

Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland*

Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sollen die individuellen Beschäftigungschancen der Arbeitslosen verbessern und somit eine Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt wahrnehmen. Mit dieser Vorstellung wurden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu Beginn der 90er Jahre in Ostdeutschland extensiv ausgeweitet. Von einem besonderen Erfolg der Maßnahmen kann jedoch nicht gesprochen werden.

Bereits im Vorfeld einer Maßnahme sinkt die Beschäftigungsquote von künftigen Teilnehmern ab. Unmittelbar nach Abschluss einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme ist die Beschäftigungsquote deutlich geringer als sie im Fall der Nicht-Teilnahme gewesen wäre. Zwar kommt es zu einer stetigen Verbesserung der Beschäftigungsquote im Zeitverlauf, jedoch nur im Falle von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann nach etwa 1½ bis zwei Jahren eine deutliche Verbesserung der Beschäftigungschancen im Vergleich zur Nicht-Teilnahme beobachtet werden. Allerdings ist offen, ob dies nach einer solchen Frist noch der Maßnahmenteilnahme zugeschrieben werden kann.

Um die Effizienz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu steigern, sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. So erscheint im Falle von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen eine Stärkung der Eigeninitiative der Teilnehmer sinnvoll. Im Falle von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen könnte über eine Erhöhung der Anreizwirkung zur Aufnahme einer Beschäftigung die Wirksamkeit verbessert werden.

Konträre Wirkungen von ABM und FuU auf die Wiederbeschäftigungschancen

Das Ziel von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Fortbildungs- und Umschulungs-¹ sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht in

der Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt.²

Diese Rolle sollen die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) im Wesentlichen über die Vermittlung von neuen Qualifikationen und der Verbesserung des Arbeitsvermögens erfüllen. Zum einen soll dies zu einer Ausweitung der Beschäftigung aufgrund einer Verringerung des „Mismatches“ auf dem Arbeitsmarkt führen. Zum anderen kann sich dadurch die relative Wettbewerbsposition eines Arbeitslosen im Vergleich zu seinen Mitkonkurrenten verbessern. In diesem Falle findet zwar eine reine Substitution bei der Stellenvergabe statt, doch lassen sich damit besonders benachteiligte Arbeitslose wie z. B. Langzeitarbeitslose oder ältere Arbeitnehmer integrieren.

Diesen theoretisch denkbaren positiven Effekten stehen jedoch auch mögliche negative Wirkungen gegenüber: Wenn die Maßnahmen nicht hinreichend zielgenau auf die Marktbedürfnisse und die Eigenschaften von Maßnahmeteilnehmern zugeschnitten sind, kann eine Maßnahme zu einer zeitweiligen Verschlechterung der Beschäftigungschancen führen. Hier entsteht die Gefahr, dass Maßnahmeteilnehmer im Anschluss an die Maßnahme zu lange in einem falschen Arbeitsmarktsegment suchen und erst spät die durch die Maßnahme generierte Berufsorientierung revidieren.

Darüber hinaus sind ABM aufgrund einer hohen Lohnkostensubventionierung durch eine relativ hohe Arbeitsintensität gekennzeichnet.³ Dies führt bei den Teilnehmern der Maßnahme zu einer Arbeitsweise und damit zu einem Humankapitalaufbau, der einem veralteten Produktionsverfahren entspricht. Die Teilnehmer erhalten so keine Qualifikation, die den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts entspricht. Das kann letztlich zu einer Stigmatisierung der Teilnehmer gegenüber den potentiellen Arbeitgebern führen.

* Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten, das im Dezember 1999 abgeschlossen wurde. Eine aktualisierte Version der Studie erscheint demnächst als IWH-Diskussionspapier.

¹ Die FuU-Maßnahmen werden seit 1998 als Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bezeichnet.

² § 77 (1) S. 1 AFRG SGB III und § 260 (1) S. 2 AFRG SGB III.

³ Vgl. SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 8-12.

Durch die möglichen, aus theoretischer Perspektive konträr wirkenden Beschäftigungseffekte von FuU und ABM ist es a priori nicht möglich, eindeutige Schlussfolgerungen zu den Wirkungen abzuleiten. Hierfür ist eine empirisch orientierte Evaluierung notwendig.

Entwicklung und institutionelle Regelungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Der nach der deutschen Einheit einsetzende Strukturumbuch in den neuen Bundesländern hat zu erheblichen Anpassungen auch auf dem Arbeitsmarkt geführt. Im Rahmen von beruflicher Fortbildung und Umschulung sowie mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollte so der strukturellen Veränderung Rechnung getragen und den Arbeitslosen der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtert werden. Zusätzlich wurden die beiden arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch aus sozialpolitischen Gründen eingesetzt, um die sozialen Folgen der Kündigung und den damit verbundenen Einkommensverlust für die Beschäftigten zu verringern.

Nachdem ABM und FuU mit über 800.000 Teilnehmern im Jahre 1992 einen Höhepunkt erreicht hatten, lag im Juni 2000 die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bei etwa 144.000 und an ABM bei knapp 243.000⁴.

Zu den geförderten *Qualifizierungsmaßnahmen* gehören z. B. Fortbildungsmaßnahmen und Umschulungen mit oder ohne Berufsabschluss. Die Maßnahmen werden von der Bundesanstalt für Arbeit im Wesentlichen für Arbeitslose oder für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte finanziert, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Gefördert werden Maßnahmen, die mindestens drei und maximal 24 Monate dauern. Die Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit erstreckt sich auf die gesamten Maßnahmekosten sowie die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten des Teilnehmers (Fahrtkosten, Kinderbetreuung etc.).

Die Teilnehmer erhalten zudem in der Regel ein Unterhaltsgeld, welches der Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht. Seit 1998 verlängert sich

durch Teilnahme an einer FuU nicht mehr der Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Nachdem es Anfang der 90er Jahre für die Teilnahme an FuU keine bestimmte Zielgruppe gegeben hatte, sollen seit 1994 verstärkt Frauen, Personen ohne Berufsabschluss und ältere Arbeitssuchende an FuU teilnehmen. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass die Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme eine stärkere Orientierung auf das Ziel der Qualifikation zurückerlangt hat.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben genau wie Qualifizierungsmaßnahmen das Ziel, die Chancen der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Im Gegensatz zu den FuU, deren primäres Ziel darin besteht, theoretisches Wissen zu vermitteln, wird in ABM der Schwerpunkt auf die praktische Tätigkeit gelegt. Es werden nicht primär spezielle berufliche Fähigkeiten erworben, sondern vielmehr Arbeitstugenden wie Pünktlichkeit, Ausdauer und Arbeitsfähigkeit vermittelt. Aus sozialpsychologischen Studien ist bekannt, dass solche Fähigkeiten mit fortschreitender Arbeitslosigkeitsdauer beeinträchtigt werden.⁵ Das Konzept von ABM versucht deshalb, das vorhandene Arbeitsvermögen zu erhalten bzw. aufzufrischen.

