

Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen

Michael Lechner⁺ und Michael Gerfin^{*}

⁺ *Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
(SIAW), Universität St. Gallen, ZEW und IZA*

^{*} *Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern.*

Erste Version: Februar 2000

Diese Version: August 2000

Diese Version wurde am 24-Sep-10 ausgedruckt

Kommentare sind herzlich willkommen

Korrespondenzadresse

Michael Lechner
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)
Universität St. Gallen
Dufourstr. 48
CH-9000 St. Gallen, Schweiz
Michael.Lechner@unisg.ch
www.siaw.unisg.ch/lechner

^{*} Der auf die Schweiz bezogene Teil dieses Aufsatzes ist ein Bestandteil eines Gesamtprojekts zur gesamtschweizerischen Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Wir danken dem Ausgleichsfond der Arbeitslosenversicherung der Schweiz für die finanzielle Unterstützung dieses Forschungsprojektes. Ausserdem wurde unsere Arbeit von mehreren Mitarbeitern des Staatssekretariats für Wirtschaft (**seco**) und des Bundesamtes für Informatik dankenswerterweise unterstützt. Unser Dank gilt insbesondere Monica Curti, Jonathan Gast und Markus Eichenberger. Auch danken wir der Begleitgruppe des gesamten Evaluationsprojekts für nützliche Kommentare und Anregungen. Der Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen Forscherteams des Evaluationsprojekts, insbesondere Rafael Lalive, Hedwig Prey und Josef Zweimüller war immer sehr konstruktiv und hilfreich. Heidi Steiger leistete wertvolle Assistenzarbeit bei der Erstellung dieser Studie. Alle verbleibenden Fehler sind den Autoren zuzuschreiben. Wir danken den Organisatoren, Lutz Bellmann und Reinhard Hujer, zwei anonymen Gutachtern, sowie den Teilnehmern des IAB Workshops *Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik* und der abschliessenden Paneldiskussion für anregende Kommentare und Diskussionen.

Zusammenfassung

Das Ziel dieser mikroökonomischen Studie ist eine Abschätzung der Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Schweiz (AMM) auf die individuellen Erwerbswahrscheinlichkeiten potentieller Teilnehmer auf Basis administrativer Daten der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung. Es wird ein sehr grosser Teil der AMM gesamthaft unter Berücksichtigung ihrer heterogenen Programmstruktur betrachtet. Aus diesem Grund wurden die Massnahmen in acht unterschiedliche Gruppen mit jeweils ähnlichen Programmtypen aufgeteilt. Als weitere Vergleichsgruppe wurden die Personen herangezogen, die an keiner Massnahme teilnahmen.

Die Ergebnisse zeichnen ein recht differenziertes Bild der Wirksamkeit der einzelnen Programme, das sich zusammengefasst auf folgenden Nenner bringen lässt: Die sogenannten ZWISCHENVERDIENSTE haben als einziges Programm einen klar positiven Effekt auf die Wiederbeschäftigungschancen, während die Programme zur VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG zumindest kurzfristig, wahrscheinlich aber auch mittelfristig negativ wirken. Für die übrigen Bestandteile der AMM lassen sich keine so eindeutigen Ergebnisse finden.

1 Einleitung

Vergleicht man den Kenntnisstand über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, so zeigt sich eine verblüffende Asymmetrie: In Deutschland spielten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik schon seit langem eine bedeutende Rolle, sowohl bezüglich Ausgaben als auch bezüglich Teilnehmerzahlen. In der Schweiz hingegen nahm die Bedeutung der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (dort *Arbeitsmarktliche Massnahmen* - AMM - genannt), erst mit der Reform des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahre 1996, stark zu. Während jedoch in Deutschland aus verschiedenen Gründen, die in dieser Arbeit nicht thematisiert werden sollen, trotz der immensen Ausgaben bis heute keine aus wissenschaftlicher Sicht befriedigende gesamthafte Wirksamkeitsstudie existiert, trifft dies auf die Schweiz nicht zu. Die vorliegende Studie ist ein Teilprojekt des gesamtschweizerischen Evaluationsprogramms der arbeitsmarktlichen Massnahmen, welches durch die Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung der Schweiz im Juli 1997 genehmigt wurde.¹ Neben dieser Studie liegen inzwischen fünf weitere Studien vor, die mit unterschiedlichen Ansätzen versuchen, der Frage nach der Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen nachzugehen.

Das Ziel dieser mikroökonomischen Studie ist eine Abschätzung der Wirkungen der AMM auf die individuellen Erwerbswahrscheinlichkeiten auf Basis administrativer Daten der Arbeitslosenversicherung und der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV). Im Vergleich zu den anderen Studien in dieser Reihe, aber auch im internationalen Vergleich, hat diese Arbeit das ambitionöse Ziel, einen sehr grossen Teil der AMM nahezu gesamthaft unter Berücksichtigung ihrer heterogenen Programmstruktur zu betrachten. Aus diesem Grund wurden die AMM in acht unterschiedliche Gruppen mit jeweils ähnlichen Programmtypen aufgeteilt. Für die Obergruppe der Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen wurden BASISPROGRAMME, SPRACHKURSE, INFORMATIKKURSE, BERUFLICHE WEITERBILDUNG, und SONSTIGE KURSE unterschieden. Die Programme der VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG wurden in zwei Gruppen zusammengefasst. Diese beiden Gruppen unterscheiden sich danach, ob die Massnahme durch eine private oder eine staatliche Institution getragen wurde. Hinzu kommen noch die sogenannten ZWISCHENVERDIENSTE. Als weitere Vergleichsgruppe wurden die Personen herangezogen, die an keiner Massnahme teilnahmen.

Die Ergebnisse zeichnen ein recht differenziertes Bild der Wirksamkeit der einzelnen Programme, das sich zusammengefasst auf folgenden Nenner bringen lässt: ZWISCHENVERDIENSTE haben als einziges Programm einen klar positiven Effekt auf die Wiederbeschäftigungschancen, während die Programme zur VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG zumindest kurzfristig, wahrscheinlich aber auch mittelfristig negativ wirken. Für die übrigen Bestandteile der AMM lassen sich keine so eindeutigen Ergebnisse finden.

2 Die Situation in der Schweiz

Die Arbeitslosigkeit war in der Schweiz im internationalen Vergleich immer sehr gering. Trotz der Rezession 1974/75 erreichte die offizielle Arbeitslosenquote im Jahr 1976 ein Maximum von nur etwa 0.8%. In den 80-er Jahren wurde 1984 ein Maximalwert von 1.2% registriert. Im Jahr 1990 betrug die Arbeitslosenquote 0.5%. Bis 1994 stieg die Quote auf 4.7% an und erreichte 1997 mit 5.2% ihren Höhepunkt. Eine Folge dieser Entwicklung war die markante Zunahme der Anzahl der Langzeitarbeitslosen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen betrug 1990 etwa 7-8% und stieg bis 1995 auf etwa 30%. Seither hat die Arbeitslosigkeit wieder merklich abgenommen, wobei der Anteil der Langzeitarbeitslosen relativ konstant geblieben ist.

----- Abbildung 1 ungefähr hier -----

¹ Interessanterweise wurde die Evaluation der AMM unter anderem auf Drängen der Gewerkschaften beschlossen.

