



Universität St.Gallen

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz - eine Gegenüberstellung

Stefanie Behncke, Markus Frölich, Michael Lechner

May 2006 Discussion Paper no. 2006-13

Editor: Prof. Jörg Baumberger
University of St. Gallen
Department of Economics
Bodanstr. 1
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 22 41
Fax +41 71 224 28 85
Email joerg.baumberger@unisg.ch

Publisher: Department of Economics
University of St. Gallen
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 22 98

Electronic Publication: <http://www.vwa.unisg.ch>

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz -
eine Gegenüberstellung

Stefanie Behncke, Markus Frölich, Michael Lechner

Author's address:

Stefanie Behncke, Dr. Markus Frölich
Professor Dr. Michael Lechner
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
9000 St. Gallen
Tel. +41 71 224 2299
Fax +41 71 224 2298
Email stefanie.behncke@unisg.ch,
markus.froelich@unisg.ch, michael.lechner@unisg.ch
Website www.siaw.unisg.ch/lechner

Abstract

The active labour market policies in Switzerland and Germany are compared. German and Swiss labour market policies have similar aims, instruments and experienced similar institutional reforms. In Switzerland, an informative administrative database for an evaluation of these policies was made available earlier. The evaluation studies for Switzerland are summarized. Positive effects are found particularly for *temporary wage subsidies*. These subsidies offer an incentive to accept lower paying jobs. Furthermore, the crucial roles of effect heterogeneity and programme allocation are discussed. By allocating individuals into those programmes with the highest expected benefits, unemployment could be reduced. Such a statistical targeting tool for selecting programmes has been implemented and tested in a pilot study in Switzerland. A similar system is currently developed in Germany. An informative database serves as the foundation for the evaluation and targeting of active labour market policies. Finally, the Swiss and German databases are described.

Zusammenfassung

Aktive Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz wird der deutschen gegenübergestellt. Beide Länder haben viele Gemeinsamkeiten bezüglich Zielsetzung, Instrumenten und institutionellen Reformen von aktiver Arbeitsmarktpolitik. In der Schweiz stand jedoch bereits schon früher eine informative administrative Datenbasis zur Evaluation zur Verfügung, so dass arbeitsmarktliche Maßnahmen dort früher evaluiert werden konnten. Die gefundenen Wirkungen der schweizerischen Instrumente werden zusammengefasst. Positive Effekte können insbesondere für den Zwischenverdienst gefunden werden, ein Instrument welches, vergleichbar zum Kombilohn, Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung mit geringerer Bezahlung schafft. Außerdem wird erörtert, wie durch eine effizientere Allokation von Maßnahmen eine höhere Beschäftigung hätte erreicht werden können. In einer Pilotstudie in der Schweiz ist ein statistisches Hilfsmittel zur Maßnahmenauswahl erprobt worden. In Deutschland wird ein ähnliches System gegenwärtig entwickelt. Für die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik und die Prognosen ihrer Wirkungen ist eine informative Datenbasis notwendig. Die schweizerischen und die deutschen Datensätze werden hierzu beschrieben.

Keywords

Active labour market policies, evaluation, targeting, statistical treatment rules

JEL Classification

C21, J68

1. Einleitung

In diesem Artikel wird die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in der Schweiz beschrieben und der deutschen Arbeitsmarktpolitik gegenübergestellt. Auch wenn sich beide Länder voneinander unterscheiden, ist ein solcher Vergleich aufgrund vieler Ähnlichkeiten gewinnbringend. Zwischen den beiden benachbarten Ländern liegen in vielerlei Hinsicht Welten. Deutschland ist eine große offene Volkswirtschaft mit mehr als 82 Millionen Einwohnern. Die Schweiz ist eine exportorientierte Volkswirtschaft, kein Mitglied der EU und hat circa 7 Millionen Einwohner. Die deutsche Arbeitslosenquote ist dreimal so hoch wie die schweizerische. Deutschland blickt auf eine lange Periode hoher Arbeitslosigkeit zurück und musste mit den ökonomischen Folgen der Wiedervereinigung kämpfen. In der Schweiz hingegen lag die Arbeitslosigkeit seit dem Ende des zweiten Weltkriegs fast immer unter der 1 Prozentmarke und stieg erst in den 1990er Jahren auf 5 % an. Folglich hat Deutschland schon 1969 und die Schweiz erst 1996 die Rolle AAMP verstärkt, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Trotz dieser Unterschiede gibt es einige Parallelen zwischen beiden Ländern. So nutzen beide teilweise ähnliche Instrumente, wie Beschäftigungsprogramme und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Schweiz setzt außerdem eine Form der Lohnsubvention (den Zwischenverdienst) ein, welche für die Diskussion der Einführung eines Kombilohnes in Deutschland relevant ist. Die Schweiz hat ähnliche institutionelle Reformen durchgeführt, wie dies in Deutschland zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte. Die Wirkungen der Programme in der Schweiz konnten bereits vor mehreren Jahren evaluiert werden, da im Gegensatz zu Deutschland der Wissenschaft schon früh eine gute administrative Datenbasis zur Verfügung stand (Lechner, 2002).

Die Ergebnisse einiger schweizerischen Evaluationsstudien werden in diesem Artikel zusammengefasst und mit deutschen Instrumenten in Beziehung gesetzt. Insbesondere wird erörtert, dass arbeitsmarktliche Maßnahmen unterschiedliche Wirkungen für verschiedene Stellensuchende haben. Während eine Maßnahme einem Arbeitslosen hilft, kann sie einem anderen eher wenig hilfreich sein oder sogar negativ wir-

ken. In diesem Artikel werden außerdem erste Hinweise dafür diskutiert, dass Stellensuchende in der Schweiz (und auch in Deutschland) nicht den Maßnahmen zugewiesen worden sind, welche den größten Beschäftigungseffekt gehabt hätten. Um zu überprüfen, ob durch eine bessere Allokation von Personen in Programme eine höhere Beschäftigung erreichbar wäre, wurde in der Schweiz hierzu ein Pilotprojekt durchgeführt, das nachfolgend erläutert werden wird. Ein ähnliches Projekt ist auch in Deutschland geplant. Da diese Projekte sowie die Evaluationsstudien in dieser Form nur durch eine informative Datenbasis durchführbar sind, werden relevante Aspekte der deutschen und schweizerischen Datensätze beschrieben.

Dieser Artikel ist wie folgt gegliedert. Im zweiten Kapitel werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten von AAMP in Deutschland und der Schweiz diskutiert. Obwohl sich in beiden Ländern Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik anders entwickelt haben, können einige Parallelen bezüglich Zielsetzung, Instrumenten und institutionellen Reformen festgestellt werden. Es erfolgt jedoch eine jeweils andere Art der Zuweisung zu arbeitsmarktlichen Maßnahmen. Beiden Ländern ist gemeinsam, dass sie mittlerweile die Notwendigkeit einer Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik erkannt und diese auch gesetzlich verankert haben.

Im dritten Kapitel werden Ergebnisse aus Evaluationsstudien zusammengefasst. Es werden die Wirkungen verschiedener Maßnahmen für verschiedene Typen von Stellensuchenden dargestellt. Danach wird erörtert, warum zwei Arten von subventionierter Beschäftigung so unterschiedliche Wirkungen hatten und was dies für deutsche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen und Kombilohnmodelle bedeuten könnte. Außerdem werden die Ergebnisse aus Simulationsstudien zusammengefasst. Diese deuten an, dass die eidgenössischen Personalberatenden bei der Zuweisung von Programmen nicht erfolgreicher gewesen zu sein scheinen, in Bezug auf die Reintegrationsergebnisse, als eine rein zufällig vorgenommene Allokation. Wären sie jedoch durch eine statistisch assistierte Zuweisung (Targeting) unterstützt worden, hätte, gemäß den Prognosen, eine beträchtlich höhere Beschäftigung erreicht werden

können. Aufgrund dieser Studien initiierte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eine Pilotstudie, welche im letzten Abschnitt des dritten Kapitels beschrieben wird. Im vierten Kapitel werden die deutschen und die schweizerischen Datensätze miteinander verglichen und es wird erläutert, welche Art von Wirkungsanalysen sie erlauben. Die ökonometrischen Grundlagen werden im Anhang beschrieben.

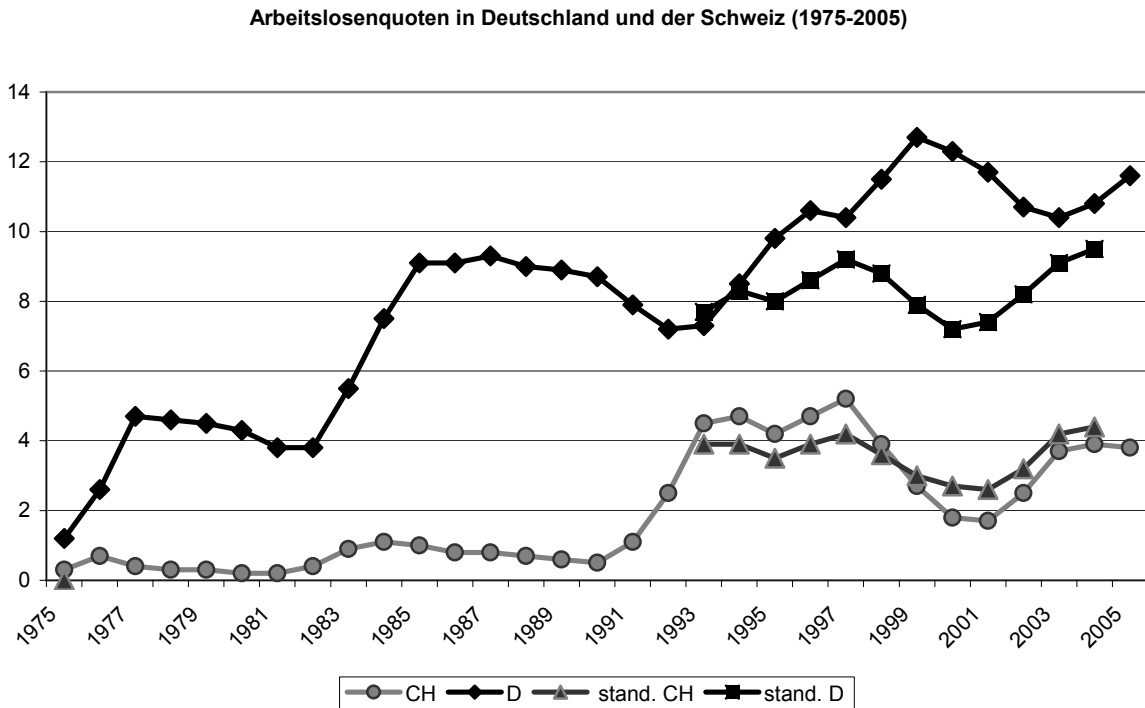
2. Gegenüberstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz und in Deutschland

2.1. Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz war und ist im Vergleich zu Deutschland gering. So lag die standardisierte Arbeitslosenquote in den Jahren 1993 bis 2004 in der Schweiz durchschnittlich 4,7 Prozentpunkte unterhalb der deutschen (siehe Grafik 1). Im Jahr 2005 verzeichnete die offizielle eidgenössische Statistik eine Arbeitslosenquote von 3,8%, während deutsche Arbeitsagenturen eine Arbeitslosenquote von 11,7% bekannt geben mussten.

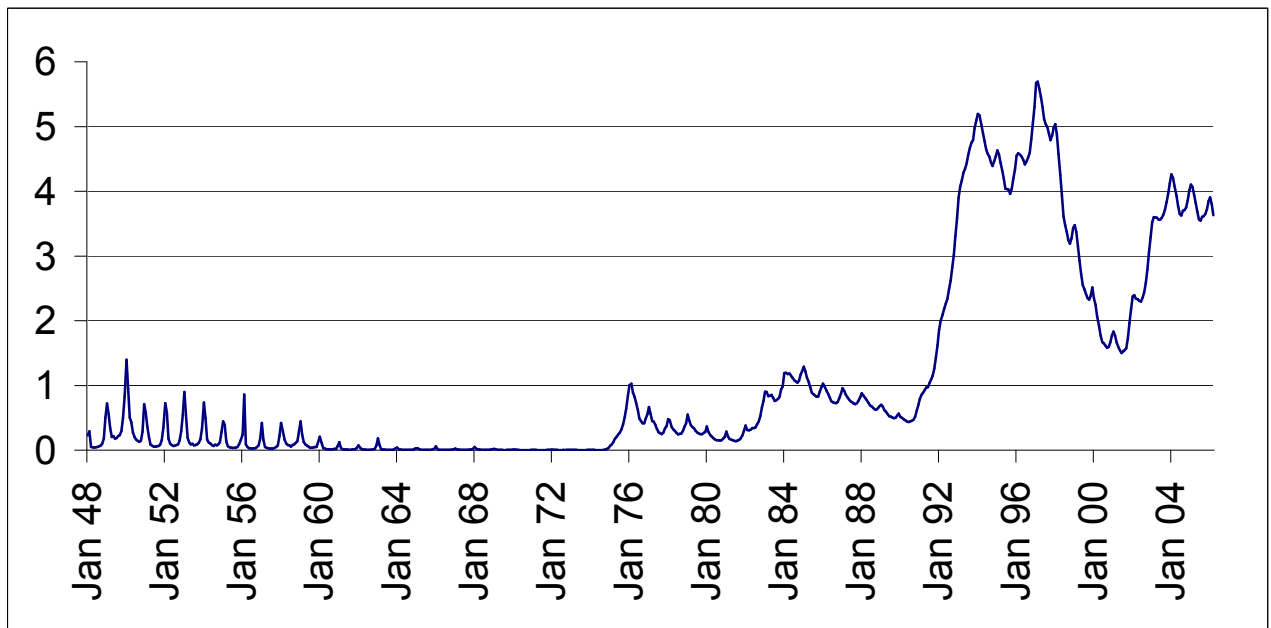
Was aus deutscher Perspektive wie annähernde Vollbeschäftigung erscheinen mag, ist für Verhältnisse in der Schweiz jedoch eine hohe Arbeitslosigkeit (siehe Grafik 2). Nach dem zweiten Weltkrieg lag die offizielle schweizerische Arbeitslosenquote bis Ende der 1980er Jahre fast immer unter 1%. Anfang der 1990er stieg sie rapide an und erreichte 1997 mit über 5.2% im Jahr ihren Höhepunkt. Sie fiel zwar 2000/2001 auf unter 2%, stieg danach aber auf knapp 4%. Die historisch hohe Arbeitslosigkeit wird als ein deutliches Problem empfunden. So gaben Bürger in der Schweiz in den letzten drei Jahren an, dass Arbeitslosigkeit ihre größte Sorge sei (Credit Suisse Bulletin 2005).

Grafik 1: Standardisierte und offizielle Arbeitslosenquoten in der Schweiz und Deutschland



Die standardisierten Arbeitslosenquoten für Deutschland und die Schweiz beruhen auf OECD Daten (2006a). Datenquelle für die offizielle schweizerische Arbeitslosenquote ist das Bundesamt für Statistik. Die deutsche offizielle Arbeitslosenquote basiert auf Daten der Bundesagentur für Arbeit. Bis 1990 bildet handelt es sich um die Arbeitslosenquote des früheren Bundesgebietes einschliesslich von Westberlin, danach sind es gesamtdeutsche Daten. Die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit ab 2005 ist im wesentlichen durch die statistischen Effekte der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV-Effekt) geprägt.

Tabelle 2: Arbeitslosenquote in der Schweiz (1948 - März 2006)



Hinweis: Die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung wurde erst April 1977 verpflichtend vorgeschrieben. Daher sollten Arbeitslosenquoten von Null Prozent in den 1960er Jahren vorsichtig interpretiert werden. Quelle: Schweizerische Nationalbank Statistisches Monatsheft April 2006.

2.2. Entwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik

Aufgrund der historisch hohen Arbeitslosigkeit wurde 1996 das schweizerische Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) revidiert. Mit der Abkehr von einem passiv ausgerichteten Lohnersatzzahlungssystem und der Zuwendung zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, von dem man sich eine erhöhte Wiederbeschäftigung versprach. Angebot und öffentliche Ausgaben für arbeitsmarktliche Maßnahmen wurden erhöht. Im Jahr 2003 gab die Schweiz beispielsweise beinahe 0.8% des BIP für AAMP aus (s. Tabelle 3). Gleichzeitig mit der Ausweitung des Angebots an aktiven Maßnahmen konnten Arbeitslose zur Teilnahme verpflichtet werden, mit der Folge von Leistungskürzungen bei Nichtteilnahme. Andererseits konnte der Leistungsanspruch durch Teilnahme an arbeitsmarktlichen Maßnahmen verlängert werden. (Seit 2002 ist es jedoch nicht mehr möglich, die Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung durch Teilnahme an Programmen¹ auszudehnen.) Zugleich erfolgte eine Neukonzeption der Arbeitsämter, welche zuvor eher Kontroll- und Verwaltungsaufgaben hatten. Es wurden regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) geschaffen, in denen Stellensuchende individuell und zielgerichtet beraten werden sollten.

