

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Peter Dolton, Yvonne Balfour

Jugendarbeitslosigkeit, staatliche
Qualifizierungsmaßnahmen und der
„New Deal“ in Großbritannien

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Jugendarbeitslosigkeit, staatliche Qualifizierungsmaßnahmen und der „New Deal“ in Großbritannien

Peter Dolton und Yvonne Balfour*

Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick über verschiedene Qualifizierungsmaßnahmen der britischen Regierung für Jugendliche in den letzten 35 Jahren. Das 1998 eingeführte „New Deal“-Programm wird beschrieben und seine Entwicklung bis Ende 1999 nachgezeichnet. Eine Evaluation des „New Deals“, basierend auf Daten aus 144 lokalen Arbeitsamtbezirken, wird präsentiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Maßnahme einen stark beschränkten Einfluss auf das lokale Niveau von geschaffenen, ungeforderten Stellen ausübte und dass die Maßnahmeneffektivität durch Nachfragebedingungen eingeschränkt wird.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Qualifizierungsmaßnahmen in Großbritannien seit 1964
 - 3 Der Arbeitsmarkt für Jugendliche 1975-2000
 - 4 Die Bewertung von Aus- und Fortbildungsprogrammen
 - 5 Der „New Deal“
 - 6 Evaluation des New Deal
 - 7 Eine empirische Untersuchung des New Deal in den Arbeitsamtbezirken
 - 8 Fazit
- Literaturverzeichnis
- Daten-Anhang

1 Einleitung

Der britische Premierminister Tony Blair behauptet, dass Jugendarbeitslosigkeit, sowie die damit zusammenhängende Kriminalität und andere soziale Probleme, den Steuerzahler £ 10 Milliarden im Jahr kosten. Die „Labour Party“ schlägt in ihrem Programm „New Deal for a Lost Generation“ einen Weg vor, um dieses Problem anzugehen. Es stellt sich die Frage, ob die darin enthaltenen Qualifizierungsmaßnahmen neu oder einfach ein Wiederaufgreifen vergangener, gescheiterter Lösungsversuche der Regierung sind.¹ Der New Deal sollte im Zusammenhang mit der aktuellen Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit und den ihr vorangegangenen Qualifizierungsmaßnahmen der Regierung in den letzten 20 Jahren evaluiert werden.

* Peter Dolton ist „Sir David Dale Professor of Economics“ an der Universität von Newcastle und Professor am Institut für Erziehung an der Universität London. Darüber hinaus ist er Research Fellow am „Centre of Economic Performance“ der London School of Economics. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Bildungsökonomie und Arbeitsmärkte. Zur Zeit beschäftigt er sich mit aktiver Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosigkeit. Yvonne Balfour ist Leiterin der „School of Business, Management and Computing“ am Newcastle College. Sie beendet zur Zeit ihre post-graduierten Forschungen im Bereich der New Deal-Politik in Großbritannien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere Fortbildungsmaßnahmen. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Diese Forschungsarbeit wurde finanziell unterstützt von der ESRC (Zuschuss-Nummer L134251001).

¹ Unter Qualifizierungsmaßnahmen werden nachfolgend Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Jugendliche verstanden.

Viele Länder haben in den vergangenen Jahren große staatliche Qualifizierungsprogramme eingeführt, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu mildern. Es ist unklar, ob solche Programme ein adäquater Ersatz für ein entsprechendes Ausbildungssystem privater Unternehmen sind, das die passenden Anreize für Investitionen in Training sowohl für Individuen als auch Firmen setzt. Aus einer etwas optimistischen Sichtweise sind die Erziehung und Qualifizierung der jungen Leute eines Landes lebenswichtig für zukünftiges Wirtschaftswachstum.

Weiterbildung ist eine Form der Humankapitalinvestition, die ihren Ertrag durch ein höheres Grenzprodukt der trainierten Arbeitskraft erzielt. Dabei ist es wichtig, zwischen „firmenspezifischem“ Humankapital, das aus der Aneignung von Fähigkeiten die nur von Wert für die betreffende Firma sind, und „allgemeinem“ Humankapital, das für jede Firma von Wert ist, zu unterscheiden. Die ökonomische Theorie legt nahe, dass es für einzelne Firmen keine Anreize gibt, allgemeines Training anzubieten, da die Möglichkeit besteht, dass die mit allgemeinen Fähigkeiten ausgestatteten Arbeiter im Anschluss an das Training die Firma verlassen, um anderswo einen höherbezahlten Job anzunehmen. Je höher dagegen das angeeignete „firmenspezifische“ Humankapital des Individuums ist, desto geringer sind seine Anreize, die Firma zu verlassen. Die Konsequenz aus der Tatsache, dass Qualifizierungsmaßnahmen ein „öffentliches Gut“ sind, ist eine Unterinvestition privater Firmen in eben diese Maßnahmen, weil den Firmen der Ertrag aus „allgemeinem“ statt „firmenspezifischen“ Investitionen nicht unmittelbar zu Gute kommt. In der Praxis ist es eher unwahrscheinlich, dass die Aneignung von Humankapital ausschließlich „firmenspezifisch“ ist und daher sollte es immer Raum für gemeinsame Investitionen in Weiterbildung geben.

Ein weiterer zur Unterinvestition beitragender Faktor könnte darin liegen, dass sich die Individuen mit Kapitalmarktunvollkommenheiten bezüglich der Möglichkeit, einen Kredit gegen potenzielles zukünftiges Einkommen nach ihrer Ausoder Fortbildung aufzunehmen, konfrontiert sehen. Außerdem besteht das Problem, dass die meisten jungen Leute über den aus Weiterbildungsinvestitionen resultierenden möglichen Ertrag nur unvollkommen informiert und typischerweise risikoscheu mit einer hohen Diskontrate (und Zeitpräferenz) sind.

Eine radikale Lösung dieses Marktversagens wäre eine Intervention seitens der Regierung, z.B. in Form einer Beschäftigungssubvention, die sich an bestimmte Industrien oder Regionen richtet. Alternativ könnte die Regierung jene Firmen

subventionieren, die ausbilden und solche besteuern, die es nicht tun. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines solchen Systems sind zahlreich. Die Rechtfertigung für ein staatliches Qualifizierungsprogramm beruht offensichtlich teilweise auf dem Argument, dass Aus- und Fortbildung (und Erziehung im Allgemeinen) ein „meritorisches Gut“ in dem Sinne sind, dass ihr Wert für die Gesellschaft höher ist als ihr Wert für das Individuum, und daher ein optimales Investitionsvolumen eine Staatsbeteiligung erfordert. Eine formale Evaluation dieser Behauptung ist schwierig und es besteht Grund zu der Vermutung, dass staatliche Aus- und Fortbildungsprogramme nicht unbedingt der beste Weg sind, um zur Verfügung stehende öffentliche Mittel auszugeben.

2 Qualifizierungsmaßnahmen in Großbritannien seit 1964

Historisch gesehen schloss Großbritanniens Ausbildungssystem eine Lehrzeit zwischen 5 und 7 Jahren ein, die das Individuum bei einem einzigen Arbeitgeber abzuleisten hatte. 1964 wurde mit der Einführung des „Industrial Training Acts“ ein landesweites System von industriellen Ausbildungsbehörden („Industrial Training Boards“) geschaffen, die dafür verantwortlich waren, sowohl die Quantität als auch die Qualität von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen innerhalb ihrer Industrie zu verbessern. Sie hatten die Macht, Subventionen zu vergeben und Strafen für Firmen aufzuerlegen, je nachdem ob diese ihre jungen Beschäftigten angemessen ausbildeten oder nicht. Die Idee war, diejenigen Unternehmen zu belohnen, die angemessen ausbildeten und die zu bestrafen, die entweder schlecht ausbildeten oder sich nur aus dem Reservoir ausgebildeter Arbeiter von anderen Arbeitgebern bedienten. Seit 1970 war die Regierungsbeteiligung in Großbritanniens Jugendausbildung nicht sehr stetig, aber extrem komplex. Sie beinhaltete eine Überfülle an neuen Initiativen mit einer irreführenden Menge an Titeln. Der Zeitplan der verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Zwischen 1973-1979 gab es eine Vielzahl besonderer Beschäftigungsmaßnahmen mit dem Ziel, Aus- und Fortbildungen für Jugendliche einzuführen und Umschulungen für Langzeitarbeitslose zu fördern, wie z.B. das „Training Opportunities Programme (TOPS)“. Die drastischste Abkehr von der bisherigen Politik geschah 1978 mit der Einrichtung des „Youth Opportunity Programme (YOP)“. Dieses Programm etablierte den Grundsatz, dass alle Jugendlichen im Alter von 16-18 Jahren, die die Schule verlassen hatten und weder eine Hochschulausbildung absolvierten, noch in der Lage waren, einen Arbeitsplatz zu bekommen, die Möglichkeiten zur Ausbildung oder Teilnahme in einem staatlich finanzierten Programm haben sollten. Dieser Plan wurde 1983 mit der Einrichtung des „Youth Training Schemes (YTS)“ ausgeweitet. Es startete als einjähriges Aus- und Fortbildungsprogramm für niedrige Qualifikationen, änderte aber nach und nach sei-

