit in Ostdeutschland Ausdruck eines nach wie vor bestehenden Nachholbedarfs ist. Entscheidend für die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch nicht die Einführung neuer bzw. verbesserter Produkte allein, sondern insbesondere ihre erfolgreiche Vermarktung.

*Jutta.Günther@iwh-halle.de*

## Arbeitslosengeld II – Anmerkungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

*Seit langem von der Wissenschaft gefordert sowie von der Hartz-Kommission vorgeschlagen, sollen nun die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengefasst werden. Nach den derzeitigen Plänen sind hiervon alle als arbeitsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger betroffen, die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und die Personen, die jünger als 55 Jahre sind und bereits über zwölf Monate Arbeitslosengeld beziehen. Mit der Zusammenlegung sollen die Lohnnebenkosten gesenkt, der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht und die kommunale Finanzausstattung verbessert werden. Wird der durch die Verringerung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung eingesparte Teil zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet, dann könnten diese um knapp einen Prozentpunkt reduziert werden. Für die Beschäftigung ergäbe sich ein kurzfristiger Anstieg von etwa 100.000 Personen.*

Ein wesentlicher Reformpunkt, den der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 – der Reform-Agenda 2010 – anspricht, betrifft die für den 1. Januar 2004 geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum zukünftigen Arbeitslosengeld II (ALG II). Nach den jetzigen Plänen ist vorgesehen, dass die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe abgesenkt wird und die Bewilligung von ALG II nach den Bestimmungen für die Gewährung von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt (ein Teil der Sozialhilfe) erfolgt.

### **Wen trifft die Zusammenlegung?**

Zu den zukünftigen Beziehern von ALG II zählen die Personen, die bereits heute Arbeitslosenhilfe beziehen, Bezieher von Arbeitslosengeld, sofern sie unter 55 Jahre alt sind und bereits mehr als zwölf Monate Arbeitslosengeld bezogen haben, ältere arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld, die über 55 Jahre alt sind und deren Bezugsdauer achtzehn Monate überschritten hat,<sup>1</sup> sowie die als

arbeitsfähig eingestuften Bezieher von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt. Als arbeitsfähig – aber nicht zwangsläufig auch als vermittelbar – gelten Personen, die täglich mindestens drei Stunden arbeiten können.<sup>2</sup>

In einem weiteren Schritt wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes – zukünftig das Arbeitslosengeld I (ALG I) – für Arbeitslose auf zwölf Monate verringert, sofern sie noch nicht das fünfundfünfzigste Lebensjahr erreicht haben. Allerdings ist hier beabsichtigt, eine Übergangsfrist, die zwischen einem und zwei Jahren betragen kann, einzuführen, um soziale Härtefälle zu vermeiden. Dies betrifft auch den Personenkreis, der nach heutigen Kriterien einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zu achtzehn Monaten erworben hat.

Für die Bezugsdauer des ALG II wurden bisher keine Entscheidungen getroffen. Da diese Lohnersatzleistung aber dem soziokulturellen Sozialhilfeniveau entspricht, kann angenommen werden, dass eine Befristung der Bezugsdauer nicht vorgesehen ist. Folglich wechselt eine Person nur dann aus dem ALG II in die Sozialhilfe, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – als nicht mehr arbeitsfähig eingestuft wird.

### **Steuerfinanziertes ALG II**

Hinsichtlich der Finanzierung des ALG II soll ab dem 1. Januar 2004 gelten, dass die Kosten über Steuereinnahmen finanziert werden, wobei die Verwaltung bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) liegen soll. Sofern bisherige Sozialhilfeempfänger dem neuen ALG II zugerechnet werden, findet eine Entlastung der kommunalen Haushalte statt, da nun der Bund für die entstehenden Kosten aufzukommen hat. Eine entsprechende Gegenleistung der Kommunen wird zurzeit nicht in Betracht gezogen. Sozialhilfeempfänger, die als nicht arbeitsfähig gelten, verbleiben in dem bisherigen System der Sozialhilfe und werden auch weiterhin über die Haushalte der Kommunen finanziert.

<sup>1</sup> Bislang beträgt die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 32 Monate.

<sup>2</sup> Wer letztendlich eine solche Entscheidung trifft, ist zurzeit nicht geklärt. Zu denken wäre hier an amtsärztliche Bescheinigungen oder an Einschätzungen von Sachbearbeitern auf den Sozialämtern, wobei letzteres wohl zu erheblichen Problemen führen dürfte.

### **Bestehende Strukturen bleiben erhalten**

Vergleicht man das geplante mit dem bestehenden System aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, wird klar, dass es auch zukünftig wieder drei Säulen geben wird. Die erste Säule wird aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert; dies entspricht dem heutigen Arbeitslosengeld bzw. dem künftigen ALG I. Die zweite Säule ist, wie bereits heute auch, über Bundesmittel steuerfinanziert, und die dritte Säule entspricht weiterhin der Sozialhilfe, deren Finanzierung bei den Kommunen angesiedelt ist. Geändert haben sich die Lasten der Finanzierung der einzelnen Säulen sowie die jeweils betroffenen Personenkreise.

Eine in sich schlüssige Begründung für ein dreistufiges System – Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – gibt es nicht, es sei denn, dass es aus sozialpolitischen Erwägungen heraus erwünscht war, dass ein bestimmter Personenkreis nach Ablauf der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nicht (vollständig) in die Sozialhilfe fällt<sup>3</sup> und sich finanziell besser stellt als ein Sozialhilfeempfänger.<sup>4</sup> Demgegenüber wird seitens der Wissenschaft ein 2-Säulen-System mit klar definierten Zuständigkeiten bevorzugt. In einem solchen System existiert eine zeitlich befristete *Versicherungsleistung*, die aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung stammt, und eine staatliche, steuerfinanzierte Unterstützung für diejenigen, die den Versicherungsschutz nicht oder nicht mehr in Anspruch nehmen können. Zuständig für die Unterstützung sollte entweder der Bund oder die Kommune sein, damit es nicht zu vermeidbaren „Verschiebebahnhöfen“ zwischen den einzelnen Instan-

<sup>3</sup> Der gleichzeitige Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfe schließt sich nicht aus. Liegt die Arbeitslosenhilfe unter dem Niveau der Sozialhilfe, dann wird der entsprechende Differenzbetrag durch die Sozialhilfe ausgeglichen. Dieses Prinzip gilt auch für Bezieher von Arbeitslosengeld, wenn der Betrag unterhalb der Sozialhilfe liegt.

<sup>4</sup> Die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe ist zeitlich nicht begrenzt und kann im Extremfall bis zum Übergang in die Verrentung gezahlt werden. Weiterhin ist zu beachten, dass Empfänger von Arbeitslosenhilfe nicht oder wesentlich beschränkter als Sozialhilfeempfänger zunächst ihr eigenes Vermögen zum Lebensunterhalt aufzuwenden haben bzw. hatten. Hier haben sich allerdings in den letzten Monaten die Kriterien deutlich verschärft, sodass auch Empfänger von Arbeitslosenhilfe zunächst weite Teile ihres Vermögens zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts aufzuzehren haben, bevor sie in den vollen Bezug der Arbeitslosenhilfe gelangen können.

zen kommt. Ergänzt werden könnte ein solches System durch eine private Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, die die unterschiedlichen Nachteile, die durch Arbeitslosigkeit entstehen, entsprechend kompensiert.<sup>5</sup>

Eine solche klare Struktur ist mit der Einführung des ALG II nicht vorgesehen und auch nicht realisierbar, da immer ein Ermessensspielraum bestehen wird, welche Personen als arbeitsfähig und welche als nicht arbeitsfähig eingestuft werden.

### **Geschätzte Anzahl von ALG II-Beziehern**

Wie viele Personen zukünftig ALG II beziehen werden, ist zurzeit nur schwer abzuschätzen. Die wesentlichen Gründe hierfür sind *erstens*, dass aus den von der BA veröffentlichten Statistiken nicht ersichtlich ist, wie viele arbeitslose Personen über 55 Jahre bereits heute eine Bezugszeit von achtzehn Monaten überschritten haben, *zweitens*, dass die Zahl der als arbeitsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger nur recht grob abgeschätzt werden kann,<sup>6</sup> und es *drittens* Personen geben wird, die in das ALG II fallen, aber zunächst keine Lohnersatzleistungen beziehen, da sie über ein ausreichendes Vermögen verfügen, um ihren Lebensunterhalt für eine bestimmte Zeit aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. Aus diesen Gründen sind die nachfolgenden Abschätzungen unter diesen Vorbehalten zu verstehen.

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2001 können von den derzeit 2,7 Millionen Empfängern von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt etwa 800 000 Personen als arbeitsfähig angesehen werden.<sup>7</sup> Tabelle 1 zeigt die Berechnung des Statistischen Bundesamtes.

Von den etwa 3,6 Millionen Leistungsbeziehern im Durchschnitt des Jahres 2002 erhielten 1,9 Millionen Personen Arbeitslosengeld und 1,7 Millio-

<sup>5</sup> Ein solcher Vorschlag wurde u. a. von W. Franz unterbreitet. Siehe FRANZ W.: ZEW News. Sonderausgabe November 2002. Mannheim.

<sup>6</sup> Zwei Gründe machen Schätzungen über diesen Personenkreis ungenau: Zum einen ist es schwer, die Bedarfsgemeinschaften korrekt zu erfassen, und zum anderen gibt es Überschneidungen zwischen Empfängern von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt und arbeitslos gemeldeten Personen.

<sup>7</sup> Vgl. HAUSTEIN, T. et al.: Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2001. Wirtschaft und Statistik 3/2003, S. 237-251.

Tabelle 1:  
Schätzung der als arbeitsfähig angesehenen Empfänger von Sozialhilfe 2001  
- 18- bis 59-jährige Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne<sup>a</sup> -

Klassifikation	Personen
Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne	2 699 000
./ Minderjährige	./ 997 000
./ Personen über 60 Jahre	./ 310 000
= Personen im Alter von 18 bis 59 Jahren	= 1 392 000
./ Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	./ 270 000
./ Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	./ 124 000
= Bruttoarbeitskräftepotenzial	= 998 000
./ Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	./ 136 000
./ Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	./ 51 000
= Nettoarbeitskräftepotenzial	= 811 000
davon: Arbeitslose	642 000
Nichterwerbstätige aus sonstigen Gründen	169 000

<sup>a</sup> Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Wirtschaft und Statistik, Heft 3.

nen Personen Arbeitslosenhilfe. Von den 3,6 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt galten 1,44 Millionen als langzeitarbeitslos (12 Monate und länger arbeitslos). Weiterhin waren von der Gesamtzahl der Leistungsbezieher etwa 576 000 Personen 55 Jahre und älter. Wie sich diese 576 000 Personen auf die Arbeitslosenhilfe und das Arbeitslosengeld aufteilen, ist aus den öffentlich zugänglichen Statistiken der BA nicht zu ermitteln. Ebenfalls ist nicht zu ermitteln, wie sich diese älteren Arbeitslosen auf die Bezugszeiten verteilen. Koller et al.<sup>8</sup> berichten, dass im Jahre 2001 insgesamt 602 000 arbeitslose ältere Personen rein passive Leistungen bezogen. Hiervon bezogen 304 000 Personen Arbeitslosengeld (ohne

<sup>8</sup> KOLLER, B.; BACH, H.-U.; BRIXY, U.: Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. IAB Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 5, 16.4.2003.