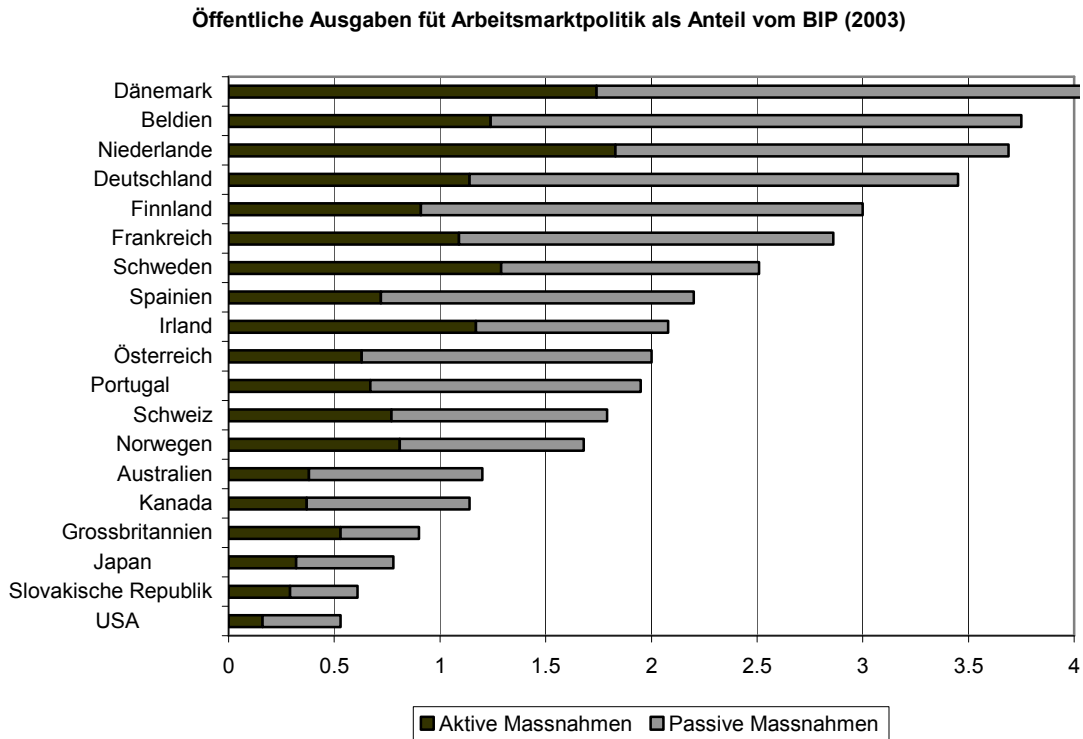
Deutschland blickte zu diesem Zeitpunkt schon auf eine längere Periode hoher Arbeitslosigkeit und aktiver Arbeitsmarktpolitik zurück. Dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt versuchte man bereits seit 1969 (Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetz, AFG) durch arbeitsmarktliche Maßnahmen zu begegnen. Nach der Wiedervereinigung 1990 wurden die Maßnahmen in großem Ausmaß auch auf Ostdeutschland übertragen, dessen offizielle Arbeitslosenquote explosionsartig auf über 10% in 1991 anstieg (Bundesanstalt für Arbeit, 1992). 1992 betrug die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 9% des Bruttoinlandsproduktes von Ostdeutschland (vgl. Lechner, Miquel und Wunsch, (2005)). Nachdem trotz hoher Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

¹ Eine Ausnahme bildet der Zwischenverdienst, bei dem Einkommen aus selbstständiger und un-selbstständiger Erwerbstätigkeit subventioniert wird.

die Arbeitslosenquote auf einem hohen Niveau verharrte, wurde 1998 mit dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) die deutsche Arbeitsmarktpolitik substantiell reformiert. Es wurde erstmals der Vorrang der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit vor passiven und aktiven Leistungen festgesetzt (SGB III, §4). Die Zumutbarkeitskriterien für Stellensuchende wurden verschärft (SGB III, §121) und Arbeitsämter erhielten einen größeren Ermessensspielraum bei der Umsetzung von AAMP (SGB III, §10). Arbeitslosigkeit und Ausgaben für AAMP sind hoch geblieben. Im Jahr 2003 betrug sie 1.14% des BIP (s. Tabelle 3).

Durch das Job-AQTIV Gesetz ("aktivieren, qualifizieren, trainieren, investieren und vermitteln") im Jahr 2002 und die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2003, 2004, 2005), welche auch als Hartz-Gesetze bekannt sind, wurde die deutsche Arbeitsmarktpolitik ein weiteres Mal reformiert. Einzelne Elemente dieses Reformpakets weisen gewisse Ähnlichkeiten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz auf. Diese sollen im folgenden erläutert werden, wohlwissend, dass institutionelle, kulturelle und historische Unterschiede zwischen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz bestehen. Eine sehr gute Übersicht über Arbeitsmarktpolitik in Deutschland seit der Wiedervereinigung ist Wunsch (2006).

Tabelle 3: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Prozent vom BIP im Jahr 2003



Quelle: OECD (2006a)

2.3. Zielsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik

Eine erste Gemeinsamkeit zwischen beiden Ländern ist, dass aktive Arbeitslosigkeit primär dem Ziel einer Verringerung der Arbeitslosigkeit dienen soll. So hat die Arbeitsmarktpolitik in der Eidgenossenschaft das Ziel, drohende Arbeitslosigkeit zu verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern (vgl. AVIG Art. 1a (2)). Auch in Deutschland werden als Ziele der Arbeitsförderung das Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes, die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und insbesondere die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die Verkürzung ihrer Dauer festgesetzt (SGB III, § 1(1)).

2.4. Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik

2.4.1. Positive und Negative Effekte von Maßnahmen

Zweitens setzen beide Staaten ähnliche Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik ein, um das Ziel einer Verringerung der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Dies sind beispielsweise Trainingskurse, wie Sprach-, Computer-, Fort- und Weiterbildungskurse, aber auch Beschäftigungsprogramme oder auch Subventionen von Löhnen. Man verspricht sich von diesen Maßnahmen einen positiven Beschäftigungseffekt, da sie zur Bildung bzw. Aufrechterhaltung von Humankapital beitragen und auch das "Matching" zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern verbessern können, da Arbeitnehmer durch sie ihre Produktivität signalisieren können oder Arbeitgeber geeignete Angestellte aufgrund der Teilnahme an Programmen herausfiltern können. Auf der anderen Seite können Maßnahmen auch negative Beschäftigungseffekte haben. Stellensuchende könnten wegen der Zuweisung zu einer Maßnahme (vor und während der Teilnahme) die Suchintensivität nach neuen Stellen verringern. Auch können aufgrund der Teilnahme Reservationslöhne steigen, so dass Stellen mit geringerem Gehalt, zumindest temporär, nicht mehr akzeptiert werden. Teilnehmer können wegen verminderter Suchintensität und höheren Anspruchslöhnen durch die Maßnahme so sehr eingeschlossen werden, dass sie erst einmal vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (Lock-in Effekt). Andere negative Beschäftigungseffekte können auftreten, wenn Stellensuchende aufgrund der Teilnahme stigmatisiert werden.

2.4.2. Institutionelle Anreize zur Teilnahme an Maßnahmen

Ein eher institutionelles Problem arbeitsmarktlicher Maßnahmen kann darin bestehen, dass eine Teilnahme nur erfolgt, um weitere Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen zu erwerben. Die schweizerischen Entgeltersatzleistungen heißen Taggelder. Eine Person gilt als ausgesteuert, wenn sie die Höchstzahl an Taggeldern ausgeschöpft hat. In der Schweiz wurden von 1997 bis 2002 Ansprüche explizit an die Teilnahme an Maßnahmen gekoppelt, weil man sich von ihnen starke Beschäftigungseffekte erhoffte. So konnte der Anspruch auf Leistungen von 150 normalen Taggeldern auf bis zu 520 Taggelder ausgedehnt werden, wenn man an Programmen

teilnahm. Dies führte dazu, dass für alle Arbeitslose ein Anspruch auf ein Programm zur vorübergehende Beschäftigung eingeführt wurde und dass, wenn ein solches nicht bereitgestellt werden konnte, so genannte "ersatzweise besonderen" Taggelder ausgezahlt wurden. Dieses Konzept führte in der Praxis dazu, dass die Bereitschaft zur Teilnahme genügte, um in den Genuss besonderer Taggelder zu gelangen. Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Regelung häufig dahingehend interpretiert wurde, dass eine Maßnahme erst nach Ablauf des Bezugs von normalen Taggeldern einzusetzen sei. Seit Juli 2003 ist die formelle Unterscheidung von normalen und besonderen Taggeldern jedoch wieder aufgehoben.

Bis 2003 haben auch in Deutschland Löhne aus Beschäftigungsprogrammen wie nicht subventionierte Beschäftigung gezählt und konnten Ansprüche verlängern. Das gleiche galt für den Bezug von so genanntem Unterhaltsgeld während der Teilnahme an berufsfördernden Maßnahmen bis Ende 1997. Seit 2003 verkürzt der Erhalt von Unterhaltsgeld die ALG-Anspruchsdauer um die Hälfte der Programmdauer und seit 2004 verlängert er nicht mehr die Anspruchsdauer. Seit 2004 gibt es folglich kaum mehr Anreize, an einer Trainings- oder Beschäftigungsmaßnahme nur aufgrund des Erwerbs weiterer Ansprüche teilzunehmen.

2.4.3. Weiterbildungsmaßnahmen

Weiterbildungskurse gibt es in beiden Ländern. Es wird ein größerer Anteil des Bruttoinlandsproduktes in beiden Ländern für Weiterbildungsmaßnahmen als für Beschäftigungsprogramme ausgegeben. Gemäß den aktuellen OECD Daten wendete Deutschland im Jahr 2003 0.4% seines BIP für Trainingsmaßnahmen und 0.31% des BIP für subventionierte Beschäftigung auf, während in der Schweiz das Verhältnis bei 0.28% für Trainings- und 0.13% des BIP für Beschäftigungsmaßnahmen lag (OECD, 2006a). Weiterbildungsmaßnahmen können in Basiskurse (Bewerbungstraining, Standortbestimmung), Sprachkurse, berufliche Weiterbildung und Umschulung unterteilt werden. In Deutschland haben Trainingskurse eine traditionell hohe Bedeutung. Ausgaben für Trainingsmaßnahmen waren relativ hoch im Vergleich zu anderen Maßnahmen und im internationalen Vergleich (vgl. Wunsch, 2006, S.24).

Während sie in der Schweiz und Westdeutschland der Anreicherung und dem Erhalt von Humankapital dienen sollten, wurden sie in Ostdeutschland auch extensiv eingesetzt, um das Arbeitsangebot einer Planwirtschaft den Anforderungen einer Marktwirtschaft anzupassen. Basiskurse und Kurse der beruflichen Weiterbildung unterscheiden sich in beiden Ländern nicht stark voneinander. In Deutschland gibt es, im Unterschied zur Schweiz, Umschulungen, welche zu einem neuen Berufsabschluss bei einer durchschnittlichen Dauer von zwei Jahren führen (vgl. Lechner, Miquel und Wunsch, 2004, S.24).

2.4.4. Beschäftigungsprogramme: ABM und PvB

Es kann zwischen zwei Arten der subventionierten Beschäftigung unterschieden werden: Beschäftigungsprogrammen und Lohnsubventionen.

Beschäftigungsprogramme haben in beiden Ländern viel gemeinsam. So dürfen sie keine Konkurrenz für private Unternehmen darstellen und werden deswegen häufig im Umwelt- oder im sozialen Bereich angeboten. In Deutschland werden Beschäftigungsmaßnahmen hauptsächlich für Ostdeutschland eingesetzt (s. Wunsch, 2006). Sie können grob als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) und als Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) unterschieden werden². Erstere haben das Ziel, die Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu erhalten. Letztere sollen neue Stellen im ersten Arbeitsmarkt schaffen und dabei die lokale Infrastruktur stützen. Die maximale Teilnahmedauer an ABM ist auf zwei bzw. drei Jahre (für Personen älter als 55 Jahre) beschränkt. Bis 2001 durften an ABM nur Personen teilnehmen, welche länger als sechs Monate arbeitslos waren. Die Anbieter erhielten bis 2003 eine feste Zahlung in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit des Stellensuchenden und des Zustands des lokalen Arbeitsmarktes. Danach konnten auch gerade arbeitslos gewordene Personen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugewiesen werden und die Höhe der Subvention musste gemäß dem Ausbildungs-

² Zwischen 1998 und 2004 gab es auch Strukturanpassungsmassnahmen (SAM) für Personen mit schlechten Beschäftigungsaussichten, welche aber mittlerweile unter dem Namen ABM geführt werden.

niveau bezahlt werden. Außerdem ist es nicht mehr möglich durch die Teilnahme an ABM, seine Anspruchsdauer auf Arbeitslosengelder zu verlängern.

Beschäftigungsprogramme in der Schweiz (so genannte Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, PvB) dauern für gewöhnlich sechs Monate und sind damit kürzer als die deutschen ABM. Wie auch die deutschen Beschäftigungsprogramme, sollen sie nicht im Wettbewerb zu anderen Firmen stehen, um Verzerrungen zu vermeiden. Mit der Intensivierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz bekamen sie eine besondere Bedeutung, weil ursprünglich jeder Stellensuchende den Anspruch auf ein Programm zur vorübergehende Beschäftigung erhielt, um seinen Anspruch auf Taggelder verlängern zu können. Für gewöhnlich ist bei einem Beschäftigungsprogramm auch ein Bildungsanteil enthalten. Während der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erhielt der Stellensuchende einen Lohn, welcher gegebenenfalls höher als sein Arbeitslosengeld sein konnte, was aber selten der Fall war. Seit 2002 erhalten Teilnehmer an Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung reguläre Taggelder anstatt eines Lohnes. Man kann Beschäftigungsprogramme in der Schweiz grob danach unterteilen, ob sie von öffentlichen oder privaten Institutionen angeboten werden. Eine weitere Möglichkeit der Unterteilung lässt sich bezüglich der Einbettung in ein reguläres Arbeitsumfeld vornehmen. Es gibt individuelle Einsätze z.B. in der Gemeindeverwaltung oder in Krankenhäusern oder Heimen, in denen die Person sich in unmittelbarer Umgebung zu regulär beschäftigten Personen befindet. In Einsätzen im Umwelt- oder Recyclingbereich hingegen befinden sich die arbeitslosen Personen üblicherweise unter sich.

2.4.5. Lohnsubventionen: Zwischenverdienst, Kombilohn und Eingliederungszuschuss

Lohnsubventionen werden in Deutschland und der Schweiz mit einer anderen Zielsetzung eingesetzt und nehmen deswegen sehr unterschiedliche Formen an. Eine Form der Lohnsubvention in der Schweiz ist der so genannte Zwischenverdienst, für welchen überwiegend positive Wirkungen gefunden wurden (s. Abschnitt über Evaluation). Der Zwischenverdienst ist ein Instrument gegen die institutionellen Anreiz-

probleme, die in Deutschland häufig als ein "anhaltendes Hindernis für mehr Beschäftigung gering Qualifizierter gesehen werden" (Sinn, Holzner, Meister, Ochel und Werding, 2006). In Deutschland ist der Anreiz zur Annahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung verringert, weil mit dem zusätzlichen Arbeitsaufwand der Entzug von Transferleistungen einhergeht. Lohnt sich die Aufnahme einer Beschäftigung im Vergleich zum Verbleib im Transferbezug nicht, bleibt man arbeitslos und bezieht weiterhin Leistungen. Die momentan diskutierten Vorschläge³ zum Kombilohn basieren auf der Idee, den Lohn aus einer niedrig bezahlten Beschäftigung mit einer Transferzahlung zu kombinieren, um einen Arbeitsanreiz zu schaffen. Diese Idee ist im Zwischenverdienst schon seit langem umgesetzt.

In der Schweiz sollen Arbeitslose unbedingt zur Arbeitsaufnahme angehalten werden. Sie erhalten deswegen Lohnsubventionen, um Stellen mit einem geringeren Lohn als ihrem Arbeitslosengeld zu akzeptieren. Die Subvention soll eine zeitlich begrenzte Beschäftigung (auch Arbeitsverhältnisse von wenigen Stunden oder Tagen) unterstützen, während derer eine Suche nach einer besseren Stelle erfolgen kann. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass Arbeitgeber den Zwischenverdienst benutzen, um Qualifikationen der Stellensuchenden zu überprüfen und diese dann gegebenenfalls regulär anstellen. Prinzipiell haben alle Stellensuchenden in der Schweiz einen Anspruch auf den Zwischenverdienst. Eine zeitlich unbegrenzte Subvention wäre möglich, wobei jedoch die Höhe der Subvention nach einiger Zeit abnehmen würde. Durch einen Zwischenverdienst erhält der Stellensuchende in jedem Fall mehr Geld, während aus der Arbeitslosenversicherung weniger für ihn aufgebracht werden muss⁴. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmen wird durch den Zwi-

³ Das Hamburger Modell ist ein befristeter Lohnkostenzuschuss von Arbeitslosen. Das Modell der aktivierenden Sozialhilfe des ifo-Instituts sieht eine Umstrukturierung der staatlichen Lohnersatzleistungen in Kombilöhne vor (s. Sinn et al. 2006). Das Mainzer Modell wurde mit der Einführung der Mini- und Midi-Jobs eingestellt.

⁴Es wird die Differenz zwischen erzieltem Einkommen und versichertem Verdienst mit 70 % bzw. 80 % (falls Unterhaltungspflichten gegenüber Kindern, ein versicherter Verdienst unter einer bestimmten Grenze oder Invalidität vorliegen) kompensiert, wenn eine Arbeit angenommen wird und das er-

schenverdienst der Anspruch auf Leistungen geschont und es können sogar neue Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen aufgebaut werden. Es sind häufig temporäre Stellen auf dem regulären Arbeitsmarkt, welche als Zwischenverdienste angenommen werden. Im Vergleich zu Beschäftigungsprogrammen (beispielsweise im Umweltschutz oder im sozialen Bereich) ist es wahrscheinlicher, dass durch sie Erfahrungen gesammelt und Kontakte geknüpft werden können, welche relevant für einen wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt sind. Insbesondere besteht aufgrund des Zwischenverdienstes überhaupt erst ein Anreiz zur Aufnahme einer geringer bezahlten Tätigkeit. Die Zwischenverdienstregelung ist damit relativ einzigartig. In Deutschland und anderen europäischen Ländern führt die Aufnahme einer geringer bezahlten Stelle eher dazu, dass die Arbeitslosenentschädigung ganz entfällt oder nur die Differenz zum Arbeitslosenentgelt bezahlt wird.