Tabelle 1: Zeitplan der verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen

16-18		19-24	
1964	Industrial Training Act		
1970	Training Opportunities Programme (TOPS)		
1978	Youth Opportunity Programme (YOP)		
1983	Youth Training Scheme (YTS)		
1990	Youth Training (YT) ersetzt YTS	1990	Employment Training (ET) Employment Action
		1993	Training for Work Learning for Work Community Action
		1994	Accelerated Modern Apprenticeships
1995	Modern Apprenticeships Youth Credits YT wird fortgesetzt	1995	Workwise
		1998	New Deal

nen Charakter und wurde zu einem zweijährigen Programm erweitert.²

1990 wurde YTS durch „Youth Training (YT)“ ersetzt, das allen arbeitslosen Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren einen Platz garantierte. Dabei wurde YT ähnlich wie YTS gestaltet, mit der Ausnahme, dass YTS keine 100%-ige Abdeckung versprach und keine Arbeitslosengeld-Kürzungen für Nichtteilnahme vorsah. YT ist außerdem flexibler als YTS in Bezug auf die Dauer und Art des Trainingsprogramms. Ein gemeinsames Merkmal beider Programme sind die angebotenen Anreize für arbeitslose Jugendliche zur Teilnahme. Zum Beispiel ist es für Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren unmöglich, Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, wenn sie einen Platz in einem YT-Programm ablehnen. Dafür ist aber die Teilnahmevergütung etwas höher als die Arbeitslosenunterstützung, die sie sonst bekommen hätten.

Seit 1995 wurde YT schrittweise durch landesweite Ausbildungs- und moderne Lehrprogramme ersetzt. Beide geben Arbeitgebern die Möglichkeit, Jugendliche bis zur NVQ-Stufe 2 (Altersgruppe 16-18) für Ausbildung, bzw. bis zur NVQ-Stufe 3 für moderne Lehrprogramme (Altersgruppe 19-24) einzustellen.³

Die Fülle an neuen Initiativen und Programmen im Zusammenhang mit Aus- und Fortbildung sowie speziellen Beschäftigungsmaßnahmen während der letzten fünfzehn Jahre ist beachtlich, wobei eine Schwerpunktverlagerung hin zur Maßnahme „Employment Training (ET)“ durch die 100 neu geschaffenen „Training and Enterprise Councils (TECs)“ stattfand. Diese TECs wurde auf regionaler Ebene eingerichtet und von privaten Arbeitgebern geführt mit dem Ziel, den Problemen der lokalen Arbeitsmärkte gerecht zu werden. Die dahinter stehende Idee ist, passende Aus- und Fortbildungsprogramme durch lokale Schulungszentren zu liefern und das ET und die YTS lokalen Bedürfnissen anzupassen. Daher laufen die TECs auf regional gegründete Arbeitgebervereinigungen zur Bereitstellung von Aus- und Fortbildung hinaus.

Der rote Faden, der sich durch alle Initiativen zieht, war die Notwendigkeit, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu lösen. Nur wenige objektive Evaluationen der Qualifizierungs-

² Siehe Dolton (1993) für Einzelheiten.

³ „National Vocational Qualifications“ (NVQs) sind landesweit anerkannte Qualifikationskategorien für Tätigkeiten, die Personen in ihren Arbeitsplätzen verrichten. Dabei handelt es sich nicht um Prüfungen oder Klausuren; sie bestätigen stattdessen, dass die Person fähig ist, bestimmte am Arbeitsplatz erforderliche Tätigkeiten auf einem bestimmten Niveau zu leisten.

NVQ-Stufe 2 ist gleichwertig mit 4 GCSEs („General Certificate of Secondary Education“). Dies sind die Prüfungen, die von den meisten 16-jährigen Schülern am Ende der Mittelstufe mit Auslaufen der Schulpflicht abgelegt werden.

NVQ-Stufe 3 ist gleichwertig mit 2 „A-Levels“. Um in die Hochschule eintreten zu können, benötigt man 3 „A-Levels“, so dass diese Stufe nicht ganz äquivalent zur Hochschulreife ist.

maßnahmen, die innerhalb dieser Programme angeboten wurden, sind unternommen worden. Darüber hinaus ist es diskussionswürdig, zu welchem Ausmaß Programme wie ET eine optimale Allokation von staatlichen Zuschüssen für Aus- und Fortbildung darstellen. Außerdem ist immer noch unklar, ob die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen effizienter durch den Staat oder die privaten Unternehmen geleistet wird.

3 Der Arbeitsmarkt für Jugendliche 1975-2000

Der Übergang von der Schule ins Berufsleben wurde für Jugendliche in den späten siebziger und achtziger Jahren schwieriger als je zuvor im Nachkriegsengland. Im Zeitraum von 1978 bis 1984 stieg die Jugendarbeitslosigkeit von 10% auf 27%, fiel 1989 wiederum auf 10%, worauf bis zum Jahr 1992 ein Anstieg auf 21% erfolgte. Anschließend fiel der Wert auf gegenwärtige 11%. In diesen Zeitraum fiel auch der Zusammenbruch der britischen Fertigungsindustrien und damit einhergehend der Rückgang der Lehrlingszahlen in diesem Bereich von 290.000 im Jahr 1975 auf 45.000 im Jahr 1996. Von nachfolgenden Regierungen wurden bis 1988 große Summen für Jugendfortbildungsprogramme aufgewendet; an die 1,3 Milliarden Pfund (in Preisen von 1985). Von 1981 bis 1988 umfassten diese Programme jedes Jahr auf ihrem Höhepunkt beinahe eine halbe Million Jugendliche.

Das wahre Ausmaß der Regierungsbeteiligung an Ausbildungsprogrammen in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen war immens. Teilnehmerzahlen für YOP erreichten ihren Höchststand von mehr als einer halben Million im Jahr 1981. Teilnehmerzahlen für YTS pendelten sich im Zeitraum zwischen 1983 und 1989 auf einem Durchschnittswert von 400.000 ein. YT umfasste im Zeitraum von 1990 bis 1995 bis zu 300.000 Jugendliche jährlich. Moderne Lehrprogramme wurden seit 1995 richtungsweisend. Der Durchschnittspreis für einen Platz innerhalb einer der Fortbildungsmaßnahmen für den Zeitraum von 1987 bis 1995 betrug etwa 2500 Pfund pro Stelle und Jahr (in Preisen des Jahres 1995), beinahe doppelt so viel, wie die entsprechende Person bei Arbeitslosmeldung gekostet hätte. Dies wirft die Frage auf, ob derartige Ausgaben und eine solche Regierungsbeteiligung aus Kostengründen gerechtfertigt sind.⁴

Der vielleicht naheliegendste Weg, die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche in Großbritannien im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre zu verstehen, ist, für den Zeitraum von 1975 bis heute die Erwerbsquote für die jeweilige Kohorte von 16- bis 18-Jährigen zu betrachten. In diesem Zeitraum ist die Rate der Besucher von weiterführenden Schulen mit 16-17% grob dieselbe geblieben, und der Anteil der Gruppe, die eine höhere Bildung anstrebte, wuchs langsam von 11% im Jahr 1975 auf 35% im Jahr 1996. Die größten Veränderungen haben sich innerhalb der Gruppe derjenigen vollzogen, die entweder einer Erwerbstätigkeit nachgehen, arbeitslos gemeldet sind oder an einem staatlichen Qualifizierungsprogramm teilnehmen. Die Anzahl der Beschäftigten fiel von 61% auf 41%, während die Anzahl der Arbeitslosen von 9% im Jahr 1975 auf 17% in den Jahren 1986 und 1987 anstieg. Am dramatischsten veränderte sich die Anzahl der Teilnehmer an einem der staatlichen Aus- und Fortbildungsprogramme. Vor 1978 gab es keine derartigen Programme,

1989 aber lag der Anteil an jungen Leuten, die an YTS teilnahmen, bei 16%. Diese Veränderungen zeugen von einem tiefgreifenden Wandel der Aussichten junger Leute. Vor 1975 war entweder der Beginn einer Erwerbstätigkeit oder eine höhere Ausbildung die Regel; nur eine Minderheit war arbeitslos. In den späten achtziger Jahren verringerte sich aber das Arbeitsangebot für 16- bis 18-Jährige, so dass nur noch eine Minderheit in der Lage war, direkt in den Arbeitsmarkt einzutreten. Für eine beträchtliche Minderheit, bis zu 25%, bestand die Wahl nur zwischen Arbeitslosigkeit oder einer staatlichen Aus- oder Fortbildungsmaßnahme.