§ 428 SGB III) und 298 000 Personen Arbeitslosenhilfe (ohne § 428 SGB III).<sup>9</sup>

Da künftig die Bezugsdauer des ALG I auf zwölf Monate begrenzt werden soll, werden mit der Einführung des ALG II auch die Personen betroffen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind und noch nicht das fünfundfünfzigste Lebensjahr erreicht haben. Von den 1,44 Millionen Langzeitarbeitslosen des Jahres 2002 sind etwa – folgt man den Zahlen von Koller et al. für 2001 – 300 000 Personen 55 Jahre und älter, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Da für diese Personen eine Bezugsdauer von 18 Monaten vorgesehen ist und ferner zunächst eine Übergangsregelung eingeführt wird, werden diese von den 1,44 Millionen subtrahiert. Von den verbleibenden 1,14 Millionen Personen wird unterstellt, dass 50% Bezieher von Arbeitslosenhilfe sind und somit in das ALG II fallen.<sup>10</sup> Diese 570 000 Personen sind bereits in den 1,7 Millionen Beziehern von Arbeitslosenhilfe enthalten. Somit kann davon ausgegangen werden, dass weitere 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld in das ALG II wechseln werden (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:  
Abschätzung der Langzeitarbeitslosen für das ALG II

Langzeitarbeitslose im Jahre 2002	1 440 000
./ ältere Arbeitslose (55 Jahre und älter) mit Anspruch auf Arbeitslosengeld	./ 300 000
./ Bezieher von Arbeitslosenhilfe (50% von 1 140 000 = 570 000)	./ 570 000
Langzeitarbeitslose unter 55 Jahren mit Anspruch auf Arbeitslosengeld	= 570 000

Quelle: Berechnungen des IWH.

Schließlich ist ein weiteres Problem zu lösen, da sich unter den 811 000 Sozialhilfeempfängern auch Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld befinden, sofern die Lohnersatzleistungen unterhalb der Sozialhilfe liegen. In Tabelle 1 wird ausgewiesen, dass von den 811 000 als ar-

<sup>9</sup> In diesen Zahlen sind nicht die Personen enthalten, die in den Ruhestand übergeleitet wurden oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausübten. Für die Überleitungen in den Ruhestand gilt § 428 SGB III.

<sup>10</sup> Von den insgesamt 3,6 Millionen Leistungsempfänger waren 2002 etwa 1,7 Millionen Personen Bezieher von Arbeitslosenhilfe; dies entspricht einem Anteil von 47%. Unterstellt man für die Langzeitarbeitslosen einen Anteil von 50%, so stellt dies eher eine konservative Abschätzung dar.

beitsfähig angesehenen Personen 642 000 als arbeitslos klassifiziert werden. In Ermangelung besserer Informationen wird unterstellt, dass 50% dieser Personen auch Lohnersatzleistungen beziehen, sodass 320 000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger als ausschließlich von der Sozialhilfe lebend eingestuft werden.

Folgt man diesen Überlegungen, dann werden ab 2004 etwa 2,77 Millionen Personen dem ALG II zugerechnet. Diese Zahl setzt sich zusammen aus den 1,7 Millionen Beziehern von Arbeitslosenhilfe, aus 570 000 Langzeitarbeitslosen unter 55 Jahren mit Anspruch auf Arbeitslosengeld und aus etwa 500 000 Sozialhilfeempfängern.

### Das Einsparpotenzial

Da der Bund (und somit auch die BA) und die Kommunen von der Reform der Arbeitslosenversicherung betroffen sind, stellt sich die Frage, in welcher Höhe es infolge der Reform zu Einsparungen kommt und wie diese Einsparungen verwendet werden. Tabelle 3 informiert über die Höhe der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen 2002 und über die durchschnittlich gewährte Sozialhilfe pro Kopf.

Tabelle 3:  
Durchschnittliche Lohnersatzleistungen 2002 und Sozialhilfe 2001  
- monatlich, in Euro -

	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe
Bezüge pro Kopf	720,12	504,15	300,00
Gesetzliche Krankenversicherung	192,64	110,30	entfällt
Gesetzliche Rentenversicherung	276,69	97,70	entfällt
Pflegeversicherung	23,94	8,53	entfällt
Insgesamt	1 213,40	720,68	300,00
<i>Nachrichtlich:</i> Leistung pro Jahr	14 560,80	8 648,16	3 600,00
Empfänger (in 1 000)	1 898,5	1 692,2	2 715,0

Quellen: IAB Zahlen Fibel; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ein Bezieher von Arbeitslosengeld bezog im Jahr 2002 pro Monat etwa 720 Euro durchschnittlich. Zusätzlich sind die Beiträge zu den Sozialversicherungen zu leisten, sodass seitens der BA Aus-

gaben in Höhe von 1 213 Euro pro Monat entstehen.<sup>11</sup> Für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe belaufen sich die entsprechenden Leistungen auf 504 Euro und 721 Euro. Für beide Bezieherarten gilt, dass die betroffenen Personen in die Sozialversicherungen einzahlen, sodass insbesondere keine Ausfallzeiten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung entstehen.

Für die 2,7 Millionen Bezieher von laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt wurden 2001 von den Kommunen insgesamt 9,7 Mrd. Euro aufgewendet. Pro Kopf entspricht dies etwa 300 Euro pro Monat. Diese 300 Euro pro Monat enthalten alle Leistungen, die ein Sozialhilfeempfänger für den laufenden Lebensunterhalt geltend machen kann, also einschließlich Miete, der Heizungskosten, etc. Hierbei wurde vorab die eigene Leistungsfähigkeit des Sozialhilfeempfängers in Rechnung gestellt. Diese 300 Euro netto sind also die Ausgaben, die eine Kommune im Durchschnitt monatlich für einen Sozialhilfeempfänger ausgibt.<sup>12</sup> Zu erwähnen ist hier, da der Sachverhalt für das Arbeitslosengeld II noch nicht geklärt ist, dass Sozialhilfeempfänger keine Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung leisten.

Folgt man dieser Überschlagsrechnung, dann sparen die Kommunen jährlich etwa drei Milliarden Euro bei den Ausgaben zur Sozialhilfe. Dies entspricht etwa einem Drittel des Gesamtbudgets für Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt. Dieser Betrag steht den Kommunen dann zur Verfügung, um erforderliche Infrastrukturinvestitionen durchzuführen. Es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommunen die frei gewordenen Mittel zur Schuldentilgung verwenden.

Beim Bund (einschließlich der BA) ergeben sich jährlich Einsparungen von knapp 12 Milliarden Euro. Diese Abschätzung ist aber nur dann zulässig, wenn das ALG II entsprechend der Sozialhilfe gewährt wird. Sollte das ALG II analog zur Arbeitslosenhilfe ausgestattet werden, also mit Beiträgen zu den Sozialversicherungen, dann ver-

<sup>11</sup> Nicht berücksichtigt werden hier die Kosten der Verwaltung.

<sup>12</sup> Diese Zahl wurde auch durch eine telefonische Rücksprache mit einem Sachbearbeiter des Sozialamtes Köln bestätigt. Hierin nicht enthalten sind einmalige Zahlungen wie Anschaffungen eines Kühlschranks, Renovierung der Wohnung etc. Diese Leistungen, sofern Anspruch hierauf besteht, werden auch zukünftig von den Sozialämtern getragen.

Tabelle 4:

Abschätzung des direkten Einsparpotenzials durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Personen	Ausgaben x Personen (pro Jahr)	Mehrbelastung (+) / Einsparung (-) Bund / BA	Mehrbelastung (+) / Einsparung (-) Kommunen
811 000 aus Sozialhilfe in ALG II	3 600 x 811 000	+ 2,92 Mrd. Euro	- 2,92 Mrd. Euro
Wegfall der Arbeitslosenhilfe	8 648 x 1 700 000	- 14,70 Mrd. Euro	
Finanzierung durch ALG II	3 600 x 1 700 000	+ 6,12 Mrd. Euro	
570 000 Langzeitarbeitslose in ALG II	14 560 x 570 000	- 8,30 Mrd. Euro	
Finanzierung durch ALG II	3 600 x 570 000	+ 2,05 Mrd. Euro	
Insgesamt		- 11,91 Mrd. Euro	- 2,92 Mrd. Euro

Quelle: Berechnungen des IWH.

ringert sich das Einsparvolumen um die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge (etwa 2 400 Euro pro Jahr und Person) im ALG II.

Für den Bund bedeutete dies eine zu tragende Belastung von etwa 6,6 Mrd. Euro jährlich, sodass sich das Einsparpotenzial um etwas mehr als die Hälfte verringern würde.

Andererseits kann es zu einem größeren Einsparpotenzial in den ersten Jahren kommen, wenn die Bezugsberechtigten des ALG II zunächst erhebliche Teile ihres Vermögens für die Finanzierung ihres Lebensunterhalts zu nutzen haben und es hierdurch zu einer Verringerung der staatlichen Transferzahlungen kommt. Welcher Nettobetrag unter Einbeziehung dieser Überlegung letztlich zur Verfügung steht, ist praktisch nicht abzuschätzen.

Weitere Belastungen für den Bund/die BA entstehen dadurch, dass kurzfristig etwa 500 000 Personen aus der Sozialhilfe nun der Verwaltung der BA unterstellt werden, für die entsprechendes Personal, Räumlichkeiten und Ausstattung zur Verfügung stehen müssen.

Während Arbeitslosenhilfe eine Bedürftigkeitsprüfung erfordert, erfolgt die Gewährung der Sozialhilfe bedarfsorientiert. Letzteres ist im Allgemeinen aber mit einem erheblich höheren Verwaltungsaufwand verbunden, sodass auch hierdurch Mehrkosten entstehen können, die den obigen Betrag entsprechend reduzieren würden.

Schließlich kann nicht a priori ausgeschlossen werden, dass heutige Bezieher von Arbeitslosenhilfe durch die Absenkung auf das ALG II verstärkt einen Anspruch auf Sozialhilfe erwerben, was insbesondere dann eintreten kann, wenn die betreffende Person Alleinverdiener in einer Fami-

lie ist. In diesem Fall käme es wieder zu einer Belastung der kommunalen Haushalte.