Auf der anderen Seite beinhalten Zwischenverdienste auch das hohe Risiko, dass sie Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt generieren können. So könnte der Zwischenverdienst von Firmen missbraucht werden, um Angestellte zu kündigen und sie dann zu einem geringeren Lohn wieder einzustellen (Mitnahmeeffekt). Mitnahmeeffekte solcher Art wurden nur in sofern vermieden, dass kein Anspruch auf einen Zwischenverdienst beim vorherigen Arbeitgeber bestand. Seit der dritten Revision des AVIG 2002 ist der Zwischenverdienst beim selben Arbeitgeber innerhalb eines Jahres nur dann nicht anrechenbar, wenn die Arbeitszeit reduziert wurde und die Lohnkürzungen überproportional waren oder die Arbeitszeit beibehalten wurde, der Lohn aber gekürzt wurde. (AVIG Art. 41 (3)). Damit wird implizit zugelassen, dass proportionale Lohnkürzungen beim ehemaligen Arbeitgeber durch den Zwischenverdienst finanziert werden können. Mitnahmeeffekte können damit nicht ausge-

zielte Einkommen geringer als die Arbeitslosenentschädigung ist. Wenn eine Stellensuchende beispielsweise einen versicherten Verdienst von 4000 Schweizer Franken hat und während der Stellensuche ein Einkommen von 1800 erzielt, dann werden ihr durch die Arbeitslosenentschädigung 80 % der Differenz von 2200 ausgezahlt. Sie erhält also 1760 zusätzlich zu den 1800 Franken und erzielt durch den Zwischenverdienst insgesamt ein Einkommen von 3560 Franken, während sie ohne ihn 3200 Franken (80 % von 4000) erhalten würde.

geschlossen werden, werden aber wohl um einer größeren Wiederbeschäftigung willen akzeptiert. Der Zwischenverdienst kann zu weiteren Verzerrungen führen, wenn Geförderte regulär beschäftigte Erwerbspersonen verdrängen (Substitutionseffekte). Substitutionseffekte sind gesetzlich nur schwierig zu verhindern. Der eidgenössische Gesetzgeber möchte eine allgemeine Verschlechterung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vermeiden, indem die Höhe der Zahlung von einer berufs- und ortsüblichen Entlohnung abhängig gemacht wird (AVIG Art.24 (3)). Untersuchungen über das Ausmaß von Mitnahme- und Substitutionseffekten aufgrund des Zwischenverdienstes liegen nicht vor.

Um Anreize zu einer niedrig entlohnten Beschäftigung in Deutschland zu schaffen, dürfen Empfänger von Arbeitslosengeld I 165 Euro und Empfänger von Arbeitslosengeld II⁵ 100 Euro des hinzuverdienten Einkommens behalten. Die für drei Monate befristete Arbeitnehmerhilfe (SGB III, §56) fördert den ehemaligen Arbeitslosenhilfempfänger mit 13 Euro täglich. Weiterhin gibt es noch die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (SGB III, §421j), den Kinderzuschlag nach §6a Bundeskindergeldgesetz und das Einstiegsgeld (SGB II, §16 (2) und §29). Trotz all dieser Instrumente bleibt das Problem bestehen, dass Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf die entsprechenden Transferansprüche angerechnet werden (vgl. Sinn et al., 2006).

Als weitere Form der Lohnsubvention in Deutschland und der Schweiz sind noch die so genannten Eingliederungszuschüsse in Deutschland bzw. Einarbeitungszuschüsse in der Schweiz zu nennen. Sie sollen Arbeitslosen mit geringer Produktivität wie beispielsweise Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungsaufnahme ermöglichen. Der Arbeitgeber erhält ein halbes (maximal ein) Jahr Subventionszahlungen, welche ihn für anfängliche Produktivitätsdefizite entschädigen sollen.

⁵ Das Arbeitslosengeld II wurde 2005 eingeführt und hat die alte Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfänger vollständig ersetzt.

2.5. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik - Fördern und Fordern

Eine dritte Parallele zwischen den Arbeitsmarktreformen in Deutschland und der Schweiz ist das neue Konzept eines aktivierenden Sozialstaates. Auf der einen Seite sollen Stellensuchende durch eine Vielzahl an arbeitsmarktlichen Maßnahmen, wie beispielsweise Berufsberatung, Ausbildungs-, Arbeitsvermittlung, Trainingsmaßnahmen und Existenzgründungsunterstützung, gefördert werden. Auf der anderen Seite kann von Stellensuchenden auch gefordert werden, aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitzuwirken und zumutbare Arbeitsgelegenheiten anzunehmen. Falls sie diesem nicht nachkommen, drohen ihnen Sanktionen in Form von deutlichen Einschnitten in den Bezügen. Dieser Grundsatz des "Fördern und Forderns" ist in der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik seit der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1995 verankert. In Deutschland ging man 2002 mit dem Job-AQTIV Gesetz von einer bloßen aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik über. Das Aktivierungsprinzip ist mit Hartz IV (2005) weiter verstärkt worden. So trägt Kapitel 1 des SGB II die Überschrift "Fördern und Fordern" und es sollen einerseits Arbeitsanreize und andererseits Beschäftigungsaussichten von Leistungsempfängern des Arbeitslosengeldes II vermehrt werden.

2.6. Institutionelle Reformen - Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

Eine vierte Ähnlichkeit besteht in der Umstrukturierung der Arbeitsvermittlung. Die Bundesagentur für Arbeit (ehemalige Bundesanstalt) wurde im Hinblick auf die Zielvorgaben der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Zuge von Hartz III (2004) neu organisiert. Man ging von einer weisungsgebundenen Betriebsführung zu einer Führung nach Zielvorgaben über. Die bürokratische Bundesanstalt sollte zu einer modernen dienstleistungsorientierten Agentur werden. Die Effektivität der Leistungen sollte durch das Kundenzentrum gesteigert werden, in dem "Kunden" an zuständige Einheiten verwiesen werden und einfache Anliegen ohne Akten und ohne Termin geklärt werden können. Vermittler sollten weniger Stellensuchende betreuen und sich mehr Zeit für Beratungsgespräche nehmen. Vor der Reform war insbeson-

dere das Verhältnis von Vermittlungs- zu Verwaltungspersonal der Bundesanstalt in Kritik geraten. Ebenfalls sind geschönte Statistiken der Bundesanstalt kritisiert worden, was nun durch eine neue Transparenz und Qualitätskontrolle verhindert werden soll. Um Effektivität und Effizienz zu steigern werden Arbeitslose in vier verschiedene Gruppen eingeteilt und erhalten entsprechende Handlungsprogramme, welche den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Betreuungsintensitäten festlegen (vgl. Abschnitt Zuteilung der Maßnahmen). Die Bundesagentur wurde dezentralisiert, und geschäftspolitische Ziele wurden für die einzelnen Agenturen festgelegt, welche den zehn Regionaldirektionen unterliegen.

In der Schweiz wurde durch die zweite Revision des AVIG 1996 ein ähnlicher organisatorischer Wechsel beschlossen. Mit der Einführung regionaler Arbeitsvermittlungszentren sollte die Vermittlung effizienter gestaltet werden. Zugleich wurden kantonale Zentren für die Logistik arbeitsmarktlicher Maßnahmen (LAM) geschaffen, um aktive Maßnahmen bereitzustellen. Während zuvor die Arbeitsämter hauptsächlich kontrollierende und administrative Tätigkeiten inne hatten, wurde die wöchentliche Stempelkontrolle abgeschafft und stattdessen Beratungs- und Vermittlungsgespräche eingeführt, welche zweimal monatlich stattfinden sollten. Die Frequenz der Gespräche wurde ab 2000 auf einmal monatlich reduziert. Die Personalberatenden haben kein vorgegebenes Handlungsprogramm für verschiedene Kundensegmente, sondern können nach ihrem Ermessen arbeitsmarktliche Maßnahmen und Stellen zuweisen. Um den Übergang in eine aktive Arbeitsmarktpolitik sicherzustellen, wurden die Kantone ursprünglich zur Bereitstellung einer Mindestanzahl von arbeitsmarktlichen Maßnahmen verpflichtet. Da die finanzielle Beteiligung des Bundes von der Einhaltung dieser Mindestanzahl abhing, stellten viele Kantone eine sehr hohe Anzahl an Maßnahmen zur Verfügung. Ferner wurden genaue Richtgrößen veröffentlicht, welche die Anzahl von Personalberatenden pro Stellensuchenden, die Anzahl von Leitern etc. festlegten. Um Effizienz sicherzustellen, ging man im Jahr 2001 von einer inputorientierten zu einer wirkungsorientierten Steuerung über. Es

wurden nicht mehr detaillierte Vorschriften über den Einsatz von Ressourcen oder durchzuführende Prozesse gemacht, sondern vier Wirkungsziele vorgegeben: Rasche Eingliederung, die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Vermeidung von Aussteuerungen (also zeitliche Ausschöpfung des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung) und Vermeidung von Wiederanmeldungen. Diese Ziele wurden durch die Indikatoren durchschnittliche Anzahl der Bezugstage, Anteil der Langzeitstellensuchenden, Anteil der ausgesteuerten Arbeitslosen und Anteil der Wiederanmeldungen innert vier Monaten gemessen. Ursprünglich wurden die regionalen Arbeitsvermittlungszentren für die erreichten Wirkungsindikatoren durch ein Bonus-/Malussystem finanziell belohnt bzw. bestraft. (Eine Strafzahlung wurde jedoch nie ausgesprochen.) Seit 2003 werden die Wirkungsindikatoren zwar noch berechnet, auf die Bonus-Malus-Regelung wird jedoch verzichtet. Im Gegensatz zu ihren deutschen Kollegen sind Personalberatende in der Schweiz nicht so stark durch Ressourcenknappheit eingeschränkt. So erhielt ein schweizerischer Arbeitsloser im Jahr 2003 grob gerechnet das Zweieinhalbfache der finanziellen Mittel, die für aktive Arbeitsmarktpolitik für einen deutschen Arbeitslosen ausgegeben worden sind.⁶

2.7. Zuweisung zu arbeitsmarktlichen Maßnahmen

Vermutlich gerade aufgrund der unterschiedlich starken Restriktionen durch finanzielle Ressourcen unterscheiden sich Arbeitsmarktpolitik in beiden Ländern stark in dem Allokationsprozess der Maßnahmen. Schon gemäß dem Arbeitsförderungsgesetz und dem SGB III sollten Personalberatende in Deutschland bei der Auswahl von Maßnahmen sowohl die ökonomische Effizienz als auch die Effektivität berücksichtigen, hatten aber einen relativ großen Ermessensspielraum. Mit der Einführung des Job-AQTIV Gesetzes hat ein Wandel hin zu einer Profilbildung stattgefunden, bei dem die Einteilung von Arbeitslosen in vier verschiedene Kundensegmente erfolgt,

⁶ Die Anzahl der Arbeitslosen 2003 betrug 4376027 in Deutschland (Quelle: BA, 2004) und 145687 in der Schweiz (Quelle: seco); das BIP betrug 1921 Milliarden US-\$ in Deutschland und 248 Milliarden

welche die weiteren Handlungen der Personalberatenden mitbestimmen. Hintergrund der Kundendifferenzierung ist, dass nach Ansicht der Bundesagentur der Einsatz von Ressourcen einen positiven betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt im SGB III Rechnungskreis erbringen soll, damit das Ziel der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erreicht werden kann. Dies bedeutet, dass nur die Integration in die Erwerbstätigkeit und zwar noch vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II als betriebswirtschaftlich sinnvoll erachtet wird. Im Zusammenhang damit weisen Personalberatende aufgrund ihrer Einschätzung von Motivation, Mobilität, Qualifikation, spezifischen Arbeitsmarktbedingungen und persönlichen Hemmnissen ihre stellensuchenden Personen einem bestimmten Segment zu. Die vier Segmente sind die *Marktkunden*, die zu *aktivierenden Beratungskunden*, die zu *fördernden Beratungskunden* und die *Betreuungskunden*. Mit den vier Kundensegmenten sind sechs verschiedene Handlungsprogramme verbunden, welche die Auswahl der Maßnahmen und die Beratungintensität bestimmen. So sind Marktkunden Bewerber, die sich grundsätzlich selbst vermitteln können. Die beiden mittleren Kundensegmente der Beratungskunden erhalten einen vorrangigen Ressourceneinsatz, "weil hier die deutlichste Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit zu erreichen ist" (Bieber, Hielscher, Ochs, Schwarz, Vaut, 2005a, S.9). Über die Betreuungskunden wird in einer Beratungsunterlage der Bundesagentur präzisiert: "Die Erfolgsaussichten einer Unterstützung durch *Fördern* oder *Fordern* während des ALG Bezuges sind gering. Entsprechend sind Unterstützungsleistungen, die direkt zur Eingliederung führen, im Regelfall nicht wirkungsvoll" (Bieber, Hielscher, Ochs, Schwarz, Vaut, 2005b, S.108). Ein solche Profilbildung mag aufgrund von Gerechtigkeitsvorstellungen kritisiert werden. Andererseits könnte es auch fraglich sein, ob es der Effizienzvorgabe genügt, da nicht auszuschließen ist, dass ein Stellensuchender einem falschen Segment zugeordnet wird und aufgrund dessen nicht das Handlungsprogramm erhält, welches seine Beschäftigungsaussichten am meisten verbessert hätte. Auch der Fokus auf Betreuungskunden

US-\$ in der Schweiz (Quelle: OECD 2006b), die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen 1.14% des BIP in Deutschland und 0.77% des BIP in der Schweiz (Quelle: OECDa).

muss nicht unbedingt dem Effizienzziel dienlich sein, wenn in Berechnungen zu betriebswirtschaftlichen Nettoeffekten nur Leistungen des SGB III, nicht aber des SGB II einbezogen werden.

In der Schweiz hingegen können Personalberatende die Auswahl von arbeitsmarktlichen Maßnahmen weitestgehend nach ihrem eigenen Ermessen bestimmen. Sie sollen bei der Zuweisung von Maßnahmen die Zielvorgaben der raschen Wiedereingliederung und der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerungen und von Wiederanmeldungen berücksichtigen. Sie haben jedoch, im Gegensatz zu ihren deutschen Kollegen, einen größeren Ermessensspielraum darin, wie diese zu erreichen sind. Ihrem Ermessen bleibt es auch überlassen, ob sie bei einem bestimmten Stellensuchenden eher das Ziel einer raschen oder eher das Ziel einer nachhaltigen Eingliederung verfolgen. Da im Prinzip jede arbeitslose Person dazu berechtigt ist, an einer geeigneten arbeitsmarktlichen Maßnahme teilzunehmen, ist ihr Ermessungsspielraum im Vergleich zu einem festen Handlungsprogramm sehr weit. In einem solchen diskretionären System kann es auch zu gewissen Ungerechtigkeiten kommen, wenn beispielsweise die Zuweisung zu Maßnahmen aufgrund von Sympathien bzw. Antipathien gegenüber dem Stellensuchenden erfolgt. Verletzungen der Behandlungsgleichheit zwischen allen Stellensuchenden sind aber nicht systemimmanent, wie es bei einer Profilbildung der Fall ist. Andererseits stellt der große Ermessensspielraum auch sehr hohe Anforderungen an die Personalberatenden. So müssen sie aus einer Vielzahl von Maßnahmen jeweils die richtige für ihre Stellensuchenden finden. Bei diesen schwierigen Entscheidungen könnten Personalberatende möglicherweise durch ein statistisches System unterstützt werden. In Abschnitt 3.4 wird ein Pilotprojekt beschrieben, bei dem Personalberatende in der Schweiz durch statistische Prognosen in der Auswahl der Programme unterstützt worden sind.

2.8. Gesetzliche Verankerung der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Eine weitere Parallele zwischen deutscher und schweizerischer Arbeitsmarktpolitik ist die gesetzliche Verankerung der Evaluation. Durch die Novellierung des SGB III wurden die Anforderungen an Arbeitsmarkt- und Berufsforschung seit dem 1.1.2002 erweitert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird erstmals mit einer zeitnahen Erforschung der Wirkungen der Arbeitsförderung beauftragt (in SGB III § 282 (2)). Die Evaluation der aktiver Arbeitsmarktpolitik ist notwendig, um ihren Erfolg sicherzustellen. Nur durch eine sorgfältige Evaluation kann der kausale Beschäftigungseffekt (ob positiv oder negativ) einer Maßnahme für einen bestimmten Stellensuchenden ermittelt werden. Eine Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen ist deswegen unerlässlich, um die Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erreichen. Ein weiterer Grund, der den deutschen Gesetzgeber von der Notwendigkeit der Evaluation überzeugt haben mag, ist die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit trotz der hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (1.14% des BIP im Jahr 2003, vgl. Tabelle 3). Ein anderer Beweggrund für die Schaffung einer gesetzlichen Basis mögen auch die nicht zufrieden stellenden Ergebnisse früherer Studien gewesen sein. Die ersten deutschen Evaluationsstudien sind oft zu sich widersprechenden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gekommen (vgl. Fitzenberger und Speckesser (2000), Hujer und Caliendo (2000), Schmidt (2000), Eichler und Lechner (2001) und Lechner (2000)). Eine Ursache hierfür waren die damals verfügbaren Datensätze, welche in Informationsgehalt und Größe beschränkt waren. Im Zuge der Gesetzgebung ist neben der Notwendigkeit der Evaluation auch die Erforderlichkeit informativer Datensätze erkannt worden.

Im schweizerischen Arbeitslosenversicherungsgesetz ist eine systematische Analyse arbeitsmarktlicher Maßnahmen in Bezug auf ihre Wirkungen schon seit 1996 (AVIG, Art. 59a) enthalten und die Bedeutung der Evaluation arbeitsmarktlicher Maßnahmen 2003 nochmals verstärkt worden (AVIG, Art. 73a). Im Vergleich zu Deutschland war ein großer Vorteil, dass schon zu Beginn der Evaluationen eine gute Datenbasis

zur Verfügung gestellt worden ist. Die Wissenschaft erhielt Zugang zu den administrativen Daten der Arbeitslosenversicherung und der schweizerischen Rentenversicherung. Ohne diese Daten wären die Studien über die Wirkung arbeitsmarktlicher Maßnahmen, welche im nächsten Kapitel beschrieben werden, so nicht möglich gewesen.

3. Die Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik - Ergebnisse aus Evaluationsstudien

3.1. Grundlegendes zu den Studien

In diesem Kapitel werden einige Ergebnisse der schweizerischen Evaluationsstudien beschrieben. Hierbei beschränken wir uns auf die Studien von Gerfin und Lechner (2002) im Abschnitt 3.1, Gerfin, Lechner und Steiger (2005) im Abschnitt 3.2., Frölich, Steiger und Lechner (2003) und Lechner und Smith (2006) im Abschnitt 3.3. In 3.4 wird ein Pilotprojekt zum statistischen Targeting von Maßnahmen beschrieben. Andere Evaluationsstudien sind ATAG (1999) über die Effektivität der RAV, Bauer, Baumann und Künzi (1999) über den Zwischenverdienst, Sheldon (2000) über die Produktivität öffentlich angebotener Beschäftigungsprogramme, Lalive, van Ours und Zweimüller (2001) über die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Dauer von Arbeitslosigkeit und Lalive, van Ours und Zweimüller (2002) über Sanktionen. Frölich und Lechner (2006) verwenden eine Instrumentalvariablenschätzung zur Schätzung der Effekte der arbeitsmarktlichen Massnahmen und finden positive Ergebnisse für jene Stellensuchende, die marginal an der Entscheidung zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme standen. Die Effekte für die anderen Gruppen scheinen jedoch eher klein und insignifikant zu sein. Auf diese Studie wird im folgenden jedoch aufgrund der anderen verwendeten Methodik nicht tiefer eingegangen.