Demzufolge sind ABM speziell für Problemgruppen unter den Arbeitslosen, wie z. B. Langzeitarbeitslose sowie ältere und weibliche Arbeitslose gedacht. Mit Einführung der ABM in Ostdeutschland Anfang der 90er Jahre wurde die Zielgruppenorientierung allerdings nur wenig beachtet. Das war ein Reflex auf die besonderen Arbeitsmarktprobleme in dieser Zeit, die von großflächigen Betriebsstilllegungen und starkem Personalabbau geprägt waren. In dieser Phase waren ABM darauf ausgerichtet, die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten aufzufangen und so den Arbeitsmarkt kurzfristig zu entlasten. Realisiert wurde dies über die sogenannten „Mega-ABM“, bei denen häufig mehrere Tausend Teilnehmer an einem Projekt, oft dem Abriss und der Sanierung des ehemaligen Betriebes, beschäftigt waren. In dieser Zeit wurden bis zu über 400.000 ABM-Stellen in Ostdeutschland subventioniert.

⁴ Davon sind 95.000 Personen in Strukturanpassungsmaßnahmen einschließlich Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) beschäftigt.

⁵ Vgl. z. B. TRUBE, A.: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes: Exemplarische Erörterung und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung. Zweiter Arbeitsmarkt Band 1. Münster 1997.

Nachdem die Phase der Betriebsstilllegungen und der damit verbundenen Flächensanierungen abgeschlossen war, wurden ABM zunehmend auf Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose und Frauen) mit den klassischen ABM-Tätigkeiten (Grünbereich, Baubereich, Soziale Dienste) fokussiert. Damit ging auch eine Reduzierung des Umfangs von ABM einher. Eine weitere Besonderheit der ostdeutschen ABM ist die fast vollständige Subventionierung der Arbeitskosten durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Neben den klassischen ABM (§ 260 ff. AFRG SGB III) gibt es seit 1993 die sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost – alt Lohnkostenzuschüsse (§ 272 ff. AFRG SGB III). Diese bestehen aus einem pauschalierten Lohnkostenzuschuss, der der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung entspricht. Lohnkostenzuschüsse wurden in ihrer Startphase zur Sanierung der Treuhandbetriebe sehr intensiv genutzt. Mittlerweile hat dieses Instrument mit ca. 46.000 Teilnehmern (ohne Teilnehmerzahlen in SAM OfW) einen eher geringen Umfang.

Datengrundlage und -auswahl

Die für Ostdeutschland derzeit umfangreichste verfügbare Datenbasis zur Beobachtung der Erwerbsverläufe von FuU- und ABM-Teilnehmern bietet der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM). Der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt ist eine repräsentative Umfrage unter den erwerbsfähigen Personen (16 bis 65 Jahre) im Land Sachsen-Anhalt. Trotz der regionalen Beschränkung dürften sich die darauf aufbauenden Ergebnisse ohne weiteres auf Ostdeutschland insgesamt übertragen lassen.⁶ Der AMM wird seit 1992 erhoben und enthält ab 1997 monatsgenaue Informationen zum Erwerbsstatus seit 1990. In diesem Retrospektivkalendarium wird u. a. nach ABM⁷ und

⁶ Vgl. SCHULTZ, B.: Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1998.

⁷ Zu ABM gehören zum einen die klassischen ABM, zum anderen aber auch Strukturanpassungsmaßnahmen bzw. Maßnahmen mit Lohnkostenzuschüssen nach § 249 h AFG. Genauere Differenzierungen, an welcher Art dieser Maßnahmen letztendlich teilgenommen wurde, lassen sich nicht rekonstruieren. Aufgrund der Ähnlichkeit dieser Maßnahmen ist diese fehlende Unterscheidbarkeit für die Evaluierung vernachlässigbar.

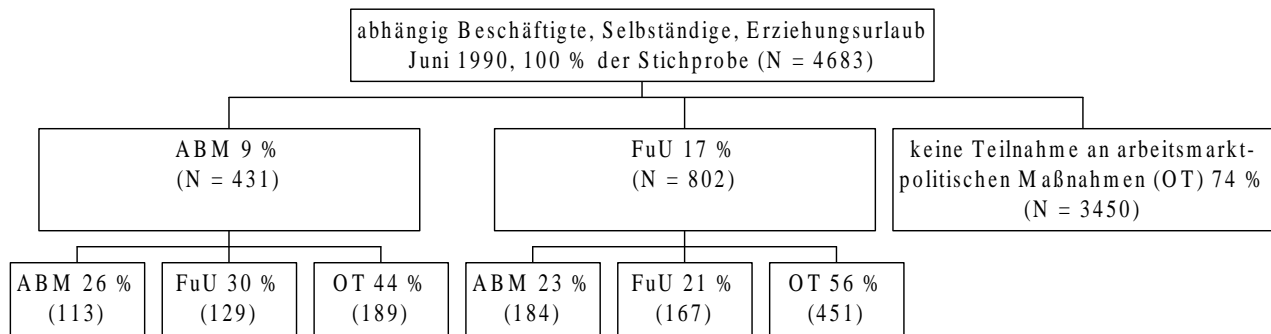
FuU⁸ differenziert. Damit ist es möglich, die Erwerbsbiografie der Befragten seit der Wiedervereinigung lückenlos zu rekonstruieren.

Für die Evaluierung der Wiederbeschäftigungschancen werden die Wellen der Jahre 1997 mit 7.121 Fällen und 1998 mit 5.855 Fällen genutzt. Dabei hat die Erhebung von 1998 des AMM Vorrang, wenn Personen an beiden Wellen der Befragung teilgenommen haben. Damit ergibt sich insgesamt eine Datenbasis mit 9.500 Personen. In die Fallauswahl kommen alle Personen, die 1990 zwischen 25 und 50 Jahre alt waren. Von diesen werden alle Erwerbstätigen ausgewählt, die im Juni 1990 abhängig beschäftigt, selbständig oder im Mutterschafts-/Erziehungsurlaub waren. Im Ergebnis dieser Selektion kommt man zu einer Stichprobe von 4.683 Personen. Abbildung 1 zeigt auf Basis dieser Stichprobe die zeitliche Abfolge von Maßnahmen. 20 vH der Stichprobe (931 = 802+129) haben an mindestens einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilgenommen, 13 % (615 = 431+184) mindestens einmal an einer ABM. Für 129 FuU-Teilnehmer lag vor dieser Maßnahme jedoch schon die Teilnahme an einer ABM und 184 Personen nahmen in der Zeit nach Ablauf der FuU an einer ABM teil. Für 431 Personen war die ABM die erste Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme überhaupt. 26 % nahmen danach nochmals an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teil.