4 Die Bewertung von Aus- und Fortbildungsprogrammen

In einer einfachen Humankapital-Interpretation stellen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine Investition dar, die eine soziale und private Rendite erbringen wird. Wenn jedoch die Investition in staatliche Massen-Fortbildungsmaßnahmen bewertet werden soll, muss eine detailliertere Analyse der Kosten und Nutzen dieser Investition unternommen werden.

Eine direkte Messung der Effekte von Fortbildungen ist kompliziert. Die kurzfristigen Effekte können die erhöhte Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz und ein erhöhtes Einkommen zu erhalten, umfassen, auch wenn diese Effekte eher gering sein dürften. Weitaus bedeutender dürften die Langzeiteffekte sein. Diese könnten in der Form einer höheren Eingliederung in die Gruppe der Erwerbstätigen (in möglicherweise geeigneteren Arbeitsplätzen) im Verlauf des gesamten beruflichen Werdegangs bestehen wie auch dem Langzeitwachstum des Einkommens durch das zusätzliche Humankapital.

Ein anderer Aspekt von staatlich geleiteten Aus- und Fortbildungsprogrammen ist, dass sie von Arbeitgebern als ein Auswahl- oder Screeningverfahren benutzt werden, mit dem die vielversprechendsten Auszubildenden herausgesucht und schließlich angestellt werden sollen. Bei vielen Arbeitgebern sind die YTS-Programme zwar in Bezug auf den Nutzen der Fortbildung nicht sehr hoch angesehen, werden jedoch als Hilfe bei der Auswahl der fähigsten und vielversprechendsten Arbeitnehmer benutzt. Dies ist möglich, da die entsprechende Person relativ kostengünstig „on-the-job“ bewertet werden kann, so dass eine bessere Voraussage über ihre zukünftige Produktivität als Angestellter gemacht werden kann. Der Nutzen von Aus- und Fortbildungsprogrammen als Auswahl- oder Screeningverfahren für den Arbeitsmarkt ist schwer zu bewerten.

Eine der am weitesten verbreiteten Überzeugungen, die den Einsatz von staatlich geleiteten Fortbildungsprogrammen begründen, ist, dass diese als eine antizyklische Maßnahme eingesetzt werden können, um die schlimmsten Rezessionseffekte auf die Jugendarbeitslosigkeit zu lindern. Insbesondere ist einer der Vorteile, den Aus- und Fortbildungsprogramme für Jugendliche in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit mit sich bringen, dass sie zu einem Abwärtsdruck auf die relativen Löhne junger Leute beitragen können.

Ein anderer potenzieller Nutzen von Aus- und Fortbildungsprogrammen ist, dass sie als ein politisches Linderungsmittel wirken können, um Wirtschaft und Gesellschaft zu helfen, mit den hohen und widrigen Konsequenzen von Jugendarbeitslosigkeit umzugehen. Die Existenz eines Programms wie YTS kann der Kritik an einer Regierung entgegenwirken und außerdem soziale Unruhen und kriminelle Aktivitäten eindämmen, die zusätzliche öffentliche Kosten verursachen.

⁴ Gardiner stellt umfangreiche Daten über die Kosten von Plätzen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP) in Großbritannien zur Verfügung, die eine grundlegende, vergleichende Analyse ermöglichen.

Eine wichtige negative Komponente in der Evaluation von Fortbildungsprogrammen sind die Verdrängungseffekte einer Maßnahme. Diese treten auf, da die Existenz eines Programms, in dem die Regierung die Arbeitgeber für die Aus- und Fortbildung entlohnt, die Anreize für die Arbeitgeber beeinflusst. Dabei ist zu beachten, dass die Verdrängungseffekte in zwei Kategorien unterteilt werden können. Einerseits gibt es die Nettowohlfahrtsverluste („deadweight losses“), z.B. wenn die Arbeitgeber Lehrlinge, die normalerweise eingestellt worden wären, durch Programmteilnehmer ersetzen, so dass im Endeffekt die Ausbildungskosten eines Unternehmens von der Regierung getragen werden, ohne dass es zu einer Netto-Erhöhung von Ausbildungsplätzen kommt. Andererseits kann es zu Substitutionseffekten kommen, wenn die Teilnehmer der Fortbildungsprogramme andere Arbeiter ersetzen (z.B. Teilzeitarbeiter oder ältere Arbeitnehmer), so dass die Arbeitslosigkeit in andere Bereiche verlagert wird.

Eine deutliche Schwierigkeit bei der Bewertung von Einkommens- oder Lohneffekten von Fortbildungsprogrammen besteht darin, dass die Teilnahme an einem Programm häufig nicht freiwillig und daher zufällig ist. Es ist beispielsweise durchaus möglich, dass Personen mit niedrigeren Fähigkeiten, mit niedriger Bildungsqualifikation, sozial schwächerem Familienhintergrund, weniger Kontakten und geringerem Selbstbewusstsein und Motivation es als äußerst schwierig empfinden, einen Arbeitsplatz zu finden und daher eher an einem Fortbildungsprogramm teilnehmen werden. Daher kann ein direkter Vergleich zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern in Bezug auf ihr Abschneiden auf dem Arbeitsmarkt irreführend sein.

Ein zweites qualitatives Bewertungsproblem besteht in der Frage, ob der Effekt aller Fortbildungsprogramme gleich ist. So wie es verschiedene Arten von Arbeitsplätzen gibt, gibt es auch eine große Heterogenität in der Art der Maßnahmen, die die Teilnehmer in verschiedenen Programmen und bei verschiedenen Arbeitgebern erfahren können. Während es in einigen Programmen möglich ist, mit einer offiziell anerkannten Qualifikation abzuschließen, bieten andere Programme diese Möglichkeit nicht. Es ist unvermeidlich, dass sich ein Sondierungsprozess entwickelt, bei dem die fähigeren jungen Leute die besten Stellen erhalten. Daher ist die wirtschaftliche Bewertung solcher verschiedenartiger Fortbildungsprogramme äußerst kompliziert.

5 Der „New Deal“

Im Oktober 1997 veröffentlichte die Labour-Regierung ihre erste Initiative innerhalb der „Von der Wohlfahrt zur Arbeit“-Strategie. Mit dem Titel „New Deal für 18- bis 24-Jährige“ markiert sie einen Wandel in der Art, in der die Regierung beschäftigungsorientierte Dienste an die arbeitslosen Jugendlichen vermittelt. Dies wird nicht als kurzfristiges Mittel gesehen, sondern als Langzeitstrategie, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren, sowie die Flexibilität zu steigern und die Qualität des Arbeitskräftepotenzials zu erhöhen. Vor dem landesweiten Start im April 1998 wurde der New Deal im Januar 1998 in 12 Testgebieten zur Probe eingeleitet.

⁵ Alle Qualifikationen müssen von der Behörde für „Qualification & Curriculum“ bestätigt werden.

⁶ Die Qualifikationen werden vom „Further Education Funding Council (FEFC)“ finanziert und müssen daher von dieser Behörde anerkannt werden.

Es war geplant, dass das Projekt jeweils 250.000 Leute umfassen und jährlich 3.1 Milliarden Pfund kosten sollte. Das Programm richtet sich an diejenigen, die sechs oder mehr Monate arbeitslos waren. In besonderen Fällen können Personen (z.B. mit bestimmten Benachteiligungen) auch am New Deal-Programm teilnehmen, wenn sie weniger als sechs Monate arbeitslos sind. Die Wahl einer der vier folgenden Optionen wird als Bedingung für einen fortgesetzten Erhalt von Arbeitslosenunterstützung („Job Seekers Allowance“, (JSA)) auferlegt:

i) Beschäftigungs-Option („Employment Option“, (EO)): Arbeitgeber erhalten für bis zu sechs Monate eine Unterstützung von 60 Pfund pro Woche und einen Ausbildungszuschuss von 750 Pfund für die Kosten, die die Fortbildung des New Deal bei Angestellten verursacht. Das Äquivalent von mindestens einem Tag pro Woche muss für Fortbildung aufgewendet werden, die zu einer anerkannten Qualifikation führt.⁵

ii) Vollzeit-Schulung oder -Ausbildungs-Option („Full-time Education or Training“ (FTET)): Dies kann bis zu zwölf Monate dauern und ist vor allem als Hilfe für diejenigen ohne NVQ-Stufe 2 oder entsprechenden Qualifikationen gedacht.

iii) Freiwilligen-Bereich-Option („Voluntary Section Option“ (VSO)): Eine Stelle, auf der bis zu sechs Monate in einer Organisation im freiwilligen Bereich gearbeitet wird und die auch das Äquivalent von mindestens einem Tag pro Woche für die Erlangung einer anerkannten Qualifikation beinhaltet.