In den im folgenden beschriebenen Evaluationsstudien wurde *Matching* als Schätzverfahren benutzt. Matching wird auch in den meisten ökonometrischen Evaluationsstudien der Hartz-Reformen angewandt (vgl. Baumgartner, Caliendo und Steiner,

2006) und auch in anderen Evaluationsstudien deutscher Arbeitsmarktpolitik (vgl. Lechner, Miquel und Wunsch, 2004, 2005). Im Anhang zur ökonometrischen Methode wird erklärt, warum es besonderer Methoden und Annahmen bedarf, um kausale Effekte zu ermitteln. Weiterhin wird Matching und die für Matching erforderliche *Annahme der bedingten Unabhängigkeit* beschrieben. Da diese nur erfüllt ist, wenn der Datensatz bestimmten Ansprüchen genügt, werden im vierten Kapitel die für Evaluationen verfügbaren Datensätze von beiden Ländern beschrieben.

3.2. Welche Maßnahme wirkt wie für wen?

3.2.1. Studiendesign

Nach der Einführung aktiver Arbeitsmarktpolitik 1996 stellte der schweizerische Staat Wissenschaftlern im Jahr 1999 eine neue und ungewöhnlich informative Datenbasis zur Verfügung. Damit konnte die Wirkung von Programmen auf Personen untersucht werden, welche Ende Dezember 1997 arbeitslos waren. Gerfin und Lechner (2002) schätzten die Beschäftigungseffekte mittels Matching-Verfahren (siehe Anhang). Sie berücksichtigen dabei explizit, dass verschiedene Programme auf verschiedene Arten von Stellensuchenden anders wirken können. Datengrundlage bilden die administrativen Datensätze aus der Arbeitslosenversicherung (AVAM und ASAL) und aus der Rentenversicherung (AHV), welche im nächsten Kapitel beschrieben werden.

Die Stichprobe in Gerfin und Lechner (2002) umfasst Personen, welche am 31. Dezember 1997 arbeitslos aber nicht langzeitarbeitslos waren, im Jahr 1997 nicht an einem größeren Programm teilgenommen haben und zwischen 25 und 55 Jahre alt waren. Diese Beschränkungen wurden getroffen, da die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung ungefähr zwei Jahre betrug und sichergestellt werden sollte, dass für die Personen der Stichprobe noch ausreichend Zeit zur Teilnahme an einem Programm war. Außerdem wird die Wirkung des *ersten* längeren Programms (länger als zwei Wochen) auf die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer evaluiert, um systematische Verzerrungen aufgrund der Teilnahme an mehreren Programmen und Sequenzen zu vermeiden. Die Teilnahme an weiteren Maßnahmen kann teilwei-

se als Misserfolg der ersten Maßnahme gewertet werden, da diese den Stellensuchenden nicht in den Arbeitsmarkt integrieren konnte. Jüngere und ältere Stellensuchende werden ausgeschlossen, weil es für sie andere Optionen (Schulbesuch oder Frühpensionierung) gibt. In dem endgültigen Datensatz befanden sich 19307 Beobachtungen.

Es wurden neun verschiedene Programmarten (beschrieben im Abschnitt Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik) unterschieden. Die Trainingsmaßnahmen wurden als Basiskurse, Sprachkurse, Computerkurse, Fortbildungskurse und andere Kurse (beispielsweise für spezielle Berufsgruppen) unterteilt. Weitere untersuchte Maßnahmengruppen sind Beschäftigungsprogramme von öffentlichen und von privaten Anbietern und der Zwischenverdienst. Als letzte arbeitsmarktliche Maßnahme wird die Nichtteilnahme an einem Programm definiert, da Personalberatende immer die Möglichkeit haben den Arbeitssuchenden keiner Maßnahme zuzuweisen.

Der geschätzte Beschäftigungseffekt wurde in Bezug auf den Programmstart definiert. Wenn also jemand vorzeitig die Teilnahme an einem Programm abbricht, um eine Stelle anzunehmen, wird dieses als positives Ergebnis gewertet. Da zu dem Zeitpunkt der Schätzung nur Daten bis Ende März 1999 vorlagen, können nur relativ kurzfristige Wirkungen der einzelnen Programme geschätzt werden. Falls also positive Beschäftigungseffekte erst zwei Jahre nach Programmbeginn auftraten, können diese in der Schätzung nicht entdeckt werden.

3.2.2. Beschäftigungseffekte verschiedener Maßnahmen

Gerfin und Lechner (2002) wählten als Ergebnisvariable die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ein Jahr nach dem Beginn der Maßnahme. In Tabelle 4 sind die geschätzten durchschnittlichen Beschäftigungseffekte eines Programms für eine zufällig aus der Population gewählten Person abgebildet (ATE).⁷ Eine positive Nummer von beispielsweise 7.6 (in der ersten Spalte und letzten Zeile) bedeutet, dass eine zufällig ausgewählte Person durch die Teilnahme an einem Zwischenverdienst ihre Beschäftigungschancen im Vergleich zu der Teilnahme an keiner Maßnahme um 7.6

⁷ Im Anhang werden Konzepte wie ATE und ATET erklärt.

Prozentpunkte steigern konnte. Die erste Spalte zeigt, dass sich durch Basisprogramme und durch Beschäftigungsprogramme die Beschäftigungsaussichten im Vergleich zur Nichtteilnahme verschlechterten.⁸ Die letzte Spalte zeigt an, dass im Durchschnitt durch den Zwischenverdienst im Vergleich zu anderen Maßnahmen höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten erreicht werden konnten. Aus der ersten Zeile geht hervor, dass sich bestimmte Programme wie Basis- und Sprachkurse oder Beschäftigungsprogramme durchschnittlich schlechter auf die Beschäftigungsaussichten auswirkten relativ zu keiner Maßnahme.

Man sollte hieraus aber nicht voreilig schlussfolgern, dass alle Programme (außer dem Zwischenverdienst) darin versagen, den Lock-in Effekt durch positive Wirkungen des jeweiligen Programms auszugleichen. Es handelt sich bei den Schätzergebnissen, um *durchschnittliche* Effekte für eine *zufällig* ausgewählte Person. Es ist also durchaus möglich, dass einzelne Personengruppen von einer Programmteilnahme profitieren können, was jedoch von der Mehrheit der Personen mit negativen Effekten überwogen wird. Für die Gesamtwirkung der arbeitsmarktlichen Maßnahmen könnte also auch die Allokation der Stellensuchenden zu den Maßnahmen wichtig sein.

⁸ Die negativen Effekte der PvB könnten allerdings auch durch die Vorschrift einer Mindestplatzanzahl von Massnahmen mit verursacht worden sein. PvB dienten den Kantonen auch dazu, die Mindestquote zu erfüllen, so dass während eines wirtschaftlichen Aufschwungs eventuell zu viele Personen den PvB zugewiesen worden sind.

Tabelle 4: Durchschnittliche Effekte (ATE) ein Jahr nach Programmbeginn

	Nicht- teilnah- me	Basis- kurs	Sprach- kurs	PC-Kurs	Fortbil- dungs- kurs	Anderer Kurs	Öffent- liche PvB	Private PvB	Zwischen- verdienst
Nichtteilna		10.1	6.0				9.9	8.5	-7.6
Basiskurs	-10.1			-6.5	-8.8	-16.7			-17.7
Sprachkur	-6.0					-12.5			-13.5
PC-Kurs		6.5				-10.2			-11.2
Fortbildun		8.8					8.6		-8.8
Anderer K		16.7	12.5	10.2			16.5	15.1	
Öffen PvB	-9.9				-8.6	-16.5			-17.4
Privat PvB	-8.5					-15.1			-16.1
Zwischen	7.6	17.7	13.5	11.2	8.8		17.4	16.1	

Hinweis: Geschätzte ATE. **Fett** gedruckte Zahlen zeigen Signifikanz auf dem 1 % Niveau, *kursive* auf dem 5 % Niveau an. Auf dem 10 % Niveau insignifikante Werte werden nicht angegeben. Quelle: Gerfin und Lechner (2002).

Ein erster Schritt, um dieses weiter zu analysieren, ist die Schätzung der Effekte für die Personen, die tatsächlich an der Maßnahme teilgenommen haben, also für eine zufällig aus der Gruppe der Teilnehmer ausgewählte Person (ATET). Bei zielgerichteter Auswahl der Maßnahmen durch die Personalberater sollten diese Effekte höher als die zuvor betrachteten durchschnittlichen Effekte (ATE) sein

Tabelle 5 gibt die geschätzten ATET wieder. In den Zeilen sind die Beschäftigungseffekte für verschiedene Populationen, wenn sie an dem jeweiligen Programm in den Spalten teilgenommen hätten. Eine positive Nummer von beispielsweise 10.4 bedeutet, dass die Population der Nichtteilnehmer aufgrund der Nichtteilnahme durchschnittlich eine 10.4 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit hatten, als wenn sie an einem Basiskurs teilgenommen hätten. Die negativen Zahlen in der ersten Spalte deuten folglich an, dass Teilnehmer an Basis-, Sprach-, Computerkursen und an öffentlichen und an privaten Beschäftigungsprogrammen höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten erreicht hätten, wenn sie an keiner Maßnahme teilgenommen hätten. Die letzte Zeile hingegen zeigt an, dass Personen durch einen Zwischenverdienst höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten erreichen konnten als wenn sie an anderen Maßnahmen teilgenommen hätten. Die geschätzten Beschäftigungseffekte sind nicht symmetrisch, weil es sich jeweils um unterschiedliche Populationen handelt. Aus den Schätzergebnissen kann geschlossen werden, dass der Zwischenverdienst das effektivste Programm war, um Stellensuchende nach einem

Jahr wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Weiterhin kann aus ihnen gefolgert werden, dass sich Beschäftigungsprogramme, Sprach- und Basiskurse negativ auf die Beschäftigungsaussichten ihrer Teilnehmer auswirkten.

Wenn man Tabelle 4 mit Tabelle 5 vergleicht, stellt man fest, dass die Beschäftigungseffekte in Tabelle 5 nicht immer größer sind. Wenn Stellensuchende den für sie wirkungsvollsten Programmen zugewiesen worden wären, hätte man erwartet, dass die geschätzten Beschäftigungseffekte für Teilnehmer (ATET) höher als die für zufällig ausgewählte Personen (ATE) wären. Sind die geschätzten ATE jedoch größer als ATET, so ist dies ein Zeichen dafür, dass nicht unbedingt eine optimale Allokation in die Programme erfolgt ist.

Tabelle 5: Durchschnittliche Effekte für Programmteilnehmer (ATET) ein Jahr nach Programmbeginn

	Nicht- teilnah- me	Basis- kurs	Sprach- kurs	PC-Kurs	Fortbil- dungs- kurs	Anderer Kurs	Öffent- liche PvB	Private PvB	Zwischen- verdienst
Nichtteilna		10.4				-18.4	8.3	9.2	-7.1
Basiskurs	-10.5					-16.1			-14.8
Sprachkur	-8.7				-15.6	-14.1	9.1		-20.2
PC-Kurs	-4.8	11.1							-9.1
Fortbildun		13.0					13.8	13.8	-11.9
Anderer K		8.9					12.7		-7.9
Öffen PvB	-6.6				-10.6	-14.3			-15.1
Privat PvB	-7.9					-15.3			-22.6
Zwischen	5.8	17.4	10.9	7.4			17.5	14.7	

Hinweis: Geschätzte ATET. **Fett** gedruckte Zahlen zeigen Signifikanz auf dem 1 % Niveau, *kursive* auf dem 5 % Niveau an. Auf dem 10 % Niveau insignifikante Werte werden nicht angegeben. In Zeilen sind Populationen und in Spalten Programme. Quelle: Gerfin und Lechner (2002).

3.2.3. Dynamische Effekte und Effektheterogenität

Desweiteren schätzen Gerfin und Lechner (2002), wie sich die Programme im Zeitablauf auf die Teilnehmer auswirkten. Die von ihnen zu verschiedenen Zeitpunkten geschätzten Effekte zeigen, dass sich am Anfang ein Programm im Vergleich zu der Nichtteilnahme stets negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auswirkt. Nach einigen Monaten steigen die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten an. Dies ist konsistent mit einem Lock-in Effekt, bei dem aufgrund der Teilnahme an einer Maßnahme weniger Kontakte zum Arbeitsmarkt zustande kommen. Nach einer Weile kann das Programm wirken und die positiven Programmeffekte können die verringerte Suchintensität bzw. den gestiegenen Reservationslohn eventuell ausgleichen.

Für fast alle Programme wird allerdings gefunden, dass sie sich während des ganzen Jahres im Durchschnitt schlechter auf die Beschäftigungsaussichten auswirkten als wenn man an keiner Maßnahme teilgenommen hätte. Nur der Zwischenverdienst erreichte nach acht Monaten positive Effekte relativ zur Nichtteilnahme. Aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums von nur 12 Monaten ist es jedoch nicht möglich festzustellen, ob die anderen Programme nach einem längeren Zeitraum eventuell höhere Beschäftigungseffekte erreicht haben.

Um Effektheterogenität berücksichtigen zu können, wurden die Wirkungen der Programme für verschiedene Personengruppen geschätzt. Hieraus ergaben sich folgende Unterschiede im Vergleich zu einer Schätzung für die gesamte Population. Erstens wurden für Frauen positive Beschäftigungseffekte von öffentlich angebotenen Beschäftigungsprogrammen festgestellt. Zweitens waren die positiven Effekte von Zwischenverdienst und Computerkursen bei Ausländern größer als bei Schweizern. Drittens wirkten sich die Programme anders auf Personen aus, welche zu Beginn des Programms schon länger als 270 Tage arbeitslos waren. Für diese Personen hatte die Teilnahme an Programmen ursprünglich nicht so starke negative Auswirkungen und schon früher positive. Theoretisch könnte dies dadurch erklärt werden, dass Personen mit generell schlechteren Beschäftigungsaussichten durch Lock-in Effekte nicht so stark betroffen sind. Sie haben eine relativ geringe Rate von neuen Stellenangeboten und es trifft sie daher weniger stark, wenn sie durch die Teilnahme an einem Programm weniger Kontakte zum Arbeitsmarkt herstellen können.

3.2.4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Eine erste Schlussfolgerung aus der Studie ist, dass sich zwei verschiedene Arten von subventionierter Beschäftigung sehr unterschiedlich auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten auswirkten. Während traditionelle Beschäftigungsprogramme vor allem kurzfristig negative Effekte für ihre Teilnehmer generierten (außer für Teilnehmerinnen an öffentlich angebotenen Beschäftigungsprogrammen), erhöhte der Zwischenverdienst die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten. Mögliche Ursachen

hierfür werden von Gerfin, Lechner und Steiger (2005) untersucht und im nächsten Abschnitt zusammengefasst.

Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) in der Schweiz dürfen wie auch die überwiegend in Ostdeutschland eingesetzten ABM nicht im Wettbewerb zu privaten Unternehmen stehen, dauern aber höchstens halb so lang wie die ABM. Wie auch bei den PvB, wurden für die ABM negative durchschnittliche Effekte für ihre Teilnehmer gefunden (Hujer, Caliendo und Thomsen, 2004).

Eine weitere wichtige Schlussfolgerung der Studie ist, dass sich Programme unterschiedlich auf verschiedene Personengruppen auswirken. Während beispielsweise Männer aufgrund der Teilnahme an PvB schlechtere Beschäftigungsaussichten hatten, steigerten öffentlich angebotene PvB die Beschäftigungsaussichten ihrer Teilnehmerinnen. Eine ähnliche Effektheterogenität wurde auch für ABM gefunden. Die meisten Teilnehmer hatten drei Jahre nach Beginn der Maßnahme keine höheren Beschäftigungschancen als vergleichbare Nichtteilnehmer. Nur langzeitarbeitslose Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Westdeutschland sowie langzeitarbeitslose Männer in Ostdeutschland profitierten von ABM in Form von positiven Beschäftigungseffekten zwischen 2,5 % und 12,7 % (Caliendo und Steiner, 2005).

Drittens finden Gerfin und Lechner (2002) erste Anzeichen dafür, dass Personen nicht den Maßnahmen zugewiesen worden sind, von denen sie vermutlich am meisten profitiert hätten. Ähnliche Ergebnisse wurden auch für Deutschland gefunden. So schätzen Lechner, Miquel und Wunsch (2004), dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten von Arbeitslosen, die an Umschulungen teilgenommen haben, durch andere Maßnahmen hätten erhöht werden können. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass durch eine bessere Zuweisung von Personen zu Programmen höhere Beschäftigungsquoten erreicht werden könnten.