Die Zahlen verdeutlichen die Differenziertheit der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland. Bei jedem zehnten Erwerbstätigen liegen demzufolge Maßnahmekarrieren in Form von mehreren Teilnahmen an Fortbildungsveranstaltungen, ABM bzw. beidem vor. In

⁸ Die Erhebung der FuU-Teilnahme in der Retrospektivfrage unterscheidet nicht, ob es sich bei der Maßnahme um eine Qualifizierung seitens der Bundesanstalt für Arbeit oder um eine anderweitig finanzierte Fortbildung handelt. Allerdings ist anzunehmen, dass im Datensatz der Anteil von Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht über die BA gefördert werden, relativ gering ist. Dies resultiert aus einer Filterführung, die dafür Sorge trägt, dass eine FuU nur angegeben wird, falls kein anderer Erwerbsstatus vorrangig ist. Empirische Evidenz für die Dominanz von staatlich geförderten FuU liefert die 1993 im Sozio-Ökonomischen Panel durchgeführte Schwerpunktbefragung zu Weiterbildungsmaßnahmen. In dieser Erhebung liegt der Anteil der vom Arbeitsamt durchgeführten FuU bei über 88 %.

Abbildung 1:
Erste und zweite Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen



Quellen: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM) 1997, 1998; Berechnungen des IWH.

dieser Arbeit wird jeweils die erste FuU bzw. erste ABM untersucht.

Maßnahmeneffizienz von FuU

Die Schätzergebnisse werden anhand der Abbildungen 2 bis 8 dargestellt. Die mittlere Linie zeigt den geschätzten Unterschied der Beschäftigungsquote in Prozentpunkten jeweils vor und nach Maßnahmenteilnahme im Vergleich zur geschätzten hypothetischen Situation der Nicht-Teilnahme. Die äußeren Linien kennzeichnen das 90vH-Konfidenzintervall.

Das Niveau bei Nicht-Teilnahme wird durch die Null-Linie dargestellt. Sie ist das Referenzniveau, an dem der Erfolg bzw. Misserfolg der Maßnahmenteilnahme gemessen wird. Die Referenzlinie bildet also das Beschäftigungsniveau ab, das der Teilnehmer im Fall der Nicht-Teilnahme realisiert hätte. Die Phase der Maßnahmenteilnahme ist durch eine Kurvenunterbrechung kenntlich gemacht.

Von einem Erfolg der Maßnahmenteilnahme hinsichtlich der direkten Erhöhung der Beschäftigungschancen kann ausgegangen werden, wenn

Das mikroökonomische Evaluationsproblem

Mikroökonomische Evaluationsstudien zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben zum Ziel, den kausalen Effekt einer Teilnahme bezüglich ihrer Zielsetzung zu bestimmen.^a In dieser Studie werden ABM und FuU im Hinblick auf ihr primäres Ziel, die Beschäftigungschancen zu erhöhen, evaluiert. Um eine genaue Abschätzung dieser Wirkung vorzunehmen, müsste idealerweise die Situation der Teilnahme der hypothetischen Situation einer Nicht-Teilnahme der gleichen Person gegenübergestellt werden. In diesem Fall könnte der Unterschied im Beschäftigungsstatus als direkt zurechenbare kausale Wirkung quantifiziert werden. Jedoch sind für ein und dieselbe Person die beiden Ereignisse – Teilnahme und Nicht-Teilnahme – nicht zur selben Zeit beobachtbar. Daher muss eine Vergleichsgröße für die Nicht-Teilnahme gebildet werden, an der der Erfolg einer Maßnahmenteilnahme gemessen wird.

Ein einfacher Vergleich mit der Gruppe der Nicht-Teilnehmern ist hierbei nicht ausreichend. Er würde zu verzerrten Ergebnissen führen, da sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer in der Regel hinsichtlich erfolgsrelevanter Merkmale voneinander unterscheiden. Zu diesem als Selektionsverzerrung bezeichneten methodischen Problem kommt es z. B. aufgrund der Zielgruppenorientierung bei der Zuweisung der Teilnehmer durch das Arbeitsamt oder aufgrund des eigenen Engagements der Teilnehmer. Selektionsverzerrung kann beobachtbare und unbeobachtbare Merkmale betreffen. Für die Lösung des Selektionsproblems haben sich verschiedene Methoden etabliert, mit deren Hilfe versucht wird, einen passenden Vergleichsmaßstab zu bilden.

Zur Korrektur der Selektionsverzerrung aufgrund von beobachtbaren Charakteristika wird in dieser Studie der Matching-Ansatz verwendet. Die Idee dieser Methode besteht darin, Personengruppen zu bilden, die sich bezüglich der relevanten Merkmale möglichst ähnlich sind und nur hinsichtlich der Teilnahme an einer Maßnahme unterscheiden. Da für jede Ausprägung eines Charakteristikums ein Vergleich notwendig ist, kann dieses Verfahren zu einem Dimensionalitätsproblem führen. Um einen handhabbaren Vergleich zu erreichen, wird daher im Vorfeld eine eindimensionale Zuordnungsfunktion für die Teilnahmewahrscheinlichkeit geschätzt. Als Bestimmungsgrößen gehen alle im Datensatz verfügbaren Informationen ein, die einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit ausüben: Alter, Berufsausbildung, Wohnort im Jahre 1997 bzw. 1998 sowie Geschlecht und Berufsausbildung. Auf Basis dieser Schätzung wird jedem einzelnen Teilnehmer eine Vergleichsperson zugeordnet, die eine möglichst gleich hohe Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweist.

Falls ausschließlich eine Selektionsverzerrung aufgrund von beobachtbaren Charakteristika vorliegen würde, könnte der Teilnahmeerfolg nun anhand der durchschnittlichen Differenz des Beschäftigungsstatus zwischen Teilnehmern und gematchten Nicht-Teilnehmern abgeschätzt werden.