In Folge dieser verschärften Situation auf dem Arbeitsmarkt, die aus deutscher Sicht immer noch nahezu paradiesisch anmutet, trat 1996 die zweite Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) in Kraft. Der Kernpunkt dieser Revision war der Wechsel vom System passiver Taggeldzahlungen² hin zu einem aktiven System, in dem von den Arbeitslosen verlangt wird, dass sie ihre Vermittelbarkeit aktiv durch die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen verbessern.³ Durch diese Revision stieg die Zahl der Teilnehmenden an AMM nach 1995 deutlich. Diese Entwicklung spiegelt sich in Abbildung 1 in der zunehmenden Differenz zwischen Stellensuchenden und Arbeitslosen wider.⁴ Im Jahr 1998, in dem die AMM zum ersten Mal vollständig statistisch erfasst wurden, nahmen pro Monat im Schnitt etwa 40'000 Stellensuchende an einer AMM teil und etwa weitere 40'000 befanden sich in einem ZWISCHENVERDIENST. Der Anteil von Stellensuchenden, die in einer AMM (inkl. ZWISCHENVERDIENST) sind, ist mit etwa 40% im internationalen Vergleich hoch.⁵

3 Das Evaluationsproblem – einige konzeptionelle Überlegungen

Das Ziel dieser Studie ist die Evaluation der Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Schweiz. Unter Wirkung wird dabei die durch die jeweiligen Massnahmen hervorgerufene Veränderung der Situation des einzelnen Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt verstanden. Man spricht hier vom *kausalen* Effekt der AMM auf die individuelle Erwerbssituation. In der mikroökonomischen Evaluationsliteratur wird dieser kausale Effekt definiert als Vergleich der Situation eines Teilnehmenden einer arbeitsmarktlichen Massnahme mit der hypothetischen Situation, die eingetreten wäre, wenn diese Person nicht an der Massnahme teilgenommen hätte.⁶ Das zentrale Problem besteht darin, für den unbeobachtbaren hypothetischen Zustand mit Hilfe der vorhandenen Informationen eine möglichst genaue Abschätzung zu finden. Dabei ist sicherzustellen, dass etwaige Unterschiede der Situation mit

² Das Taggeld entspricht dem deutschen Arbeitslosengeld. Taggeld kann in meisten Fällen ca. zwei Jahre bezogen werden (sogenannte Rahmenfrist). Mit Ausnahme der Zwischenverdienste, die formal nicht Teil der AMM sind, schiebt eine Teilnahme an AMM das Ende der maximalen Bezugsdauer nicht hinaus. Wenn die maximale Bezugsdauer erschöpft ist, verbleibt im Falle der Bedürftigkeit nur der Bezug von Sozialhilfe. Eine Sozialleistung analog zur deutschen Arbeitslosenhilfe gibt es in der Schweiz nicht.

³ In anderen Ländern wird für AMM üblicherweise der Begriff 'Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik' verwendet.

⁴ Teilnehmer an arbeitsmarktlichen Massnahmen gelten auch in der Schweizerischen Arbeitslosenstatistik nicht als arbeitslos, sondern als stellensuchend.

⁵ Dies ist natürlich auch eine Effekt der im internationalen Vergleich sehr niedrigen Arbeitslosenquote.

⁶ Dieses Konzept wurde von Roy (1951) und Rubin (1974) eingeführt. Ein relativ vollständiger Überblick über die Arbeiten der letzten Jahre in diesem Bereich kann beispielsweise der Arbeit von Heckman, LaLonde, Smith (1999) entnommen werden. Neuere methodische Ergebnisse und

und ohne Programmteilnahme nur auf die Programme selber und nicht auf unterschiedliche Teilnehmendenstrukturen in den einzelnen Programmen zurückzuführen sind. Diese Abschätzung ist relativ unproblematisch, wenn die Massnahmenteilnahme als Ergebnis einer Zufallsauswahl aufgefasst werden kann (sogenannte soziale Experimente), da sich in diesem Fall die Teilnehmenden und die Nichtteilnehmenden nicht systematisch unterscheiden. Die Unterschiede in ihrem Arbeitsmarktstatus nach den Programmen können somit alleine den Programmen zugewiesen werden. Im vorliegenden Fall ist aber davon auszugehen, dass die Verteilung der Personen auf die Massnahmen nicht zufällig ist, sondern das Ergebnis von Selektionsmechanismen sowohl von Seiten der potentiellen Teilnehmenden als auch der einzelnen Berater innerhalb der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)⁷, ist. Daher bestünde die Gefahr einer sogenannten Selektionsverzerrung, wenn man von Ergebnissen der Nichtteilnehmenden an den Programmen auf die Ergebnisse bei hypothetischer Nichtteilnahme der tatsächlichen Teilnehmenden schliessen will. Mit Hilfe ökonomischer Methoden können unter bestimmten Annahmen Selektionsverzerrungen vermieden werden. Sind die Faktoren bekannt und beobachtbar, die gleichzeitig systematisch die Teilnahme an den jeweiligen Massnahmen und die individuelle Arbeitsmarktsituation beeinflussen, dann sind die weiteren notwendigen Annahmen relativ wenig restriktiv und der Einsatz ökonomischer Verfahren erfolgversprechend. In dieser Studie verwenden wir dazu ein sogenanntes Matching-Verfahren. Die Idee dieses sogenannten pseudo-experimentellen Verfahrens besteht darin, zu den jeweiligen Programmteilnehmenden aus den entsprechenden Nichtteilnehmenden Vergleichsgruppen zu bilden, deren Mitglieder den Programmteilnehmenden möglichst ähnlich sind.⁸ Aus der Analyse der Arbeitsmarktsituation der Vergleichsgruppe kann für die Teilnehmenden auf ihre potentielle Situation ohne Programmteilnahme geschlossen werden.

Der übliche pseudo-experimentelle Ansatz basiert auf dem Vergleich nur zweier Zustände: Teilnahme an einer Massnahme vs. Nichtteilnahme an der entsprechenden Massnahme. Diese Vereinfachung ist im Falle der Schweiz mit ihrer differenzierten Programmstruktur wenig adäquat. Deshalb wurde die oben erwähnte Methode erweitert, um dieser institutionellen Struktur Rechnung zu tragen.⁹

aktuelle europäische Studien aus diesem zur Zeit sehr aktiven Feld sind auch in dem Buch von Lechner, Pfeiffer (2000) zu finden.

⁷ Die RAV entsprechen in etwa deutschen Arbeitsämtern.

⁸ Siehe z.B. Heckman, Ichimura, und Todd (1998) und Lechner (2000a).

⁹ Für die entwickelte Methodologie siehe Lechner (1999b) und für einzelne Aspekte deren Umsetzung siehe Lechner (2000b, c). Eine Grundidee all dieser Ansätze besteht darin, den Einfluss oft schwer substantiell zu fundierender statistischer Annahmen mit Hilfe informativer Daten zurückzudrängen.

4 Datenbasis und empirische Operationalisierung

Wie schon erwähnt ist man für glaubwürdige empirische Evaluationsergebnisse auf eine informative Datenbasis angewiesen, die alle wichtigen die Selektion und die Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt beeinflussenden individuellen Merkmale enthält. Eine derartige Datenbasis stand bisher weder in der Schweiz noch in Deutschland zur Verfügung. In Deutschland wurden daher zur Evaluation üblicherweise Umfragedaten, wie zum Beispiel das Sozio-ökonomische Panel, verwendet, die eigentlich für andere Zwecke erhoben wurden. Daher hatten die auf derartigen Datenquellen basierenden Studien üblicherweise das Problem, dass einerseits die Stichprobengröße für eine disaggregierte Analyse der Programme kaum ausreichend war und andererseits die Variablen selten die Informationen enthielten, die für weitgehend überzeugende Evaluationsergebnisse notwendig sind. Derartige Sekundärdatensätze stehen im Prinzip auch für die Schweiz zur Verfügung. Jedoch tritt das Problem der Stichprobengröße in jedem Land verschärft auf, in dem es relativ wenige Arbeitslose gibt, so wie dies in der Schweiz der Fall ist.