3.3. Zwischenverdienst versus traditionelles Beschäftigungsprogramm - zwei Arten subventionierter Beschäftigung mit unterschiedlichen Wirkungen

3.3.1. Studiendesign

Gerfin, Lechner und Steiger (2005) benutzen Matching Verfahren, um die Wirkungen zweier Arten der subventionierten Beschäftigung, die eine im regulären Arbeitsmarkt und die andere im geschützten Bereich, zu schätzen. Zusätzlich zu den von Gerfin und Lechner (2002) benutzten Daten (s. Datenbeschreibung im nächsten Kapitel) benutzen sie Daten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) aus den Jahren 1998 und 1999. Diese erlauben es ihnen, Wirkungen von Programmen auch in Bezug auf Einkommen und Beschäftigung gemäß den Informationen der Pensionskasse zu schätzen. Dadurch kann untersucht werden, wie sich eine Maßnahme auf die Qualität der neuen Stelle im Vergleich zur alten auswirkt. Die Verlängerung der Datensätze erlaubt es, Auswirkungen der Programme bis zu 23 Monate nach Programmbeginn feststellen zu können. Ihre Stichprobe umfasst alle Personen, die am 31. Dezember 1997 weniger als ein Jahr arbeitslos gewesen sind, im Jahr 1997 nicht an einem längeren Programm teilgenommen haben und zwischen 25 und 55 Jahre alt sind. Die Gründe für diese Auswahl sind die gleichen wie jene, zuvor erklärten, in Gerfin und Lechner (2002). Die endgültige Stichprobe enthält 18354 Beobachtungen. Da Gerfin, Lechner und Steiger (2005) insbesondere den Unterschied zwischen Zwischenverdienst und Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung analysieren möchten und Gerfin und Lechner (2002) zuvor keine systematischen Wirkungsdifferenzen zwischen öffentlich und privat angebotenen Beschäftigungsprogrammen feststellen konnten, unterscheiden sie zwischen vier Maßnahmenarten: Trainingsmaßnahmen, Nichtteilnahme, Zwischenverdienst und Beschäftigungsprogramme. Geschätzt wurden die Effekte nach Programmstart bzw. nach Zuweisung zum ersten größeren Programm. Gerfin, Lechner und Steiger (2005) definieren fünf verschiedene Ergebnisvariablen. Um kurzfristige Ab- und Wiederanmeldungen in Arbeitslosigkeit von einer stabilen Beschäftigung unterscheiden zu können, definieren sie eine Person

als stabil beschäftigt, wenn sie mindestens drei Monate ununterbrochen beschäftigt gewesen ist. Von Interesse ist, wie sich die Maßnahmen auf die Stabilität der Beschäftigung auswirken. Als ein Indikator für die Qualität der Beschäftigung wird gemessen, ob eine Person mindestens drei Monate beschäftigt war und mindestens 90 % des vorherigen Gehalts verdient hat. Eine weitere Ergebnisvariable ist der Bruttoverdienst einer Person in stabiler Beschäftigung, welcher in etwa die Produktivität der Person widerspiegelt. Ebenfalls wird die Anzahl Monate in Arbeitslosigkeit als eine weitere Ergebnisvariable betrachtet, um den Effekt der Programmteilnahme auf die Arbeitslosigkeitsdauer zu ermitteln. Eine letzte Ergebnisvariable war, ob eine Person beim regionalen Arbeitsvermittlungszentrum als stellensuchend registriert war. Diese Variable bildet die institutionelle Besonderheit ab, dass durch den Zwischenverdienst der Anspruch auf Taggelder verlängert werden kann, während es für die anderen Programme diesbezüglich keinen Anreiz zur Teilnahme gibt.

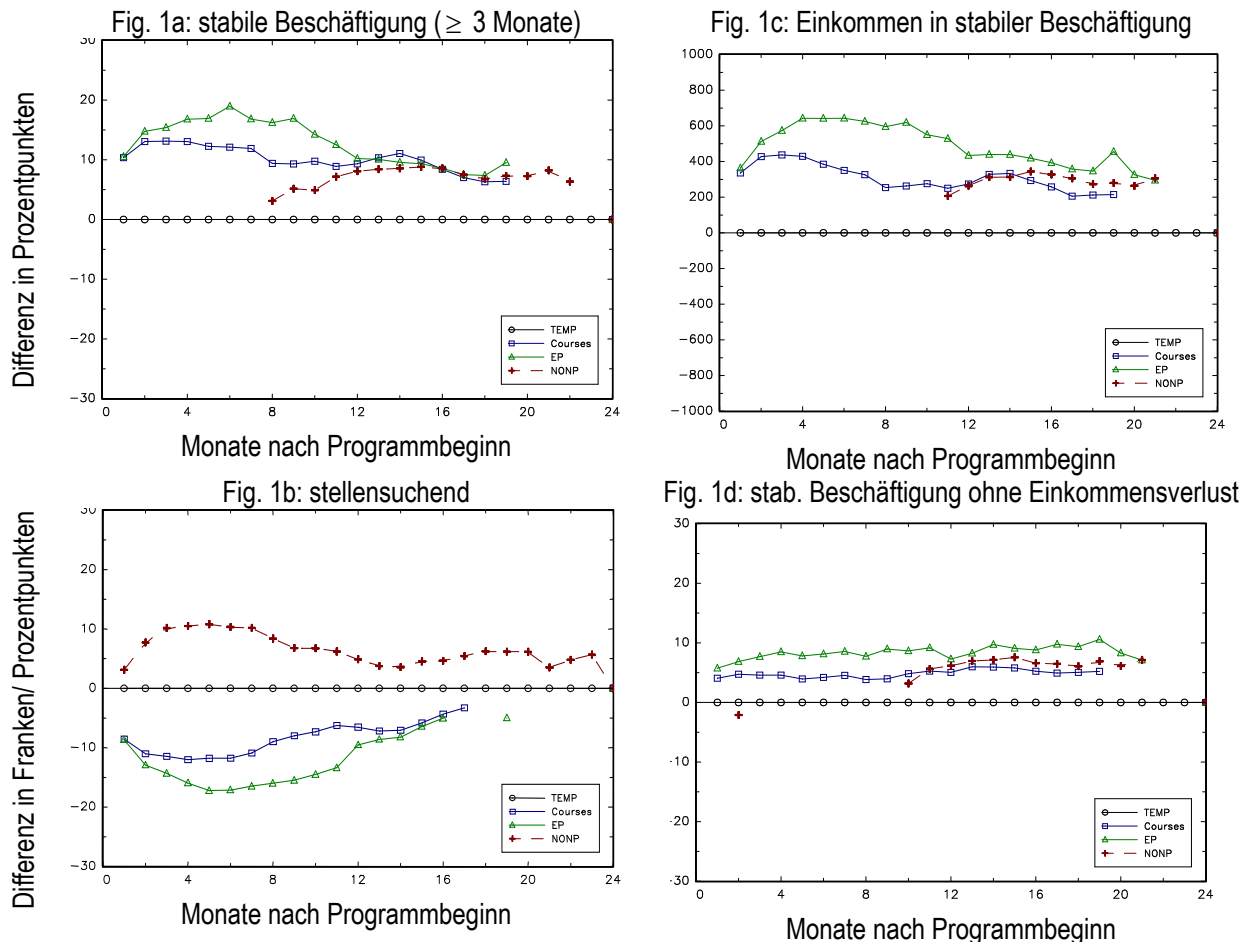
3.3.2. Der Zwischenverdienst wirkt besser als ein Beschäftigungsprogramm

In Abbildung 1 ist die Entwicklung der geschätzten ATET der Teilnehmer am Zwischenverdienst abgebildet. Wenn Personen erst im Dezember 1998 ein Programm begannen, sind für diese nur Ergebnisvariablen für die folgenden 12 Monate beobachtbar. Wenn das Programm allerdings im Januar 1998 begann, können bis zu 24 Monate beobachtet werden. Deswegen basieren die Schätzungen für die ersten zwölf Monate auf einer größeren Anzahl von Beobachtungen. Ist der geschätzte Effekt positiv, bedeutet dies, dass die Teilnehmer am Zwischenverdienst aufgrund des Zwischenverdiensts mit einer höheren Wahrscheinlichkeit stabil beschäftigt sind, oder stabil beschäftigt ohne Einkommensverluste oder stellensuchend sind oder höhere Bruttoverdienste hatten als wenn sie an anderen Maßnahmen teilgenommen hätten. Aus Abbildung 1a geht hervor, dass Teilnehmer im Zwischenverdienst eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, eine Beschäftigung von mindestens drei Monaten Dauer zu finden, als Teilnehmer an Kursen, Beschäftigungsprogrammen oder an keiner Maßnahme. Personen im Zwischenverdienst haben durchschnittlich auch eine höhere Wahrscheinlichkeit eine stabile Beschäftigung ohne Einkommensverlust zu finden (s. Abb. 1d). Mit dem Zwischenverdienst geht also keine Qualitätseinbuße im

(s. Abb. 1d). Mit dem Zwischenverdienst geht also keine Qualitätseinbusse im Vergleich zum vorherigen Job einher. Auch scheint sich der Zwischenverdienst im Vergleich zu anderen Maßnahmen positiv auf die Produktivität der Teilnehmer auszuwirken, da die nach einem Zwischenverdienst gefundenen Stellen höhere Bruttoeinkommen erzielen (s. Abb. 1c). Allerdings erhöht ein Zwischenverdienst im Vergleich zu der Nichtteilnahme auch die Wahrscheinlichkeit als stellensuchend registriert zu sein (s. Abb. 1b). Der Zwischenverdienst könnte somit den Abgang in die Nichterwerbstätigkeit reduziert haben. Eine andere Erklärung wäre, dass sich Personen nur einen Zwischenverdienst suchen, um ihre Anspruchsdauer auf Leistungen zu verlängern. Ein ähnliches Bild ergibt sich jedoch auch für die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, deren Teilnehmer auch eine höhere Wahrscheinlichkeit haben stellensuchend zu sein. Da jedoch durch die Teilnahme an einem PvB die Anspruchsdauer nicht verlängert wird, kann die höhere Wahrscheinlichkeit einer Stellensuche bei Zwischenverdienst nicht allein durch einen institutionellen Anreiz zur Teilnahme erklärt werden.

Kombiniert mit den Beschäftigungs- und Einkommenseffekten legen die Effekte in Bezug auf Stellensuche nahe, dass zwischen zwei Arten von Teilnehmern im Zwischenverdienst unterschieden werden kann. Es gibt solche, welche den Zwischenverdienst in eine stabile Beschäftigung verlassen, und solche, welche zwischen kurzfristigen Anstellungen im regulären Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Zwischenverdienst wechseln. Während für erstere der Zwischenverdienst eine Brücke in die reguläre Beschäftigung bildet, verfehlt er bei letzteren das Ziel einer dauerhaften Reintegration. Im Großen und Ganzen jedoch unterstützen die Schätzergebnisse die schon von Gerfin und Lechner (2002) gefundenen Ergebnisse: Im Durchschnitt sind durch die Teilnahme an einem Zwischenverdienst bessere Beschäftigungsaussichten zu erwarten als bei der Teilnahme an anderen Programmen oder der Nichtteilnahme.

Abbildung 1: Dynamische ATET der Teilnehmer im Zwischenverdienst



Geschätzte ATET der Teilnehmer im Zwischenverdienst (TEMP) im Vergleich zur Teilnahme an Kursen (Courses), an Beschäftigungsprogrammen (EP) und zur Nichtteilnahme (NONP). Gezeigt sind nur Schätzergebnisse, die signifikant auf dem 5 % Niveau sind. Quelle: Gerfin, Lechner und Steiger (2005)

3.3.3. Humankapital, Signal und Jobmatching - Wie wirken Zwischenverdienst und Beschäftigungsprogramme?

Um zu ermitteln, aus welchen Gründen der Zwischenverdienst bessere durchschnittliche Effekte erzielen konnte als traditionelle Beschäftigungsprogramme, wird Effektheterogenität von Gerfin, Lechner und Steiger (2005) mit in die Analyse einbezogen. Sie diskutieren drei Gründe für die unterschiedlichen Wirkungen der Programme: die Bildung bzw. Aufrechterhaltung von Humankapital, Signal- und Stigmaeffekte und die Verbesserung eines Jobmatchings.

Durch Arbeitserfahrung in einer Beschäftigungsmaßnahme kann Humankapital gebildet bzw. aufrechterhalten werden. Ein gravierender Unterschied zwischen beiden Maßnahmen ist, dass der Zwischenverdienst im regulären Arbeitsmarkt stattfindet, während Programme zur vorübergehenden Beschäftigung keine Konkurrenz zu an-

deren Firmen sein dürfen. Es könnte deswegen sein, dass der Erfahrungszuwachs im Zwischenverdienst im ersten Arbeitsmarkt höher bewertet wird. Auch könnten durch den Zwischenverdienst leichter wichtige Kontakte hergestellt werden. Andererseits ist der Zwischenverdienst häufig von geringerer Qualität als die vorherige Stelle, da der gebotene Lohn unterhalb der Arbeitslosenentgeltleistung von 70 bis 80% des vorherigen Verdienstes liegt. Deswegen könnte auch argumentiert werden, dass Humankapitaleffekte nicht sehr ausgeprägt sein können.

Es könnte auch sein, dass Arbeitnehmer im Zwischenverdienst signalisieren, dass sie stärker mit dem ersten Arbeitsmarkt verbunden sind.⁹ Die Kehrseite wäre, dass dann Teilnehmer in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung als entfernt vom regulären Arbeitsmarkt stigmatisiert werden könnten. Stigmaeffekte können allein schon durch eine bloße Überzeugung der Arbeitgeber entstehen, dass Teilnehmer von Beschäftigungsprogrammen weniger produktiv sind als andere, obwohl dies tatsächlich gar nicht der Fall sein mag. Laut einiger Anekdoten sind Stigmatisierungen von Teilnehmern in Beschäftigungsprogrammen tatsächlich vorgekommen.

Der Zwischenverdienst kann von Arbeitgebern auch dazu benutzt werden, um Fähigkeiten ihrer gegebenenfalls zukünftigen Angestellten zu begutachten. Ist der Arbeitgeber mit der Produktivität des Stellensuchenden zufrieden, so kann er ihm nach Ablauf des Zwischenverdienstes eine feste Stelle anbieten. Ansonsten hat er sich einige der Kosten und Unsicherheiten von Neueinstellungen erspart.

Die Bedeutung der drei Erklärungsmöglichkeiten kann durch die Untersuchung von Effektheterogenität stärker eingegrenzt werden. Insbesondere wird analysiert, welche unterschiedlichen Effekte es bezüglich der Dauer der Arbeitslosigkeit gibt. Eine

⁹ Eine andere Form des Signalisierens der Fähigkeiten wird in dem Model von Ma und Weiss (1993) beschrieben. Hiernach ist es für gut ausgebildete Personen besser, arbeitslos zu werden, als eine Stelle niedrigerer Qualität anzunehmen, da ein schlechter Job als ein schlechtes Signal von zukünftigen Arbeitgebern gewertet wird. Es wurden allerdings keine empirischen Anzeichen dafür gefunden, dass die Annahme eines Zwischenverdienstes oder eines Beschäftigungsprogramms ein Signal für schlechtere Fähigkeiten seien.

erste vereinfachende Annahme ist, dass ein Programm nur zur Aufrechterhaltung von Humankapital dient. Für Personen, die gerade erst ihre Arbeit verloren haben, ist der Humankapitaleffekt also niedriger, da noch nicht so viel verloren gegangen ist. Bei Langzeitarbeitslosen erwartet man hingegen eher stärkere Humankapitaleffekte durch die Teilnahme an Programmen. Auf der anderen Seite sind gerade zu Beginn der Arbeitslosigkeit Lock-in Effekte höchstwahrscheinlich stärker, da anfangs die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens von Stellenangeboten höher ist.

In Tabelle 6 sind die geschätzten durchschnittlichen Effekte in Bezug auf stabile Beschäftigung ohne Einkommensverluste abgebildet. Auf der linken Seite befinden sich die Effekte für Personen mit weniger als 180 Tagen Arbeitslosigkeit und rechts jene für Personen mit längerer Arbeitslosigkeit von mehr als 270 Tagen. Die Schätzergebnisse sind sowohl konsistent mit der Hypothese von Humankapitaleffekten als auch von Lock-in Effekten. Die positiven Beschäftigungseffekte der beiden Programme im Vergleich zur Nichtteilnahme sind bei Personen mit längerer Arbeitslosigkeit signifikant stärker. Dies impliziert, dass die Beschäftigungsaussichten für Personen, denen Langzeitarbeitslosigkeit droht, durch die Teilnahme an Zwischenverdiensten oder Beschäftigungsprogrammen verbessert werden können. Für die erst seit Kurzem Arbeitslosen werden kaum Humankapitaleffekte, aber starke Lock-in Effekte erwartet. Ein signifikant negativer Effekt wird aber nur für das Beschäftigungsprogramm vom vierten bis zum neunten Monat gefunden. In den Monaten danach sind die geschätzten Effekt nicht signifikant, was eher gegen das Vorhandensein von Stigmaeffekten spricht. Signifikant bessere Beschäftigungseffekte im Vergleich zur Nichtteilnahme entwickelt der Zwischenverdienst erst ab dem neunten Monat. Dies ist konsistent mit dem Signaleffekt des Zwischenverdienstes, welcher den Lock-in Effekt erst zu einem späteren Zeitpunkt überwiegt. Auch der positive Beschäftigungseffekt des Zwischenverdienstes im Vergleich zum Beschäftigungsprogramm schließt die Existenz eines Signaleffekts nicht aus.

Tabelle 6: Effekte auf stabile Beschäftigung ohne Einkommensverlust für Kurz/Langzeitarbeitslose

Monate nach Beginn	$E(Y^1 D=1)$	$E(Y^0 D=0)$	$E(Y^1 - Y^0)$	$E(Y^1 D=1)$	$E(Y^0 D=0)$	$E(Y^1 - Y^0)$
Kurze Dauer (kürzer 180 Tage)			Lange Dauer (länger als 270 Tage)			
Zwischenverdienst (1) verglichen mit Beschäftigungsprogramm (0)						
3	15	14	(1)	11	7	3
9	26	16	6	26	18	7
15	39	27	7	35	27	8
21	43	33	(6)	36	32	(3)
Zwischenverdienst (1) verglichen mit Nichtteilnahme (0)						
3	15	17	(-1)	11	7	3
9	26	22	(2)	26	14	10
15	39	29	6	35	21	15
21	43	31	8	36	23	12
Beschäftigungsprogramm (1) verglichen mit Nichtteilnahme (0)						
3	14	17	(-3)	7	7	(0)
9	16	22	-4	18	14	(3)
15	27	29	(-1)	27	21	7
21	33	31	(2)	32	23	9

Fett gedruckte Zahlen zeigen Signifikanz auf dem 5 % Niveau an. Quelle Gerfin, Lechner und Steiger (2005)

3.3.4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Ergebnisse von Gerfin und Lechner (2002) bestätigt worden sind. Der Zwischenverdienst im regulären Arbeitsmarkt ist den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung in Bereichen ohne viel Wettbewerb überlegen. Dies gilt sowohl in Bezug auf Einkommens- als auch in Bezug auf Beschäftigungseffekte. Dabei ist der Zwischenverdienst auch für die Arbeitslosenversicherung günstiger, weil er sowohl geringerer Arbeitslosenentschädigung bedarf als auch im Durchschnitt einen Monat Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr einspart. Bevor nun vorgeschlagen wird, das eidgenössische Modell des Zwischenverdienstes als deutsches Kombilohnmodell einzuführen, sollten einige Schwachpunkte bedacht werden. So wurde eine Gruppe von Stellensuchenden identifiziert, die zwischen Zwischenverdienst, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hin- und herwechselt (Drehtüreffekt). Es ist nicht auszuschließen, dass der Zwischenverdienst mit starken Substitutions- und Mitnahmeeffekten einhergeht. Ferner hängt der Erfolg des Zwischenverdienstes und anderer Kombilohnmodelle ausschlaggebend davon ab, ob eine Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitnehmern vorhanden ist. Solange eine solche Arbeitsnachfrage nicht existiert, können willige Stellensuchenden keine

Stellen finden und bleiben trotz vorhandener Instrumente zur Schaffung von Arbeitsanreizen arbeitslos. Für Kombilohnmodelle stellt die im Vergleich zur Schweiz wohl geringere deutsche Arbeitsnachfrage eine größere Hürde dar bzw. würde größere Lohnsubventionen erfordern.