Darüber hinaus ist jedoch auch mit einer Selektionsverzerrung aufgrund von unbeobachtbaren Merkmalen zu rechnen. Eigenmotivation oder Talent können hier eine entscheidende Rolle spielen. Dies führt dazu, dass trotz Matching die Teilnehmer von vornherein eine niedrigere Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur gematchten Kontrollgruppe aufweisen. Daher wird die Matching-Methode um einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz erweitert.^b Das Prinzip dieses Ansatzes besteht darin, ausschließlich die Veränderungen des Beschäftigungsstatus vor und nach der Maßnahme bezogen auf diese Basisdifferenz zu betrachten. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die Basisdifferenz zwischen Teilnehmern und gematchten Nicht-Teilnehmern über die betrachtete Zeit hinweg konstant ist. Die Kombination aus Differenz-von-Differenzen-Methode und Matching gilt im Hinblick auf verschiedene Studien in den USA als sehr effektives Instrument, um sowohl das Selektionsproblem bezüglich beobachtbarer als auch unbeobachtbarer Charakteristika zu lösen.^c

Es stellt sich die Frage, welcher Zeitpunkt vor der Teilnahme als Vergleichsmaßstab herangezogen werden soll. Wenn die Personen ihre Teilnahme frühzeitig antizipieren, ist davon auszugehen, dass sie ihre Suchaktivitäten nach einem regulären Arbeitsplatz reduzieren und mit einer größeren Wahrscheinlichkeit direkt vor der Maßnahme eine weitaus ungünstigere Beschäftigungssituation aufweisen als vergleichbare Nicht-Teilnehmer. Dieses Phänomen wird als Ashenfelter-Dip bezeichnet, da es erstmalig in einer Arbeit von Ashenfelter (1978) bezüglich Einkommen thematisiert wurde.^d Daher wird in der vorliegenden Ergebnisschätzung mit 8 bis 12 Monaten vor der Maßnahme für FuU und 7 bis 12 Monaten für ABM eine möglichst frühzeitige Zeitperiode als Referenzmaßstab gewählt.

^a Vgl. FITZENBERGER, B.; PREY, H. (1998): Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten von Weiterbildungsteilnehmern im ostdeutschen Transformationsprozeß: Eine Methodenkritik, in: Pfeiffer, F.; Pohlmeier, W. (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, ZEW-Wirtschaftsanalysen, 31, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 39-96 und FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, erscheint in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/2000.

^b Für eine ausführliche Darstellung dieser methodischen Herangehensweise vgl. HECKMAN, J. J.; LALOND, R.; SMITH, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter, O. and D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 3A, S. 865-2097.

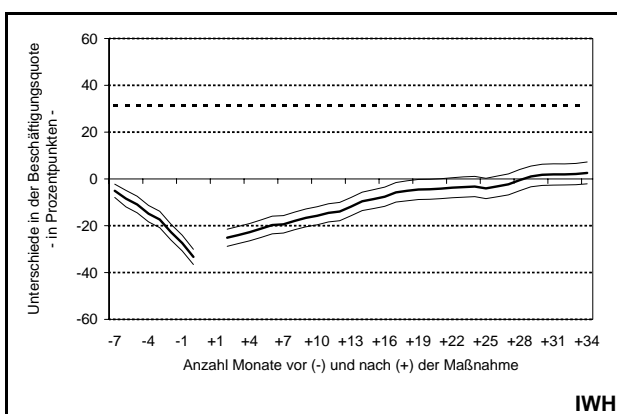
^c Siehe HECKMAN, J. J.; ICHIMURA, H.; TODD, P. E. (1997): Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme, in: Review of Economic Studies, Vol. 64, S. 605-654.

^d ASHENFELTER, O. (1978) Estimating the Effect of Training Program on Earning, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 60, S. 47-57.

das 90%-Konfidenzintervall die Null-Linie übersteigt, von einem Misserfolg, wenn das Konfidenzintervall die Null-Linie unterschreitet. Wird hingegen die Null-Linie vom Konfidenzintervall berührt, kann keine signifikante Wirkung der Maßnahmen nachgewiesen werden. Je schneller ein Überschreiten der Null-Linie nach Abschluss der Maßnahme zu beobachten ist, umso eindeutiger ist dies als ein Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu werten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei einem sehr späten Schneiden der Referenzlinie durchaus auch andere Einflüsse von Bedeutung sein können, die nur indirekt oder gar nicht in Verbindung zur Teilnahme an der Maßnahme stehen.

Grundsätzlich bedeutet das Überschreiten der Null-Linie aber nicht, dass die Beschäftigungsquote der Teilnehmergruppe höher ist als die Beschäftigungsquote der Nicht-Teilnehmer. Aufgrund der zielgruppenspezifischen Zuweisung der Teilnehmer in die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es einen signifikanten Unterschied im Beschäftigungsniveau zwischen beiden Gruppen, der auch nach dem Matching bestehen bleibt. Diese Basisdifferenz (vgl. Kasten) in der Beschäftigungsquote zwischen Teilnehmern und gematchten Nicht-Teilnehmern ist in der Grafik als fett-gestrichelte Linie eingezeichnet. So bedeutet ein positiver Beschäftigungseffekt in diesem Kontext nur, dass die Teilnehmern durch ihre Maßnahmenteilnahme ihre Beschäftigungschancen erhöhen.

Abbildung 2:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Kurz vor Beginn der Maßnahme lässt sich ein signifikanter Abfall der Beschäftigungsquote um mehr als 30 Prozentpunkte beobachten. (vgl. Abbildung 2) Dieses Phänomen wird auch als Ashenfelter-Dip bezeichnet (vgl. Kasten). Eine Ursache für dieses häufig zu beobachtende Ergebnis kann die Antizipation der zukünftigen Teilnahme an einer Maßnahme sein. Arbeitslose wissen bereits eine bestimmte Zeit vor Beginn der Maßnahme, dass sie an einer FuU oder ABM teilnehmen werden. Diese Information kann relativ vage sein oder aber auch schon sehr konkret. Auf jeden Fall hat sie Auswirkungen auf die Suchintensität auf dem Arbeitsmarkt und äußert sich in einer Reduzierung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit kurz vor der Maßnahme.

