

Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollen die Eintrittschancen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Allerdings führt die Teilnahme an ABM oder SAM nicht immer zum gewünschten Ergebnis. So kann eine Maßnahme durchaus auch wirkungslos sein oder sogar die Beschäftigungsaussichten der Maßnahmenteilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt verschlechtern. Diese Effekte lassen sich jedoch nicht über einfache Vergleiche zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern abschätzen und bewerten. Um Aussagen über die Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu treffen, wäre es vielmehr notwendig, die Situation bei Durchführung einer Maßnahme mit der hypothetischen ohne Maßnahme zu vergleichen. Da dieses praktisch unmöglich ist, bedarf es geeigneter Methoden und Daten, um ein Vergleichsmaß zu konstruieren, das die hypothetische Situation möglichst gut widerspiegelt. Dieser Aufgabe widmet sich die Evaluationsforschung. Allerdings steckt die Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland immer noch in den Anfängen und konnte bisher nur tendenzielle Aussagen zur Effizienz einzelner Instrumente geben. Diese Schwäche resultiert nicht nur aus methodischen Gesichtspunkten. Viel gravierender ist die Unzugänglichkeit zu geeigneten Daten.

Ein besonders prägnantes Beispiel dafür ist das Instrument der sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW). Bereits seit Einführung dieses Instruments 1997 gab es relativ starke Bedenken bezüglich der Gefahr von Mitnahmeeffekten. Eine Evaluierung wurde bislang jedoch nicht durchgeführt.

Die hier vorgestellte Studie ist als erster Schritt zu verstehen, um das mögliche Ausmaß von Mitnahmeeffekten zu quantifizieren und die damit verbundenen Probleme zu illustrieren. Die Ergebnisse können nur als vorläufig betrachtet werden. Weitere Forschungsarbeit ist unumgänglich, um belastbare Ergebnisse zu liefern.

Einstellungsbereitschaft in ostdeutschen Unternehmen fördern

Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen haben zum Ziel, Einstel-

lungshemmnisse auf Seiten von Unternehmen zu überwinden. Für Unternehmen sind Neueinstellungen mit einem Kostenrisiko verbunden. Eine Fehlentscheidung schlägt sich in zusätzlichem Aufwand für eine erneute Bewerberauswahl, Einarbeitungskosten, Produktionsausfall und möglicherweise auch Entlassungskosten nieder. Die Quelle für Fehlentscheidungen liegt zum einen in unvollständigen Informationen über die Eignung des Eingestellten. Zeugnisse und Bewerbergespräche stellen zwar eine wichtige Entscheidungsgrundlage dar, beseitigen aber nicht das Risiko von falschen Entscheidungen. Zum anderen besteht auf Unternehmensseite eine Ungewissheit über die eigene zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.

Diese beiden Unsicherheitsfaktoren stellen für die Unternehmen einen Anreiz dar, erhöhten Arbeitsbedarf eher durch Überstunden mit dem vorhandenen Personalbestand aufzufangen als durch die Rekrutierung von zusätzlichem Personal.

An diesem Punkt setzten SAM OfW an: Sie lassen sich als Kompensation für die potenziellen Irrtumskosten insbesondere bei zuvor Arbeitslosen auffassen. Das sollte im Idealfall zu einer vorgezogenen oder zusätzlichen Einstellungsentscheidung bei den Unternehmen und damit zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führen.

Attraktive Förderkonditionen ...

Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) wurden zum 1. April 1997 als Sonderprogramm für Ostdeutschland eingeführt. Bis dahin erfolgte die Zuschussvergabe ausschließlich projektgebunden und wurde organisatorisch vorwiegend über öffentlich geförderte Trägerstrukturen abgewickelt. Im Rahmen der Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen wurde nunmehr auch die projektungebundene Förderung von Arbeitslosen möglich. Die Förderungshöchstdauer je Arbeitnehmer ist auf zwölf Monate begrenzt. Um einem möglichen Missbrauch durch Rotation vorzubeugen, wird als Voraussetzung für die Inanspruchnahme unter anderem verlangt, dass das betreffende Unternehmen innerhalb der letzten sechs Monate vor der Einstellung des zu Förder-

den keinen Beschäftigungsabbau vorgenommen hat. Außerdem ist die Zahl der Begünstigten gestaffelt nach der Unternehmensgröße auf maximal zehn je Unternehmen beschränkt.