### *Geringere Lohnnebenkosten?*

Da sowohl die Arbeitslosenhilfe als auch das zukünftige ALG II steuerfinanziert sind, tragen Einsparungen hier nicht zur Senkung der Lohnnebenkosten bei. Für eine Absenkung der Lohnnebenkosten steht nur der Betrag zur Verfügung, der durch die Verlagerung von Personen aus ALG I in ALG II eingespart wird. Dieser Betrag beläuft sich auf 8,3 Mrd. Euro jährlich. Allerdings entstehen neue Aufwendungen für die Finanzierung dieser Personen durch das ALG II in Höhe von etwa zwei Milliarden Euro, sodass die Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung um etwas mehr als sechs Milliarden Euro gesenkt werden könnten.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung betragen im Jahr 2001 rund 47,3 Mrd. Euro bei einem Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 6,5%. Stehen diese sechs Milliarden Euro in voller Höhe der BA zur Verfügung, dann könnte die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um diese Summe verringert werden. Da ein Prozentpunkt etwa 7,3 Milliarden Euro ausmacht, könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im günstigsten Falle um 0,8 Prozentpunkte gesenkt werden, ohne dass eine Gegenfinanzierung erforderlich wäre.

Bezogen auf die gesamten Lohnnebenkosten könnte eine Absenkung von zur Zeit etwa 42% auf reichlich 41% erreicht werden. Simulationen mit einem makroökonomischen Modell zeigen dann, dass durch diesen Effekt kurzfristig mit einem Beschäftigungsanstieg in der Größenordnung von etwa 100 000 Personen gerechnet werden kann. Ob

dieser Effekt aber nachhaltig ist, hängt dann entscheidend von den zukünftigen Lohnforderungen und -abschlüssen ab.

### **Fazit**

Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II wird die öffentlichen Haushalte entlasten, wobei der Bund/die BA eindeutig mehr einsparen als die Kommunen. Im allergünstigsten Fall können bis zu knapp 15

Milliarden Euro jährlich eingespart werden. Dies erscheint jedoch wenig realistisch, da zumindest ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Von den Einsparungen könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (wieder im günstigsten Fall) um 0,8 Prozentpunkte gesenkt werden. Als kurzfristiger Beschäftigungseffekt könnten hierdurch bis zu 100 000 Arbeitsplätze entstehen.

*Herbert.Buscher@iwH-halle.de*

## Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – Oder gibt es Ausnahmen?

*Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen verbessern die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nicht, so der Konsens wissenschaftlicher Evaluationsstudien. Bisher nur wenig untersucht wurde allerdings, ob die Teilnahme für Arbeitslose mit bestimmten Merkmalen Vorteile auf dem regulären Arbeitsmarkt bietet. Die Beantwortung dieser Frage würde die Ausrichtung der angebotenen Maßnahmen auf genau diese Personengruppen und damit eine Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen ermöglichen.*

*In diesem Beitrag wird eine differenzierte Analyse der Maßnahmeeffekte auf die Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer vorgestellt. Die Effekte werden für die gesamte Teilnehmergruppe und Untergruppen, die anhand ausgewählter persönlicher Merkmale gebildet worden sind, untersucht.*

*Wenngleich für die einzelnen Gruppen graduell unterschiedliche Ergebnisse festzustellen sind, kann für keine ein positiver Maßnahmeneffekt ermittelt werden.*

### **Wirkungen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen**

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) gehören zu den Hauptinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ziele dieser Maßnahmen sind die Aktivierung und der Erhalt des Arbeitsvermögens der Arbeitslosen sowie die Anpassung der beruflichen Fähigkeiten an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. Dies soll im Wesentlichen über die praktische Tä-

tigkeit in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis erreicht und so dem einzelnen Arbeitslosen die Chance gegeben werden, seine relative Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Wenn in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen allerdings mit veralteten Technologien gearbeitet wird oder die Arbeitsintensität gering ist, kann dies zur Dequalifikation bei den Teilnehmern führen und damit zeitweilig ihre individuellen Beschäftigungschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt verschlechtern.<sup>13</sup>

Um feststellen zu können, welche Effekte dominieren, ist eine Untersuchung mit Hilfe empirischer Daten erforderlich.

### **Aussagefähige Daten für die Analyse**

Bisherige Versuche der Evaluation einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hatten das Problem, dass die zur Verfügung stehende Datenbasis entweder relativ klein war oder für die Bearbeitung spezieller Fragestellungen nur unzureichende Aussagefähigkeit besaß. Mit dem Unterjährigen Mikrozensus Sachsen (Sächsische Erwerbsstatistik)<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. dazu SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen? in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 8-12.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch: Gesetz zur Durchführung der Erwerbsstatistik im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Sächsischen Statistikgesetzes vom 12. Februar 1999. Einen Überblick über die Ergebnisse der Befragungen finden sich in: STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES



steht erstmalig eine qualitativ hochwertige, auch für spezielle Fragen aussagefähige Datenbasis zur Verfügung, die relativ hohe Fallzahlen für den Vergleich von Teilnehmern und Nichtteilnehmern an einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bietet.

### ***Gesetzliche Regelungen***

Im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) wird die Zielsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert und werden Voraussetzungen sowie Umfang der einzelnen Fördermaßnahmen geregelt.

Danach soll mit Hilfe der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten ABM und SAM die Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung durch Erhalt, Auffrischung und Anpassung der beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten erreicht werden.

Grundsätzlich werden Personen gefördert, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind und die Voraussetzungen für Leistungen der Arbeitslosenunterstützung erfüllen. Arbeitslose mit besonderen Arbeitsmarktproblemen wie Langzeitarbeitslose oder Ältere werden dabei insbesondere berücksichtigt.

Maßnahmen dauern in der Regel 12 Monate, in Ausnahmefällen auch länger. Während dieser Zeit besteht ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, bei dem ein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet wird.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Die hier skizzierten Regelungen zu Fördervoraussetzungen und deren Dauer und Umfang finden sich in §§ 260 ff, 415. SGB III.

Für den Mikrozensus werden seit 1999 dreimal jährlich ca. 10 000 sächsische Haushalte (0,5 Prozent-Stichprobe) vom Statistischen Landesamt Sachsen befragt. Die Teilnahme an der Befragung ist obligatorisch. Der sächsische Mikrozensus unterliegt damit den gleichen Regelungen wie der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes und enthält sehr differenzierte Angaben über die Situation der Haushalte und die in den Haushalten le-

SACHSEN: Statistische Berichte. Ergebnisse der Sächsischen Erwerbsstatistik. Juni 1999 bis Juni 2000. Kamenz.

benden Personen. Zusätzlich dazu wird einmal jährlich die Erwerbsgeschichte der Personen im erwerbsfähigen Alter in Form einer Retrospektivfrage erhoben. Aus dieser Frage liegen quartalsmäßige Angaben über den Arbeitsmarktstatus der befragten Personen über den Zeitraum 1989 bis (je nach zur Verfügung stehender Befragungswelle) Ende 1999 bzw. 2000 vor.

Für die Evaluation von ABM/SAM werden die Angaben der Personen verwendet, die im gesamten Beobachtungszeitraum zwischen 25 und 55 Jahre alt sind. Mit dieser Alterseinschränkung wird verhindert, dass die Ausbildungszeit einen Einfluss auf den Maßnahmeneffekt hat oder dass die Teilnahme an einer Maßnahme die Zeit bis zum Renteneintritt überbrücken soll. Aus dieser Personengruppe werden diejenigen als Teilnehmer ausgewählt, die an genau einer ABM oder SAM (und keiner Weiterbildung) teilgenommen haben. Die ausgewählten Nichtteilnehmer haben weder an einer ABM/SAM noch an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen. Diese strenge Auswahl soll verhindern, dass der zu ermittelnde Maßnahmeneffekt durch die Teilnahme an weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verzerrt wird.

Nach dieser Vorauswahl steht für die Analyse eine Gruppe aus 390 Maßnahmeteilnehmern und 2 749 Nichtteilnehmern zur Verfügung. Diese werden zur weiteren Untersuchung in Untergruppen nach dem Alter, dem Geschlecht, dem Zeitpunkt des Beginns der Arbeitslosigkeit, der Dauer der Arbeitslosigkeit und dem jeweiligen Regierungsbezirk, in dem sie wohnen, aufgeteilt.

### ***Vergleich der Arbeitslosigkeitsdauer bei Teilnahme und Nichtteilnahme durch Verlaufsanalyse***

Den Daten der Teilnehmer werden mit Hilfe des Matchingverfahrens Nichtteilnehmerdaten zugeordnet, um eine statistische Fiktion der Nichtteilnahme der Teilnehmer für die jeweils zu untersuchenden Untergruppen zu erhalten.<sup>15</sup> Die in diesem Prozess gebildeten Gruppen sind die Grundlage für die weitere Evaluation.

Um festzustellen, ob die Teilnahme an einer ABM/SAM im Vergleich zur Nichtteilnahme eine

<sup>15</sup> Für die Erläuterung der angewendeten Matchingmethode vgl. REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Fallstricke und Lösungsansätze, in diesem Heft, S. 190-194.

Wirkung aufweist, ist eine einfache Gegenüberstellung der Arbeitslosigkeitsdauern zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern aus verschiedenen Gründen (z. B. dem Vorliegen „zensierter Daten“<sup>16</sup>) problematisch. Diesen Problemen kann begegnet werden, indem der Maßnahmeeffekt mit Hilfe einer Verlaufsanalyse ermittelt wird. Für die Analyse wird ein Cox-Proportional-Hazard-Modell<sup>17</sup> verwendet, das sich dadurch auszeichnet, dass Einflüsse persönlicher Merkmale auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden können. Als besonders wichtig für die Untersuchung erweisen sich sozioökonomische Faktoren wie Alter, Geschlecht und Art der Ausbildung sowie die Erwerbsvorgeschichte einer Person. Diese Faktoren werden im Modell berücksichtigt und erhöhen somit den Erklärungsgehalt der Analyse.<sup>18</sup>

### ***Einfluss persönlicher Merkmale auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit***

Die Vorzeichen der Koeffizienten (vgl. Tabelle) beschreiben die Art des Einflusses des Merkmals auf die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung für den Teilnahme- und den Nichtteilnahmefall gleichermaßen: Das negative Vorzeichen eines Koeffizienten bedeutet eine Verlängerung der Arbeitslosigkeit, das positive eine Verkürzung.<sup>19</sup> Es können allerdings nur die signifikanten Koeffizienten interpretiert werden, da für die anderen kein systematischer Einfluss nachweisbar ist.