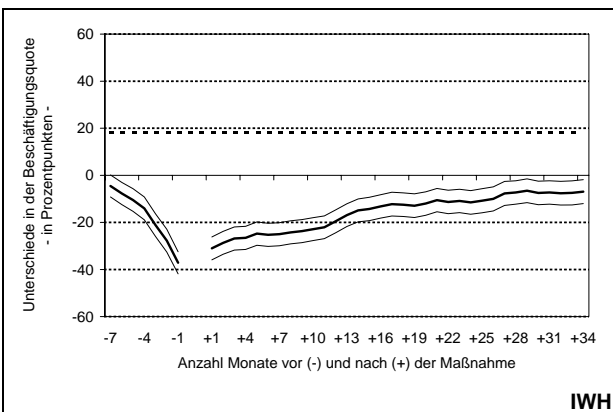
Die Beschäftigungsquote liegt auch unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme um etwa 25 Prozentpunkte niedriger als bei Nicht-Teilnahme. Gegenüber der Beschäftigungsquote direkt vor der Maßnahme bedeutet dies eine Zunahme um durchschnittlich knapp 10 Prozentpunkte. Danach setzt zwar eine positive Entwicklung der Beschäftigungsquote ein, aber erst nach gut zwei Jahren wird das Referenzniveau wieder erreicht. Im weiteren Verlauf steigt die Beschäftigungsquote über das Referenzniveau hinaus, bleibt aber insignifikant.

Insgesamt deutet das Ergebnis auf eine eher fragwürdige Rolle von FuU hin. Das Ergebnis relativiert sich geringfügig, wenn nach unterschiedlichen Phasen im Transformationsprozess unterschieden wird. Während der Beginn der Transformation durch einen massenhaften Einsatz des Instrumentariums gekennzeichnet war, hat sich der Einsatz zunehmend zu einer gezielten Anwendung entwickelt.

Um diese Entwicklung zu berücksichtigen, werden die Maßnahmen einer zeitspezifischen Betrachtung unterzogen. In einer ersten Gruppe sind alle Maßnahmen zusammengefasst, die zwischen 1990 und 1993 begonnen haben (vgl. Abbildung 3), in einer zweiten die nachfolgenden Maßnahmen bis 1998 (vgl. Abbildung 4).

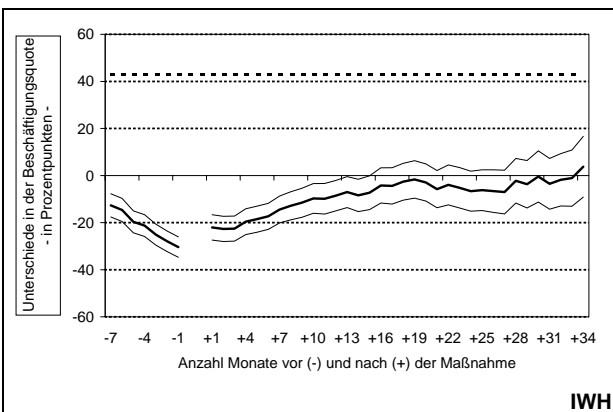
Für die Periode von 1990 bis 1993 ist vor Beginn der Teilnahme ein sehr starker Abfall der Beschäftigungsquote zu beobachten. Dieser liegt um ca. 40 Prozentpunkte niedriger im Vergleich zur Nicht-Teilnahme. Nach Abschluss der Qualifizierung liegt diese immer noch etwa 30 Prozent-

Abbildung 3:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme von 1990 bis 1993



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung 4:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme von 1994 bis 1998



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

punkte niedriger. Wenngleich die Beschäftigungshäufigkeit danach langsam etwas ansteigt, so bleibt sie jedoch signifikant geringer als bei Nicht-Teilnahme.

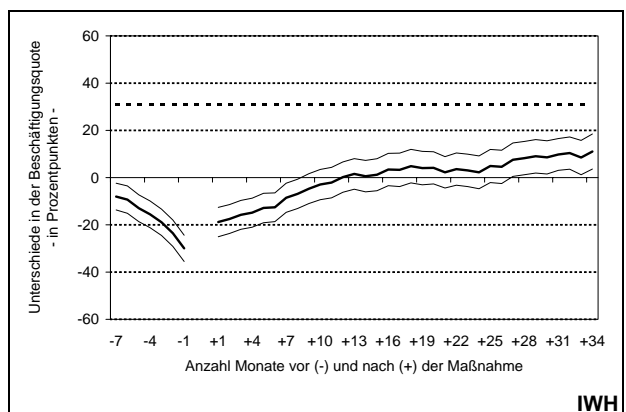
Die Auswertung der Maßnahmen nach 1993 zeigt ein etwas positiveres Bild. Auch hier sinkt die Beschäftigungsquote vor Eintritt in die Weiterbildungsmaßnahme ab. Unmittelbar nach der Maßnahme liegt sie um etwa 20 Prozentpunkte niedriger als bei Nicht-Teilnahme. Erst etwa ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme laufen die negativen Beschäftigungseffekte der FuU langsam aus.

Vergleicht man beide Perioden miteinander, so ist festzustellen, dass FuU gerade in den ersten Jahren keine positiven Wirkungen zeigen. Die

leichte Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen bestätigt die verstärkte Ausrichtung auf das Ziel der Qualifizierung. Die Vermutung, dass für diese Entwicklung konjunkturelle Einflüsse mit verantwortlich sind, lässt sich aufgrund der verwendeten Matching-Methode ausschließen.

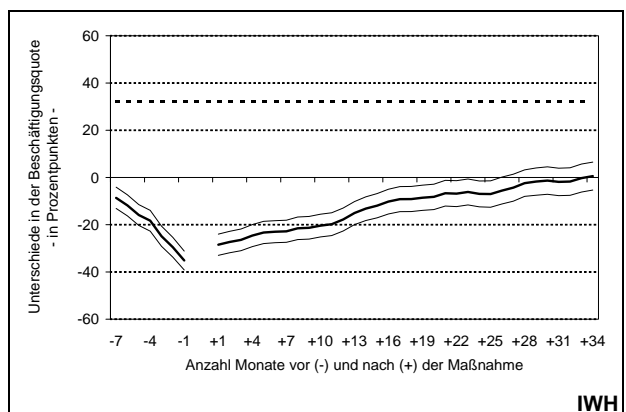
Untersucht man die Beschäftigungshäufigkeiten getrennt nach dem Geschlecht, zeigen sich für Männer und Frauen negative Effekte (vgl. Abbildungen 5 und 6). Allerdings haben Männer nach ca. einem dreiviertel Jahr diesen negativen Effekt im Vergleich zur Nicht-Teilnahme überwunden. Bei den Frauen hingegen bleibt eine durchgehend negative Wirkung auf die Beschäftigungschancen erhalten.