iv) Umwelt-Bereich-Option („Environment Task Force“ (ETF)): Eine Stelle, die bis zu sechs Monate Arbeit im Umweltbereich bietet, wobei auch hier das Äquivalent von mindestens einem Tag pro Woche für die Erlangung einer anerkannten Qualifikation beinhaltet ist.⁶

In der Zeit, die der Einführung dieses Programms vorausging, hat die Regierung wiederholt betont, dass es keine fünfte Möglichkeit in diesem verpflichtenden Programm gibt und dass die ausbleibende Entscheidung für eine der vier Möglichkeiten den Verlust des Anspruchs auf JSA für eine arbeitslose Person zur Folge hat. Der Minister für Bildung und Arbeit, David Blunkett, sagte zum Beginn des New Deal im Januar 1998: „Die Möglichkeit, weiterhin von Sozialhilfe zu leben, besteht nicht mehr.“

Im Anbetracht des Ziels des New Deal, jungen Leuten dabei zu helfen, Arbeitsplätze zu finden und zu behalten, ist die Reaktion der Arbeitgeber und anderer Anbieter ein entscheidender Faktor für den Erfolg des Programms. Arbeitgeber spielen nicht nur bei der Bereitstellung von nichtsubventionierten Arbeitsplätzen und mit ihrer Aufgeschlossenheit für subventionierte Einstellungen und Fortbildungen eine immens wichtige Rolle, sondern auch bei der Bereitstellung von Praktikantenstellen für diejenigen, die sich für die FTET-Option entschieden haben und ein Äquivalent von 26 Tagen Arbeitserfahrung in einer realen Arbeitsumgebung absolvieren müssen.

Die Eingangsphase ist der erste Abschnitt im Verlauf der Eingliederung der Personen in eine Anstellung und dauert vier Monate. Jedem Jugendlichen wird ein „persönlicher Berater“ zugewiesen, der die Hilfestellung bietet, die die Jugendlichen möglicherweise brauchen, um ihre Aussichten auf eine Anstellung zu verbessern. Als Beispiele seien das Schreiben von Lebensläufen, die spezielle Beratung zum beruflichen Werdegang, eventuell auch Hilfe mit grundlegenden Fähigkeiten und der Aufbau von Selbstbewusstsein genannt. Eine Phase der intensiven Arbeitsplatzsuche beginnt, und nach vier Mo-

naten muss, wenn kein unsubventionierter Arbeitsplatz gefunden wurde, eine der vier oben genannten Optionen gewählt werden.

Wenn die Teilnehmer nach Beendigung ihrer Option noch keine nichtsubventionierte Beschäftigung gefunden haben, kommen sie in die sogenannte „Nachfolge“-Phase, in der ihnen wiederum bei der Arbeitsplatzsuche geholfen wird, oder von der aus sie in eine andere Option wechseln können.

Tabelle 2 informiert auf Monatsbasis über die Anzahl von New Deal Anfängern, sowie die Richtung, in der sie das Programm verlassen, seien es unsubventionierte Arbeitsplätze, andere Unterstützungsmaßnahmen, andere bekannte Verbleibe (vermutlich Fortbildung oder Erziehung) oder ein unbekannter Verbleib – etwa Arbeitsplätze, die nicht als solche geführt werden.⁷ Diese Tabellen wurden den zehn Lageberichten entnommen, die die Einheit für Arbeitslosigkeit & Jugendhilfe („Unemployment Unit & Youthaid“) veröffentlichte.⁸ Die ersten erhältlichen Angaben stammen aus dem Juli 1998 (nach dem landesweiten Start des New Deal im April). Die Daten ab Januar 1998 (dem Beginn des New Deal in den Testgebieten) schlüsseln nur die vier New Deal-Optionen – also Beschäftigung, FTET, Freiwilligen-Bereich und ETF – auf, nicht jedoch den der Verbleibe der Teilnehmer.

Diese Statistiken müssen sorgfältig interpretiert werden, da die Gesamtzahl der Eintritte in den New Deal und das Verlassen in einen bestimmten Verbleib kumulativ aufgelistet sind, während für die einzelnen Optionen jeweils die Anzahl der Individuen in dieser Option für den jeweiligen Monat aufgelistet sind. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Netto-Zahlen, da sie den Bestand in der jeweiligen Option angeben, d.h. dass die Austritte subtrahiert und die Eintritte hinzugezählt werden.⁹

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die kumulierte Anzahl von Teilnehmern in den einzelnen Optionen, beziehungsweise ihren prozentualen Anteil für jeden Monat seit Januar 1998. Berücksichtigt man, dass der landesweite Start des New Deals im April 1998 stattfand, ist es interessant festzustellen, dass die Bestände in den einzelnen Optionen zwischen Januar und April 1998 fast gleich waren und es dann im Juni 1998 zu einem Anstieg in der Beschäftigungs-Option kam. Im September 1998 stieg der Anteil der FTET-Option von 41% auf 70%. Dies kann dadurch erklärt werden, dass im September das akademische Jahr beginnt und der New Deal daran gebunden ist. FTET-Plätze waren in Kursen erhältlich, in denen kein über das Jahr gestaffelter Eintritt möglich ist. Zu Beginn des landesweiten New Deal-Starts wählten 37% die FTET-Option, während 40% in der Beschäftigungs-Option, 12% im Freiwilligen- und 11% im Umweltbereich arbeiteten. Die Beschäftigungs-Option erreichte nie mehr ihren Höhepunkt von 40% und sank auf einen Tiefstand von 12% im September

⁷ Nicht alle Zahlen wurden im gleichen Format veröffentlicht, weswegen die Angaben für Juni 1999 aus den Leistungstabellen entnommen wurden, die von Einheit für Arbeitslosigkeit & Jugendhilfe veröffentlicht wurden. Diese Leistungstabellen waren nicht für jeden Monat erhältlich, so dass sich Schwierigkeiten beim monatlichen Vergleich ergeben.

⁸ Um eine effektive Analyse der Zahlen durchführen zu können, musste für folgende Angaben ein Mittelwert gebildet werden: November 1998 – in unsubventionierte Arbeitsplätze und andere bekannte Verbleibe; Dezember 1998 – andere bekannte Verbleibe; April 1999 – Verlassen des New Deal, unsubventionierte Arbeitsplätze, Unbekannt; Mai 1999 – Unbekannte Verbleibe; Juni 1999 – Verlassen des New Deal, in unsubventionierte Arbeitsplätze, andere bekannte Verbleibe, unbekannt Verbleibe.

⁹ Bei der Unterscheidung zwischen Bestands- und Stromgrößen muss man Vorsicht walten lassen (siehe Lancaster/ Chester 1981).

Tabelle 2: New Deal für Jugendliche

Kumulierte Zahlen:	Jul-98	Aug-98	Sep-98	Oktober-98	Nov-98	Dez-98	Jan-99	Feb-99	März-99	Apr-99	Mai-99	Jun-99	Jul-99	Aug-99	Sep-99	Oktober-99
Eintritte in den New Deal	128,000	148,100	167,400	188,300	203,100	214,300	233,200	249,200	266,300	284,300	299,400	311,670	334,500	348,900	363,100	379,500
Austritte aus dem New Deal	22,800	32,100	40,200	71,100	82,600	86,180	101,000	113,610	128,700	150,630	159,200	176,305	193,410	209,600	226,940	251,570
In nichtsubventionierte Beschäftigung	13,050	17,300	21,210	35,150	37,260	39,370	43,760	48,870	56,050	62,625	69,200	76,065	82,930	89,350	96,760	107,280
Anderer Unterstützungsmaßnahmen	2,530	3,470	4,350	7,220	10,150	11,110	13,480	15,330	17,200	19,170	20,810	22,735	24,660	26,320	27,890	30,060
Anderer bekannte Verbleibe	1,140	1,810	2,860	8,450	8,990	9,530	9,870	10,840	11,730	12,830	13,700	22,660	31,620	35,050	39,260	44,750
Unbekannt	6,470	9,510	10,110	20,260	24,000	27,430	33,940	38,570	43,720	46,342	48,964	51,586	54,210	58,850	63,040	69,480
Gesamtzahl Austritte	23,190	32,090	38,530	71,080	80,400	87,440	101,050	113,610	128,700	140,967	152,674	173,046	193,420	209,570	226,950	251,570
Anzahl in den verschiedenen Optionen (für jeden Monat)																
Jan-Mrz-98	Apr-Jun-98	Jul-98	Aug-98	Sep-98	Oktober-98	Nov-98	Dez-98	Jan-99	Feb-99	März-99	Apr-99	Jun-99	Jul-99	Aug-99	Sep-99	Oktober-99
Eingangsphase		94,800	100,600	97,600	78,800	75,800	77,900	78,000	76,000	74,600	74,600	73,400	73,000	71,900	65,500	60,000
Beschäftigungs-Option	610	1,790	1,440	1,660	9,010	10,000	10,920	9,820	10,400	10,970	11,280	11,425	11,570	11,530	11,640	11,510
FTET-Option	280	2,030	9,380	19,460	21,770	23,450	21,780	22,860	23,190	22,850	19,425	16,620	15,740	19,380	19,050	19,050
Freiwilligen-Option	70	590	1,190	4,420	5,540	6,480	6,620	6,620	7,500	7,700	7,730	7,915	8,100	7,880	7,640	7,410
Umwelt-Option	50	480	1,130	3,990	4,960	5,860	5,910	6,590	6,950	6,950	7,050	7,185	7,320	7,340	7,330	6,940
Immer noch im New Deal		4,500	5,000	13,360	36,880	42,270	46,710	44,130	47,350	48,780	48,290	45,950	43,610	42,490	45,990	44,910
KNachfolge-Phase			16,140		2,430	3,490	10,070	12,250	14,220	16,930	18,510	25,110	31,710	42,490	24,660	22,980