Aus diesen Überlegungen heraus war es vor Beginn der Evaluationsstudien klar, dass die betroffenen und interessierten schweizerischen Stellen den Zugang zu administrativen Datensätzen gewährleisten mussten, wenn die Studien informative Resultate erbringen sollten. Dieser Zugang wurde auch umgehend geschaffen und die entsprechenden Daten wurden von uns unter Mithilfe der staatlichen Stellen aufbereitet. Konkret besteht die Datenbasis dieser Studie zum einen aus den administrativen Daten des Informationssystems für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) und des Auszahlungssystems der Arbeitslosenkassen (ASAL). In diesen Daten sind sowohl die Informationen enthalten, die zur Beratung in den regionalen Arbeitsvermittlungszentren verwendet werden, als auch solche, die zur Berechnung der Höhe der Taggelder herangezogen werden. Da wir als interessierende Population Personen, die Ende 1997 arbeitslos waren, definiert haben, bezogen sich die kombinierten AVAM / ASAL Daten auf nahezu alle Personen, die im Dezember 1997 arbeitslos gemeldet waren. Mit Hilfe dieser Daten besitzt man eine gute Informationsbasis für den Zeitraum ab Mitte 1996. Da jedoch davon auszugehen ist, dass die Zuteilung in die Programme der AMM zusätzlich von Faktoren abhängig ist, die sich in der längerfristigen Erwerbsgeschichte reflektieren, wurde dieser Datensatz mit den Dateien der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) verknüpft. Die AHV stand für den Zeitraum Januar 1988 bis Dezember 1997 auf monatlicher Basis zur Verfügung. Mit Hilfe dieser Datei liessen sich die Einkommens- und Erwerbsverläufe der letzten Jahre (bzw. seit Anmeldung bei der AHV) vor der AMM rekonstruieren. Somit konnten wir bei der Vergleichsgruppenbildung für unterschiedliche Erwerbsverläufe gut kontrollieren. Aufgrund notwendiger Stichprobenselektionen

und einer begrenzten Beobachtungszahl aus der AHV-Datei basiert die empirische Analyse der AMM auf knapp 20'000 Fällen.

Die in dieser Studie evaluierten Massnahmen lassen sich in drei Hauptgruppen unterteilen: a) Weiterbildungskurse, b) Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, und c) Zwischenverdienste (vgl. Kasten 1). Zwischenverdienste gehören nicht zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen im engeren Sinn. Weil sie aber als zahlenmässig grösste Massnahme eine wichtige Rolle in den Strategien der RAV spielen (vgl. Bauer, Baumann, Künzi, 1999), wird in der vorliegenden Studie der Zwischenverdienst als weitere arbeitsmarktliche Massnahme behandelt. Die Weiterbildungskurse sind wiederum unterteilt in Basisprogramme, Sprachkurse, Informatikkurse, berufliche Weiterbildung und sonstige Kurse. Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung werden danach unterschieden, ob sie von öffentlicher oder privater Seite angeboten werden. Somit stehen acht relativ homogene Programmgruppen und eine Gruppe von Nichtteilnehmenden für die empirische Analyse zur Verfügung.

Aufgrund der Genauigkeit der Erfassung im statistischen System können nur Massnahmen betrachtet werden, die nach dem 1.1.1998 begannen. Massnahmen, deren Beginn nach dem 31.1.1999 liegt, sind ebenfalls in den vorhandenen Daten nicht mehr erfasst. Da insgesamt nur ein Datensatz bis März 1999 zur Verfügung steht, können in dieser Studie nur kurzfristige Effekte bis etwa ein Jahr nach Beginn der Massnahme untersucht werden.¹⁰ Die Studie konzentriert sich auf Massnahmen mit einer Mindestlänge von zwei Wochen, da nur substantielle Massnahmen evaluiert werden sollen. Beispielsweise soll nicht ein zweitägiger Basiskurs über Bewerbungstechniken mit einer 6-monatigen Massnahme zur vorübergehenden Beschäftigung verglichen werden. Eine weitere Abgrenzung besteht darin, nur Effekte der 'ersten' Massnahme in der jeweiligen Arbeitslosigkeitsperiode zu betrachten.¹¹ Die Aufteilung der Stichprobe auf die einzelnen Massnahmearten kann Tabelle 1 entnommen werden.

----- Tabelle 1 etwa hier -----

Tabelle 1 zeigt auch, dass sowohl die Qualifikationsstruktur als auch die sogenannte Vermittelbarkeit (Einstufung der Arbeitslosen durch die RAV) der Teilnehmenden der einzelnen Massnahmen stark variieren. Derartige Unterschiede sind auch für viele andere Variablen zu erkennen, beispielsweise bezüglich der bisherigen Erwerbsgeschichte. Dadurch wird deut-

¹⁰ Es muss positiv erwähnt werden, dass wir die Daten mit einer zeitlichen Verzögerung von nur wenigen Monaten erhielten.

¹¹ Die Zuteilung in eine weitere Massnahme hängt direkt von der Effektivität der ersten Massnahme ab. Dieser Umstand erschwert eine Behandlung des Selektivitätsproblems für weitere Massnahmen erheblich.

lich, wie wichtig es ist, in empirischen Analysen zur Schätzung der kausalen Effekte der AMM diese Unterschiede in der Teilnehmendenstruktur der einzelnen Massnahmen zu berücksichtigen.

5 Ergebnisse

In dieser Studie wird die Effektivität einer Massnahme daran gemessen, ob es durch die Massnahme gelingt, die Teilnehmenden schneller in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Zur Messung der Effektivität muss nicht nur das Mass für den Erfolg definiert werden, sondern es ist auch die relevante zeitliche Dimension des Erfolgsmasses zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu beachten, dass die Wirkung einer Massnahme mit der Zuweisung der Person in die Massnahme, spätestens aber mit ersten Tag der Massnahmenteilnahme, beginnt. Ab diesem Zeitpunkt wird sich die Information über eine Teilnahme auf das Verhalten des Teilnehmers auswirken (z.B. besteht möglicherweise weniger Möglichkeit, und auch weniger Anreiz zur Arbeitsplatzsuche).¹² Betrachtet man für Evaluationszwecke nur das tatsächliche Ende einer Massnahme, so läuft man Gefahr gewisse Effekte zu ignorieren. Dieses Vorgehen erscheint besonders problematisch, wenn es möglich – und eventuell sogar erwünscht ist - im Falle einer erfolgreichen Arbeitsuche die Massnahme zu verlassen. In diesem Fall muss eine Evaluationsstudie die wahren Effekte einer Massnahme (zumindest im kurzfristigen Bereich) notgedrungen zu positiv beurteilen (je nach Gründe der drop-outs sind jedoch auch andere Verzerrungen denkbar).

Die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation sind in Tabelle 2 und den folgenden Abbildungen dargestellt. Tabelle 2 zeigt die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten ein Jahr nach Beginn der Massnahme.¹³ Auf der Hauptdiagonale der Tabelle (grau) sind die tatsächlichen Erwerbsquoten der jeweiligen Teilnehmenden an diesen Massnahmen enthalten. Die Teilnehmenden an ZWISCHENVERDIENSTEN weisen die höchsten Erwerbsquoten auf, während die Teilnehmenden an VORÜBERGEHENDER BESCHÄFTIGUNG und an SPRACHKURSEN die niedrigsten Erwerbsquoten aufweisen. Alle übrigen Felder dieser Tabelle vergleichen die

¹² Aufgrund taggenauer Informationen lassen sich Zuweisung und Beginn für viele Personen unterscheiden. Aus der Perspektive des Anfangs als relevantem Beginn einer Erfolgsmessung ist auch offensichtlich, dass ein möglichst langes Verbleiben im jeweiligen Programm per se nicht positiv zu bewerten ist. Selbstverständlich ist es gut denkbar, dass Programme mit einer längeren Verbleibedauer eine nachhaltigere Wirkung entfalten. Dies ist in unserem Ansatz aber natürlich möglich (wenn auch schwer zu messen, aufgrund der Verfügbarkeit von nur kurzfristigen Erfolgsindikatoren). Unsere Definition widerspricht in gewissem Masse natürlich der Definition der schweizerischen Arbeitslosenstatistik, bei der - ähnlich wie in Deutschland - die Programmteilnehmer nicht als registrierte Arbeitslose, sondern als nichtarbeitslose Stellensuchende aufscheinen.