Abbildung 5:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Männer



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

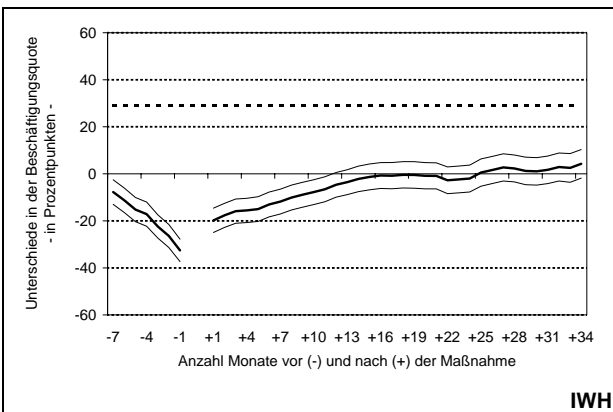
Abbildung 6:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Frauen



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

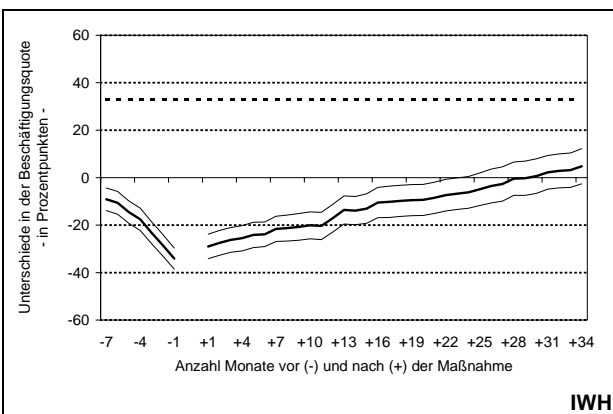
Die Effekte einer FuU sind außerdem abhängig vom Alter der Teilnehmer. In der Gruppe der bis 40-jährigen Personen ist die Verschlechterung der Beschäftigungschancen nach einer FuU weniger stark ausgeprägt als bei den über 40-Jährigen (vgl. Abbildungen 7 und 8). So sind bei den jüngeren Teilnehmern nach einem Jahr die negativen Folgen der Maßnahme ausgeglichen, bei den älteren erst nach fast zwei Jahren.

Abbildung 7:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Teilnehmer bis 40 Jahre



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung 8:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Teilnehmer über 40 Jahre



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

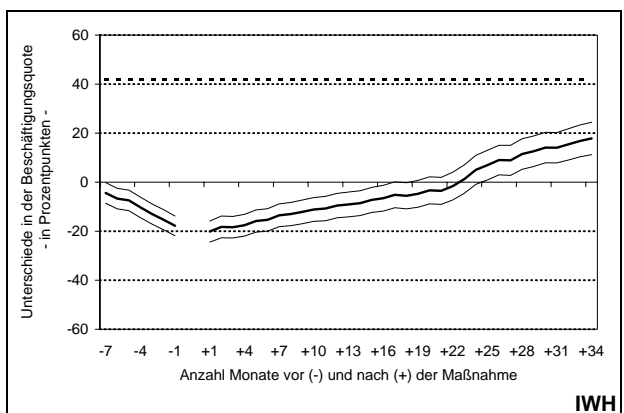
Maßnahmeneffizienz von ABM

Wie bei FuU, ist auch bei der Teilnahme an ABM vor Eintritt in die Maßnahme einer deutlichen Verminderung der Beschäftigungschancen zu beobachten. Unmittelbar vor der Maßnahme liegt die Beschäftigungsquote um knapp 20 Prozent-

punkte unter der im Vergleich zur Nicht-Teilnahme (vgl. Abbildung 9).

Nach Abschluss der Maßnahme ist die Beschäftigungsquote sogar noch niedriger als vor der Maßnahme und steigt dann allmählich an. Erst nach etwa 1,5 Jahren verschwindet der signifikant negative Effekt. Auffällig ist die anschließende Beschleunigung des Anstiegs der Beschäftigungshäufigkeit, sodass sich nach etwa zwei Jahren eine signifikant höheren Beschäftigungsquote zeigt.

Abbildung 9:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM im Vergleich zur Nicht-Teilnahme



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

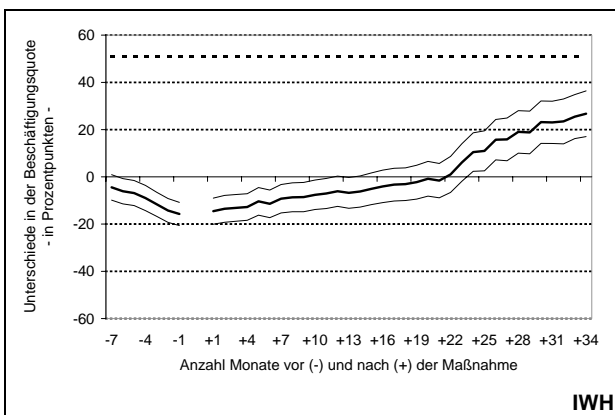
Die Teilnahme an einer ABM führt demnach nach etwa zwei Jahren zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen im Vergleich zur Nicht-Teilnahme. Der ursächliche Zusammenhang zwischen ABM und der Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist nach einer entsprechend langen Periode jedoch nicht eindeutig nachvollziehbar. Vermutlich haben hier noch weitere Effekte einen Einfluss, die methodisch nicht berücksichtigt werden konnten.

Eine Erklärung für den beschleunigten Anstieg der Beschäftigungsquote kann in einem „Unterstützungseffekt“ liegen. Etwa zu dem Zeitpunkt der Beschleunigung laufen die aufgrund der Teilnahme an einer ABM erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld tendenziell aus. Die steigenden Beschäftigungschancen könnten daher signalisieren, dass hiervon ein relativ starker Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgeht.

Dies wird noch deutlicher bei einer geschlechtsspezifischen Betrachtung. Der beschleunigte

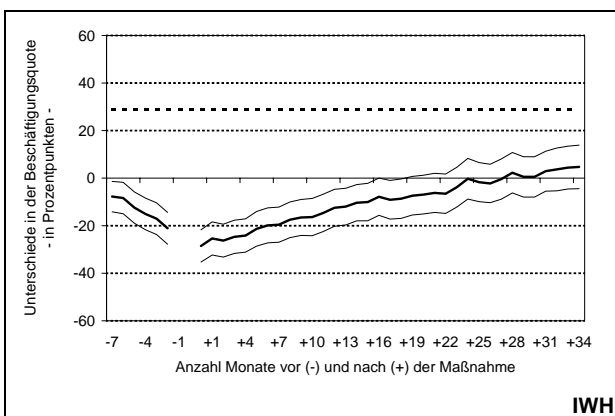
nigte Anstieg der Beschäftigungschancen tritt besonders deutlich bei Frauen auf (vgl. Abbildungen 10 und 11). Die wesentliche Ursache für diesen Effekt liegt wahrscheinlich darin begründet, dass bei Frauen nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes aufgrund des Familieneinkommens keine Arbeitslosenhilfe im Anschluss mehr gezahlt wird. Frauen haben dadurch einen starken Anreiz, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Bei den Männern ist der sprunghafte Anstieg der Beschäftigungsquote nicht zu beobachten. Geht man davon aus, dass Männer häufig die Hauptverdiener in der Familie sind, so haben diese nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes immerhin noch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe.