Während bei der Einführung des Instruments keine Zielgruppenorientierung vorgesehen war, wurde die Förderung ab August 1999 auf bestimmte Zielgruppen beschränkt. Dazu gehören Arbeitslose unter 25 Jahre, Arbeitslose über 50 Jahre und Langzeitarbeitslose.⁵ Die Zielgruppenorientierung dient einem Nachteilsausgleich für die ausgewählten Personengruppen. Durch die Begrenzung des Adressatenkreises wird darüber hinaus die mögliche Inanspruchnahme durch nicht Bedürftige eingeschränkt.

Der Förderungshöchstsatz orientierte sich zunächst am durchschnittlichen Arbeitslosenentgelt und wurde jährlich angepasst. Mit dem Ende 1999 verabschiedeten Haushaltssanierungsgesetz wurde der Förderungshöchstsatz auf 70 % des durchschnittlichen Arbeitslosenentgelts beschränkt. Derzeit beträgt er 1 355 DM.

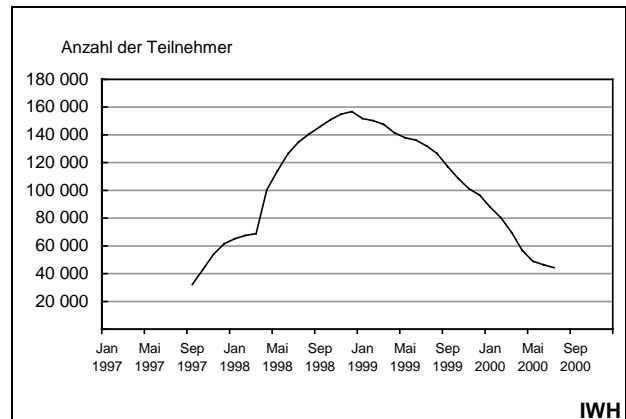
... und eine hohe Inanspruchnahme ...

SAM OfW wurden schon kurz nach ihrer Einführung sehr intensiv genutzt (vgl. Abbildung 1). Dies ist auf die wenig restriktiven Förderkonditionen und die vergleichsweise gute finanzielle Ausstattung dieses Instruments zurückzuführen. Erst Mitte 1999 wurde ein gewisses Sättigungsniveau bei den Neuzugängen erreicht. Die Einführung der Zielgruppenbindung ab August 1999 reduzierte die Attraktivität der Maßnahmen für die Arbeitgeber und hatte zur Folge, dass die Neueintritte in SAM OfW drastisch zurückgingen. Im Gefolge reduzierte sich der Teilnehmerbestand allmählich wieder. Der Rückgang der Teilnehmerzahlen setzte sich nach der Kürzung der Lohnkostenzuschuss-höhe unvermindert fort. Die Zugänge in die Maßnahmen verringerten sich unmittelbar nach Senkung der Zuschüsse um über ein Drittel auf ca. 4 000 Eintritte im Vergleich zu den Vormonaten. Aktuell scheint dieser Trend jedoch abgeschwächt zu sein. Im November 2000 waren noch etwa 33 000 Personen im Rahmen von SAM OfW beschäftigt.

⁵ SGB III, AFRG § 274 Abs. 1 Nr. 2.

Abbildung 1:

Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

... aber großer Anreiz zur Mitnahme

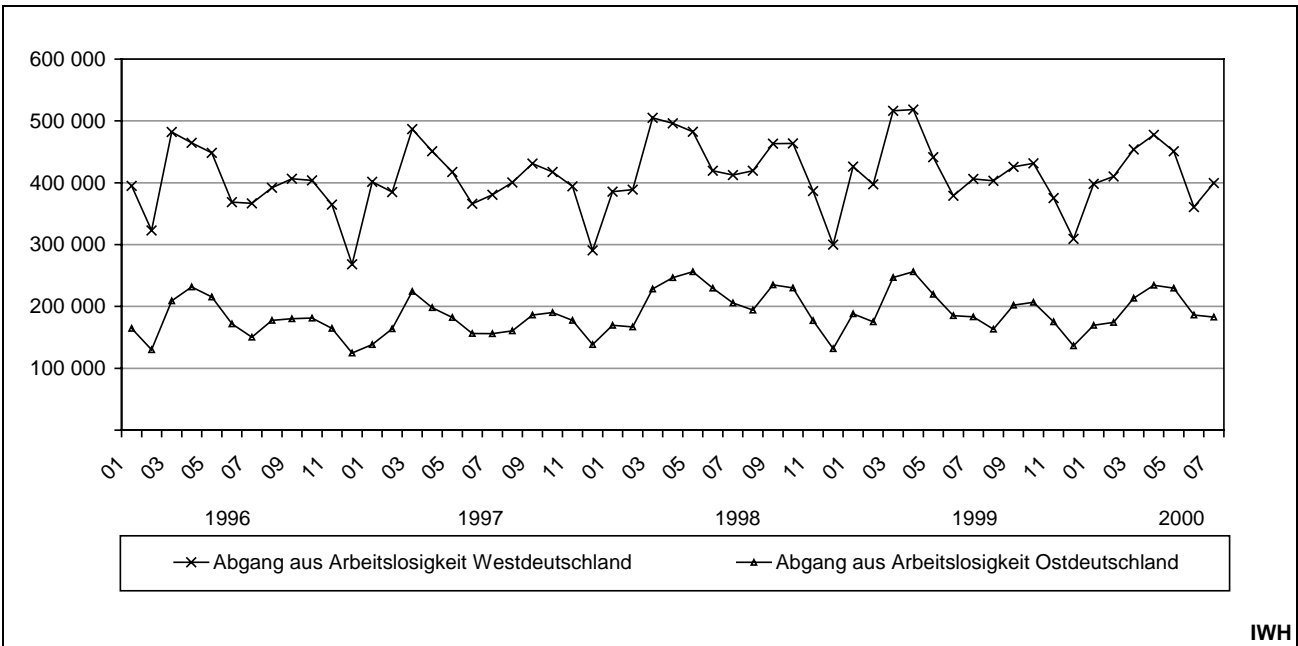
Durch die relativ einfachen Zugangsregelungen und die besonders attraktive Lohnkostenzuschuss-höhe in der Einführungsphase gab es einen starken Anreiz zu Mitnahmeeffekten. Unter Mitnahmeeffekten ist zu verstehen, dass auch solche Unternehmen die Lohnkostenzuschüsse in Anspruch nehmen können, die die entsprechende Einstellung ohnehin vorgenommen hätten. In dem Maße, wie dies der Fall ist, werden öffentliche Mittel unnötig ausgegeben. Hinzu kommt, dass Arbeitsmarktpolitik in diesem Fall dazu führt, die Arbeitsmarktsituation statistisch in einem schlechteren Licht erscheinen zu lassen als es der tatsächlichen Lage entspricht. Statt dem ersten Arbeitsmarkt werden Neueinstellungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugerechnet und damit als Arbeitsplatzdefizit interpretiert, was wiederum die politische Diskussion entsprechend beeinflusst.

Der Verdacht, dass hier tatsächlich in größerem Umfang Mitnahmeeffekte vorlagen, dürfte ein wesentliches Motiv für die Einführung der Zielgruppenbindung und die Absenkung der Förderhöhe gewesen sein. Bislang liegen jedoch weder aussagekräftige Daten und damit auch noch keine verlässlichen Schätzungen zum Umfang von Mitnahmeeffekten vor.

Wie lassen sich Mitnahmeeffekte erfassen?