¹³ Der Anfangszeitpunkt wurde für die Nichtteilnehmer simuliert. Für die Diskussion unterschiedlichen Methode, die hierzu angewendet werden können, siehe Gerfin, Lechner (2000), Lechner (1999b, 2000 c).

einzelnen Massnahmen paarweise miteinander und korrigieren die Differenzen, die sich zwischen den entsprechenden Elementen der Hauptdiagonale ergeben, um die Effekte, die den unterschiedlichen Teilnehmendenstrukturen zuzuschreiben sind (Selektionseffekte). Ausgewiesen ist für die **Teilnehmenden an Massnahme *m*** (in den Zeilen der Tabelle) die Differenz zwischen der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme an Massnahme *m* und der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei der (hypothetischen) Teilnahme an Massnahme *l*. Der Wert in der vierten Zeile und der zweiten Spalte bedeutet beispielsweise, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für Teilnehmende an INFORMATIKKURSEN um 8.6%-Punkte grösser ist relativ zur Teilnahme an einem BASISPROGRAMM.¹⁴ Die Effekte sind nicht symmetrisch. So ist z.B. für Teilnehmende an BASISPROGRAMMEN kein signifikanter Unterschied in den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten im Vergleich zur Teilnahme an INFORMATIKKURSEN festzustellen (zweite Zeile, vierte Spalte). Die Interpretation der anderen Werte erfolgt analog. Die zusammengefassten Effekte, die in der letzten Zeile der Tabelle enthalten sind, erlauben es, die Programme insgesamt bezüglich ihrer Effektivität für ihre jeweiligen Teilnehmenden zu ordnen. Der zusammengefasste Effekt einer Massnahme ist jeweils im Vergleich zum gewichteten Mittel der Effekte aller anderen Massnahmen definiert.¹⁵

----- Tabelle 2 ungefähr hier -----

Betrachtet man die Ergebnisse so dominieren die ZWISCHENVERDIENSTE alle anderen Massnahmen. Dieses Ergebnis ist sowohl für die Teilnehmenden am ZWISCHENVERDIENST (vorletzte Zeile) als auch für die Teilnehmenden an den anderen Massnahmen (letzte Spalte) sehr deutlich festzustellen. Die positiven Effekte der ZWISCHENVERDIENSTE erreichen bis zu 17-18%-Punkte im Vergleich zu BASISPROGRAMMEN, SPRACHKURSEN und PRIVATER VORÜBERGEHENDER BESCHÄFTIGUNG. INFORMATIKKURSE, BERUFLICHE WEITERBILDUNG und SONSTIGE haben keinen signifikanten Effekt im Vergleich zur Nichtteilnahme, während alle anderen Massnahmen negative Effekte in etwa ähnlicher Grössenordnung im Vergleich zur Nichtteilnahme aufweisen. Diese Reihung in *gute* (ZWISCHENVERDIENST), *mittlere* (SONSTIGE, KEINE, INFORMATIK, BERUFLICHE WEITERBILDUNG) und *wenig erfolgreiche* Massnahmen (BASISPROGRAMME, SPRACHKURSE, VORÜBERGEHENDE BESCHÄFTIGUNG) wird auch durch die zusammengefassten Effekte bestätigt (letzte Zeile).

¹⁴ Ein kursiv gedruckter Wert ist signifikant auf dem 5% Niveau, während fett gedruckte Werte auf dem 1% Niveau signifikant sind. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind nur Werte angegeben, die auf dem 10% Niveau signifikant sind.

¹⁵ Zur Vereinfachung der Beschreibung wird im folgenden Nichtteilnahme ebenfalls als Massnahme bezeichnet.

Die folgenden Abbildungen geben einen Eindruck über die Dynamik der Effekte der AMM. Zuerst werden alle Massnahmen mit dem Referenzfall einer NICHTTEILNAHME verglichen (Abbildung 2).

----- Abbildung 2 ungefähr hier -----

Dargestellt ist jeweils die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Teilnahme der Referenzmassnahme und Teilnahme an einer anderen Massnahme. Jede Massnahme ist durch eine Linie dargestellt. Die Nulllinie bezeichnet somit die jeweilige Referenzmassnahme. Eine Linie oberhalb der Nulllinie bedeutet, dass die Nichtteilnahme 'vorteilhafter' gewesen wäre als eine Teilnahme an der jeweiligen Massnahme.¹⁶ Die Abbildung zeigt deutlich die Auswirkung der durch die Massnahmen reduzierten Suchaktivitäten direkt nach Aufnahme der Massnahme: Am Beginn verschlechtern sich für alle Teilnehmenden die Beschäftigungschancen. Für die Teilnehmenden an ZWISCHENVERDIENSTEN zeigt sich dieser negative Effekt nur für etwa vier Monate und dreht sich nach etwa neun Monaten in eine Erhöhung der Beschäftigungschancen um. Auch für die anderen Massnahmen reduziert sich der negative Effekt im Laufe der Zeit, jedoch ist für keine andere Massnahme ein positiver Effekt ersichtlich.

----- Abbildung 3 ungefähr hier -----

Verändert man nun die zeitliche Perspektive und betrachtet die Wirkung ab dem Ende der Massnahme, so erscheinen in der Tat selbst und gerade für die Programme der VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG positive Effekte innerhalb der ersten 50 Tage nach dem Programmende. Ungefähr ein halbes Jahr später erscheinen jedoch wieder die gewohnten signifikanten negativen Effekte. Die Gefahr dieses Vorgehens wird somit deutlich: Falls die Daten nur die Evaluation relativ kurzfristigen Effekten erlauben, ist bei Verwendung des Massnahmenendes als Evaluationsbeginns die Gefahr fehlerhafter Schlussfolgerungen gegeben.

----- Abbildung 4 ungefähr hier -----

In den folgenden drei Abbildungen werden die Effekte für die Teilnehmer, nun wieder berechnet am Beginn der Teilnahme, von drei verschiedenen Programmen beispielhaft erläutert. Betrachtet man zuerst die Teilnehmer von WEITERBILDUNGSKURSEN (Abbildung 4) als Referenzgruppe, so findet man positive Effekte für diese Kurse im Vergleich zur

¹⁶ Es sind nur Effekte dargestellt, die auf dem 5%-Niveau signifikant sind. Es ist bei der Interpretation der Effekte zu beachten, dass mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Beginn der Massnahme die Beobachtungszahl abnimmt und somit immer mehr Effekte insignifikant werden müssen.

VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG ungefähr nach 100 Tagen nach Beginn.¹⁷ Später werden weitere Kurse wie die sogenannten BASISPROGRAMME und SPRACHKURSE dominiert. Im Vergleich zur NICHTTEILNAHME zeigen sich das erste Dreivierteljahr negative Effekte. Danach ist kein signifikanter Unterschied mehr zu bemerken. Bei dem Vergleich mit dem ZWISCHENVERDIENST ist hingegen festzustellen, dass die Teilnehmer an WEITERBILDUNGSKURSEN deutlich bessere Arbeitsmarktchancen gehabt hätten, wenn sie an ZWISCHENVERDIENSTEN teilgenommen hätten.

----- Abbildung 5 ungefähr hier -----

Für die Teilnehmer an ÖFFENTLICHER VORÜBERGEHENDER BESCHÄFTIGUNG (Abbildung 5) sind keinerlei signifikanten positiven Effekte zu erkennen. Statt dessen findet am über den ganzen Zeitraum negative Effekte im Vergleich zu ZWISCHENVERDIENSTEN und NICHTTEILNAHME. Systematisch negative Effekte im Vergleich zu einigen Kursen beginnen ungefähr nach einem halben Jahr aufzutreten.

Das genaue Gegenteil zeigt sich bei der Analyse der Teilnehmer an Zwischenverdienste. Die alternative Teilnahme an den anderen Programmen der AMM wird fast für alle Massnahmen über grössere Zeiträume dominiert. Nur im Vergleich mit der Nichtteilnahme zeigt sich zu Beginn der aufgrund reduzierter Suchaktivitäten erwartete negative Effekte, der jedoch später in einen signifikant positiven Effekt umschlägt.