Der positive Koeffizient für das Geschlecht bedeutet, dass Männer schneller als Frauen in Er-

werbstätigkeit übergehen. Für das Alter ergab sich in den meisten untersuchten Gruppen ein negatives Vorzeichen. Das deutet auf tendenziell schlechtere Beschäftigungschancen mit zunehmendem Alter hin. Insbesondere gilt dies für Langzeitarbeitslose: Je älter jemand in dieser Gruppe ist, desto geringer ist für ihn die Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. In der Gruppe der bis 40-Jährigen kann das Alter als Indikator für Berufserfahrung interpretiert werden, womit der positive Effekt auf die Beschäftigungsaussichten zu erklären ist. Ein Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss verkürzt ebenfalls die Arbeitslosigkeitsdauer in fast allen untersuchten Untergruppen signifikant.

Die Erwerbsvorgeschichte beschreibt die Zeit unmittelbar vor Beginn der untersuchten Arbeitslosigkeitsphase und die Struktur der Arbeitsmarkterfahrungen bis zu diesem Zeitpunkt. In die einzelnen Regressionen fließen nur die Variablen ein, von denen ein signifikanter Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit ausgeht. Hat eine Person vor Beginn der untersuchten Arbeitslosigkeit relativ viele Beschäftigungsverhältnisse bzw. Arbeitslosigkeitsphasen, erhöht sich ihre Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit. Je später die betrachtete Arbeitslosigkeitsphase im Untersuchungszeitraum beginnt, desto geringer ist die Chance eines schnellen Wechsels in Erwerbstätigkeit. Sind Teilnehmer und Nichtteilnehmer unmittelbar vor Beginn der beobachteten Arbeitslosigkeit erwerbstätig, so erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit relativ schnell zu beenden.

### ***Keine Verbesserung der Beschäftigungschancen bei Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme***

Mit Hilfe der geschätzten Hazardratenmodelle lassen sich die kumulierten Abgangsraten bzw. Verbleibswahrscheinlichkeiten für die Teilnahme und die Nichtteilnahme ermitteln. Aus der Abbildung 1 wird ersichtlich, wie lange die Arbeitslosigkeit dauert, bis ein bestimmter Anteil der untersuchten Personen in Beschäftigung übergegangen ist.

Vergleicht man die Verbleibswahrscheinlichkeiten bei Teilnahme an ABM/SAM und Nichtteilnahme, sind deutliche Unterschiede im Abgangsverhalten sichtbar. Im Fall der Teilnahme ist ein langsamerer Abgang aus Arbeitslosigkeit zu

<sup>16</sup> Zensur bedeutet hier, dass die Beobachtung am aktuellen Rand, also zum Zeitpunkt der Befragung, endet, ohne dass ein Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit erfolgt ist. Es bleibt demzufolge unbekannt, wie lang die Verweildauer in Arbeitslosigkeit tatsächlich ist.

<sup>17</sup> Dieses Verfahren ist eine multivariate Erweiterung der Kaplan-Meier-Methode, der einfachsten Form der Verlaufsanalyse, bei dem mit Hilfe des Maximum-Likelihood-Schätzers die Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung ermittelt werden. Vgl. dazu COX, D. R.: Partial Likelihood, in: *Biometrika*, Vol. 62, 1975, S. 269-276.

<sup>18</sup> Alle durchgeführten Schätzungen sind hochsignifikant.

<sup>19</sup> Für eine quantitative Interpretation der Koeffizienten muss vom Exponentialwert des Koeffizienten der Wert 1 subtrahiert und das Ergebnis mit 100 multipliziert werden. Für den Einfluss des Geschlechts in der Analyse aller Teilnehmer (der Koeffizient 0,565 in der Tabelle) ergibt sich bspw.:  $(\exp(0,565)-1)*100=75,94$ . Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Männer eine um 75% höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als Frauen haben.

Tabelle:

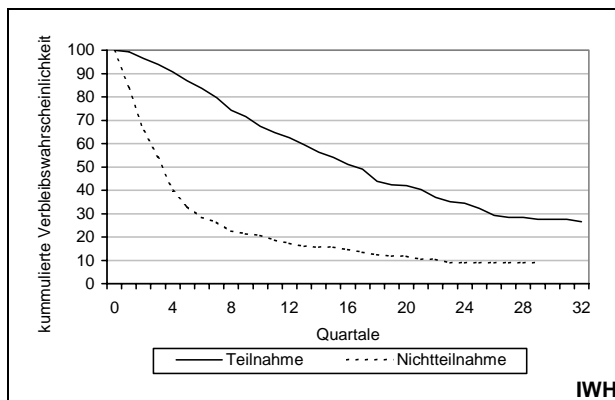
Koeffizienten und Standardfehler der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit bei Stratifikation nach der Teilnahme/Nichtteilnahme für die verschiedenen Gruppen

Variable	alle	Langzeit- arbeitslose	Regierungsbezirk			Arbeitslosigkeitsbeginn		Alter		Geschlecht	
			Chemnitz	Dresden	Leipzig	vor 1996	ab 1996	bis 40	ab 40	männlich	weiblich
<i>Sozioökonomische Faktoren</i>											
Geschlecht (männlich = 1)	0,565*** (0,912)	0,221 (0,147)	0,484*** (0,134)	0,681*** (0,162)	0,415** (0,209)	0,507*** (0,100)	0,768*** (0,249)	0,580*** (0,109)	0,687*** (0,174)	-	-
Alter	-0,012 (0,009)	-0,030** (0,014)	-0,014 (0,013)	-0,029* (0,016)	-0,007 (0,022)	-	-	0,040** (0,018)	-0,001 (0,043)	-0,011 (0,014)	-0,018 (0,015)
Facharbeiter/ Meisterabschluss	0,128 (0,135)	0,148 (0,220)	0,314 (0,233)	0,117 (0,234)	0,060 (0,265)	0,174 (0,144)	0,740 (0,590)	0,090 (0,168)	0,512** (0,260)	0,190 (0,215)	0,069 (0,185)
(Fach-) Hochschul- abschluss	0,627*** (0,188)	0,714** (0,326)	0,909*** (0,329)	0,674** (0,312)	0,420 (0,416)	0,587*** (0,215)	1,258* (0,658)	0,733*** (0,236)	0,631* (0,363)	0,507* (0,268)	0,241 (0,314)
<i>Erwerbsgeschichte</i>											
Zeitanteil Arbeitslosigkeit <sup>a</sup>	-	-	-	-2,447** (1,097)	-	-	-	-	-	-	-
Zeitanteil Erwerbstätigkeit <sup>a</sup>	1,033*** (0,249)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zeitanteil Nichterwerbstätigkeit <sup>a</sup>	-	2,248*** (0,788)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umschlagszahl Arbeitslosigkeit <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,754** (3,831)
Umschlagszahl Erwerbstätigkeit <sup>b</sup>	-	-	3,908*** (1,408)	3,034** (1,249)	4,294** (1,892)	-	-	-	-	2,556** (1,226)	-
Dauer Erwerbstätigkeit <sup>c</sup>	-0,026*** (0,006)	-	-	-	-	-0,019** (0,009)	-	-	-	-	-
Dauer Nichterwerbs- tätigkeit <sup>c</sup>	-	-0,140** (0,059)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beginn Arbeitslosigkeit	-	-	-	-	-	-	-	-0,027*** (0,006)	-0,026*** (0,009)	-0,014* (0,008)	-0,019** (0,009)
Arbeitsmarktstatus t-1 <sup>d</sup> (erwerbstätig =1)	-	0,697* (0,377)	0,789* (0,425)	-	-	-	-	-	1,020** (0,511)	-	0,486** (0,216)
Arbeitsmarktstatus t-2 <sup>d</sup> (erwerbstätig =1)	-	-	-	-	-	-	0,909* (0,473)	-	-	-	-
Arbeitsmarktstatus t-4 <sup>d</sup> (erwerbstätig =1)	-	-	-0,63* (0,347)	-	-	-	-0,768* (0,401)	-	-	-	-
Anzahl der gematchten Paare	390	194	164	145	79	264	117	239	145	202	188

<sup>a</sup> Anteil der Zeit bis zum Beginn der Arbeitslosigkeit, die im jeweiligen Erwerbsstatus verbracht wurde. – <sup>b</sup> Wechselhäufigkeit in den jeweiligen Erwerbsstatus, bezogen auf die Gesamtzeit bis zum Beginn der Arbeitslosigkeit. – <sup>c</sup> durchschnittliche Dauer der Spells im jeweiligen Erwerbsstatus bis zum Beginn der Arbeitslosigkeit. – <sup>d</sup> „t-n“ bezeichnet die Anzahl der Quartale vor Beginn der Arbeitslosigkeit.

\*, \*\*, \*\*\* kennzeichnen Signifikanz auf 10%-, 5%- bzw. 1%-Niveau. Die Werte in Klammern bezeichnen die Standardfehler der Koeffizienten.

Abbildung 1:  
Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit (inklusive Maßnahmendauer) bei Teilnahme und Nichtteilnahme an ABM/SAM



Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

beobachten. Ein Grund dafür liegt in der Maßnahmenteilnahme selbst. Während der Dauer einer Maßnahme lassen die Anstrengungen der Teilnehmer bei der Beschäftigungssuche nach. Dies äußert sich in sehr niedrigen Abgangsraten im Maßnahmezeitraum. Nach Abschluss der Maßnahme sollte eine deutliche Beschleunigung der Beschäftigungsaufnahme für die Teilnehmer zu beobachten sein, wenn die Maßnahme die intendierte Wirkung hat. Eine solche Beschleunigung ist jedoch zu keinem Zeitpunkt erkennbar. So sind beispielsweise 50% aller Arbeitslosen im Fall der Nichtteilnahme bereits nach weniger als vier Quartalen wieder in Beschäftigung, bei Teilnahme hingegen erst nach ca. 16 Quartalen. Das bedeutet eine durchschnittliche Verlängerung der Arbeitslosigkeit um drei Jahre im Fall der Maßnahmenteilnahme.<sup>20</sup> Drei Viertel der Arbeitslosen sind im Status der Nichtteilnahme nach ca. acht Quartalen erwerbstätig. Bei Maßnahmenteilnahme wird dieses Niveau erst zum Ende des Beobachtungszeitraumes – also nach acht Jahren – erreicht. Auch langfristig sind bei Teilnahme an einer ABM/SAM mehr Personen arbeitslos als bei Nichtteilnahme.

Ein positiver Maßnahmeeffekt der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Form einer Erhöhung der Abgangsraten lässt sich also zu keiner Zeit – weder kurz- noch langfristig – beobachten.

Gewisse Unterschiede im Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit sind in den verschiedenen Untergruppen zu erkennen (vgl. Abbildung 2).