Abbildung 10:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Frauen



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

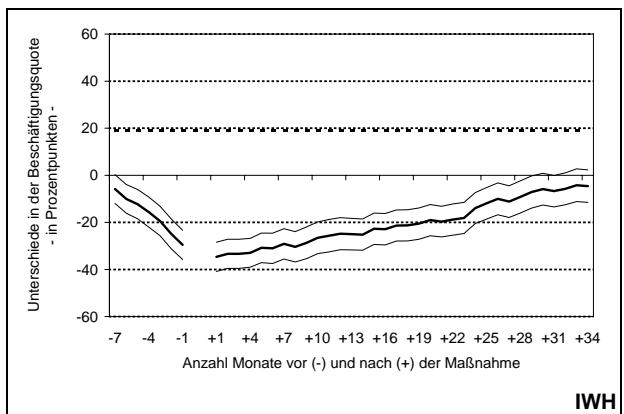
Abbildung 11:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM im Vergleich zur Nicht-Teilnahme – Männer



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Eine periodenspezifische Betrachtung zeigt eine Verbesserung der Wirkung der ABM im Zeitverlauf. Maßnahmen, an denen in der Periode zwischen 1990 und 1993 teilgenommen wurde, hatten durchweg extrem negative Wirkungen auf die Beschäftigung (vgl. Abbildung 12). Sie haben fast für den gesamten Beobachtungszeitraum von drei Jahren signifikant negative Effekte.

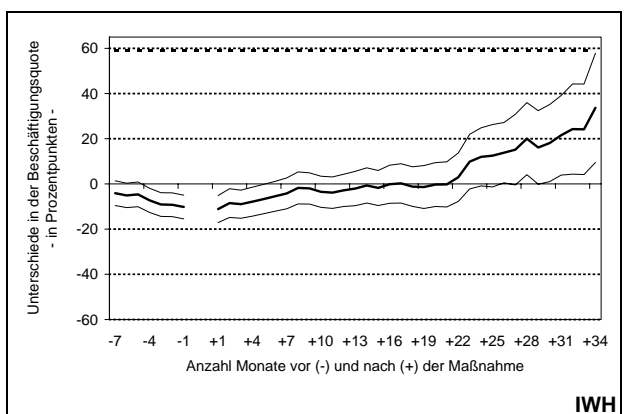
Abbildung 12:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM im Vergleich zur Nicht-Teilnahme von 1990 bis 1993



Quellen: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

In der Phase ab 1994 ist eine deutliche Verbesserung der Maßnahmeneffizienz im Vergleich zu Vorperiode zu verzeichnen (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM im Vergleich zur Nicht-Teilnahme von 1994 bis 1998



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Signifikant negative Beschäftigungswirkungen sind nur bis vier Monate nach Abschluss der Maßnahme zu beobachten. In der verbleibenden

Beobachtungszeit verbessern sich diese kontinuierlich, ein signifikant positiver Effekt ist jedoch erst zwei Jahre später zu beobachten. Auch hier ist wieder zweifelhaft, ob dies als Wirkung der Teilnahme an einer ABM angerechnet werden kann. Vielmehr dürfte auch hier das Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs eine wesentliche Rolle spielen.

Eine Unterscheidung der Beschäftigungsquote nach dem Alter der Teilnehmer führt zu keinen wesentlichen Unterschieden zwischen Jüngeren (bis 40 Jahre) und Älteren (über 40 Jahre). ABM verschlechtern somit temporär die Beschäftigungschancen in allen Altersgruppen.

Eigeninitiative bei Qualifizierungsmaßnahmen fördern

Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland erhöhen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer bestenfalls in sehr langfristiger Perspektive. Kurzfristig verbessern bisher die FuU die Beschäftigungschancen nicht. Die langfristige Wirkung ist möglicherweise ein Indiz dafür, dass eine Maßnahme die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nur indirekt beeinflusst.

Der direkte Effekt könnte hingegen darin bestehen, dass in erster Linie die Stabilität der Beschäftigung erhöht wird. Die Suche nach einer Beschäftigung kann zwar genauso lange wie bei der hypothetischen Nicht-Teilnahme an einer Maßnahme dauern. Kommt dann aber ein Beschäftigungsverhältnis zu Stande, so kann die Qualifikation des Teilnehmers im höheren Maße dem Anforderungsprofil des Arbeitgebers entsprechen. Das hat positive Auswirkungen auf die Dauer der Beschäftigung und würde die stark zeitverzögerte Wirkung der Maßnahmen erklären. Auf der Basis der vorliegenden Untersuchung lässt sich diese Vermutung jedoch nicht abschließend überprüfen.

Positiv ist anzumerken, dass sich die Effizienz der FuU im Vergleich zur Startphase zu Beginn der 90er Jahre etwas verbessert hat. Das kann an den gesammelten Erfahrungen der Arbeitsverwaltung liegen. Nicht zuletzt ist es auch von der stärkeren Ausrichtung auf das Ziel der Qualifizierung – weg von der sozialpolitischen Komponente der Arbeitsmarktpolitik – beeinflusst. Hier sind einige Restriktionen eingebaut worden, wie z. B. 1998 der Wegfall der Erneuerung des Arbeitslosengeldanspruchs durch Teilnahme an einer Maßnahme der

beruflichen Weiterbildung. Somit fehlt der Anreiz, an einer Qualifizierungsmaßnahme nur aufgrund dieser Unterstützungsleistungen teilzunehmen.