----- Abbildung 6 ungefähr hier -----

Eine weiterführende Analyse für verschiedene Untergruppen (nicht in den Abbildungen dargestellt) liefert recht interessante Unterschiede. Die ZWISCHENVERDIENSTE scheinen bei Personengruppen besonders effektiv zu wirken, die lange Arbeitslosigkeit, geringe Qualifikation und schlechte Vermittelbarkeit aufweisen. Bezüglich der Vermittelbarkeit deutet umgekehrt einiges darauf hin, dass der Zwischenverdienst für leicht vermittelbare Arbeitslose wirkungslos ist.

Im Grossen und Ganzen ist in den Untergruppen eine recht differenzierte Dynamik zu beobachten. Jedoch ist das Beobachtungsfenster dieser Studie zu kurz, um für Zeiträume, die länger als ein Jahr nach dem Programmbeginn liegen, gesicherte Aussagen zu machen. Hier wäre es angezeigt, in Zukunft die vorhandene Datenbasis zu verlängern und somit Hinweise über die längerfristigen Wirkungen der Programme zu erhalten.

¹⁷ Eine Linie oberhalb der Nulllinie bezeichnet einen positiven Effekt der Teilnahme an WEITERBILDUNGSKURSEN relativ zu der die Linie bezeichnenden Massnahme.

6 Ausblick und die Relevanz für die Situation in Deutschland

Was lässt sich aus den hier skizzierten Evaluationsergebnissen¹⁸ für die Situation in der Bundesrepublik Deutschland lernen? Da sowohl die Ausgestaltung der einzelnen Programme, als auch das wirtschaftliche Umfeld und die für den Arbeitsmarkt relevanten Institutionen am Arbeitsmarkt in der Schweiz und Deutschland sehr verschieden sind, lassen sich natürlich die Evaluationsergebnisse nicht direkt auf die deutsche aktive Arbeitsmarktpolitik übertragen. Jedoch wäre es ausgesprochen überraschend, wenn nicht auch für Deutschland eine starke Heterogenität bezüglich der Effekte der einzelnen Programme auftreten würde. Diese Heterogenität wird noch dadurch verstärkt, dass selbst die im Durchschnitt erfolgreichen Programme nicht für alle Teilnehmergruppen gleich effektiv sind. Besitzt man derartige Abschätzungen und misst man ihnen aufgrund der zugrundeliegenden Datenbasis und der verwendeten Methodik hinreichende Glaubwürdigkeit bei, so können diese Ergebnisse dazu beitragen die einzelnen Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik wesentlich zielgerichteter einzusetzen. Sicher können selbst derartige relativ detaillierte Ergebnisse niemals die Sachkompetenz der Arbeitsberater in den Arbeitsämtern vor Ort ersetzen, sie könnten jedoch für eine wirkungsgerichtete Allokation der Arbeitslosen auf einzelne Programme eine wichtige zusätzliche Informationsquelle sein. Selbst die Ergebnisse für die Schweiz reichen im Moment für die praktische Umsetzung eines derartigen Schrittes noch nicht aus, jedoch bilden sie eine solide Grundlage, um die praktische Umsetzung konkret zu studieren.¹⁹

Für Deutschland ist man hier noch weit zurück und das Angehen derart praxisrelevanter Fragen ist (noch?) in weiter Ferne. Die Autoren dieses Beitrags sehen inzwischen allerdings positive Anzeichen dafür, dass auch bei den in Deutschland verantwortlichen Stellen das Bedürfnis nach derartigen Studien erkennbarer wird. Hoffentlich wird man somit auch bald für dieses grosse europäische Land Hinweise über einen effektiven Einsatz der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten können.

Abschliessend muss natürlich auch darauf hingewiesen werden, dass selbst wenn in Deutschland sofort die entsprechenden Daten und Fördermittel zur Verfügung gestellt werden würden, noch nicht alles perfekt sein würde: Studien, die diese Daten schlecht benutzen, werden immer noch falsche Beurteilungen der Effektivität liefern. Aber derartige Studien werden von den für die Programme verantwortlichen Personen relativ leicht zu erkennen sein. Besitzt man jedoch nur mangelhaftes Datenmaterial oder unzureichende Ressourcen für dessen Aufbereitung, dann müssen interessierte Forscher wie bisher diese fehlende

¹⁸ Für weitere Ergebnisse und eine detaillierte Dokumentation des Vorgehens sei der interessierte Leser auf den ausführlichen Bericht (Gerfin, Lechner, 2000) verwiesen.

¹⁹ Dieses Problem wird im SIAW an der Universität St. Gallen konkret in Angriff genommen.

Informationen mit oft umstrittenen statistischen Annahmen kompensieren. Der Nutzen derartiger Studien wird für die Programmverantwortlichen jedoch nur von sehr begrenztem Nutzen sein, da die Relevanz und Bedeutung dieser Annahmen oft für den nicht vollständig spezialisierten Beobachter im Dunkeln bleibt, und selbst die Spezialisten trefflich darüber streiten können.

In Anbetracht dieser Überlegungen sehen wir der Zukunft mit gewissem Optimismus entgegen und fassen den *Workshop* des IAB in Nürnberg im November 1999, zu dessen Konferenzband dieses Papier beitragen will, als positives Signal dafür auf, dass in diesem Bereich *schweizerische Verhältnisse* auch in Deutschland bald möglich sein könnten.

Literaturhinweise

- Bauer, T., B. Baumann, und K. Künzi (1999): "Zwischenverdienst für Arbeitslose", *Die Volkswirtschaft*, 11/1999, 50-55.
- Gerfin, M. und M. Lechner (2000), *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen*, seco Publikation, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Bern.
- Heckman, J. J., H. Ichimura, und P. Todd (1998): "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, 65, 261-294.
- Heckman, J. J., R. J. LaLonde, und J. A. Smith (1999): "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", in O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. III A, Kapitel 31, 1865-2097.
- Lalive, Rafael, Jan C. van Ours, und Josef Zweimüller (2000): "The impact of active labour market policies and benefit entitlement rules on the duration of unemployment", mimeo.
- Lechner, M. (1999a), Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification, *Journal of Business & Economic Statistics*, 17, 74-90.
- Lechner, M. (1999b): "Identification and estimation of causal effects of multiple treatments under the conditional independence assumption", *Diskussionspapier 9908, Universität St. Gallen*, wird erscheinen in M. Lechner und F. Pfeiffer (Hrsg., 2000), *Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe*, Springer / Physica.
- Lechner, M. (2000a): "An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany", *The Journal of Human Resources*, 347-375.
- Lechner, M. (2000b): "Programme Heterogeneity and Propensity Score Matching: An Application to the Evaluation of Active Labour Market Policies", *Diskussionspapier 2000-01, Volkswirtschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen*.
- Lechner, M. (2000c): "Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods", *Diskussionspapier 2000-.., Volkswirtschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen*.
- Lechner, M. und F. Pfeiffer (Hrsg., 2000), *Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe*, Springer / Physica.
- Roy, A. D. (1951): "Some Thoughts on the Distribution of Earnings", *Oxford Economic Papers*, 3, 135-146.
- Rubin, D. B. (1974): "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies", *Journal of Educational Psychology*, 66, 688-701.