Bei jüngeren Arbeitslosen deuten die Untersuchungsergebnisse auf besonders negative langfristige Folgen einer Maßnahmenteilnahme hin. Während bei Nichtteilnahme ca. 80% der Arbeitslosen nach 8 Quartalen der Übergang in Erwerbstätigkeit gelungen ist, kann dieses Ergebnis bei Teilnahme selbst am Ende des Beobachtungszeitraumes nicht festgestellt werden. Die Teilnahme scheint insbesondere bei einem Teil dieser Gruppe zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu führen.

Eine Differenzierung der Analyse nach dem Geschlecht zeigt bei Männern sowohl bei Teilnahme als auch bei Nichtteilnahme kurzfristig höhere Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit als bei Frauen. Langfristig ist kein Unterschied erkennbar.

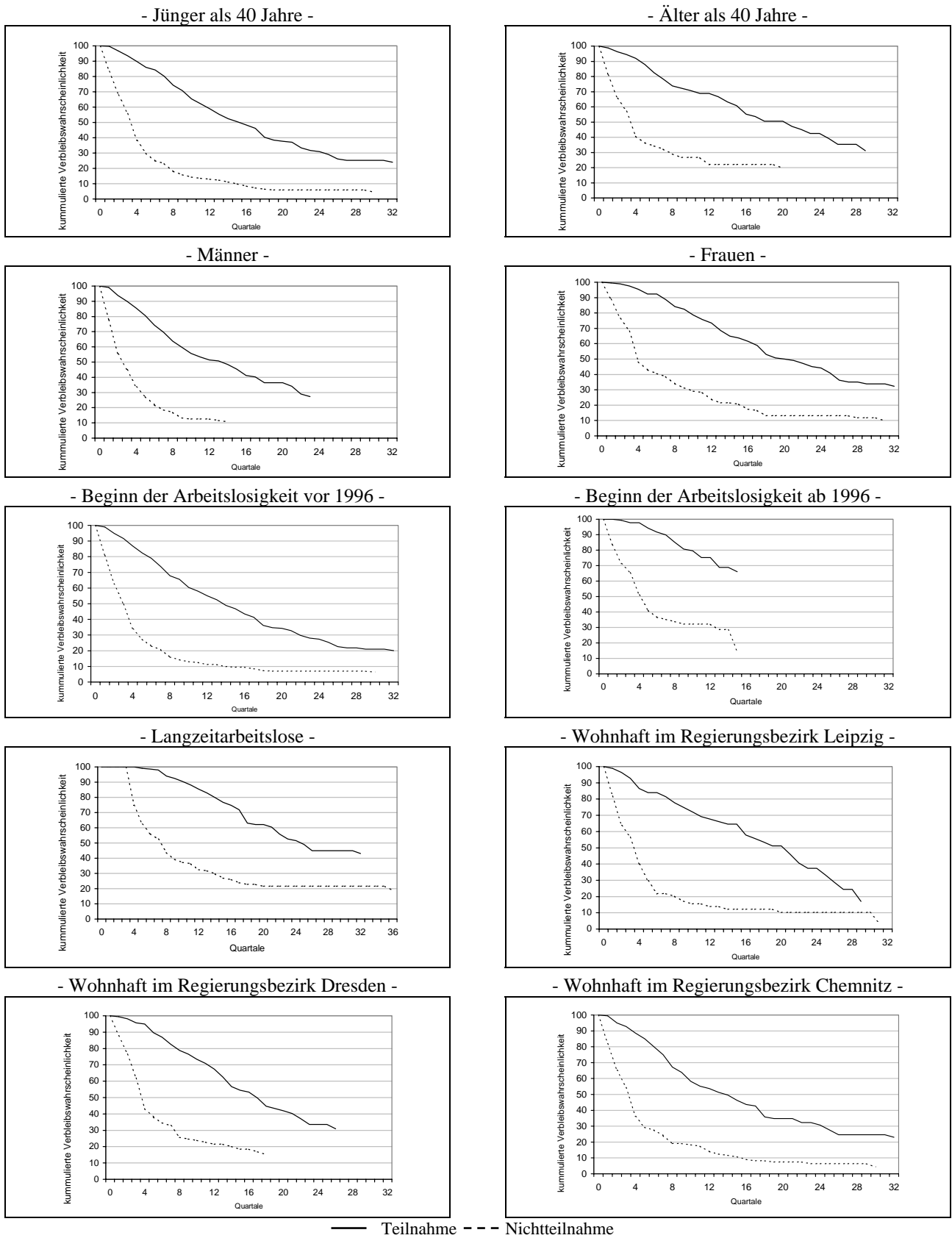
Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch bei der Unterscheidung nach dem Beginn der beobachteten Arbeitslosigkeit festzustellen. Bei Eintritt in Arbeitslosigkeit vor 1996 erfolgt sowohl im Fall der Teilnahme als auch bei Nichtteilnahme die Aufnahme einer regulären Beschäftigung schneller als bei einem Beginn ab 1996. Hier ist der Abgang aus Arbeitslosigkeit bei ABM-Teilnahme kurzfristig stark verzögert und auch die Abgangsrate bei Nichtteilnahme ist geringer. Langfristig ist keine eindeutige Tendenz erkennbar, da noch keine Daten vorliegen.

Bei der Untersuchung Langzeitarbeitsloser ergibt sich kein deutlich anderes Bild als für die gesamte Teilnehmergruppe.

Aufgrund regionaler Besonderheiten auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik wird außerdem eine Differenzierung nach Regierungsbezirken, in denen die Arbeitslosen wohnen, vorgenommen. Im Regierungsbezirk Chemnitz gehen Arbeitslose sowohl im Fall der Teilnahme als auch bei Nichtteilnahme zügiger in Beschäftigung über als in den Regierungsbezirken Leipzig und Dresden. Auch der Unterschied zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme ist hier weniger stark ausgeprägt. Allerdings ist – im Unterschied zu Leipzig – ein langfristig erhöhtes Niveau der Arbeitslosigkeit der Teilnehmer im Vergleich zur Nichtteilnahme zu beobachten.

<sup>20</sup> Als Durchschnittsmaß dient hier der Medianwert (50%).

Abbildung 2:  
Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit (inklusive Maßnahmendauer) bei Teilnahme und Nichtteilnahme an ABM/SAM für die verschiedenen Untergruppen



Quelle: Unterjähriger Mikrozensus Sachsen; Berechnungen des IWH.

Insgesamt ergeben sich für die analysierten Gruppen keine wesentlichen Unterschiede in den Ergebnissen. Für alle wird im Fall der Teilnahme an einer ABM/SAM kurz- und mittelfristig eine deutlich geringere Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit festgestellt. Auch langfristig scheint die Teilnahme die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu verringern.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist die aktuelle Diskussion um die Zweckmäßigkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu begrüßen und insbesondere die Forderung nach einer kritischen Überprüfung dieses Instruments zu bekräftigen.

*Eva.Reinowski@iwh-halle.de*  
*Birgit.Schultz@iwh-halle.de*  
*Jürgen.Wiemers@iwh-halle.de*

## Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Fallstricke und Lösungsansätze

*Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind ein kostspieliges Instrument zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Allein im vergangenen Jahr wurden von der Bundesanstalt für Arbeit 19,5 Mrd. Euro dafür ausgegeben.<sup>21</sup> Angesichts der angespannten Haushaltslage öffentlicher Kassen ist es daher unerlässlich, ihre Wirkung auf die Beschäftigungschancen der geförderten Arbeitslosen zu überprüfen.*

*Der Erfolg solcher Maßnahmen wird oft vor schnell anhand einzelner statistischer Daten beurteilt, die für sich genommen allerdings wenig aussagefähig sind. So ist beispielsweise eine hohe Übergangsquote von Teilnehmern an einer Weiterbildungsmaßnahme in Erwerbstätigkeit während oder nach Beendigung dieser Maßnahme per se noch kein Erfolg. Vielmehr ist es möglich, dass sie auch ohne Maßnahme eine Beschäftigung gefunden hätten. Die Frage ist also, womit die Übergangsrate verglichen werden kann, um tatsächliche Erfolge festzustellen.*

*Der Lösung dieses Problems wird bei der wissenschaftlichen Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein hoher Stellenwert eingeräumt. In Abhängigkeit von unterschiedlichen Datenstrukturen und Fragestellungen können verschiedene Lösungswege beschränkt werden.*

*In diesem Beitrag soll ein Einblick in die Vielfalt der angewendeten Methoden vermittelt werden. Für ausgewählte Verfahren werden dazu deren Grundannahmen sowie Vor- und Nachteile er-*

*läutert. Ausführlicher wird dabei ein zweistufiger Matching-Algorithmus vorgestellt, der sich in den vergangenen Jahren als Standardverfahren etabliert hat. Im IWH ist diese Methode weiterentwickelt worden, um die Aussagefähigkeit der Evaluationsergebnisse zu verbessern.*

*Dieses weiterentwickelte Verfahren wurde der Analyse der Effekte von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, die im vorangehenden Beitrag beschrieben sind, zugrundegelegt.<sup>22</sup>*

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen. Die in Evaluationsstudien erzielten Ergebnisse sind dem interessierten Leser häufig geläufig. Viel weniger bekannt ist hingegen die methodische Herangehensweise.

Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Grundidee der Evaluation sowie ausgewählte Methoden ihrer empirischen Umsetzung.

### **Das Grundproblem der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

Das Ziel mikroökonomischer Evaluationsstudien ist die Feststellung der Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die (Wieder-)Beschäftigungschancen der teilnehmenden Personen.

<sup>21</sup> Eine Übersicht über Ausgaben für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente findet sich unter <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200212/iiia4/ampb.pdf>.

<sup>22</sup> Vgl. auch REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, in diesem Heft, S. 184-190.

Um individuelle Effekte ermitteln zu können, müsste nach Abschluss einer Maßnahme die Arbeitsmarktsituation eines Teilnehmers mit der hypothetischen Situation im Falle einer Nichtteilnahme verglichen werden. Beide Situationen sind für ein und dieselbe Person allerdings nicht beobachtbar. Für die beobachtete Beschäftigungssituation eines Teilnehmers fehlt also der Vergleichsmaßstab.

Um dieses Problem zu lösen, kann anstelle des individuellen Vergleichs ein Durchschnittseffekt für die gesamte Teilnehmergruppe ermittelt werden. Das größte Problem dabei stellt die Konstruktion einer geeigneten Vergleichsgröße dar.

Hierzu kann beispielsweise die Beschäftigungssituation eines Teilnehmers zu einem früheren Zeitpunkt oder die eines Nichtteilnehmers verwendet werden. Allerdings muss dann in geeigneter Weise berücksichtigt werden, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer nicht nur dadurch unterscheiden, dass die eine Gruppe an einer Maßnahme teilgenommen hat und die andere nicht. Wenn die Unterschiede in anderen beschäftigungsrelevanten Merkmalen nicht in die Betrachtung einbezogen werden, wird das Ergebnis durch die sog. Selektionsverzerrung verfälscht.