Abb. 1: Teilnehmerzahlen in den verschiedenen New Deal-Optionen

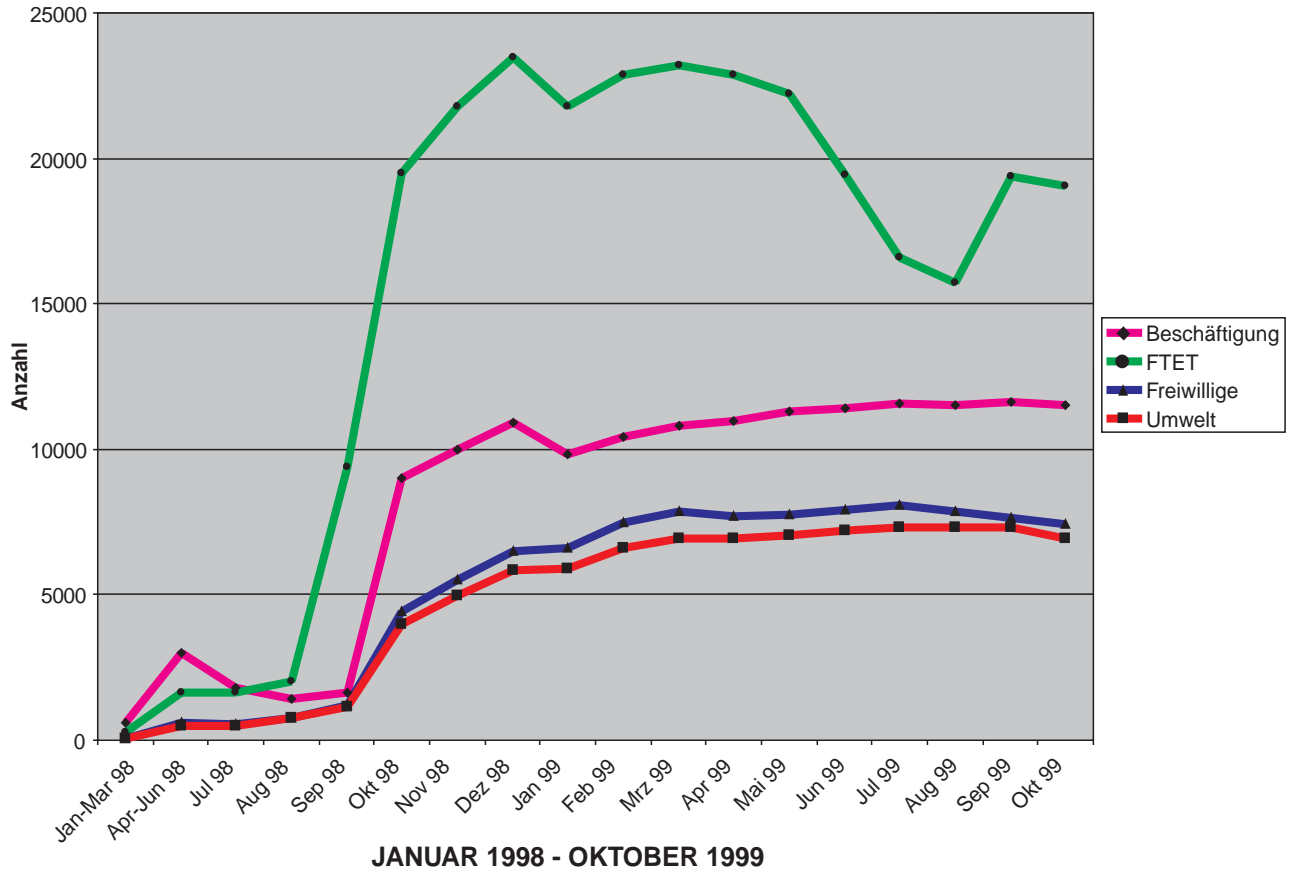


Abb. 2: Prozentualer Anteil der New Deal-Optionen

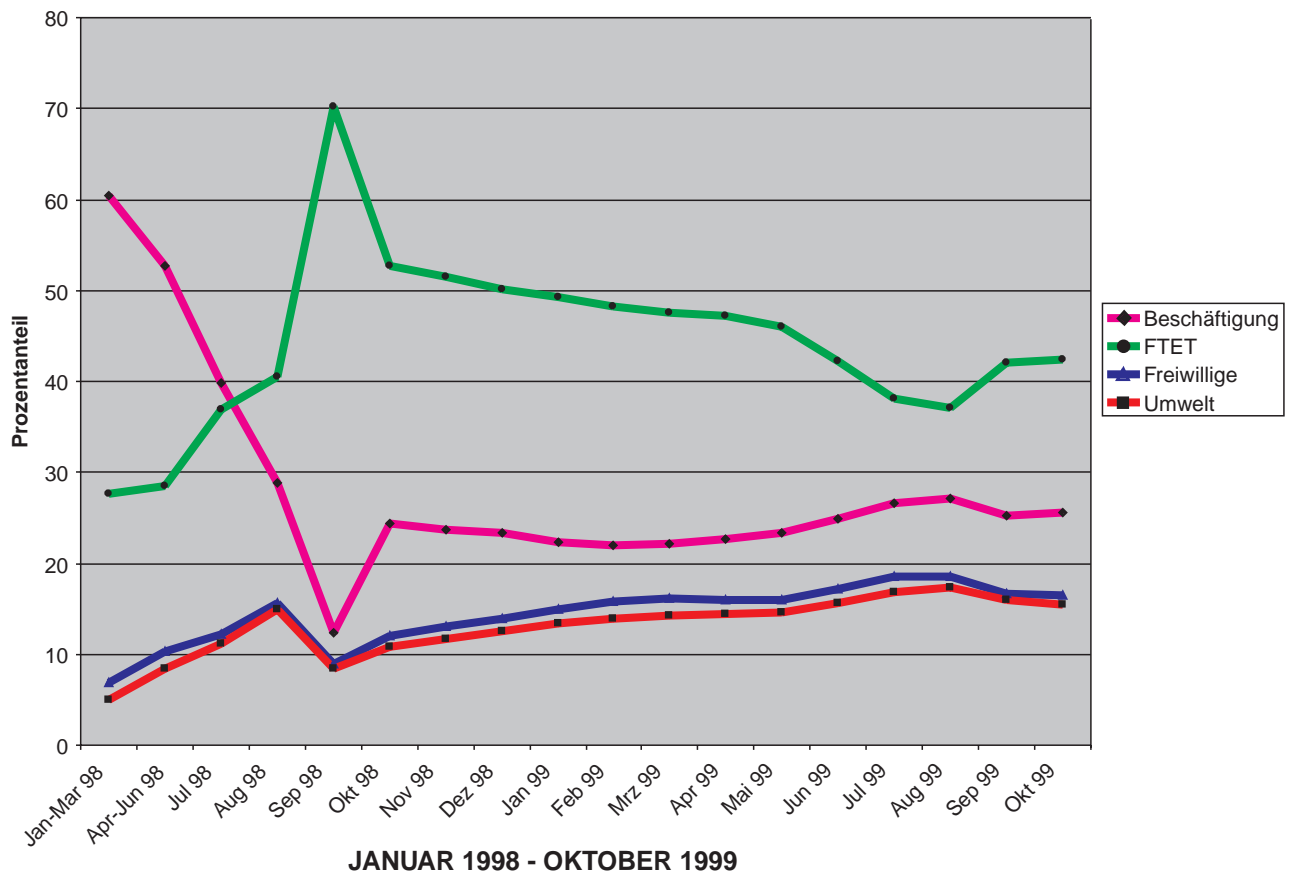