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Aufteilung der Fälle auf die verschiedenen Kategorien und Anteil leicht Vermittbarer sowie mittlere Qualifikation in den einzelnen Gruppen

Massnahme	Beobachtungen in Stichprobe	Anteil leicht und problemlos vermittelbarer Personen in %	Qualifikation (Mittelwert)
Keine Massnahme	6918	20	1.8
Basisprogramme	1491	17	1.8
Sprachkurse	1719	14	2.2
Informatikkurse	1394	24	1.3
Kurse der beruflichen Weiterbildung	424	19	1.6
Sonstige Kurse	497	20	1.8
Vorübergehende Beschäftigung (öffentlich)	1124	16	1.7
Vorübergehende Beschäftigung (privat)	1349	17	2.0
Zwischenverdienst	4390	23	1.7

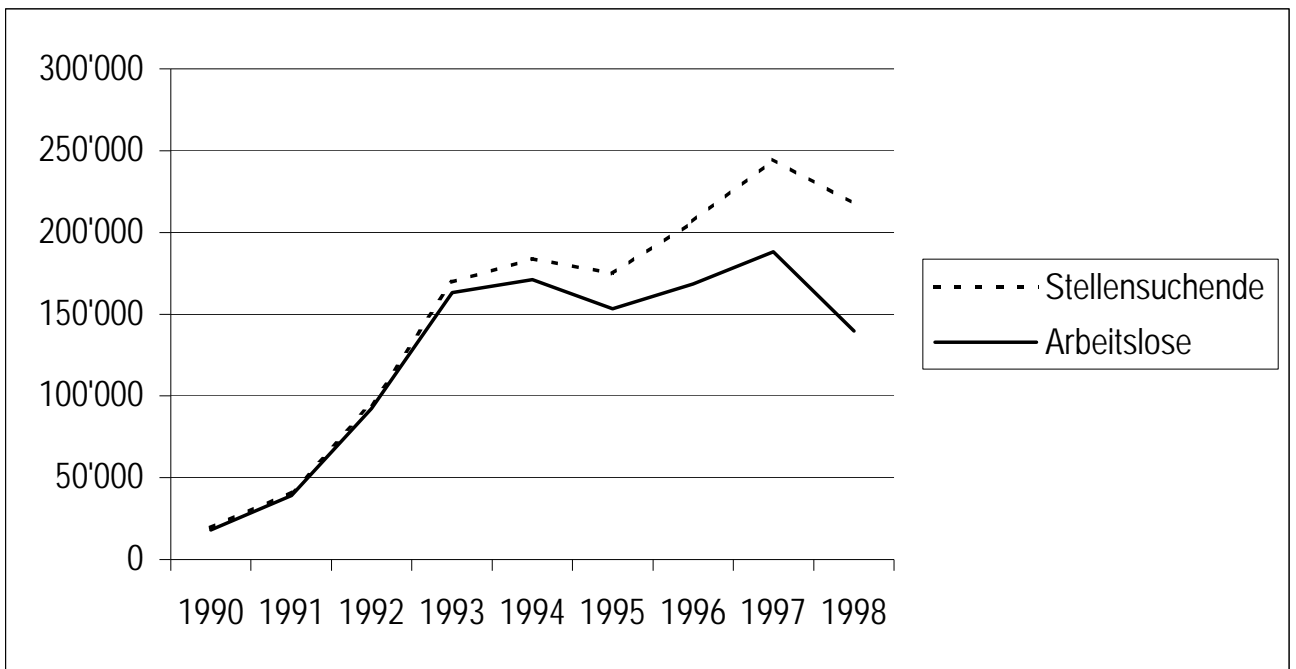
Anmerkungen: Die Werte für die Qualifikation lauten von 1 (Gelernt), 2 (Angelernt) und 3 (Ungelernt).

Tabelle 2: Die durchschnittlichen Effekte der Massnahmen auf die Erwerbstätigkeit ein Jahr nach Beginn der Massnahme für die jeweiligen Teilnehmendengruppen

<i>l</i> <i>m</i>	Keine	Basisprogramm	Sprachkurs	Informatikkurs	Berufliche Weiterbildung	Sonstige	Vorübergehende Beschäftigung öffentlich	Vorübergehende Beschäftigung privat	Zwischenverdienst
Keine	41.4	9.4	4.9				8.6	9.5	-7.5
Basisp.	-5.8	35.3			-10.8	-15.1			-16.9
Sprachk.	-9.4		30.1			-14.0			-18.1
Informatik		8.6		45.9		-8.9		8.7	-9.5
Beruf. W.		11.8			44.0		14.2	19.1	-12.2
Sonstige		9.3				42.8		13.4	-7.6
Öff. VB	-5.7				-11.4	-13.7	33.7		-14.0
Priv. VB	-10.5					-15.2		30.5	-17.8
Zw. verd.	6.4	17.1	10.7	7.3	7.9		16.5	14.5	51.6
Zusammengefasste Effekte	1.3	-6.9	-9.0	-2.3	-0.6	1.2	-7.0	-8.6	9.4

Anmerkung: Da die Effekte nicht symmetrisch sind, finden sich in dieser Tabelle Einträge sowohl oberhalb, als auch unterhalb der Hauptdiagonalen. Eigene Berechnungen. Absolute unkorrigierte Niveaus auf der Hauptdiagonale, ansonsten beruht die Tabelle auf gewichteten Mittelwerten. Die Gewichte wurden mit Matching-Verfahren ermittelt. **Fett** gedruckte Werte sind auf dem 1% Niveau signifikant (beidseitiger Test). *Kursiv* gedruckte Werte sind signifikant auf dem 5% Niveau. Schätzwerte, deren Signifikanz über dem 10% Niveau liegen, sind nicht angegeben. Zusammengefasste Effekte sind unabhängig von ihrer Signifikanz angeben.

Abbildung 1: Anzahl Stellensuchende und Arbeitslose 1990-1998



Quelle: seco, Arbeitsmarktstatistik.

Kasten 1

Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen:

Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen (Kurse) bezwecken die rasche und wesentliche Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit eines Versicherten auf dem Arbeitsmarkt. Sie weisen starke Ähnlichkeiten zu dem in Deutschland unter dem Namen FuU bekannten Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Bezüglich der Auswirkung auf die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld werden die Teilnehmer wie Arbeitslose behandelt.

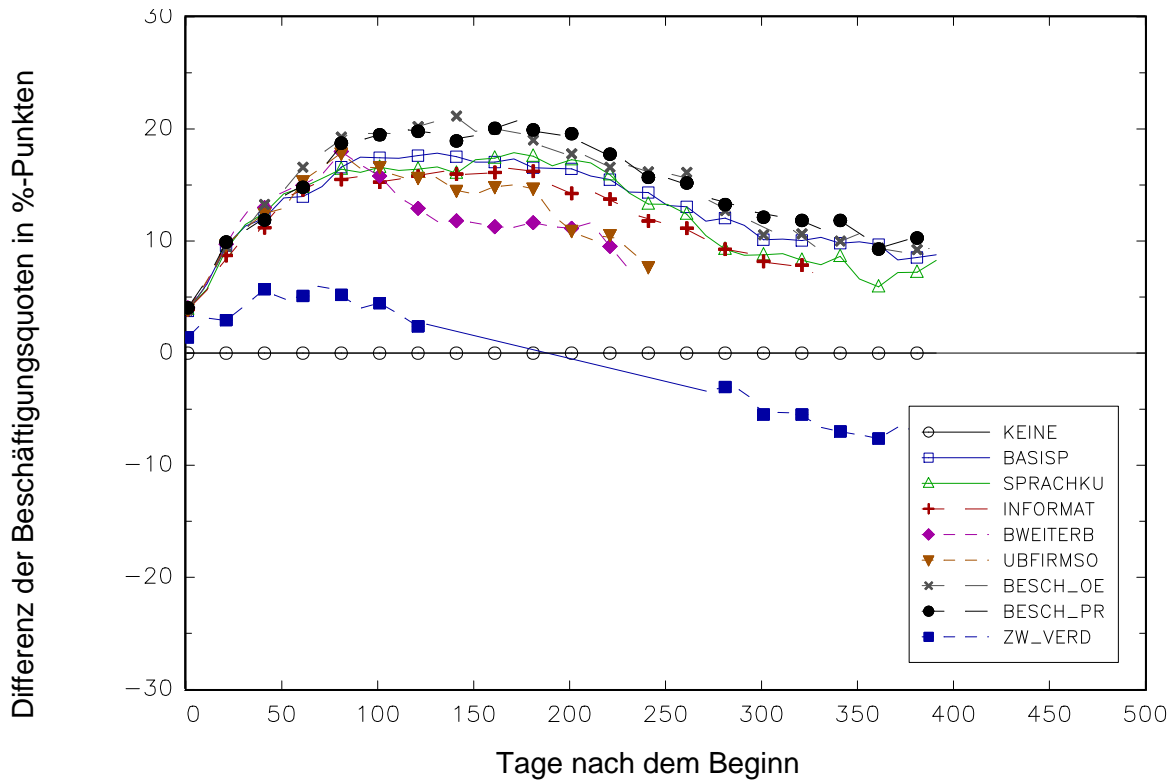
Programme zur vorübergehenden Beschäftigung:

Diese Programme werden von der Arbeitslosenversicherung mit dem Zweck finanziert, die berufliche Eingliederung der Versicherten zu erleichtern. Sie ermöglichen den Teilnehmenden, ihre beruflichen Qualifikationen zu erhalten und neue Fähigkeiten zu entwickeln. Sie werden entweder von öffentlichen oder von privaten Institutionen getragen. Diese Programme weisen eine Ähnlichkeit zu den deutschen ABM-Massnahmen auf. Sie dauern jedoch in der Regel nicht länger als 6 Monate. Bezüglich der Auswirkung auf die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld werden die Teilnehmer wie Arbeitslose behandelt.