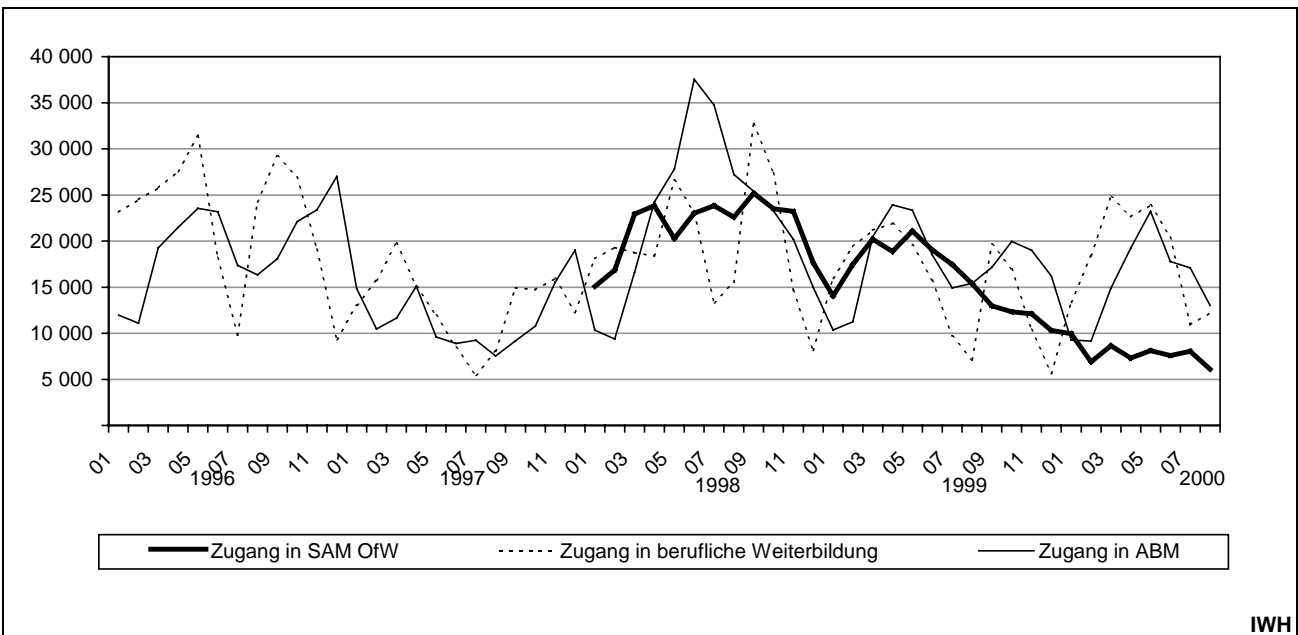
Theoretisch ist zu erwarten, dass Mitnahmeeffekte im Rahmen der saison- und konjunkturüblichen Einstellungsaktivität von all den Unter-

Abbildung 2a:
Abgang aus Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 2b:
Zugang in SAM OfW und ausgewählte arbeitsmarktpolitische Programme



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

nehmen realisiert werden, die die Zugangsvoraussetzungen erfüllen. Ein Beschäftigungseffekt durch die Absenkung von Einstellungshürden müsste sich folglich darin äußern, dass Einstellungen über das saison- und konjunkturübliche Maß hinaus vorgenommen werden.

Einen ersten Anhaltspunkt über das Vorliegen von Mitnahmeeffekten lässt sich aus einer Studie des IAB entnehmen.⁶ Darin wird im Rahmen eines

⁶ Vgl. JAENICHEN, U.: Betriebliche Einstellungshilfen – Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 6 vom 28.04.1999.

nicht repräsentativen Pretests unter anderem untersucht, welche Motive Unternehmen zur Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen bewegen. Von 22 befragten Unternehmen, die Lohnkostenzuschüsse nach SAM OfW in Anspruch nahmen, gaben hier immerhin neun an, dass sie eine entsprechende Einstellung auch ohne Förderung vorgenommen hätten. Dies entspricht einer Mitnahmeerquote von 40 %. Sowohl aus Fallzahlgründen als auch wegen der Nicht-Repräsentativität der Daten lässt sich jedoch auf dieser Basis kein abschließendes Urteil fällen.