Abb. 3: Kumulierte Austrittszahlen nach Verbleiben

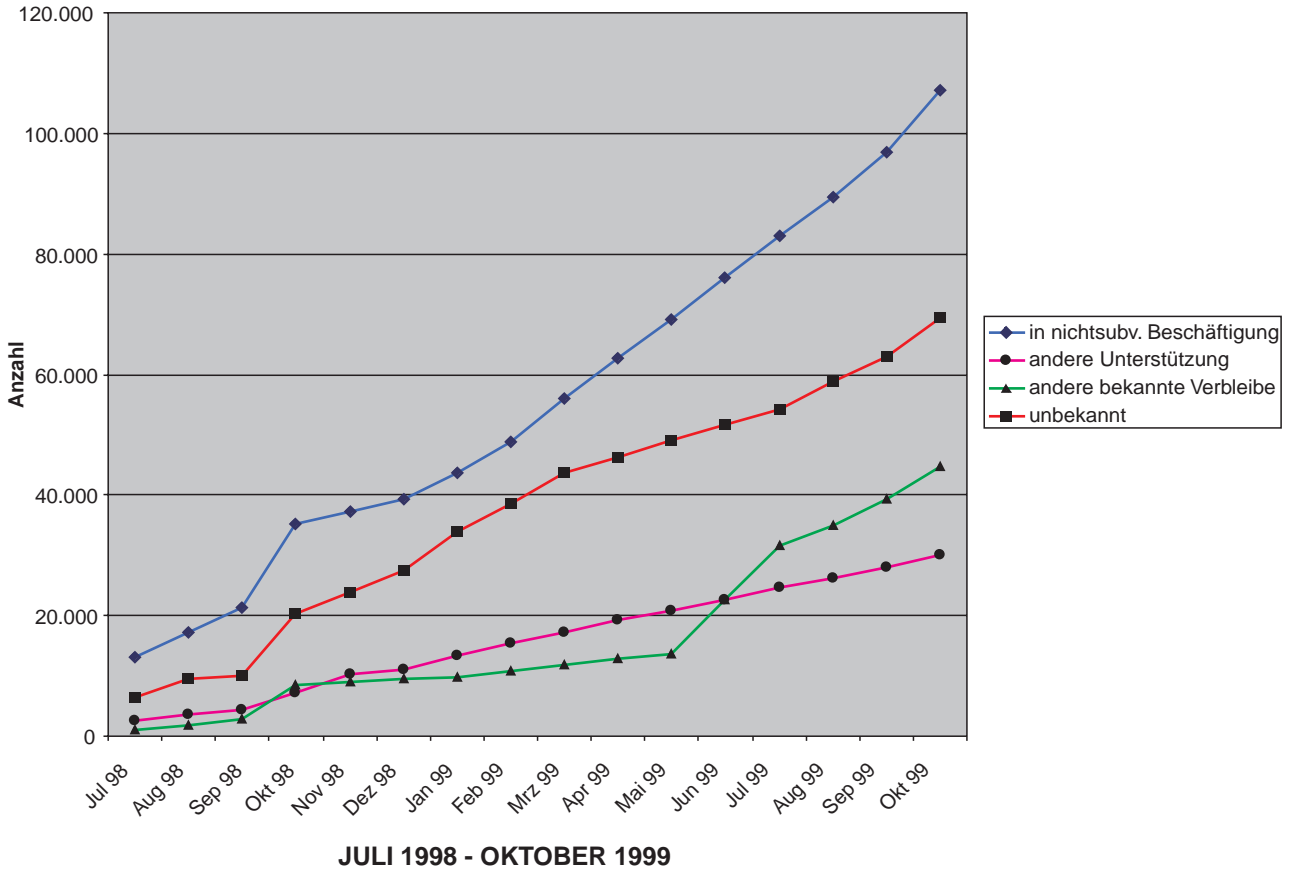


Abb. 4: Prozentuale Austrittszahlen nach Verbleiben

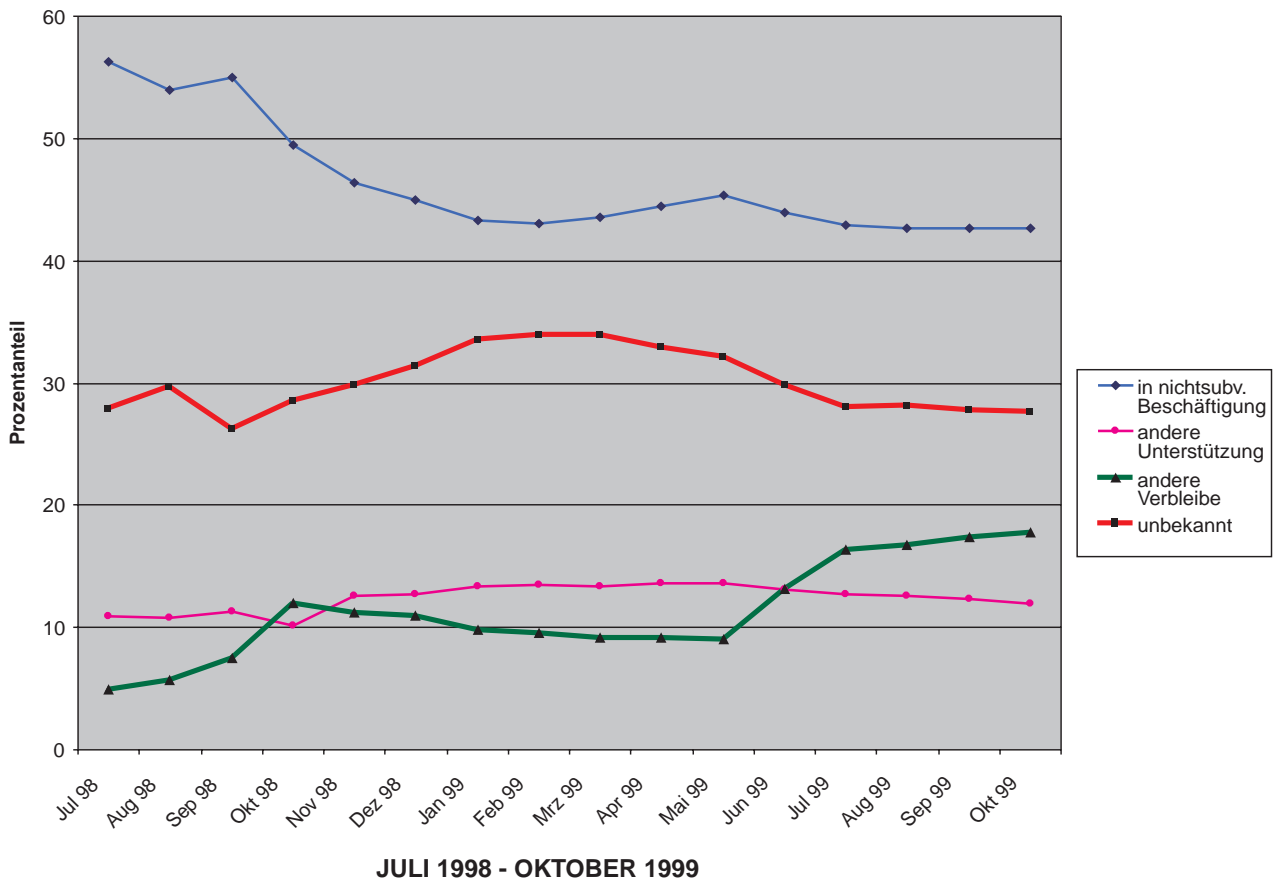
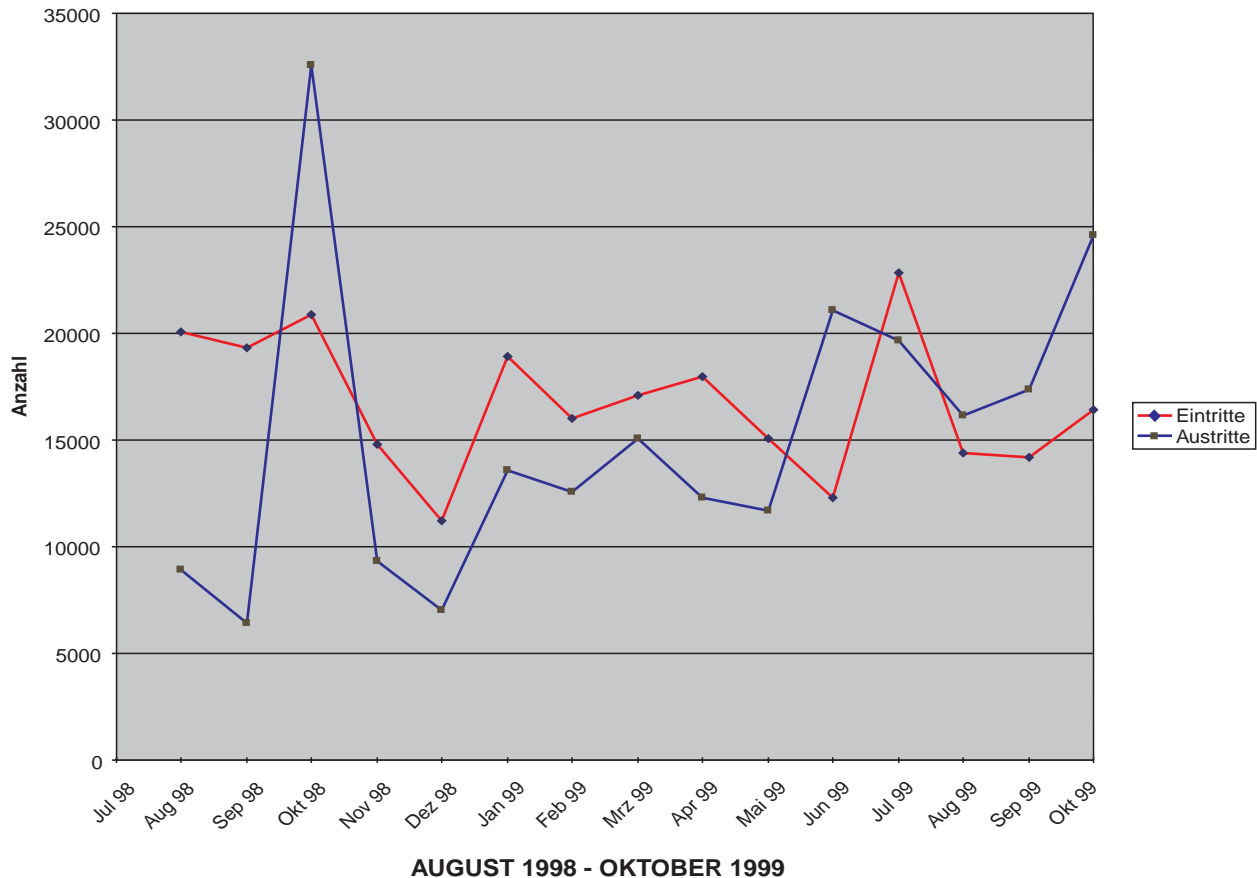