Zwischenverdienste

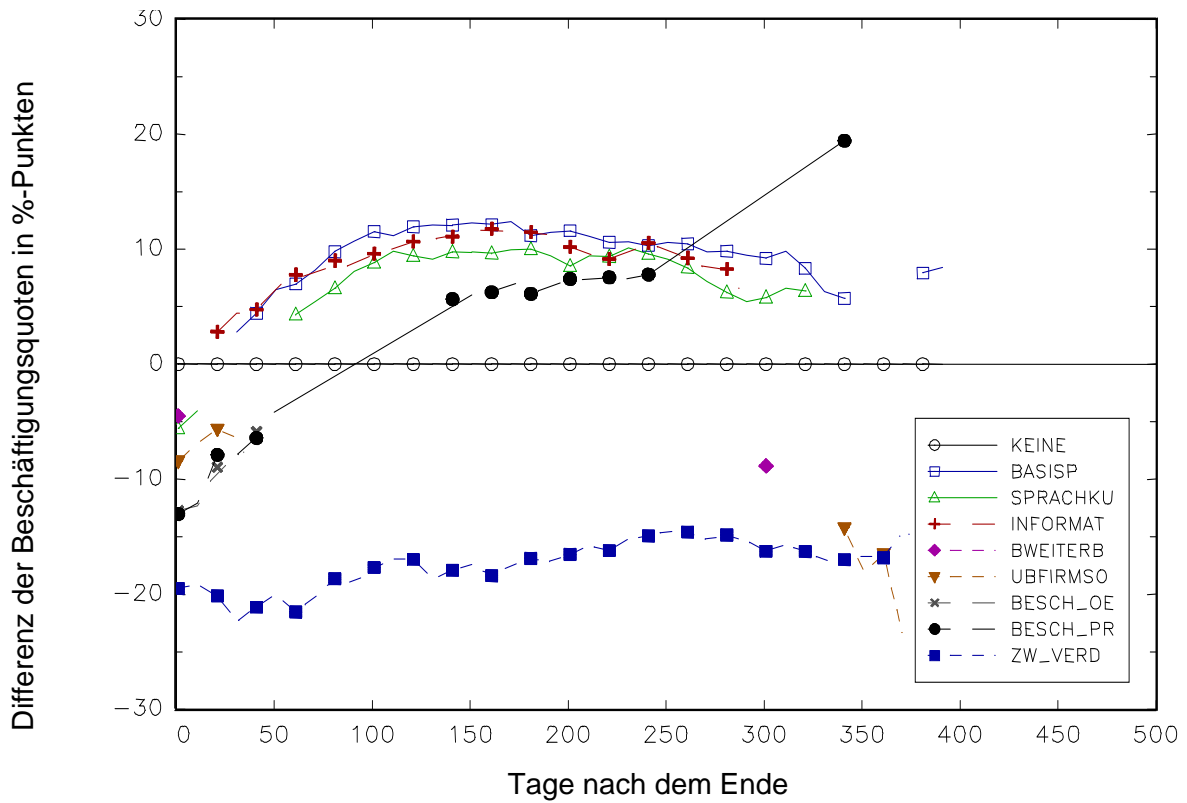
Ein Zwischenverdienst ist eine Erwerbstätigkeit, die jemand vorübergehend annimmt, und deren Lohn weniger als die zustehende Arbeitslosenentschädigung beträgt. Personen im Zwischenverdienst müssen alle Kontrollvorschriften einhalten, Stellenbemühungen unternehmen und vermittelbar sein. Die Arbeitslosenversicherung leistet an Personen im Zwischenverdienst sogenannte "Kompensationszahlungen", welche 70 oder 80 Prozent (je nach der geltenden Ersatzrate) der Differenz zwischen dem Zwischenverdienst und dem versicherten Verdienst ausmachen. Bezüglich der Auswirkung auf die Bezugsdauer zählt die Zeit im Zwischenverdienst nicht als Bezugszeit von Arbeitslosengeld.

Abbildung 2: Vergleich der verschiedenen Massnahmen mit der Nichtteilnahme



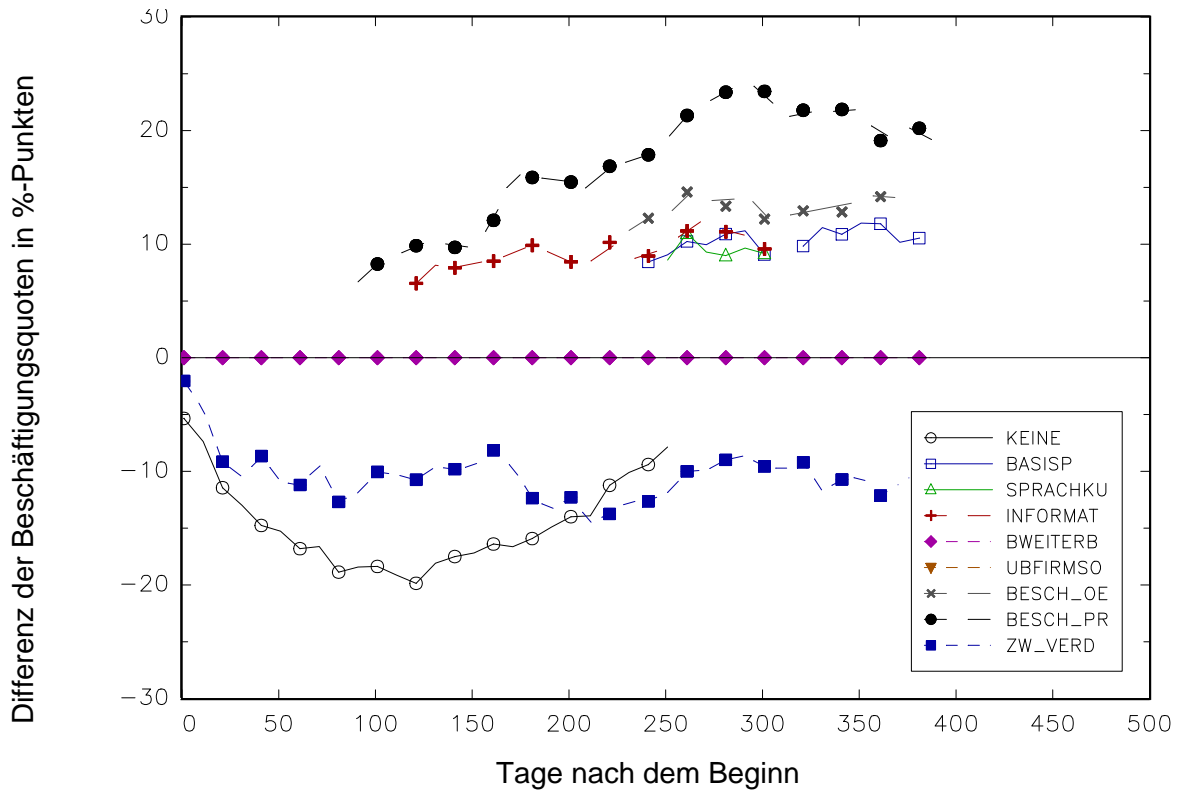
Anmerkung: Eigene Berechnungen. Messung sind relativ zum Beginn der Massnahme. Referenzpopulation: Alle. KEINE: Nichtteilnahme, BASISP: BASISPROGRAMME, SPRACHKU: SPRACHKURSE, INFORMAT: INFORMATIKKURSE, BWEITERB: BERUFLICHE WEITERBILDUNG, UBFIRMSO: SONSTIGE, BESCH_OE: VORÜBERGEHENDE BESCHÄFTIGUNG (ÖFFENTLICH), BESCH_PR: VORÜBERGEHENDE BESCHÄFTIGUNG (PRIVAT), ZV_VERD: ZWISCHENVERDIENST. Es sind nur Effekte dargestellt, die auf dem 5% Niveau signifikant sind.