Beide Probleme lassen sich lösen, wenn eine Richtgröße für das saison- und konjunkturübliche Maß an Einstellungsaktivitäten herangezogen werden kann. Dies wird im Folgenden anhand des Verlaufs der westdeutschen Einstellungsaktivitäten versucht. Dabei wird angenommen, dass ost- und westdeutsche Einstellungsaktivitäten im Wesentlichen synchron verlaufen. Ein geeigneter Indikator für das Einstellungsverhalten wäre der Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit in den beiden Regionen. Jedoch wird in der amtlichen Statistik nur der Abgang aus Arbeitslosigkeit insgesamt erfasst. Das kann neben dem Eintritt in Erwerbstätigkeit auch den in Nichterwerbstätigkeit wie z. B. Rente etc. beinhalten. Mit dieser Abgrenzung sind entsprechende Ungenauigkeiten verbunden, die die Interpretierbarkeit beeinflussen (vgl. Abb. 2a und 2b).

Mit Hilfe einer Regressionsschätzung lässt sich auf dieser Basis der Einfluss von SAM OfW auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland relativ zu saison- und konjunkturüblichen Schwankungen quantifizieren. Treten ausschließlich Mitnahmeerffekte auf, muss der Koeffizient für den Umfang der SAM OfW dem Wert Null entsprechen, da dann eine über SAM OfW geförderte Stelle keine zusätzliche Einstellung bedeutet, sondern auch ohne das Instrument besetzt worden wäre. Treten überhaupt keine Mitnahmeerffekte auf, besitzt der entsprechende Koeffizient den Wert Eins, da in diesem Fall jede über SAM OfW geförderte Stelle eine zusätzliche Stelle bedeutet. Werte zwischen Null und Eins geben das prozentuale Ausmaß von Mitnahmeerffekten an.

Bei der Schätzung sind einige regionalspezifische Besonderheiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Zum einen hat die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

(ABM) und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (FbW) quantitativ einen deutlich höheren Stellenwert als in Westdeutschland. Zum anderen unterliegt die Zahl der Maßnahmen starken Schwankungen im Zeitablauf, was sich auf einen Vergleich verzerrend auswirken kann. Aus diesen Gründen werden bei den westdeutschen Abgangszahlen die Zugänge in ABM und FbW subtrahiert.

Im Regressionsmodell wird die ostdeutsche Abgangsaktivität aus Arbeitslosigkeit daher zusätzlich über die Zugänge in ABM und Weiterbildungsmaßnahmen erklärt. Auf diese Weise wird der Einfluss sonstiger arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit neutralisiert. Unberücksichtigt bleiben strukturelle Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Arbeitslosen. Diese werden über den Zeitverlauf als konstant angenommen.

Tabelle:
Einflussgrößen auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland (Regressionsschätzung)

Einflussgrößen	Koeffizient	Standardfehler
Konstante	-41 070,519	8 871,303
Abgänge aus Arbeitslosigkeit Westdeutschland (korr.)	0,469	0,028
Zugang in SAM 1. Phase	0,757	0,308
Zugang in SAM 2. Phase	0,654	0,603
Zugang in SAM 3. Phase	0,898	1,395
ABM-Zugänge Ostdeutschland	1,237	0,200
FbW-Zugänge Ostdeutschland	1,253	0,236
lg Trend 1. Phase	381,493	1 921,053
lg Trend 2. Phase	6 054,238	4 352,775
lg Trend 3. Phase	8 580,823	6 214,273

$r^2 = 0,967$

Quelle: Berechnungen des IWH.

Für die Abschätzung der Mitnahmeerffekte von SAM OfW ist es notwendig, einen Referenzzeitraum zu bilden, in dem es noch keine Zugänge in SAM OfW gab, um so die konjunkturelle Verbundenheit für die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland abzuschätzen. Hierfür wird das Jahr 1996 herangezogen, das dem Unter-

suchungszeitraum am nächsten liegt, sodass wesentliche Strukturänderungen zwischen Referenzzeitraum und Untersuchungszeitraum gering sein dürften. Das Jahr 1997 geht nicht in die Schätzung ein. Zwar gab es in diesem Jahr die ersten SAM OfW, doch wurden diese statistisch nicht hinreichend erfasst.