Diese beschäftigungsrelevanten Unterschiede lassen sich in zwei Gruppen einteilen. So müssen beobachtbare Merkmale wie z. B. Alter, Geschlecht oder Ausbildung und nicht erfasste oder nicht beobachtbare Faktoren wie Motivation bei einer Evaluation berücksichtigt werden.

### **Überblick über Methoden zur Lösung des Selektionsproblems**

Zur Berücksichtigung der Selektionsverzerrung wurden verschiedene Verfahren entwickelt, die sich im Wesentlichen darin unterscheiden, in welcher Weise die Verzerrung berücksichtigt wird. Eine Möglichkeit ist die Beseitigung der Verzerrung bei der Konstruktion der Vergleichsgröße selbst. Dabei sind weder Verteilungsannahmen noch Annahmen über funktionale Zusammenhänge für eine Schätzung des Maßnahmeeffekts nötig.

Die Vergleichsgröße kann mit Hilfe verschiedener Verfahren gebildet werden.

Bei der intuitiv am einfachsten zugänglichen Methode – dem *Vorher-Nachher-Vergleich* – wird eine Person mit sich selbst verglichen. Zur Ermittlung des Maßnahmeeffekts wird die Situation

der Teilnehmer vor der Maßnahme mit derjenigen danach gegenübergestellt. Grundlegend dafür ist die Annahme, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwischen den betrachteten Zeitpunkten nur durch die Teilnahme an einer Maßnahme und nicht durch andere Einflüsse wie konjunkturelle Schwankungen oder zeitbedingte Veränderungen beeinflusst wird.

Ein großer Vorteil des Vorher-Nachher-Vergleichs besteht in dem relativ geringen Datenbedarf. Es sind keine Informationen über Nichtteilnehmer erforderlich, sondern lediglich Daten der Teilnehmer für jeweils einen Zeitpunkt vor und nach der Maßnahme. Gegenüber einer Verzerrung durch beobachtbare und im Untersuchungszeitraum konstante nicht beobachtbare Merkmale ist dieses Verfahren robust. Allerdings ist er sehr anfällig gegenüber der Verletzung der grundlegenden Annahme. Ein Beispiel dafür ist der sog. Ashenfelter Dip, die Beobachtung, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer kurz vor Maßnahmebeginn sinkt.<sup>23</sup> Wenn diese Veränderung nur vorübergehend und nur bei Teilnehmern zu beobachten ist, wird der durchschnittliche Maßnahmeeffekt überschätzt.

Simulationsstudien haben gezeigt, dass der Vorher-Nachher-Vergleich deutlich verzerrte Schätzergebnisse liefert, sobald gesamtwirtschaftliche Veränderungen, lebenszyklusbedingte Änderungen, Ashenfelter Dip oder eine Kombination aus mehreren „Störfaktoren“ auftritt.<sup>24</sup>

Eine andere Möglichkeit der Ermittlung des Maßnahmeeffekts ist der Vergleich der Teilnehmergruppe mit einer geeigneten Gruppe von Nichtteilnehmern.

Der einfachste Vertreter dieses Vergleichs zweier unterschiedlicher Personengruppen ist der *Kreuz-Vergleich*. Hier wird die Beschäftigungssituation von Teilnehmern und Nichtteilnehmern nach Be-

<sup>23</sup> Sehr anschaulich wird der Ashenfelter Dip und seine Auswirkungen auf Schätzergebnisse in HUIJER, R.; CALIENDO, M.; RADIC, D.: Nobody Knows... How do Different Evaluation Estimators Perform in a Simulated Labour Market Experiment?, Diskussionspapier der Universität Frankfurt/Main 2001, S. 7 f., erläutert.

<sup>24</sup> Zu diesem Ergebnis kommen HECKMAN, J. J.; SMITH, J.: Pre-Program Earnings Dip and the Determinant of Participation in a Social Program: Implications for Simple Program Evaluation Strategies, in: Economic Journal, Vol. 109, No. 457, 1999, S. 322 in Verbindung mit Tabelle 1.

endigung der Maßnahme verglichen. Dazu wird angenommen, dass im Gruppendurchschnitt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Nichtteilnehmer mit der hypothetischen der Teilnehmer übereinstimmt.

Die Anwendung des Kreuz-Vergleichs erfordert den Zugang zu Querschnittsdaten für Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppe.

Im Gegensatz zum Vorher-Nachher-Vergleich ist er robust gegenüber gesamtwirtschaftlichen Veränderungen und lebenszyklusbedingten Beschäftigungsänderungen, wenn diese die Teilnehmer und die Kontrollgruppenmitglieder gleichermaßen betreffen. Auch der Ashenfelter Dip stellt kein Problem dar, da nur Daten nach Maßnahmeende betrachtet werden.

Allerdings dürfen keine unbeobachtbaren Unterschiede zwischen den beiden Gruppen bestehen. Wenn beispielsweise die Motivation einiger Personen Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Maßnahmeteilnahme hat, ist der Maßnahmeeffekt-Schätzer verzerrt.

Ein Schätzer, der in der Lage ist, auch unbeobachtbare Merkmale zu berücksichtigen, ist die *Differenz-von-Differenzen-Methode*. Sie ist eine Kombination aus Vorher-Nachher-Vergleich und Kreuz-Vergleich. Beim Vergleich der Teilnehmergruppe mit geeigneten Nichtteilnehmern werden die Veränderungen beider Gruppen innerhalb des Untersuchungszeitraums betrachtet.

Dazu muss im Gruppendurchschnitt die Differenz der Beschäftigungsniveaus der Nichtteilnehmer für jeweils einen Zeitpunkt vor und nach der Maßnahme der hypothetischen Beschäftigungsdifferenz der Teilnehmer entsprechen, so die Zentralannahme.

Dieser Schätzer erfordert Zugang zu umfangreichen Längsschnittdaten für Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppe. Ein Vorteil des Verfahrens liegt in seiner Robustheit gegenüber gesamtwirtschaftlichen Veränderungen und lebenszyklusbedingten Änderungen der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, wenn diese die Teilnehmer und die Nichtteilnehmer gleichermaßen betreffen.<sup>25</sup> Außerdem ist er in der

---

<sup>25</sup> Wenn die Einkommensänderungen in beiden Gruppen unterschiedlich ausfallen, liefert die Differenz-von-Differenzen-Methode verzerrte Schätzergebnisse. Das wurde bei einem Vergleich der Ergebnisse dieser Methode mit denen

Lage, Selektionsverzerrung wegen unbeobachtbarer Heterogenitäten zu beseitigen, wenn sie durch zeitinvariante Charakteristika hervorgerufen wird.

Allerdings kann der Maßnahmeeffekt nur unverzerrt ermittelt werden, wenn kein Ashenfelter Dip auftritt. Die Ergebnisse sind also sehr sensitiv gegenüber der Wahl der Zeitpunkte, zu denen das Vor- bzw. Nach-Maßnahme-Beschäftigungsniveau beobachtet wird.<sup>26</sup>

Das in letzter Zeit am häufigsten verwendete Verfahren ist die *Matching-Methode*. Auch sie vergleicht die Teilnehmergruppe mit geeigneten Nichtteilnehmern. Im Unterschied zum Kreuz-Vergleich werden allerdings für jeden einzelnen Teilnehmer geeignete Nichtteilnehmer ermittelt. Die wichtigste Annahme dabei ist, dass die ausgewählten Nichtteilnehmer die gleichen Beschäftigungsaussichten wie der entsprechende Teilnehmer hätten, wenn sie auch an einer Maßnahme teilnehmen würden.

Diese Annahme kann mit verschiedenen Matchingprozessen erfüllt werden. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen in der Wahl des Kriteriums, mit dessen Hilfe die Ähnlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern festgestellt wird und der Anzahl der zugeordneten Nichtteilnehmer.<sup>27</sup>

Das IWH verwendet ein zweistufiges Verfahren, das jedem Teilnehmer genau einen Nichtteilnehmer zuordnet, der als „statistischer Zwilling“ des Teilnehmers in die Kontrollgruppe aufgenommen wird.

### *Der Matchingprozess*

In Vorbereitung des eigentlichen Matching wird ein Katalog aller Merkmale zusammengestellt, die für die Bestimmung der Ähnlichkeit von Personen genutzt werden sollen.

Im ersten Schritt wird mit Hilfe der ausgewählten Merkmale der sog. Propensity Score<sup>28</sup> geschätzt. Anhand dieses eindimensionalen Indikators wird für jeden Teilnehmer eine Untergruppe

---

eines sozialen Experiments nachgewiesen. Siehe dazu HECKMAN, J. J.; SMITH, J., a. a. O., S. 315.

<sup>26</sup> Siehe dazu beispielsweise HECKMAN, J. J.; SMITH, J., a. a. O., S. 325.

<sup>27</sup> Eine übersichtliche Einführung in die verschiedenen Matching-Verfahren findet sich in HUIJER, R.; CALIENDO, M.; RADIC, D., a. a. O., S. 9 ff.

<sup>28</sup> Der Propensity Score beschreibt die Wahrscheinlichkeit, eine Maßnahmeteilnahme zu beobachten.



Abbildung:  
 Ablaufschema des iterativen Verfahrens zur Zuordnung möglichst ähnlicher Nichtteilnehmer zu den untersuchten Teilnehmern



Quelle: IWH

mit den ihm ähnlichsten Nichtteilnehmern gebildet.<sup>29</sup>

Zu Beginn des zweiten Schritts wird für die Wahl der Vergleichsperson aus den gebildeten Untergruppen ein mehrdimensionales Ähnlichkeitskriterium festgelegt, die sog. Mahalanobisdistanz.<sup>30</sup> Für die Zuordnung werden zwei verschiedene Techniken angewendet und miteinander verglichen: die Standardtechnik und ein vom IWH entwickeltes iteratives Verfahren. Beide Algorithmen ordnen jedem Teilnehmer genau einen Nichtteilnehmer zu. Ein Nichtteilnehmer kann dabei nicht als Vergleichsperson für mehrere Teilnehmer eingesetzt werden. So wird sichergestellt, dass Teilnehmer und Kontrollgruppe die gleiche Größe haben.

Bei der Standard-Zuordnung wird nach dem Zufallsprinzip eine Reihenfolge festgelegt, nach der jeder Teilnehmer dem ihm ähnlichsten Nichtteilnehmer aus dem Pool der betrachteten Personen zugeordnet wird. Dabei kann jedoch nicht die Zuordnung der ähnlichsten Vergleichsperson für jeden Teilnehmer garantiert werden, da die gebildeten Zweiergruppen aus diesem Pool entfernt werden. Für die zuletzt zuzuordnenden Teilnehmer können die ähnlichsten Nichtteilnehmer dann schon vergeben sein. Bei einer ungünstigen Datenlage besteht sogar die Gefahr, dass für die zuletzt zuzuordnenden Teilnehmer keine Vergleichsperson mehr gefunden werden kann, weil die ihnen ähnlichen Nichtteilnehmer schon anderen Teilnehmern zugeordnet worden sind. Diese Teilnehmer können dann in der weiteren Untersuchung nicht mehr berücksichtigt werden.