Fasst man alle diese Probleme zusammen, so ist es nicht verwunderlich, dass die FuU gerade in der Anfangsphase wenig erfolgreich waren. Allerdings wirken die später durchgeführten Maßnahmen nur geringfügig besser auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmer. Das weist auf ein grundsätzliches Problem der Effizienz der öffentlich geförderten FuU hin.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei der zu beobachtende negative Beschäftigungseffekt unmittelbar nach Abschluss der FuU. In einem gewissen Ausmaß ist dieser Effekt immanenter Bestandteil des Instruments. Zum einen ist davon auszugehen, dass Maßnahmeteilnehmer während einer Maßnahme ihre Suchaktivitäten vermindern. Zum anderen dürfte der Suchhorizont nach Abschluss einer Maßnahme eingeschränkt sein, da sich Teilnehmer tendenziell auf die Arbeitsmarktsegmente konzentrieren dürften, die der erworbenen Qualifikation entsprechen. Dies ist nur dann ohne Nachteil für die Arbeitssuchenden, wenn die vorherige Maßnahme sehr zielgenau auf die Bedürfnisse der Arbeitsnachfrage ausgerichtet ist. Von diesem Anspruch dürfte die Arbeitsverwaltung jedoch in vielen Fällen überfordert sein. Dies gilt insbesondere, wenn Maßnahmen in extensiver Weise zum Einsatz kommen. Hierbei entsteht auch die Gefahr, dass durch die Maßnahme falsche Berufserwartungen geweckt werden, an denen die Teilnehmer anschließend zu lange festhalten.

Ein Weg, um die Wirksamkeit der Weiterbildungsmaßnahmen zu erhöhen, ist die Einbeziehung der Motivation der potentiellen Teilnehmer. Die Teilnehmer suchen sich selbst die Qualifikation aus, die sie erwerben wollen und müssen ein gewisses Maß an Eigenengagement aufbringen, um daran teilnehmen zu können. Auch wäre zu überlegen, inwieweit die zur Finanzierung der Maßnahme notwendigen Mittel vom Teilnehmer mitgetragen werden können, bzw. ob das Unterhaltsgeld in der bisherigen Höhe weitergezahlt werden muss.⁹ Derartige Eingriffe in die Förder-

⁹ Vgl. PANNENBERG, M.: Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland. Campus-Verlag, Frankfurt am Main, New York 1995.

konditionen können die Motivation in Weiterbildungsmaßnahmen erhöhen und damit auch ihre Qualifizierungswirkungen verbessern. Allerdings ist der pekuniäre Eigenanteil immer im Zusammenhang mit risikoaverm Verhalten der Teilnehmer zu sehen, das im schlimmsten Fall zu einer Verweigerung von Qualifizierungen führen kann.

Eine mögliche Form der Umsetzung besteht in der Einführung von Qualifizierungsgutscheinen. Arbeitslose bekommen das verbriefte Anrecht auf einen bestimmten Zuschuss für die Bildungsmaßnahme. Grundsätzlich können die Arbeitslosen selbst entscheiden, ob sie diesen einlösen oder nicht. Entschließen sie sich dazu, haben sie den Qualifizierungskurs und den Weiterbildungsträger selbst auszuwählen. Dabei könnte eine Verpflichtung zur finanziellen Selbstbeteiligung seitens der Teilnehmer verhindern, dass die Bildungsträger ihr Angebot unabhängig von den inhaltlichen Erfordernissen ausschließlich am Gegenwert der Bildungsgutscheine ausrichten.¹⁰

Anreizwirkungen von ABM zum längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit reduzieren

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehen mit einer kurzfristigen Verschlechterung der Beschäftigungschancen von Maßnahmenteilnehmern einher. Dies gilt vor allem für die Zeit vor 1994. In dieser Implementationsphase des zweiten Arbeitsmarktes in Ostdeutschland wurden ABM stark ausgeweitet. Das hatte zur Folge, dass eine Zielgruppenorientierung nur wenig Beachtung fand. Die Effekte auf die Beschäftigungschancen der ABM waren ausgeprägt negativ. Von einer Brückenfunktion der ABM in den ersten Arbeitsmarkt kann demzufolge in dieser Phase nicht gesprochen werden. In der späteren Periode von 1994 bis 1998 sind die Wirkungen des zweiten Arbeitsmarktes auf die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt etwas besser.

Langfristig scheint sich die Teilnahme an einer ABM dagegen positiv auszuwirken. Allerdings tritt die Wirkung erst nach etwa eineinhalb bis zwei Jahren auf. Eine mögliche Erklärung hierfür besteht darin, dass die Motivation, eine reguläre Be-

schäftigung zu suchen, von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung abhängig ist. Die Beschäftigung in einer ABM entspricht rein rechtlich einer normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Aufgrund dieser rechtlichen Ausgestaltung erwirbt der Teilnehmer einer ABM einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, der sich an dem Einkommen in dieser Beschäftigung orientiert. Das Gehalt im zweiten Arbeitsmarkt richtet sich nach dem Tarifeinkommen. Selbst mit der gegenwärtig praktizierten Reduzierung des Tarifgehalts um 20 %, ist damit das Einkommen aus einer ABM relativ hoch im Vergleich zu den am ersten Arbeitsmarkt zu realisierenden Einkommen in Ostdeutschland. Darüber hinaus handelt es sich um ein verhältnismäßig sicheres Einkommen. Das spiegelt sich auch in dem daraus entstandenen Arbeitslosengeldanspruch wider. Aufgrund der Regelungen zur Berechnung des Arbeitslosengeldanspruchs kann es daher individuell rational sein, keine gering bezahlte Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, um damit den Arbeitslosengeldanspruch im Falle der erneuten Arbeitslosigkeit nicht zu verringern. Bei Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung wurde auf das Anreizproblem mit der Reform des AFG bereits reagiert. Hier kann der Anspruch auf Arbeitslosengeld seit 1998 nicht mehr erneuert werden.

Ein anderer Weg, der bereits im Bereich der Sozialhilfe mit den Gemeinschaftsarbeiten beschritten wurde, ist die befristete Beschäftigung außerhalb eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Hier laufen die normalen Unterstützungsleistungen weiter. Zusätzlich erfolgt eine Aufwandsentschädigung, um zusätzliche Kosten auszugleichen, die den Beschäftigten durch die Arbeit entstehen. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht bei dieser Art der öffentlichen Beschäftigung nicht. Damit würde ein solcher Ansatz auch positiv auf die Kostenbilanz der ABM wirken. Bislang kostet eine Beschäftigung an einer ABM das 1,5-fache der Mittel, die im Fall der Arbeitslosigkeit aufzuwenden wären.

*Annette Bergemann
Birgit Schultz
(bsc@iwh-halle.de)*

¹⁰ Eine ausführlichere Darstellung zu Einführung von Qualifizierungsgutscheinen erscheint demnächst im IWH-Sonderheft 3/2000.