Außerdem wurde erörtert, aus welchen Gründen der Zwischenverdienst erfolgreicher als traditionelle Beschäftigungsprogramme ist. Ein entscheidender Unterschied zwischen beiden Instrumenten ist, dass der Zwischenverdienst im Wettbewerbsmarkt erfolgt. Aufgrund dessen könnte er das Humankapital seiner Teilnehmer besser aufrechterhalten, eher dazu behilflich sein, die Produktivität des Stellensuchenden zu signalisieren oder das Jobmatching verbessern. Es wurden empirische Hinweise von positiven Humankapitaleffekten und Signaleffekten des Zwischenverdienstes gefunden. Auch Programme zur vorübergehenden Beschäftigung gehen demnach mit positiven Humankapitaleffekten einher. Stigmaeffekte konnten für sie nicht empirisch festgestellt werden, könnten aber dennoch bisweilen aufgetreten sein.

Eine allgemeine (und sicherlich auch auf Deutschland übertragbare) wirtschaftspolitische Empfehlung ist, dass Maßnahmen für Personen mit guten Aussichten weniger erfolgreich sind als für Personen mit höheren Risiken. Für Personen mit a priori guten Beschäftigungswahrscheinlichkeiten, insbesondere wenn sie sich am Anfang der Arbeitslosigkeitsepisode befinden, ist es wahrscheinlicher, dass der negative Lock-in Effekt die positive Auswirkungen des Programms überwiegt.

Wie auch schon in Gerfin und Lechner (2002) lenkt auch diese Studie die Aufmerksamkeit auf Effektheterogenität und die Erforderlichkeit einer geeigneten Allokation von Maßnahmen. In der Schweiz hätte eine andere Allokation von Maßnahmen die Arbeitslosenquote vermutlich senken können, wie aus den im nächsten Abschnitt zusammengefassten Studien hervorgeht.

3.4. Allokation von Maßnahmen beeinflusst die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik

3.4.1. Studiendesign

Frölich, Lechner und Steiger (2003) und Lechner und Smith (2006) untersuchen in Simulationsstudien, ob die von den Personalberatern vorgenommene Zuweisung zu Maßnahmen in der Schweiz erfolgreich war.

Sie benutzen die gleiche Datengrundlage wie die oben beschriebenen Studien und unterscheiden die gleichen Maßnahmenkategorien. Die Grundidee ihrer Schätzung besteht darin, potentielle Beschäftigungsergebnisse für jede Person und jedes Programm zu schätzen und dann jede Person dem Programm zuzuweisen, das ihre Beschäftigungsaussichten erwartungsgemäß maximiert hätte.¹⁰

3.4.2. Wirkungsgerichtete Zuweisung hätte Beschäftigung erhöht

Lechner und Smith (2006) untersuchen die Auswirkungen verschiedener Allokationsregeln auf die Beschäftigung ein Jahr nach Programmbeginn. Sie unterscheiden hierbei die gleichen neun Maßnahmenkategorien wie Gerfin und Lechner (2002). Die von ihnen berechneten Beschäftigungsquoten sind in Tabelle 7 abgebildet. Aus der ersten Zeile geht hervor, dass Personalberatende durch die vorgenommenen Zuweisung von Maßnahmen eine Beschäftigungsrate von 41.5 % ein Jahr nach Programmbeginn erreichen konnten. Wären die Maßnahmen jedoch in ihrem Größenverhältnis zufällig auf die Stellensuchenden aufgeteilt worden, hätte eine leicht größere Beschäftigungsquote von 42.2 % erzielt werden können.

Dieses überraschende Ergebnis könnte dadurch erklärt werden, dass Personalberatende in der Schweiz selten die Möglichkeit haben, die Wirkungen von Programmen genau zu beobachten. Kehrt ein ehemaliger Arbeitsloser nicht mehr ins RAV zurück, so können sie nur schwierig nachverfolgen, ob er weiterhin beschäftigt ist oder seine Stelle verloren hat oder z.B. umgezogen ist. Hinzu kommt, dass sie nur einen be-

¹⁰ Als erstes werden hierfür die Teilnahmewahrscheinlichkeiten für jede Person und jedes Programm geschätzt. Auf dessen Grundlage wird ein parametrisches Modell benutzt, um die potentiellen Be-

grenzten Teil von Stellensuchenden betreut haben. Sie haben vielleicht die Erfahrung gesammelt, dass bei einer Stellensuchenden mit bestimmten Charakteristika ein spezielles Programm erfolgreich war, wissen aber nicht wirklich, ob es sich für einen anderen Stellensuchenden mit anderen Eigenschaften auch eignet. In diesem Fall könnten Beschäftigungsquoten mit Hilfe statistischer Auswertungen vermutlich erhöht werden. Wenn Personalberatende Schätzergebnisse zur Verfügung hätten, welche ihnen mitteilten, welches Programm für ähnliche Stellensuchende in der Vergangenheit erfolgreich gewesen ist, könnte ihre Zuweisung vermutlich höhere Beschäftigungsraten erzielen. Ein weiterer möglicher Grund für die im Vergleich zur zufälligen Allokation geringere Beschäftigungsquote könnte sein, dass Personalberatende bei der Zuweisung andere Ziele verfolgten als die Maximierung der Beschäftigung ein Jahr nach Programmbeginn. So könnte es sein, dass sie den Beschäftigungsstatus zu einem anderen Zeitpunkt erhöhen wollten, durch die Allokation das Einkommen ihrer Stellensuchenden steigern wollten oder psychologische Motive wie Vermittlung von Tagesstruktur und sozialen Kontakten verfolgten. Ferner bleibt bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen, dass im Jahr 1998 Personalberatende noch nicht mit dem neuen System aktiver Arbeitsmarktpolitik und mit der Vielzahl neuer Instrumente waren.

In den nächsten neun Zeilen der Tabelle sind die simulierten Beschäftigungsquoten abgebildet, wenn alle Stellensuchenden nur einer Maßnahme zugeteilt worden wären. Durch eine solche Allokation könnten administrative Kosten gespart werden. Hätte man aktive Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz abgeschafft, so dass alle Stellensuchenden an keiner Maßnahme teilgenommen hätten, hätte eine leicht höhere Beschäftigung als die tatsächlich erreichte erzielt werden können. Durch Zuweisung aller Stellensuchenden in die erfolgreichen Maßnahmen (Zwischenverdienst und andere Trainingsmaßnahmen), hätten jedoch höhere Beschäftigungsraten als ohne aktive Arbeitsmarktpolitik erzielt werden können.

schäftigungsergebnisse vorherzusagen. Es wird berücksichtigt, dass nur eine Untergruppe aller Kovariate für die Prognose zur Verfügung steht.

In den letzten beiden Zeilen der Tabelle sind die geschätzten Beschäftigungsquoten abgebildet, die durch ein statistisches Targeting in die Programme mit der höchsten Beschäftigungswahrscheinlichkeit hätten vermutlich erreicht werden können. Eine durchschnittliche Beschäftigung von 55,5 % wäre erwartet, wenn jede Person in das Programm mit der für sie am höchsten vorhergesagten Beschäftigungswahrscheinlichkeit gegangen wäre. Es wäre also eine um 14 % höhere Beschäftigungsquote als die durch die Personalberatenden erzielte möglich gewesen. Diese Allokationsregel erreichte von allen die höchste Beschäftigung. Sie weist mehr Stellensuchende den erfolgreicherer Maßnahmen Zwischenverdienst, berufliche Weiterbildung und anderen Trainingsmaßnahmen zu und weniger Stellensuchende der Nichtteilnahme, den Basis- und den Sprachkursen. Berücksichtigt man Angebotsrestriktionen und weist die Stellensuchenden gemäß den Größenverhältnissen der in 1998 zugeteilten Programme zu, so kann immerhin noch eine Beschäftigung von 49.3 % erreicht werden. Hierbei wurden die Personen, für welche die größten Beschäftigungseffekte vorhergesagt wurden, zuerst den Maßnahmen mit den für sie größten Beschäftigungseffekten zugewiesen. Unterliegt aktive Arbeitsmarktpolitik finanziellen Restriktionen, können folglich nur geringere Beschäftigungsquoten erreicht werden.¹¹

¹¹ Lechner und Smith (2006) untersuchten auch die Auswirkungen verschiedener Allokationsregeln auf verschiedene Untergruppen von Stellensuchenden und RAV. So unterscheiden sie zwischen Schweizern und ausländischen Stellensuchenden, RAV in ländlichen und städtischen Regionen, in deutsch- und nichtdeutschsprachigen Kantonen und drei verschiedenen RAV-Typen gemäß Zu- und Abgängen. Ihre für die gesamte Stichprobe gefundenen Simulationsergebnisse werden bestätigt.

Tabelle 7: simulierte Beschäftigungsraten verschiedener Allokationsregeln

Allokationsregel	Beschäftigungswahrscheinlichkeit	Standardfehler
Tatsächliche Zuweisung durch Personalberatende	41.5	0.4
Zufällige Zuweisung (bei gegebenem Größenverhältnis)	42.2	
Zuweisung von allen Stellensuchenden zu		
Nichtteilnahme	42.9	0.8
Basiskurs	32.2	2.1
Sprachkurs	38.8	2.2
Computerkurs	38.6	2.6
Fortbildungskurs	42.3	3.8
Anderer Trainingskurs	50.0	3.8
Beschäftigungsprogramm (öffentlich)	33.2	2.9
Beschäftigungsprogramm (privat)	35.4	2.6
Zwischenverdienst	50.0	1.2
Zuweisung zu Maßnahmen gemäß ...		
... größtem Beschäftigungseffekt für jede Person (ohne Angebotsrestriktionen)	55.5	
... größtem Beschäftigungseffekt für jede Person (bei gegebenen Größenverhältnissen der Maßnahmen)	49.3	

Quelle Lechner und Smith (2006)

3.4.3. Wirkungsgerichtete Zuweisung hätte Einkommen erhöht

Frölich, Lechner und Steiger (2003) berücksichtigen in ihrer Analyse andere Zeithorizonte und auch Einkommenseffekte. Sie unterscheiden drei statistische Systeme, welche jeweils die Beschäftigung nach 7, 12 oder 17 Monaten maximieren. Die ursprüngliche Anzahl von Teilnehmenden in Programmen wird in etwa konstant gehalten, um finanzielle Restriktionen zu berücksichtigen. Unabhängig vom Zeithorizont kann durch statistisches Targeting immer eine höhere Beschäftigung erreicht werden als die tatsächlich von den Personalberatenden erreichte. Strebt man eine hohe Beschäftigung nach 7 oder 12 Monaten an, liegt der Beschäftigungszuwachs bei 8 Prozentpunkten, während bei einem längeren Zeithorizont von 17 Monaten noch ein Zuwachs von 5,5 Prozentpunkten gemäß Simulation hätte erreicht werden können. Die positiven Beschäftigungszuwächse durch statistisches Targeting gehen mit größeren Einkommenszuwächsen einher. So hätten durch statistisches Targeting in Beschäftigung nach 7, 12 bzw. 17 Monaten, jeweils monatliche Einkommenszuwächse von 230, 220 bzw. 190 Franken pro Person im Vergleich zu den tatsächlichen Einkommen erreicht werden können. Statistisches Targeting hätte damit nicht nur die

Beschäftigungsquote erhöhen können, sondern auch das Einkommen derjenigen, welche einen Job gefunden hätten. Dies könnte als Evidenz gegen den Einwand, dass Stellensuchende durch Targeting in schlechter bezahlte Tätigkeiten gedrängt werden, gewertet werden.

3.4.4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die von den Personalberatenden vorgenommene Allokation von Maßnahmen erbrachte in etwa gleich große Beschäftigungswahrscheinlichkeiten wie eine zufällige. Hätte man jedoch Personen den Maßnahmen zugewiesen, die den größten vorhergesagten Beschäftigungseffekt gehabt hätten, hätte man, gemäß dieser Simulationen, die Beschäftigungsquote um 14 % (ohne Ressourcerestriktionen) bzw. 8 % (unter finanziellen Restriktionen) erhöhen können. Die Arbeitslosigkeit hätte demnach durch eine Allokation gemäß maximaler vorhergesagter Beschäftigungseffekte verkürzt werden können. Ein Targeting in Beschäftigung wäre auch mit durchschnittlich höheren Einkommen einhergegangen. Personalberatende mögen zwar versucht haben, Stellensuchende den Maßnahmen mit dem für sie größten erwarteten Beschäftigungseffekt zuzuweisen, können aber vielleicht die Auswirkungen eines Programms für eine bestimmte Person im Voraus nicht sehr präzise abschätzen. Sie haben nur eine begrenzte Anzahl von Stellensuchenden beraten, während Schätzungen von Beschäftigungseffekten auf einer großen Stichprobe basieren. Häufig können Personalberatende nach der Abmeldung eines Stellensuchenden nicht genau weiterverfolgen, welchen Beschäftigungseffekt ein Programm nach sich zieht, während dem statistischen System weitere Informationen aus den administrativen Datenbanken vorliegen. Für Personalberatende könnten statistische Auswertungen somit hilfreich sein und ihnen mitteilen, ob für Stellensuchende mit bestimmten Charakteristika ein spezielles Programm einen positiven Beschäftigungseffekt hatte, während ein anderes sich negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausgewirkt hat. Solche statistischen Informationen könnten sie bei der Beratung mit dem Wissen verbinden, welches sie über den Stellensuchenden aufgrund der Beratungsgespräche haben. Der Schluss liegt nahe, dass Beschäftigungswahrscheinlichkeiten vermutlich erhöht wer-

den könnten, wenn Personalberatende durch ein statistisches Targeting unterstützt würden. In einem in der Schweiz durchgeführten Pilotprojekt ist eine solche statistisch assistierte Programmselektion (SAPS) erprobt worden. Die Feldphase des SAPS Pilotprojektes wurde Ende 2005 abgeschlossen und wird zu Anfang 2007 evaluiert werden. Ziel des Projektes ist es zu untersuchen, ob durch statistisch assistierte Programmselektion Arbeitslosigkeit verringert werden kann. Das Pilotprojekt wird im nächsten Abschnitt genauer beschrieben.

Für Deutschland wird momentan ein ähnliches statistisches Targeting System entwickelt wie es in der Schweiz erprobt wurde. Gegenwärtig wird in der Bundesagentur für Arbeit (BA) die TrEffeR Datenbank (Treatment Effect und Prediction) aufgebaut, auf der später das statistische Targeting basieren soll (Stephan, Rässler und Schewe, 2006). Den Personalberatenden sollen individuelle Prognosen über die kausalen Effekte verschiedener Maßnahmen angezeigt werden. Mit der Einführung eines statistischen Targeting Systems würde in Deutschland ein Paradigmenwechsel weg von einer qualitativen Profilbildung vollzogen werden. Im Gegensatz zu einer ad hoc Einteilung von Stellensuchenden in vier Kundensegmente (s. Abschnitt 2.7) kann durch Targeting gewährleistet werden, dass für *jeden* Stellensuchenden *individuell* und aufgrund von *statistischen* Auswertungen die Maßnahme mit den besten Beschäftigungsaussichten ermittelt wird.

3.5. Statistisch assistierte Programmselektion (SAPS) - ein Targeting Pilotprojekt

Die oben beschriebenen Evaluationsstudien über AAMP in der Schweiz haben gezeigt, dass Programme sich sehr unterschiedlich auf ihre Teilnehmer auswirken können. So kann eine arbeitsmarktliche Maßnahme für eine Teilnehmerin einen positiven Beschäftigungseffekt haben, während sie sich negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit eines anderen Teilnehmers auswirkt. Die in Abschnitt 3.3 beschriebenen Simulationsstudien fanden, dass Personalberatende scheinbar nicht immer die am besten geeigneten Programme auswählten, um die Beschäftigungsaus-

sichten der Arbeitslosen zu maximieren. Außerdem kamen sie zu dem Ergebnis, dass durch ein statistisches Targeting die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten vermutlich deutlich hätten erhöht werden können. Um zu überprüfen, ob durch ein statistisches Targeting tatsächlich die Arbeitslosigkeit verringert werden kann, wurde in der Schweiz erstmalig ein Pilotprojekt durchgeführt, das im Jahr 2007 evaluiert werden wird. In Kanada war die Erprobung eines Targeting Projektes (Service and Outcome Measurement System, SOMS) zwar geplant, wurde aber nicht implementiert, da Datenschutzverletzungen befürchtet wurden und Personalberatende befürchteten durch einen Computer ersetzt zu werden. Das Frontline Decision Support System (FDSS) ist ein für die USA entwickeltes Targeting System, siehe Eberts und O'Leary (2002), dessen Feldphase im Jahr 2002 im Bundesstaat Georgia begann. Allerdings konnte FDSS aufgrund einer zu kurzen Dauer der Feldphase nicht evaluiert werden, da das Arbeitsamt in Georgia aus "mehreren Gründen" ihre Unterstützung aufgab (Eberts und Randall, 2005). In Deutschland wird gegenwärtig die TrEffeR - Datenbank aufgebaut, mit der in Zukunft ein statistisches Targeting ermöglicht werden soll (Stephan, Rässler und Schewe, 2006). Damit ist SAPS das erste durchgeführte Projekt, mit dem die Nützlichkeit des statistischen Targeting evaluiert werden kann.