Abb. 5: Ein- und Austritte des New Deal-Programms



1998, während die FTET-Option zu diesem Zeitpunkt (wenn das Herbstsemester beginnt) ihren Höhepunkt erreichte, um sich dann im Bereich zwischen 23% und 27% seitwärts zu bewegen. Im Gegensatz dazu hielt sich die FTET-Option relativ stabil bei 45%, wobei der Tiefpunkt mit 38% im Juli 1999 erreicht wurde (wenn das akademische Jahr endet und die meisten Kurse abgeschlossen sind). Der FTET-Anteil liegt aktuell bei 42%.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die kumulierten und prozentualen Austritte aus dem New Deal in die einzelnen Verbleibe auf Monatsbasis. Im Oktober 1998 kam es zu einem Anstieg der Austritte um 14%, während die Austritte im restlichen Jahr jeweils um ca. 2% monatlich gewachsen sind. Von den Austritten im Oktober 1998 sind 49% in eine nichtsubventionierte Beschäftigung, 10% in ein anderes Unterstützungsprogramm, 12% in einen bekannten und 29% in einen unbekanntem Verbleib gewechselt. Eine Befragung der Personen, deren Verbleib unbekannt ist, legt nahe, dass sie arbeitslos wurden. Viele von ihnen wurden erneut vom System erfasst und kehrten zum New Deal zurück. Mehr als ein Viertel der Stichprobe arbeitete und ungefähr 5% befand sich in einer Aus- oder Fortbildung. Die restliche Gruppe war u.a. krank, schwanger, im Gefängnis, kümmerte sich um die Familie oder leistete freiwillige Arbeit. Die wesentliche Erkenntnis über die Personen, die den New Deal in einen unbekanntem Verbleib verlassen haben, ist, dass sie innerhalb von 13 Wochen nicht angefangen haben, JSA zu beantragen, da sie sonst vom System registriert und in den New Deal zurückgekommen wären. Wie dem auch sei, zwischen November 1998 und Oktober 1999 gab es einen stetigen Strom von Ein- und Austritten. Ausnahmen bildeten der Juni 1999, als es eine

stärkere Steigerung bei den Austritten, und der Juli 1999, als es einen stärkeren Anstieg bei den Eintritten gab. Dies kann durch saisonale Schwankungen, unter die auch die Ferienzeit und das Ende des Semesters und anderer Aus- und Fortbildungskurse fallen, bedingt sein.

Abbildung 5 zeigt auf monatlicher Basis die Anzahl der Ein- und Austritte in das New Deal-Programm seit seinem landesweiten Start im April 1998. Abgesehen von dem Anstieg der Austritte wie in Abbildung 4 beschrieben, blieb es bei einem gleichmäßigen Strom, bei dem es außer im Oktober 1998, Juni 1999, August 1999, September 1999 und Oktober 1999 immer mehr Ein- als Austritte gab.

Das Ministerium für Bildung und Arbeit behauptet, dass inzwischen 169.000 junge Leute eine Arbeitsstelle durch den New Deal gefunden haben. Die veröffentlichten Zahlen legen nahe, dass es sich bei ca. 120.000 davon um eine nichtsubventionierte Arbeitsstelle handelt. Das Versprechen der Regierung, 250.000 jungen Leute zu einer Arbeitsstelle zu verhelfen, ist damit im Begriff, erfüllt zu werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Zahlen sowohl langfristige Anstellungen beinhalten, als auch solche, die nur von kurzer Dauer waren. Von den 169.000 jungen Leuten, die durch den New Deal eine Arbeitsstelle fanden, kamen fast 43.000 innerhalb von 13 Wochen zurück, um Arbeitslosenunterstützung zu beantragen. In anderen Worten wurde mehr als ein Viertel derjenigen, die eine Arbeitsstelle bekamen, innerhalb von drei Monaten wieder arbeitslos. Dies sind die Personen, die aufs Neue durch die Drehtür von Unterstützungen und kurzfristiger Arbeit getreten sind.

6 Evaluation des New Deal

„Ich denke, dass eine Evaluation dieser Projekte tatsächlich unmöglich ist, und zwar aufgrund der Tatsache, dass es so viele andere Ereignisse in der Wirtschaft gibt, die gleichzeitig passieren und sich ebenfalls auf diesen Markt auswirken... Ich glaube, es ist auf keinen Fall einfach, eine Evaluation vorzunehmen.“ (Professor Patrick Minford, Ausschuss für Bildung und Arbeit, Achter Bericht)

Solange das Programm nicht für eine ganze Weile durchgeführt wurde, ist eine Voraussage über seine Funktionalität schwer möglich. Kritiker bemängeln, dass die vielversprechendsten Teilnehmer von den Arbeitgebern herausgepickt werden und sich selbst in die FTET-Option selektieren. Dies würde dem harten Kern der weniger Fähigen und stärker Unzufriedenen nur die Möglichkeit lassen, sich für die Umwelt- oder Freiwilligen-Option zu entscheiden. Eine solche Hierarchie der Möglichkeiten innerhalb des New Deals könnte deshalb entzweierend wirken und die Möglichkeit eines Gesamterfolgs vermindern.

Was also hat die Regierung dazu veranlasst, zu glauben, dass der New Deal erfolgreicher sein würde als seine Vorgänger TOPS, YOPS, YTS, YT und ET? Die Antwort darauf ist, dass das Programm sich leicht von seinen Vorgängern unterscheidet und nicht ohne weiteres mit ihnen verglichen werden kann. Der erste essenzielle Unterschied besteht darin, dass der New Deal sich an eine ältere Altersgruppe wendet, nämlich die 18- bis 24-Jährigen, während sich die meisten der früheren Programme an die 16- bis 19-Jährigen richteten. Der zweite Unterschied ist, dass als Zielgruppe eher die Langzeitarbeitslosen als die Schulabgänger gelten. Offensichtlich hat der rasante Anstieg der Erwerbsquote für 16- bis 19-Jährige dazu geführt, dass die Regierung sich um das Wohlergehen dieser Altersgruppe weniger Sorgen macht und daher ihre Aufmerksamkeit auf die etwas älteren Langzeitarbeitslosen richtet.

Ein dritter bedeutender Unterschied zwischen diesem Programm und einigen seiner Vorgänger liegt im wichtigen Element der verpflichtenden Teilnahme, ohne die eine Garantie für zukünftige Unterstützungsleistungen nicht mehr gegeben ist. Rechte und Verantwortungen müssen beachtet werden. Es werden Auswahlmöglichkeiten geboten und Entscheidungen müssen getroffen werden. Die Möglichkeit, nicht teilzunehmen, besteht nicht, da sämtliche Unterstützung entzogen wird, wenn sich die Personen nicht für eine der vier Optionen entscheiden, die ihnen angeboten werden.