Abbildung 3: Vergleich der NICHTTEILNAHME mit den anderen Massnahmen – Evaluiert ab Ende der Massnahme



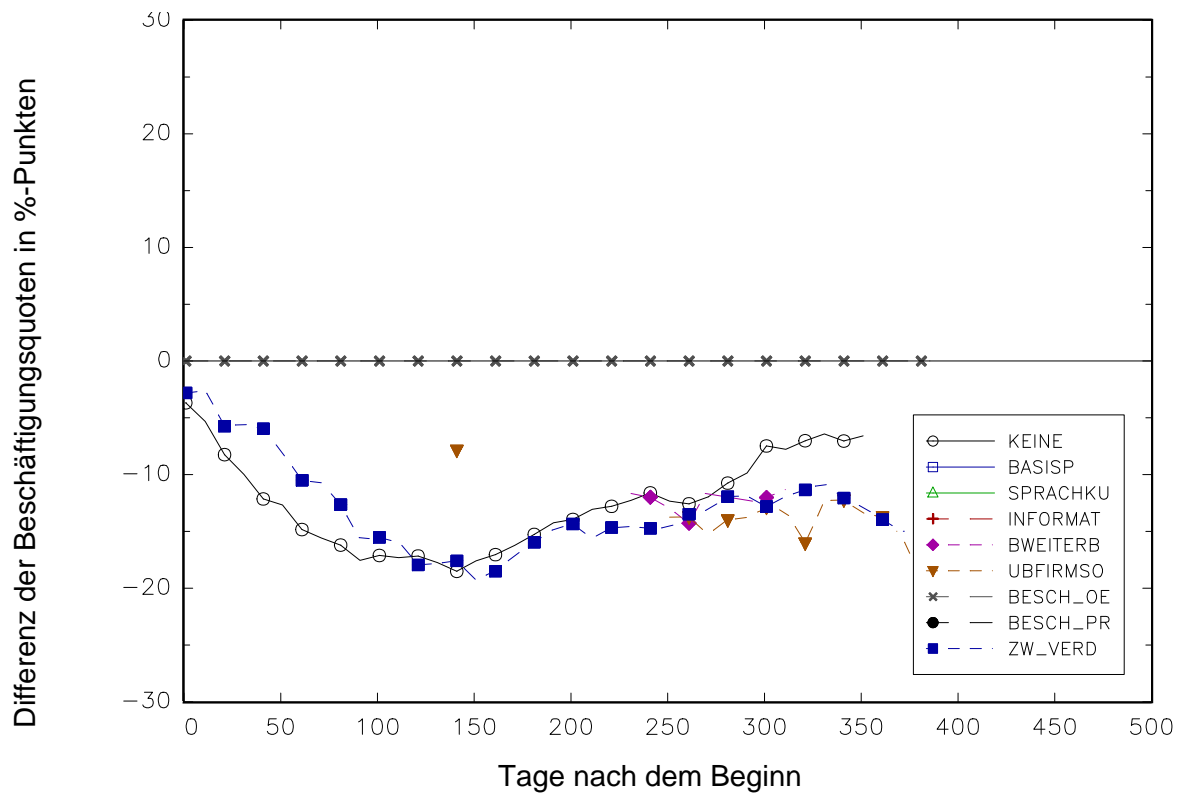
Anmerkung: Ergebnisse sind relativ zum Ende der Massnahme. Referenzpopulation: Alle. Siehe Anmerkung zu Abbildung 2.

Abbildung 4: Vergleich der WEITERBILDUNGSKURSE mit den anderen Massnahmen



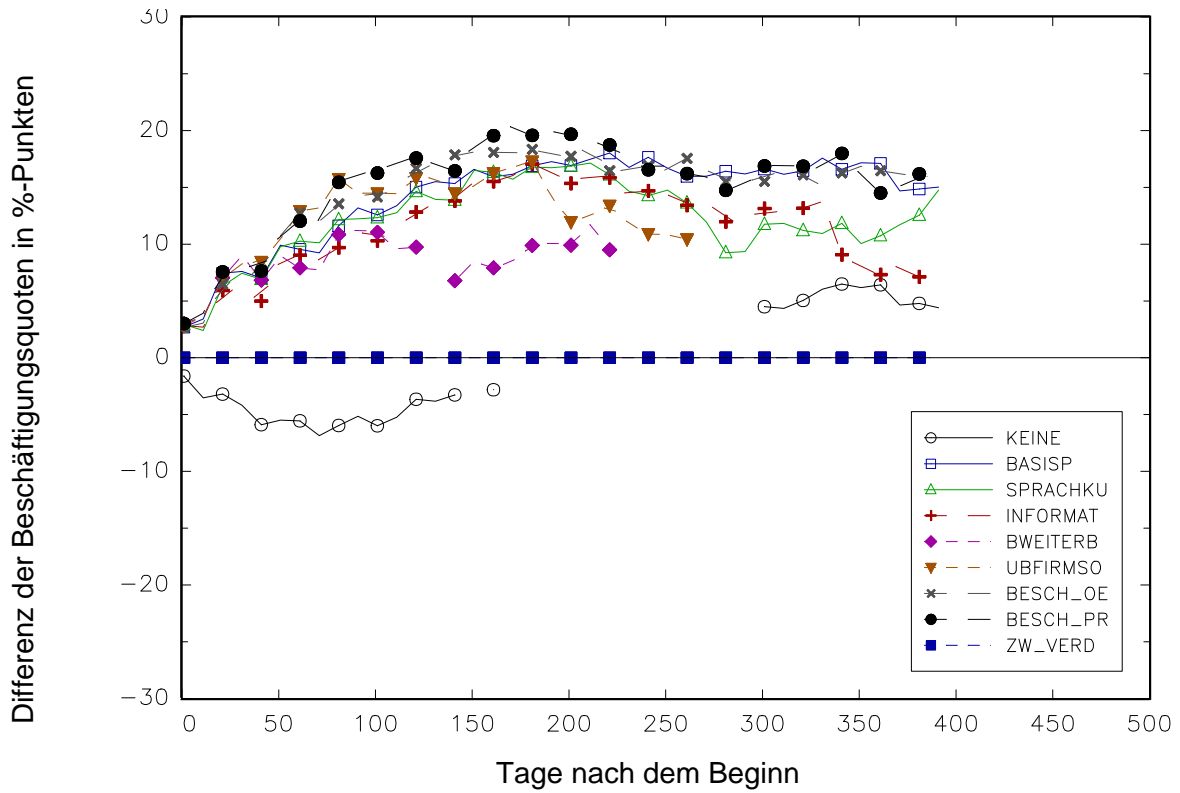
Anmerkung: Referenzpopulation: Teilnehmer an WEITERBILDUNGSKURSEN. Siehe Anmerkung zu Abbildung 2.

Abbildung 5: Vergleich der ÖFFENTLICHEN VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG mit den anderen Massnahmen



Anmerkung: Referenzpopulation: Teilnehmer an ÖFFENTLICHER VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG. Siehe Anmerkung zu Abbildung 2.

Abbildung 6: Vergleich der ZWISCHENVERDIENSTE mit den anderen Massnahmen



Anmerkung: Referenzpopulation: Teilnehmer an ZWISCHENVERDIENST. Siehe Anmerkung zu Abbildung 2.