Das SAPS-Pilotprojekt wurde vom Schweizerischen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Auftrag gegeben und vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen (SIAW-HSG) durchgeführt. Von Mai 2005 bis Dezember 2005 fand in 21 RAV in fünf verschiedenen Kantonen (Basel, Bern, Genf, St. Gallen und Zürich) eine Feldstudie statt, bei der 150 Personalberatende zufällig ausgewählt wurden und Prognosen der erwarteten Beschäftigungseffekte für ihre Stellensuchenden erhielten. Weitere 150 Personalberatende in den gleichen RAV dienen als Kontrollgruppe.

Die Prognosen beruhen auf zwei Datensätzen. Der erste ist ein sehr informativer Datensatz, mit welchem die kausalen Effekte der einzelnen Programme geschätzt werden. Es handelt sich hierbei um Informationen aus AVAM und ASAL (s. Datenbe-

schreibung in Abschnitt 4.1) für 460442 Stellensuchende, die zwischen 2001 und 2003 bei einem RAV angemeldet waren. Der zweite Datensatz enthält Informationen über die von den zufällig ausgewählten Personalberatern im Jahr 2005 betreuten Stellensuchen. Dieser zweite Datensatz enthält nicht alle Variablen, die sich in dem ersten Datensatz befinden, weil beispielsweise bestimmte Informationen erst mit einer gewissen Verzögerung bereitgestellt werden können. Frölich (2006) entwickelte eine neue Methode, mit der Beschäftigungseffekte prognostiziert werden können, selbst wenn nur eine Teilmenge der für die Schätzung kausaler Effekte erforderlichen Variablen zur Verfügung steht.

In der gegenwärtigen Implementierung von SAPS wurde die Ergebnisvariable stabile Beschäftigung in den folgenden zwölf Monaten gewählt. Eine Person gilt als stabil beschäftigt, wenn sie mindestens drei Monate ununterbrochen beschäftigt gewesen ist. Dadurch werden kurzfristige Ab- und Anmeldungen nicht als Beschäftigung gewertet, da die Vermeidung von Wiederanmeldungen ein offizielles Ziel AAMP in der Schweiz ist. Die Konzentration auf das erste Jahr nach Programmbeginn kann einerseits durch das offizielle Ziel einer schnellen Vermittlung begründet werden. Auf der anderen Seite ermöglicht ein kürzerer Zeithorizont eine zeitnahe Evaluation von SAPS. Mit statistischem Targeting sind aber auch andere Definitionen der Zielvariablen vereinbar. Beispielsweise könnte auch die Beschäftigung innerhalb der nächsten zwei folgenden Jahre als Ergebnisvariable definiert werden, falls das politische Ziel von AAMP eine längerfristige Beschäftigung ist.

Laut der offiziellen Klassifikation können 43 verschiedene Arten arbeitsmarktlicher Maßnahmen unterschieden werden. Diese wurden je nach Kanton in 6 bis 7 verschiedene Programmgruppen zusammengefasst. Als Programmkategorien wurden Basis-, Sprach-, Computer-, Fachkurse, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Nichtteilnahme unterschieden. Die letztere Kategorie bedeutet konkret, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Programmteilnahme avisiert wird, aber dass diese Option für später bestehen bleibt. Diese breiteren Programmkategorien wurden aus vielerlei Gründen gewählt. Würde man zu viele Programmarten

unterscheiden, wären die beobachteten Teilnehmerzahlen zu gering und die statistische Signifikanz würde verringert werden. Außerdem kennen die Personalberater die einzelnen Programme vor Ort und die Stellensuchende besser und können damit eher einen speziellen Kurs aus einer übergeordneten Programmkategorie auswählen, wie beispielsweise ob ein Anfänger- oder Fortgeschrittenensprachkurs geeignet ist. Ferner basieren die Prognosen auf den Schätzungen für die Jahre 2001 bis 2003. Einige Maßnahmen sind bis 2005 leicht verändert worden und einige Anbieter haben mittlerweile gewechselt, so dass eine zu enge Kategorie unangemessen ist. Ein wichtiger Punkt ist desweiteren, dass die Kategorie für jede Person sinnvoll definiert sein sollte. Eine Kategorie für fortführende PC Kurse würde wohl nur wirklich für Person Sinn machen, die grundlegende PC Kenntnisse. Für andere Personen wären eine Kursteilnahme wohl gar nicht möglich.

Die Personalberatenden konnten die Prognosen für die von ihnen betreuten Stellensuchenden über das Internet abrufen. Bevor oder während eines Beratungsgesprächs konnten sie die Identifikationsnummer des jeweiligen Arbeitslosen eingeben und erhielten darauf die prognostizierte Anzahl an Monaten stabiler Beschäftigung für die verschiedenen Programme. Außerdem wurden sie über die Signifikanz der Prognose informiert. Ein Beispiel für eine solche Prognose ist Abbildung 2. Aus ihr geht hervor, dass der Stellensuchende erwartungsgemäß 5.9 Monate innerhalb des nächsten Jahres stabil beschäftigt wäre, wenn er an einem Informatikkurs teilnähme. Die grüne Farbe signalisiert dem Personalberater, dass diese Prognose statistisch signifikant ist. Würde der Stellensuchende hingegen an einem Sprachkurs teilnehmen, wäre er erwartungsgemäß nur 2.7 Monate stabil beschäftigt. Die Personalberatenden wurden gebeten, die Stellensuchenden der Maßnahme zuzuweisen, welche die höchste Anzahl an Monaten stabiler Beschäftigung erwarten lässt und statistisch signifikant ist. Dabei sollten sie ihr spezifisches Wissen über den Stellensuchenden mit der statistischen Prognose verbinden. Personalberatende verfügen nämlich über vielerlei Informationen, welche nicht präzise in den Daten abgebildet werden können. Beispielsweise wissen sie über eventuelle psychische oder physische Probleme des

Stellensuchenden eher Bescheid als ein statistisches System. (Jedoch sollte erwähnt werden, dass die subjektive Einschätzung des Personalberaters bezüglich der Vermittelbarkeit der stellensuchenden Person in der Datenbank enthalten ist und vom SAPS System verwendet wurde.)

Personalberatende waren deswegen weiterhin frei bei der Auswahl der Maßnahmen. Sie konnten aber im Gegensatz zu ihren Kollegen in der Kontrollgruppe die Prognosen zur Hilfe nehmen. Außerdem wurden sie darum gebeten, die SAPS-Prognosen jedes Mal abzurufen, wenn sie einen Termin mit dem Stellensuchenden hatten, da sich die Prognosen im Zeitablauf ändern können. Somit wird versucht, den geeigneten Zeitpunkt, an dem eine Maßnahme beginnen soll, abzubilden. So kann es beispielsweise optimal sein, am Anfang der Arbeitslosigkeit an keiner Maßnahme teilzunehmen, aber später ein Programm zu besuchen.

Abbildung 2: Bildschirmmaske einer fiktiven SAPS Prognose

SAPS-Prognose		
Massnahme	Beschäftigungs-Indikator	Welche Massnahme(n) ist/sind Ihrer Meinung nach am sinnvollsten?
Informatik-Anwenderkurs	5.9	<input type="checkbox"/>
Keine Massnahme	3.5	<input type="checkbox"/> Grün: Massnahme ist signifikant besser
Sprachkurs	2.7	<input type="checkbox"/> Schwarz: Prognose ist nicht signifikant
Fachkurse / Weiterbildung	2.3	<input type="checkbox"/> Rot: Massnahme ist signifikant schlechter
Basisprogramm	2.0	<input type="checkbox"/>
vorübergehende Beschäftigung	1.8	<input type="checkbox"/>

Die SAPS-Pilotstudie hat somit den Charakter eines sozialen Experiments. Die Personalberatenden mit Zugang zu den SAPS-Prognosen wurden zufällig ausgewählt. Dadurch wird eine Selektionsverzerrung vermieden, welche auftreten würde, wenn nur die besten oder die am meisten motivierten Vermittler die SAPS-Prognosen abrufen könnten. Ein Jahr nach Ende der Feldphase wird verglichen werden, ob Stellensuchende mit Prognosen bessere Beschäftigungsergebnisse erzielen konnten als die Stellensuchenden in der Kontrollgruppe. Wenn die Stellensuchenden, deren Personalberater die SAPS-Prognosen abrufen konnten, eine signifikant höhere Anzahl von Monaten stabiler Beschäftigung hätten als die anderen Stellensuchenden, wäre dies ein Hinweis darauf, dass durch statistisches Targeting Beschäftigungswahr-

scheinlichkeiten erhöht werden könnten. Erste Ergebnisse werden für das Jahr 2007 erwartet.

Das SAPS-Projekt (wie auch die anderen Evaluationsstudien) wäre jedoch ohne eine genügend informative Datenbasis nicht möglich gewesen. Im nächsten Abschnitt werden deswegen die schweizerischen und die deutschen Datenquellen beschrieben.

4. Daten für Evaluationsstudien in der Schweiz und Deutschland

4.1. Der schweizerische Datensatz

Die schweizerischen Evaluationsstudien basieren im wesentlichen auf drei verschiedenen Datenquellen. Dies sind administrative Datensätze der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM), des Auszahlungssystems der Arbeitslosenkassen (ASAL) und der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Alle drei Datensätze konnten unter Einhaltung des Datenschutzes miteinander verbunden werden, so dass für schweizerische Evaluationsstudien eine große Datenbasis zur Verfügung steht. Das AVAM System ist jene Datenbank die direkt den Personalberatenden zugänglich ist und ihnen zur Verwaltung ihrer Stellensuchenden dient. Sie enthält tagessgenaue Informationen über An- und Abmeldungen beim RAV, Gründe der Abmeldungen, Teilnahme an Programmen, Interaktion mit dem Personalberater und eine Vielzahl von Charakteristika aller beim RAV gemeldeter Stellensuchender. ASAL ist die Datenbank der Arbeitslosenkassen und enthält monatliche Informationen über Auszahlungen und andere Versicherungsleistungen, Sanktionen und viele persönliche Informationen von Leistungsberechtigten. Den ersten Evaluationsstudien lagen AVAM und ASAL Daten von 1996 bis Ende 1999 zu Grunde. Für das SAPS-Projekt und spätere Studien wurden sie bis Anfang 2006 verlängert. Die AHV Datenbank enthält alle Beiträge zur schweizerischen Rentenversicherung, aus denen sowohl selbstständige als auch abhängige Erwerbseinkommen sowie Arbeitslosengelder ermittelt werden können. Weiterhin geht aus ihr die Nationalität und die Branche, in der das Einkommen erzielt worden ist, hervor. Im Gegensatz zu Informationen aus AVAM und ASAL werden die AHV Daten erst mit einiger Zeitverzögerung

gen gemeldet, so dass AHV-Daten aus früheren Jahrgängen vertrauenswürdiger sind. Für die ersten Evaluationsstudien wurden AHV Daten aus den Jahren 1980 bis 1997 bzw. 1999 verwendet, für spätere Studien wurden AHV Daten bis Ende 2002 verwendet. Es können also bis zu zehnjährige Erwerbshistorien in Bezug auf Einkommen und Beschäftigungsstatus ermittelt werden. Eine ausführliche Beschreibung der drei Datenquellen ist Gast, Lechner und Steiger (2004). In Tabelle 8 werden relevante Charakteristika der für die in diesem Artikel beschriebenen Evaluationsstudien benutzten Datensätze zusammengefasst.

Tabelle 8: Charakteristika der Datensätze für schweizerische Evaluationsstudien

Datenquelle	AVAM, ASAL, AHV
Variablen	
Persönliche Charakteristika	Geburtsdatum, Geschlecht, Familienstand, Anzahl abhängiger Personen im gleichen Haushalt, Kanton, Wohnort, Nationalität, Arbeitserlaubnis, Muttersprache, Fremdsprache, Ausbildung, Mobilität, Qualifikation, Einschätzung des Personalberaters bezüglich der Vermittelbarkeit des Stellensuchenden, Behinderung
Gegenwärtige Periode von Arbeitslosigkeit	Anmelde-, Abmeldedatum und Abmeldegrund, Beschäftigungsstatus, Suche nach Teilzeit oder Vollzeitjob, gewünschte Beschäftigung, gewünschte Branche, Programmart, Subvention, Beginn und Ende des jeweiligen Programms, Datum der Zuweisung zu einem Programm, Brutto- und Nettzahlungen, Sanktionstage, Zuwendungen aufgrund von Krankheiten oder Unfällen, Subventionen für temporäre Verdienste im ersten Arbeitsmarkt, Zahlungen für Programmteilnahme
Bezogene Leistungen	
Erwerbshistorie	Beschäftigung, Branche und Position des letzten Jobs, Größe der Stadt des ehemaligen Arbeitsortes, Einkommen im letzten Job, relevante Dauer der Beitragszeit in Arbeitslosenversicherung, Einkommenshöhe (AHV), Einkommensquelle (abhängig, selbständig, Arbeitslosengeld), Branche
Untersuchungseinheit	Arbeitslosigkeitsepisoden von Personen
Fallzahlen	
Gerfin und Lechner (2002) und Lechner und Smith (2006)	19307
Gerfin, Lechner und Steiger (2005)	18354
Frölich, Lechner und Steiger (2003)	28130
SAPS Projekt (2002), s. Frölich (2006)	460442 waren zwischen 2001 und 2003 registriert
Zeitraum	
Gerfin und Lechner (2002) und Frölich, Lechner und Steiger (2003) und Lechner und Smith (2006)	AVAM / ASAL: Januar 1996- März 1999 AHV: 1988-1997
Gerfin, Lechner und Steiger (2005)	AVAM / ASAL: Januar 1996- Dezember 1999 AHV: 1988-1999
SAPS Projekt (2002), s. Frölich (2006)	AVAM / ASAL: Januar 2001-Dezember 2004 AHV: 1990-2002

4.2. Die deutschen Datensätze

Seit Ende der 80er Jahre waren für die Evaluation der deutschen AAMP Umfragedatensätze aus dem Sozioökonomischen Panel des deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und aus dem Arbeitsmarkt Monitor Sachsen Anhalt vorhanden. Aufgrund ihrer geringen Fallzahlen waren Schätzungen von Beschäftigungseffekten mit großer Unsicherheit behaftet und es konnte Effektheterogenität verschiedener Programme nicht hinreichend berücksichtigt werden (Wunsch, 2006). Erst Ende der

1990er Jahren wurden Wissenschaftlern Prozessdaten von der Bundesagentur für Arbeit zugänglich gemacht.

Der erste vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) veröffentlichte Datensatz ist die Beschäftigungsstichprobe des IAB (IABS). Die IABS umfasst 1 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, welche seit 1973 mindestens einmal sozialversicherungspflichtig waren (also keine Beamten, geringfügig Beschäftigten oder Studenten). Die IABS wurde mit der Leistungsempfängerdatei (LED) und Forschungs- und Umschulungs-Teilnehmerdaten (FuU) zusammengefügt (siehe Bender et al. (2005) für eine ausführliche Beschreibung). In der Leistungsempfängerdatei sind Informationen über Personen enthalten, für welche Unterstützungszahlungen nach der Arbeitslosenversicherung (z.B. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Lohnersatzleistungen, Unterhaltsgeld) geleistet worden sind. Die FuU-Teilnehmerstatistik (1976-1997) umfasst Bestände, Ein- und Austritte von Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung und an Deutschsprachlehrgängen. Diese drei verbundenen Datensätze wurden benutzt, um die kurz- und langfristigen Effekte von Fortbildungen und Umschulungen zu untersuchen. Die lange Zeitspanne erlaubt insbesondere eine Analyse langfristiger Effekte, was ein Vorteil im Vergleich zu den Datensätzen in der Schweiz ist. Dadurch können Lock-in Effekte besser von den langfristigen Wirkungen unterschieden werden. Lechner, Miquel und Wunsch (2004, 2005) finden beispielsweise kurzfristige negative, aber langfristig positive Effekte aller Weiterbildungsmaßnahmen in Westdeutschland und für einige Teilnehmer in Ostdeutschland. Außerdem finden sie, dass durch die Teilnahme im Vergleich zur Nichtteilnahme die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auch in der langen Frist verlängert wird. Auf den gleichen Datensätzen basieren auch Studien von Fitzenberger und Speckesser (2005) und Hujer, Thomsen und Zeiss (2004).

Im Zuge der Hartz-Evaluationen ist die IABS Datenbasis weiter ausgebaut worden. In der 2 %-Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien (IEBS) wurde die IABS um zusätzliche Datenquellen über weitere Maßnahmen und das Bewerberangebot

erweitert. Die IEBS vereinigt damit Informationen aus vier Datenquellen. Dies sind Informationen aus der Leistungsempfängerhistorik (LeH, 1990-2004), der IAB Beschäftigtenhistorik (BeH, 1990-2003), der BA-Geschäftsdaten aus dem Bewerberangebot (BewA, 2000-2004) und der Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG, 2000-2004). Die Unterschiede zur IABS sind der Zeitraumbezug und der Grad der Datenaufbereitung, welche eine detaillierte Erfassung der Erwerbsverläufe und Analyse anderer Maßnahmenarten erlauben. Die IEBS wird Wissenschaftlern im Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA im IAB zur Verfügung gestellt. Eine detaillierte Beschreibung findet sich im FDZ Datenreport von Hummel et al. (2005). Die Charakteristika der IEBS sind in Tabelle 9 beschrieben.

Tabelle 9: Charakteristika der IEBS

Datenquellen	BeH, LeH, MTG, BewA
Variablen	
Persönliche Charakteristika	Geburtsjahr, Geschlecht, Schul- und Berufsabschluss, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Arbeitsort, Schwerbehindertenstatus, Wiedereintritt nach Krankheit
Gegenwärtige Periode von Arbeitslosigkeit	Beginn und Dauer der Arbeitslosigkeit, Zugangsgrund und Abmeldegrund, Regionaltyp (Einschätzung Arbeitsmarktlage)
Bezogene Leistungen	Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Maßnahmeart
Erwerbshistorie	Tagesentgelt, berufliche Stellung, Wirtschaftszweig, Wirtschaftsklasse, Erwerbsstatus vor Arbeitssuche, Arbeitsort
Untersuchungseinheit	Arbeitslosigkeitsepisoden (überschneidungsfrei)
Fallzahlen	1370031 Personen, 17049987 Originalepisoden, 20870743 überschneidungsfreie Episoden
Zeitraum	
BeH	1990-2003
LeH	1990-2004
MTG und BewA	2000-2004

Quelle: FDZ Datenreport von Hummel et al. (2005)

5. Schlussfolgerungen

Eine Gegenüberstellung zwischen AAMP in Deutschland und der Schweiz ist gewinnbringend. Um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen haben sie eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Zielsetzung, Instrumente und institutionelle Reformen in beiden Ländern haben gewisse Parallelen. Man kann deshalb aus schweizerischen

Evaluationsstudien Schlüsse ziehen, die wohl auch teilweise auf Deutschland übertragbar sind.