Um die suboptimale Zuordnung der Vergleichspersonen und den Verlust von Beobachtungen zu vermeiden, ist ein iterativer Prozess entwickelt worden, der den Austausch bereits zugeordneter Personen ermöglicht (vgl. dazu die Abbil-

dung). Den Ausgangspunkt bilden Zweiergruppen aus jeweils einem Teilnehmer und einem zufällig aus seiner Untergruppe ausgewählten Nichtteilnehmer. Alternativ kann auch das Ergebnis der Standard-Zuordnung als Grundlage genutzt werden. Für alle diese Zweiergruppen wird die Summe der quadrierten Mahalanobisdistanzen ermittelt. Die Minimierung dieser Summe ist Ziel des Prozesses, der nach folgenden Regeln abläuft: Es werden für einen zufällig gewählten Teilnehmer alle weiteren möglichen Vergleichspersonen festgestellt und davon eine zufällig ausgewählt. Im einfacheren Fall ist der Nichtteilnehmer noch keinem anderen Teilnehmer zugewiesen. Er wird gegen den ursprünglich zugeordneten Nichtteilnehmer ausgetauscht, wenn sich dadurch die Summe der quadrierten Mahalanobisdistanzen verringert. Ist dagegen der ausgewählte Nichtteilnehmer bereits einem anderen Teilnehmer zugeordnet, wird zusätzlich überprüft, ob dieser Teilnehmer noch weitere mögliche Vergleichspersonen hat. Wenn weitere Personen vorhanden sind, wird nach dem oben beschriebenen Muster ausgetauscht. Dieser Prozess wird so oft wiederholt, bis mit einer vorher festgelegten Anzahl von Durchläufen keine Verringerung der quadrierten Distanzsumme mehr erreicht werden kann.

Der Vergleich der Ergebnisse beider Verfahrens zeigt eine Erhöhung der Ähnlichkeit zwischen Teilnehmern und jeweils zugeordneten Nichtteilnehmern im Vergleich zum Standardverfahren. Damit kann die Qualität der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erhöht werden, da mit der ermittelten Vergleichsgröße die hypothetische Situation der Nichtteilnahme für die Teilnehmer besser abgebildet wird.

*Eva.Reinowski@iwh-halle.de*  
*Birgit.Schultz@iwh-halle.de*  
*Jürgen.Wiemers@iwh-halle.de*

---

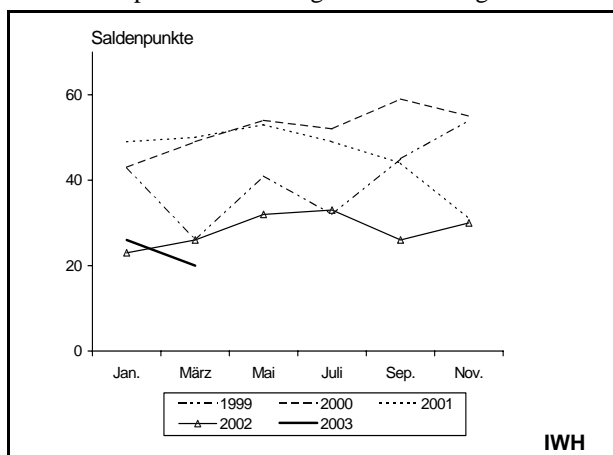
<sup>29</sup> Der Einsatz eines eindimensionalen Indikators, eines sog. Balancing Scores, zur Feststellung der Ähnlichkeit von zwei Personen vermeidet das sog. Dimensionsproblem: Mit jedem zusätzlich betrachteten Merkmal erhöht sich die Qualität des Matchingergebnisses, aber die Anzahl der zu überprüfenden möglichen Übereinstimmungen zwischen Teilnehmer und potentiellen Vergleichspersonen steigt exponentiell. Vgl. HUIJER, R.; CALIENDO, M.; RADIC, D., a. a. O., S. 10. Hier findet sich ein anschauliches Beispiel für dieses Problem.

<sup>30</sup> Die Mahalanobisdistanz ist ein quantitatives Maß für die Unterschiede zweier Personen in den einzelnen betrachteten Merkmalen.

## Hoffnung auf Erholung in der ostdeutschen Industrie wieder geschwunden

Nach der leichten Aufhellung am Jahresanfang hat sich das Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe im März 2003 laut IWH-Umfrage unter rund 300 Unternehmen deutlich eingetrübt. Sowohl die aktuelle Geschäftslage als auch die Geschäftsaussichten für die nächsten sechs Monate wurden von den Unternehmen schlechter bewertet als in der vorangegangenen Januar-Umfrage. Vor allem die Urteile zu den Aussichten fielen merklich zurück. Auch im Vergleich zum Vorjahreszeitraum gaben die Bewertungen, insbesondere der Geschäftsaussichten, kräftig nach. Damit haben sich die Wachstumserwartungen auf den späteren Verlauf des Jahres verschoben.

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



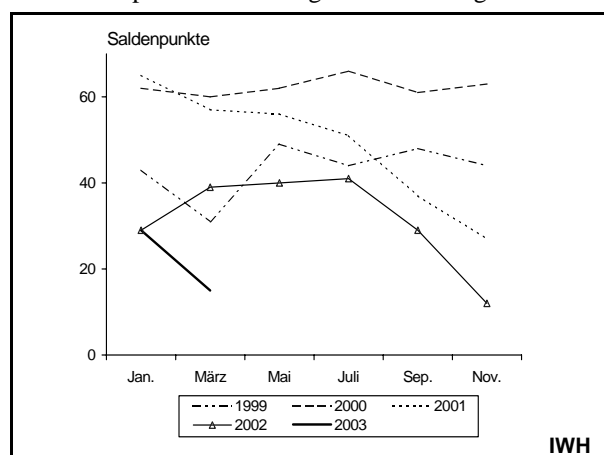
Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Trotz Verschlechterung im Saldo schätzt mehr als die Hälfte der Unternehmen die aktuelle *Geschäftslage* positiv ein (vgl. Tabelle). Insgesamt konzentrieren sich die Wertungen wie bisher auf die Bereiche „eher gut“ und „eher schlecht“, lediglich 8% der Befragten betrachten ihre geschäftliche Situation als eindeutig schlecht. Mit Ausnahme des Vorleistungsgütergewerbes fiel die Beurteilung in allen fachlichen Hauptgruppen ungünstiger aus als in der Januar-Umfrage. Extrem schlecht wird die Lage von den Investitionsgüterherstellern gesehen – hier überwiegen sogar die negativen Antworten. Vor allem der Maschinen- und der Fahrzeugbau sind unzufriedener als noch im Januar 2003. Aber

auch die Hersteller von Gebrauchsgütern, wie von Möbeln, Sport- und Spielgeräten, bewerten nach wie vor ihre Geschäftssituation insgesamt negativ, wenn auch nicht mehr in dem Grade wie im Januar 2003. Der einzige Lichtblick kommt aus dem Vorleistungsgüterbereich. Hier sorgen wohl die Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden im Bereich der Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, der chemischen Industrie und der Metallbearbeitung für die Aufhellung bei Lage und Erwartungen.

Insgesamt fallen jedoch die Urteile zu den *Geschäftsaussichten* für die kommenden Monate deutlich schlechter aus als in der Januar-Umfrage.

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Der Saldo sank um 14 Punkte und erreicht den bisher tiefsten Stand für den Monat März seit 1995. Den Ausschlag dürfte die gestiegene Unsicherheit vor dem Hintergrund des Kriegsbeginns im Irak gegeben haben. Wie bei der Lageeinschätzung sind auch die Erwartungen der Investitionsgüterhersteller überwiegend negativ. Die Produzenten von Nahrungsgütern reißen sich ebenfalls unter die Pessimisten ein.

Bärbel Laschke  
(Baerbel.Laschke@iwh-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – März 2003

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	März 02	Jan 03	März 03	März 02	Jan 03	März 03	März 02	Jan 03	März 03	März 02	Jan 03	März 03	März 02	Jan 03	März 03
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>42</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>20</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	17	22	24	40	40	40	32	31	27	12	8	9	14	23	28
Investitionsgüter	22	18	18	37	34	27	32	40	45	9	8	10	19	4	-10
Ge- und Verbrauchsgüter	25	30	26	47	41	40	24	22	29	4	7	5	44	43	33
dar.: Nahrungsgüter	20	29	24	60	52	56	16	15	14	4	4	6	60	62	60
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	17	16	14	28	27	35	41	39	35	14	18	17	-10	-14	-3
50 bis 249 Beschäftigte	21	27	27	48	44	39	26	25	31	5	4	3	38	43	32
250 und mehr Beschäftigte	24	30	23	42	38	38	22	30	32	12	3	7	32	35	20
<b>Statusgruppen</b>															
Privatisierte Unternehmen darunter:	21	26	23	44	40	38	27	28	31	7	6	8	32	32	23
Westdt./ausl. Investoren	22	28	24	46	39	41	28	31	31	4	1	4	36	35	29
Management-Buy-Outs	14	20	14	38	39	31	31	30	45	17	11	10	3	18	-10
Reprivatisierer	33	24	31	33	40	31	24	19	20	9	17	18	33	28	25
Neugründungen	19	19	22	33	35	34	37	35	35	11	11	9	5	7	12
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>39</b>	<b>29</b>	<b>15</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	21	22	22	42	40	43	32	31	27	5	7	8	26	25	30
Investitionsgüter	17	16	10	54	44	32	23	37	57	5	3	1	43	20	-15
Ge- und Verbrauchsgüter	22	26	22	54	44	37	22	26	36	2	4	5	52	39	18
dar.: Nahrungsgüter	19	31	22	67	49	47	11	18	23	3	2	8	72	60	37
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	15	12	11	39	39	39	35	35	39	11	14	11	8	2	-1
50 bis 249 Beschäftigte	23	25	22	53	47	42	24	27	33	0	1	3	51	44	27
250 und mehr Beschäftigte	20	27	22	49	38	33	24	32	43	7	3	2	37	30	10
<b>Statusgruppen</b>															
Privatisierte Unternehmen darunter:	20	24	18	52	43	41	24	29	36	4	4	5	44	33	18
Westdt./ausl. Investoren	19	23	19	57	45	43	22	32	36	2	0	2	52	36	25
Management-Buy-Outs	16	28	16	49	32	30	30	30	50	5	10	4	30	21	-8
Reprivatisierer	26	21	26	41	43	37	26	26	27	7	9	10	33	28	25
Neugründungen	20	17	20	41	41	33	34	34	40	6	8	7	20	16	6