Die Abschätzung der Mitnahmeeffekte erfolgt mittels einer OLS-Schätzung auf Basis monatlicher Daten (vgl. Tabelle). Es werden die Mitnahmeeffekte für drei Zeiträume geschätzt: Der erste bezieht sich auf den Zeitraum von Januar 1998 bis zur Zielgruppeneinführung im August 1999. Die zweite Phase schließt sich unmittelbar an und läuft bis zum Ende des Jahres 1999. In den dritten Zeitabschnitt gehen die Informationen nach Absenkung der Förderhöhe bis Juli 2000 ein. Da die Anpassung an die jeweiligen Förderkonditionen eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, ist für jede der drei Phasen zusätzlich noch eine logarithmierte Trendvariable berücksichtigt.

Reduzierung der maximalen Förderhöhe verringert Mitnahmeeffekte

Die Schätzung zeigt, dass bis August 1999 durchschnittlich 75 % der Zugänge in SAM OfW zu einem zusätzlichen Effekt beim Abgang aus Arbeitslosigkeit geführt haben. Dies bedeutet gleichzeitig, dass 25 % der Zugänge in SAM OfW unter den anfänglichen attraktiven Förderkonditionen als Mitnahmeeffekte zu interpretieren sind. Unter stochastischen Gesichtspunkten kann dieser Effekt jedoch leider nicht als gesichert gelten.

Für den zweiten Beobachtungszeitraum nach der Zielgruppeneinführung sinkt der SAM-Koeffizient um zehn Prozentpunkte. Dies dürfte jedoch weniger substantielle als vielmehr statistische Ursachen haben. Ein Indiz dafür ist der hohe Standardfehler (vgl. Tabelle). Es ist daher nicht eindeutig nachweisbar, dass die Einführung der Zielgruppenorientierung die Anreize zur Mitnahme von Fördermitteln gesenkt hat, obwohl es zu einem wesentlichen Rückgang bei den Teilnehmerzahlen kam.

Vordergründig entspricht der Anstieg des SAM-Koeffizienten in der dritten Phase auf 90 % einer Erhöhung der Quote zusätzlich geschaffener Arbeitsplätze und damit einem starken Rückgang der Mitnahmeeffekte. Allerdings ist auch dieses

Ergebnis aufgrund der kurzen Beobachtungszeit mit einer relativ großen Unsicherheit behaftet.

Dass über die Wirkungen eines arbeitsmarktpolitischen Instruments keine verlässlicheren Aussagen vorliegen, erscheint angesichts der Tatsache, dass dafür bis heute etwa 10 Mrd. DM aufgewandt wurden, mehr als fragwürdig. Um diesem Missstand abzuwehren, ist die Erhebung und Bereitstellung aussagekräftigerer Daten unverzichtbar. Die neuerdings von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Verbleibsquoten stellen in dieser Hinsicht jedenfalls keine Alternative dar. Sie besagen lediglich, wie viel Prozent der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 6 Monate nach Abschluss der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet waren. Im Fall der SAM OfW betrug die entsprechende Quote 1999/2000 65,8%.⁷ Verbleibsquoten sind jedoch schon allein deshalb fragwürdig, weil sie auch den Übergang in die Nicht-Erwerbstätigkeit, beispielsweise in den Ruhestand, als arbeitsmarktpolitischen Erfolg verbuchen. Gravierender ist jedoch, dass die Kernfrage ausgeblendet wird, was aus den Teilnehmern geworden wäre, hätten sie nicht an dem Programm teilgenommen. Dazu wäre es unter anderem erforderlich, eine möglichst identische Vergleichsgruppe von Nichtteilnehmern zu identifizieren und deren Entwicklung mit der der Teilnehmer zu vergleichen. Die dazu erforderlichen Methoden sind weitgehend entwickelt.⁸ Woran es auf absehbare Zeit noch mangelt, ist die Verfügbarkeit entsprechender Daten. Bis zur Einführung eines anerkannten Evaluierungsstandards als integralem Bestandteil arbeitsmarktpolitischer Programme dürfte demnach noch ein weiter Weg zurück zu legen sein.

Hilmar Schneider
(his@iwh-halle.de)
Birgit Schultz
(bsc@iwh-halle.de)

⁷ Vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (Hrsg.): Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1999. Nürnberg 2000.

⁸ Vgl. beispielsweise HECKMAN, J. J.; LaLONDE R. J.; SMITH J. A.: The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter O.; Card D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics. (North Holland) Amsterdam 1999, S. 1865-2097.