Erstens weisen die Studien immer wieder auf Effektheterogenität hin. Für jeden Stellensuchenden wirkt eine Maßnahme anders. Aus negativen durchschnittlichen Beschäftigungseffekten (ATEs) kann daher nicht geschlossen werden, dass die Maßnahme für alle schädlich ist. Aus geschätzten Beschäftigungseffekte für die Teilnehmerpopulation (ATETSs) im Vergleich zu ATEs wurde hingegen geschlossen, dass die Zuweisung darin versagte, das jeweilige Beschäftigungsergebnis zu vergrößern. Für Evaluationsstudien gilt es also auch, Gruppen von Stellensuchenden zu identifizieren, welche von einer bestimmten Maßnahme profitieren.

Zweitens weisen die Studien auch auf negative Auswirkungen arbeitsmarktlicher Maßnahmen hin. Während man vor einigen Jahren in der Schweiz noch dazu tendierte, möglichst viele Maßnahmen zuzuweisen, ist man sich nun stärker der Lock-in Effekte aufgrund verringerter Suchintensität und möglicher höherer Reservationslöhne und der Stigmaeffekte bewusst geworden. Man beobachtet, dass negative Effekte oft nach einiger Zeit durch positive Programmeffekte aufgehoben werden können. Man muss Maßnahmen also erst wirken lassen, bis ihr Erfolg endgültig festgestellt werden kann. Auf der anderen Seite ist eine zeitnahe Evaluation (wie sie nun bei den ersten Hartz-Evaluationen erfolgt) aus wirtschaftspolitischer Sicht relevant.

Drittens bewegen sich AAMP immer im Spannungsfeld zwischen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Im politischen Prozess wurde festgelegt, dass arbeitsmarktliche Maßnahmen primär der Erhöhung von Beschäftigung dienen sollen. In Bezug auf Beschäftigungswirkungen von AAMP sollten allzu hohe Erwartungen revidiert werden. AAMP setzt an der Arbeitsangebotsseite an, indem Humankapital gebildet bzw. aufrechterhalten wird und Arbeitsanreize erhöht werden. AAMP wirkt auch, indem es zwischen Angebots- und Nachfrageseite vermittelt. Alle strukturellen Probleme von Arbeitslosigkeit können durch AAMP nicht beseitigt werden. Dennoch setzen viele Länder auf die Wirkung von AAMP zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Eine beträchtliche Summe an öffentlichen Geldern wird für AAMP ausgegeben. Ein effi-

zienter Umgang mit den finanziellen Ressourcen ist angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Probleme von Arbeitslosigkeit angemessen. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit können ex post durch Evaluationsstudien bewertet werden. Wirtschaftspolitisch relevant wäre es aber auch, ex ante individuelle Effekte zu prognostizieren. Würden Stellensuchende den Maßnahmen mit den höchsten erwarteten Beschäftigungsaussichten zugewiesen, könnte AAMP eher zur Verringerung von Arbeitslosigkeit beitragen. Inwieweit ein statistisches Targeting dazu beitragen kann, wird in der SAPS Pilotstudie für die Schweiz ermittelt.

Referenzen

- ATAG Ernst & Young (1999): RAV Evaluationsstudie. Schlussbericht. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 4, BWA Schriftenreihe 7
- BA (2004): Arbeitsmarkt in Zahlen. Aktuelle Daten Jahreszahlen 2003 und Zeitreihen
- BA (2006): Arbeitsstatistik-Jahreszahlen, <http://www.destatis.de>
- Bundesamt für Statistik BFS (2006): Reihe je-d-03.03.01.03 <http://www.bfs.admin.ch>
- Bauer, T., B. Baumann und K. Künzi (1999): Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz, seco Publikation. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 1, Bern, seco
- Bender, S., A. Bergemann, B. Fitzenberger, M. Lechner, R. Miquel, S. Speckesser, C. Wunsch (2005): Über die Wirksamkeit von FuU- Maßnahmen. IAB BeitrAB 289
- Bieber, D., V. Hielscher, P. Ochs, C. Schwarz und S. Vaut, (2005a): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Zusammenfassung der Ergebnisse
- Bieber, D., V. Hielscher, P. Ochs, C. Schwarz und S. Vaut, (2005b): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Erster Zwischenbericht 2005
- Baumgartner, HJ., M. Caliendo und V. Steiner (2006): Existenzgründungsförderung für Arbeitslose - Neue Ergebnisse für Deutschland. DIW Wochenbericht Nr. 7/2006
- Caliendo, M. und V. Steiner (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. DIW Diskussionspapier 515
- Credit Suisse Bulletin (2005): Sorgenbarometer 2005 - Angst vor Arbeitslosigkeit, Credit Suisse Bulletin 5, December 2005, 1-10
- Eberts , R., und C. O'Leary (2002): A Frontline Decision Support System for Georgia Career Centers. Upjohn Institute Staff Working Paper No 02-84

- Eberts, R., und W. Randall (2005): After the doors close: assisting laid-off workers to find jobs. *Economic Perspectives* 6/22/2005
- Eichler, M. und M. Lechner (2001): Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In J. Rangnitz (Hrsg.), *Zehn Jahre Deutsche Einheit: Bilanz und Perspektiven*, Halle: IWH, 148-168
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: Bellmann, L. und R. Hujer (Hrsg.); *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB)*, 33, IAB, Nürnberg
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2005): *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*. Working Paper, J.W. Goethe Universität
- Frölich, M. (2006): *Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labour Market Programmes*, Diskussionspapier der Universität St.Gallen
- Frölich, M., M. Lechner, und H. Steiger (2003): *Statistically Assisted Programme Selection - International Experience and Potential Benefits for Switzerland*. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139, 311-331
- Frölich, M. und M. Lechner (2006): *Exploiting regional treatment intensity for the evaluation of labour market policies*, Diskussionspapier der Universität St.Gallen
- Gast, J., M. Lechner und H. Steiger (2004): *Swiss Unemployment Insurance Micro Data*. *Schmollers Jahrbuch*, 1/2004, *European Datawatch*
- Gerfin, M. und M. Lechner (2002): *A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*. *Economic Journal*, 112, 854-893
- Gerfin, M., M. Lechner und H. Steiger (2005), *Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes*. *Labour Economics* 12 (6), 727-83
- Hujer, R. und M. Caliendo (2000): *Evaluation of Active Labour Market Policy*, IZA Diskussionspapier 236
- Hujer, R., M. Caliendo und S. L. Thomsen (2004): *New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany - A Matching Approach with Threefold Heterogeneity*. *Research in Economics* 58 (4), 257-302
- Hujer, R., S. L. Thomsen und C. Zeiss (2004): *The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany*. IZA Diskussionspapier 1117
- Hummel, E., P. Jacobebbb, A. Kohlmann, M. Oertel, C. Wübbecke und M. Ziegerer (2005): *Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien*. In *FDZ Datenreport Nr. 6/2005*, Bundesagentur für Arbeit
- Lalive, R., J. van Ours, und J. Zweimüller (2001): *The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment*, IEW Working Paper No. 41, Universität Zürich
- Lalive, R., J. van Ours, und J. Zweimüller (2002): *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*. IZA Diskussionspapier 469
- Lechner, M. (2000): *An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany*. *The Journal of Human Resources* 35, 347-375

- Lechner, M. (2002): Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision - zwei Realitäten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2002 3 (2), 159-174
- Lechner, M., R. Miquel, and C. Wunsch (2004): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. *Diskussionspapier der Universität St. Gallen*
- Lechner, M., R. Miquel, and C. Wunsch (2005): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification. *Diskussionspapier der Universität St. Gallen*
- Lechner, M., und J. Smith (2006): What is the Value added by Case workers. *Labour Economics*, forthcoming
- OECD (2006a), OECD employment outlook 2005, Statistical Annex, www.oecd.org/dataoecd/36/30/35024561.pdf (28.März 2006)
- OECD (2006b): Main Economic Indicators, April 2006
- Ma, C.A. und A. Weiss (1993): A signalling theory of unemployment. *European Economics Review* 37, 135-157
- Rosenbaum, P.R. und D.B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika* 70, 41-50
- Rubin, D.B. (1977): Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate. *Journal of Educational Statistics* 2, 1-26
- Schmidt, C. M. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 69, 425-437
- seco Arbeitsmarktstatistik: <http://ams.jobarea.ch/Archiv> (8.Mai.2006)
- Sheldon, G. (2000): Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik : Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, seco Publikation. *Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 4*, Bern, seco
- Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodels des ifo-Instituts. *ifo-Schnelldienst* 2, 3-24
- Statistisches Monatsheft der Schweizer Nationalbank (April 2006), Arbeitslosenquote
- Stephan, G., S. Rässler und T. Schewe (2006): Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit. Konzeption, Datenbasis und ausgewählte Befunde. *IAB Diskussionspapier No. 7/2006*
- Wunsch, C. (2006): Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification. *Diskussionspapier der Universität St.Gallen*

Ökonometrische Methode

Kausale Effekte und das Identifikationsproblem

Um die Wirkung einer arbeitsmarktlichen Maßnahme zu bestimmen, ist es nicht ausreichend den Beschäftigungsstatus eines Stellensuchenden nach Erhalt der Maßnahme festzustellen. Wenn beispielsweise eine Stellensuchende drei Monate nach Beendigung eines täglich stattfindenden Sprachkurs eine neue Stelle gefunden hat, wissen wir nicht ob dies dem Sprachkurs zu verdanken ist oder ob sie ohne ihn vielleicht schon vorher eine Stelle gefunden hätte. Um die Wirkung einer arbeitsmarktlichen Maßnahme zu schätzen, müssten wir den Beschäftigungsstatus einer Person nach der Teilnahme an jeder Maßnahme kennen. Wir können allerdings nur den Beschäftigungseffekt für die Maßnahme beobachten, an der die Person tatsächlich teilgenommen hat. Ihr potentieller Beschäftigungsstatus, wenn sie an einer anderen als an der tatsächlichen Maßnahme, teilgenommen hätte ist unbeobachtbar.

Formal ausgedrückt sind wir an einer Ergebnisvariablen Y interessiert. Y könnte beispielsweise der Arbeitsmarktstatus (beschäftigt, arbeitslos, stabil beschäftigt) oder das Einkommen eines Individuums i sein. Das Individuum kann an verschiedenen Programmen D teilnehmen, die sich auf ihre Beschäftigungssituation auswirken können. Solche Programme könnten Trainingsmaßnahmen oder Beschäftigungsprogramme, aber auch das Programm "jetzt keine Maßnahme zu erhalten, aber gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt an einer teilzunehmen". Der Beschäftigungseffekt einer Maßnahme 1 im Vergleich zu einer Maßnahme 0 ergibt sich für das Individuum i als $Y_i^1 - Y_i^0$, d.h. als Differenz der potentiellen Ergebnisse. Um diese Differenz als kausalen Effekt interpretieren zu können, muss ferner angenommen werden, dass die beiden Zustände unabhängig von den individuellen Ergebnissen anderer sind. Allerdings ist nur einer der beiden Zustände beobachtbar, so dass ein individueller kausaler Effekt unter plausiblen Annahmen nicht zu identifizieren ist. Steht einem jedoch eine größere Stichprobe zur Verfügung, kann es möglich sein durchschnittli-

che kausale Effekte zu identifizieren. Ein Beispiel hierfür ist der *average treatment effect* (ATE)

$$\gamma = E[Y^1 - Y^0] = E[Y^1] - E[Y^0],$$

welcher der erwartete Maßnahmeneffekt eines zufällig aus der Population ausgewählten Individuums ist. Ein weiterer Parameter von Interesse ist der *average treatment effect on the treated* (ATET), der den durchschnittlichen Maßnahmenerfolg für Personen angibt, die tatsächlich an der Maßnahme 1 teilgenommen haben. Er ist wie folgt definiert:

$$\theta = E[Y^1 - Y^0 | D = 1] = E[Y^1 | D = 1] - E[Y^0 | D = 1],$$

wobei der vorletzte Term als durchschnittliche Beschäftigungssituation der Teilnehmer an Maßnahme 1 beobachtbar ist, während wir den letzten Term, d.h. ihr potentiell mögliches Ergebnis hätten sie an der anderen Maßnahme teilgenommen, nicht kennen.

Im Allgemeinen entsprechen die auf Beobachtungen basierenden Erwartungswerte nicht den entsprechenden Erwartungswerten der potentiellen Ergebnisse. So ist davon auszugehen, dass $E[Y^1 | D = 1] \neq E[Y^1 | D = 0]$, wenn sich für den Arbeitsmarkt relevante Charakteristika der Teilnehmer an Maßnahme 1 von denen der Nichtteilnehmer systematisch unterscheiden. Beispielsweise kann Maßnahme 1 ein Computerkurs auf höherem Niveau sein, dessen Teilnehmer überwiegend über ein sehr hohes Ausbildungsniveau verfügen. Wenn Teilnehmer der Maßnahme 0 ein systematisch niedrigere Ausbildung erhalten haben, so ist davon auszugehen, dass sie sich im Vergleich zu den Teilnehmern an dem Computerkurs in eine schlechtere Arbeitsmarktsituation hätten, selbst wenn sie an ihm teilgenommen hätten, d.h. $E[Y^1 | D = 1] > E[Y^1 | D = 0]$. Das so genannte Selektionsproblem entsteht, aufgrund

welchem ein simpler Vergleich zwischen den Ergebnissen der Teilnehmer und Nichtteilnehmer nicht ausreicht, um kausale Effekte festzustellen. Um die potentiellen Ergebnisse trotz Selektivität identifizieren zu können, wurden einige ökonometrische Methoden entwickelt. Für die in diesem Artikel beschriebenen schweizerischen Eva-

lationsstudien, aber auch für einige Studien zu den Hartz-Reformen, wurde das Matchingverfahren benutzt, welches im nächsten Abschnitt beschrieben wird.

Matching und die Annahme bedingter Unabhängigkeit

Das Selektionsproblem entsteht durch Variablen, welche sowohl mit der Auswahl der Teilnehmer in bestimmte Maßnahmen als auch mit den potentiellen Ergebnissen korreliert sind (z.B. das Bildungsniveau). Sind diese Variablen X bekannt und ist deren Ausprägung im Datensatz beobachtbar, kann das Selektionsproblem gelöst werden, indem für diese Variablen in einer Schätzung kontrolliert wird. Für einen festen Wert $X = x$ dieser Variablen gibt es keine Selektionsverzerrung und es gilt gemäß Rubin (1977):

$$E[Y^0 | X = x, D = 1] = E[Y^0 | X = x, D = 0] = E[Y | X = x, D = 0].$$

Wenn wir alle Variablen X beobachten können, die sowohl einen Einfluss auf D als auch auf Y^d haben, dann wären bedingt auf diesen Variablen, D und Y^d voneinander unabhängig. Deswegen spricht man auch von der Annahme bedingter Unabhängigkeit (*conditional independence assumption*). Aufgrund dieser Annahme sind aber $E[Y^0 | X = x, D = 1]$ und $E[Y^1 | X = x, D = 0]$ und damit auch alle durchschnittlichen kausalen Effekte identifiziert. Zum Beispiel ist der ATE für Personen mit Charakteristika x gegeben durch

$$\gamma(x) = E[Y^1 | X = x] - E[Y^0 | X = x] = E[Y | X = x, D = 1] - E[Y | X = x, D = 0].$$

Voraussetzung für dessen Identifikation ist ferner, dass es Beobachtungen mit $X = x$ sowohl unter den Teilnehmern als auch Nichtteilnehmern gibt, also die Dichte in beiden Unterpopulationen größer Null ist.

Für die Identifikation des ATE in der gesamten Population ist also erforderlich, dass es für jeden Wert von X Teilnehmer für Maßnahme 1 und 0 gibt (*common support condition*). Wenn für einen bestimmten Wert alle Individuen nur an einer Maßnahme teilnehmen, aber nicht an der anderen, ist es offensichtlich unmöglich, Ergebnisse der Teilnehmer und Nichtteilnehmer miteinander zu vergleichen, da ja an einer der beiden Maßnahmen keiner teilnimmt.

Liegt ein Datensatz vor, bei dem man annehmen kann, dass sowohl die Annahme bedingter Unabhängigkeit als auch die *common support condition* erfüllt sind, können mit *Matching* kausale Effekte geschätzt werden. Im Prinzip wird hierbei für jeden Teilnehmer ein Nichtteilnehmer gesucht, der diesem bezüglich X sehr ähnlich ist. Dann wird der Mittelwert dieser Vergleichsgruppe geschätzt, d.h.

$$E\left[E\left[Y^1 \mid X, D = 0\right]\right].$$

Normalerweise gibt es sehr viele Variablen, welche mit der Maßnahmenteilnahme und den Arbeitsmarktergebnissen korreliert sind. Beispiele für X könnten Geschlecht, Alter, Ausbildung, Gesundheitszustand und insbesondere frühere Einkommen und vorherige Arbeitslosigkeit sein. Rosenbaum und Rubin (1993) zeigen, dass es nicht notwendig ist, Individuen miteinander zu vergleichen, die identisch in Bezug auf alle Charakteristika X sind, sondern dass es ausreicht, wenn sie identisch bezüglich der Teilnahmewahrscheinlichkeit in den Programmen sind. Aufgrund der relevanten Charakteristika X wird für jedes Individuum geschätzt, wie wahrscheinlich die Teilnahme an einem bestimmten Programm ist. Anstatt auf den multidimensionalen Vektor X zu konditionieren, kann auf die eindimensionale Wahrscheinlichkeit $p(X)$ (*propensity score*) konditioniert werden, was die Schätzung erleichtert.