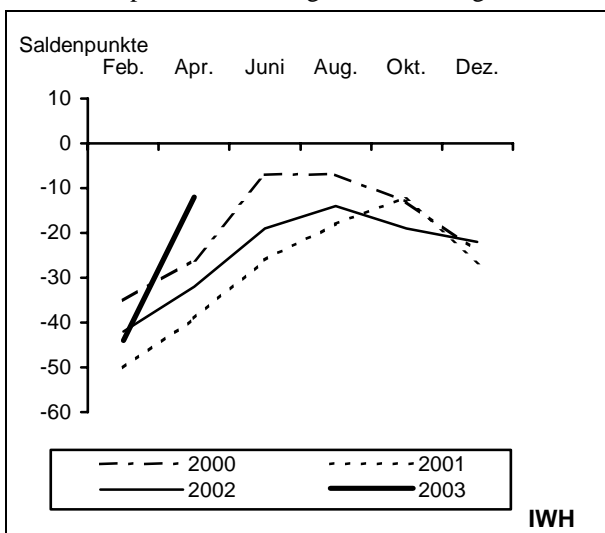
<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für März 2003 vorläufig. – <sup>b</sup> Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

## Ostdeutsches Baugewerbe im April 2003: Frühjahrsbelebung mit Sondereffekten

Das Geschäftsklima im ostdeutschen Baugewerbe hat sich laut Umfrage des IWH unter 300 Unternehmen im April deutlich gebessert. Nach der witterungsbedingt ungünstigen Lage zu Anfang dieses Jahres hat sich nun der saisonübliche Aufwärtstrend durchgesetzt. Bauprojekte, die wegen des harten Winters zurückgestellt worden waren, wurden nun zügig aufgearbeitet. Überlagert wird die Entwicklung von den anlaufenden, längerfristig geplanten Maßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden und den nach den angekündigten Kürzungen bei der Eigenheimzulage vorgezogenen Investitionsentscheidungen.

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



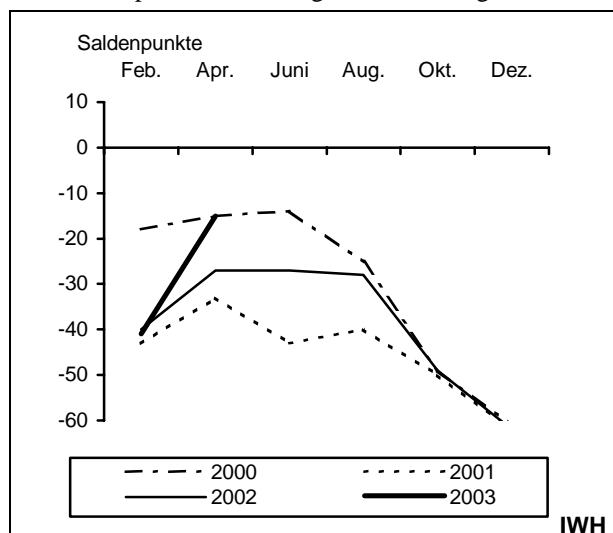
Quelle: IWH-Bauumfragen.

Darüber hinaus hat wohl das kürzlich auf den Weg gebrachte KfW-Kreditprogramm die Aussichten auf Aufträge zur Wohnraummodernisierung aufgehellt.

Von diesen Sonderfaktoren scheinen kurzfristig alle Sparten zu profitieren. Sowohl die Geschäftslage als auch die Geschäftsaussichten bis zum Herbst werden im Hoch-, Tief- und Ausbau deutlich günstiger als noch vor Jahresfrist bewertet. Das überwiegend durch Skepsis geprägte Gesamtbild kann dadurch aber nicht aufgehoben werden. So überwiegen bei der aktuellen und zukünftigen Lage mit 56% bzw. 57% der Unternehmen immer noch die negativen Urteile.

Eine deutlich weniger ungünstige Bewertung der aktuellen Geschäfte gegenüber dem Vorjahreszeitraum haben vor allem die Betriebe aus Sachsen und Sachsen-Anhalt angegeben. Hier wird die allgemein schwache konjunkturelle Lage durch Produktionsanstöße aus der Beseitigung der Flutschäden überdeckt, die insbesondere von der öffentlichen Hand ausgehen. In Sachsen wendet sich die Stimmung sogar ins Positive, nach den Erwartungen dürfte das Stimmungshoch hier selbst über den Sommer hinaus reichen. Von dieser Entwicklung sind auch die Aussichten im Tiefbau Ostdeutsch-

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

lands insgesamt geprägt. Der Saldo aus den positiven und negativen Urteilen erreicht hier einen so hohen Wert, wie er nur kurz nach der Flutkatastrophe zu beobachten war.

Im Hoch- und Ausbau fällt die Aufhellung der Geschäftsaussichten bis zum Herbst – gemessen als Abstand gegenüber dem Vorjahreswert – mit 7 bzw. 8 Punkten allerdings nur noch mäßig aus. Das lässt auf eine zurückhaltende Beurteilung der Impulse aus dem Eigenheimbau und der Wohnraummodernisierung schließen.

*Brigitte.Loose@iwh-halle.de*

Tabelle :

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe – April 2003

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Apr 02	Feb 03	Apr 03	Apr 02	Feb 03	Apr 03	Apr 02	Feb 03	Apr 03	Apr 02	Feb 03	Apr 03	Apr 02	Feb 03	Apr 03
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup> -														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Baugewerbe insgesamt</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>-32</b>	<b>-44</b>	<b>-12</b>
<b>Zweige/Sparten</b>															
Bauhauptgewerbe	10	5	9	23	23	33	43	47	40	24	26	17	-33	-45	-15
darunter <sup>b</sup>															
Hochbau	9	4	8	23	22	33	38	45	42	30	30	18	-35	-49	-19
Tiefbau	12	8	9	25	26	33	50	47	40	13	19	18	-27	-32	-15
Ausbaugewerbe	15	7	16	20	23	31	44	44	28	21	27	24	-29	-41	-5
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 19 Beschäftigte	13	9	14	23	15	38	39	40	25	25	36	24	-28	-52	3
20 bis 249 Beschäftigte	13	5	12	21	24	28	43	49	41	23	22	19	-32	-43	-21
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	40	60	75	60	40	25	0	0	0	-20	20	50
<b>Statusgruppen</b>															
Bauindustrie															
Privatisierte Unternehmen	10	0	7	25	24	32	44	54	45	21	23	16	-30	-53	-22
Neugründungen	13	7	13	21	34	27	43	34	40	24	26	21	-33	-19	-21
Bauhandwerk	15	6	11	14	21	32	39	43	34	32	29	23	-42	-45	-14
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Baugewerbe insgesamt</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>52</b>	<b>39</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>-27</b>	<b>-41</b>	<b>-15</b>
<b>Zweige/Sparten</b>															
Bauhauptgewerbe	7	5	8	29	25	36	44	53	40	20	17	16	-28	-40	-13
darunter <sup>b</sup>															
Hochbau	8	3	7	27	25	33	44	52	46	21	21	14	-29	-45	-21
Tiefbau	5	5	9	34	28	39	44	56	32	17	11	20	-22	-34	-5
Ausbaugewerbe	13	4	10	25	25	31	41	50	37	21	22	23	-26	-44	-19
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 19 Beschäftigte	11	7	8	25	23	39	40	48	33	25	23	20	-30	-40	-6
20 bis 249 Beschäftigte	10	3	10	28	25	32	44	54	40	19	18	19	-25	-44	-17
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	40	60	50	60	40	50	0	0	0	-20	20	0
<b>Statusgruppen</b>															
Bauindustrie															
Privatisierte Unternehmen	7	2	6	34	25	31	42	55	42	17	18	21	-18	-46	-26
Neugründungen	10	1	6	23	34	35	48	45	40	19	20	19	-34	-30	-17
Bauhandwerk	9	4	10	20	23	32	45	52	40	26	21	18	-42	-45	-16

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. - <sup>b</sup> Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.

## Institut für Wirtschaftsforschung Halle Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) ist zum 01.01.2004 das Amt der/des

### Präsidentin/Präsidenten

(Nachfolge Professor Dr. Rüdiger Pohl)

wiederzubesetzen.

Dieses Amt ist mit der Stelle einer Universitätsprofessorin/eines Universitätsprofessors - C 4 - an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg verbunden. Für die Zeit der Präsidentschaft wird die Stelleninhaberin/der Stelleninhaber für die Tätigkeit im Institut beurlaubt.

Das IWH gehört zu den sechs von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten und ist Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz. Das Institut ist unabhängig und gemeinnützig und hat die Aufgabe, wirtschaftswissenschaftliche Forschung mit Schwerpunkt empirischer Wirtschaftsforschung zu betreiben sowie hieraus abgeleitete Analysen, Prognosen und wirtschaftspolitische Beratung für Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft zu erbringen.

Der Vorstand des Instituts besteht aus Präsident und Geschäftsführer. In den fünf Forschungsabteilungen und der Infrastrukturabteilung sind gegenwärtig etwa 70 Mitarbeiter/innen tätig. Der Präsident leitet das Institut, vertritt das IWH in wissenschaftlichen Gremien sowie gegenüber politischen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre, Wiederwahl ist möglich.

Gesucht wird eine in der empirischen Wirtschaftsforschung und der Politikberatung ausgewiesene Persönlichkeit. Sie muss über die Fähigkeit zur konzeptionellen und innovativen wissenschaftlichen Leitung eines Forschungsinstituts verfügen und die Voraussetzungen für eine Professur an einer Hochschule des Landes Sachsen-Anhalt erfüllen. Daneben sind Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit internationalen wissenschaftlichen Partnern und Organisationen erwünscht. Das IWH und die Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg legen großen Wert auf eine intensive wissenschaftliche Zusammenarbeit, die auch vom Wissenschaftsrat gefordert wird.

Die Auswahl wird im Rahmen eines gemeinsamen Berufungsverfahrens des Instituts und der Universität vorgenommen. Beide streben die Erhöhung des Anteils an Wissenschaftlerinnen an. Bewerbungen von geeigneten Wissenschaftlerinnen sind daher besonders erwünscht.

Das IWH und die Martin-Luther-Universität setzen sich für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen ein. Schwerbehinderte Bewerberinnen und Bewerber werden bei entsprechender Eignung daher bevorzugt berücksichtigt.

Bewerbungen mit den üblichen Unterlagen erbitten wir bis zum 31. Mai 2003 an den Vorsitzenden der Berufungskommission, Herrn Prof. Dr. Gunter Steinmann, c/o Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle. Für Rückfragen steht Ihnen Herr Dr. Joachim Ragnitz, Telefon: 0345/7753860, zur Verfügung.