In diesem Sinne hat das Programm eine bedeutende Ähnlichkeit mit dem „Restart“¹⁰-Programm und den „Workfare“-Programmen, die in den USA eingesetzt wurden. Es gibt Hinweise darauf, dass ein solch verpflichtendes Element in einem öffentlich finanzierten System einen Anreiz zur Teilnahme erzeugt, den ein auf freiwilliger Basis beruhendes System unmöglich bewirken könnte. Die Personen müssen zurück auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsplätze annehmen, die dort vorhanden sind. Die Gewissheit einer hohen Teilnahmequote ist jedoch noch keine Garantie dafür, dass die Ergebnisse des Programms besser sein werden als die vorangegangener Programme, bei denen die Teilnahme freiwillig war.

Kritiker des New Deal haben schnell darauf hingewiesen, dass die Arbeitslosigkeit in Großbritannien heute rapide falle und

es daher keinen Grund gebe, solch hohe Summen für dieses Programm auszugeben. Wenn es (wie im Januar 1998) nur 120.000 arbeitslose Jugendliche in der Alterszielgruppe gibt, hat dieses Argument durchaus seine Berechtigung.

Gemeinsam mit vielen anderen Programmen, die vorherige Regierungen einführten, wird auch hier geltend gemacht, dass das Programm keine „wirklichen Arbeitsplätze“ in dem Sinn erzeugt, dass diejenigen, die Stellen angeboten bekommen, auf diesen nur ältere Arbeitnehmer ersetzen, die ohne eine solche Subvention der Regierung auskommen müssen. Die Substitutionseffekte und Netto-Wohlfahrtsverluste dieser Programme sind nur schwer messbar, aber man kann nicht umhin, die hohe Anzahl von Fällen zu registrieren, bei denen die großen Einzelhandelsketten eine große Anzahl jugendlicher und Gelegenheitsarbeiter für eher gering qualifizierte Arbeiter einstellen. Es ist schwer zu beweisen, dass diese Arbeitgeber nicht einfach die Subventionen einstreichen und das System hintergehen, indem sie am Ende der gesetzlichen New Deal Periode keine festen Anstellungen anbieten. In diesem Sinne ist das Konzept „von der Wohlfahrt zur Arbeit“ nur schwer durchführbar, da es in der Praxis keine Garantie für den tatsächlichen Erhalt eines Arbeitsplatzes bietet.

Ein weiterer Unterschied des New Deal-Programms zu früheren Fortbildungsprogrammen ist die Werbekampagne, die zu seinem Beginn durchgeführt wurde. Diese umfasste Präsenz in allen Medien wie z. B. Fernsehspots mit Arbeitgebern, die das Programm unterstützen und neu eingestellten Auszubildenden, die ebenfalls an der Kampagne teilnahmen. Mit dem Slogan „As more sign up, fewer sign on“ wurde versucht, die Bevölkerung auf den allgemeinen Nutzen aufmerksam zu machen, den ein Erfolg des New Deal mit sich bringen würde. Außerdem gab es eine beträchtliche Zahl von Pressebeiträgen und Werbeaktionen lokaler Arbeitsämter, womit versucht wurde, den New Deal als etwas Besonderes darzustellen, um so die Unterstützung von möglichst vielen Leuten zu erlangen. Laut David Blunkett, Minister für Bildung und Arbeit, *„haben nur sehr wenige Leute noch keine Anzeige für den New Deal gesehen...Es funktioniert.“*

Ein letzter entscheidender Unterschied des Konzepts „von der Wohlfahrt zur Arbeit“ war das politische Klima zu Beginn des Programms. Es weist wesentliche Elemente eines „Kreuzzugsprogramms“ auf, das für jedermann zugänglich sein und eine Möglichkeit bieten sollte, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Dies spiegelt sich auch in der Rede des Finanzministers zu Beginn des New Deal-Probelaufs im Januar 1998 wider:

„Ich glaube, dies ist ein nationaler Kreuzzug... Die Regierung möchte in den kommenden Jahren Tausende beim Weg von der Wohlfahrt zur Arbeit unterstützen. Dies ist ein weiterer Schritt auf unserem langen Weg hin zu dem Ziel der Vollbeschäftigung.“

Beim nationalen Festakt zu Beginn des Programms im April 1998 betonte auch Arbeitsminister Andrew Smith:

„Um zu einem Erfolg zu werden, muss der New Deal zu einem nationalen Kreuzzug werden, der Arbeitgeber, Gewerkschaften, gesellschaftliche Gruppen und die Jugendlichen selbst vereinen muss. Indem wir zusammen arbeiten, geben wir jungen Leuten neue Hoffnung und neue Chancen.“

Zusammen mit dem Regierungswechsel nach 17 Jahren wurde das New Deal-Programm optimistisch als ein Mittel zur Überwindung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit bewertet. Zu einer Zeit tiefgreifenden politischen Wandels wur-

¹⁰ Siehe Dolton und O'Neill (1996a und 1996b).

de der New Deal als radikaler Neubeginn in der Arbeitsmarktpolitik angesehen.

7 Eine empirische Untersuchung des New Deal in den Arbeitsamtsbezirken

Die Messung der Ergebnisse des New Deal ist nicht unkompliziert. Eine Evaluation von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf individueller Ebene in einem nicht-experimentellen Zusammenhang ist mit vielen Problemen verbunden (siehe Blundell/Dias 1998) für eine Zusammenfassung). Offensichtlich kann mit individuellen Querschnittsdaten jede Person nur in einem Zustand beobachtet werden, d.h. entweder als Teilnehmer oder Nichtteilnehmer einer ALMP. Die Unmöglichkeit, das jeweilige Gegenereignis zu beobachten, wenn die Zuweisung zu den Maßnahmen nicht zufällig erfolgt, bedeutet, dass eine Evaluation auf individueller Ebene problematisch ist. Wir schlagen in diesem Beitrag eine Methode der Aggregation auf die Ebene von kleinen geografischen Einheiten vor, die den New Deal verwalten. Wir nutzen die Variation in dem Anwendungsverhältnis der vier New Deal-Optionen in diesen Arbeitsamtsbezirken, um die Grenzeffekte der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten zu erfassen. Die verwendeten Daten sind der Homepage des Ministeriums für Bildung und Arbeit entnommen, auf der die zum New Deal gehörenden Leistungstabellen veröffentlicht sind. Die Daten stammen aus den 144 Arbeitsamtsbezirken im Land und beziehen sich entweder auf die Kohorte, die den New Deal zwischen April und Juni 1998 begann, oder die Kohorte, die den New Deal zwischen Juli und September 1998 begann.

Analysen und Evaluationen von aktiver Arbeitsmarktpolitik, die auf lokalen oder regionalen Daten basieren, sind nicht neu (siehe Barnow 1992, Friedlander/ Gueron 1992, Coles/ Smith 1996 und Gregg/ Wadsworth 1996), bieten aber bestimmte Vorteile. Um genau zu sein, erlaubt uns eine solche Bewertung, einen Schätzer für die möglichen Effekte jeder Option auf die Teilnehmer zu erlangen, in dem wir die unterschiedlichen Verteilungen der Maßnahmen in den verschiedenen Arbeitsamtsbezirken auswerten. Diese Evaluationsmethode ist eine bestimmte Art von Bewertung, die einen „reinen“ lokalen durchschnittlichen Maßnahmeneffekt¹¹ (siehe Imbens/ Angrist 1996) benutzt, bei dem die Maßnahme an sich als ein Vektor von verschiedenen Möglichkeiten der unterschiedlichen Anwendungsraten der einzelnen Optionen in den verschiedenen Bezirken aufgefasst werden kann. Im Verlauf des New Deal ändert sich nicht nur die von der Regierung genehmigte finanzielle Ausstattung des Programms, sondern auch die Bedingungen auf den regionalen und landesweiten Arbeitsmärkten, so dass die Arbeitsamtsbezirke die Kapazitäten in den verschiedenen Optionen dementsprechend anpassen werden. Daher wird die Gestaltung der Maßnahmen (unterschiedliche Allokation der Mittel zu den vier Optionen) von den Arbeitsamtsbezirken angepasst, wenn die Regierung die Rahmenbedingungen des Programms ändert („New Deal enforcement“).

Es gibt eine Vielzahl von möglichen Ergebnisvariablen, um die Wirkung des New Deal auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke zu messen. Wir untersuchen nur drei davon und bewerte-

ten die statistische Aussagekraft der erhältlichen Regressoren. Die Ergebnisvariablen sind: Die Anzahl der Personen, die in eine nichtsubventionierte Arbeitsstelle eintreten, die Anzahl derjenigen, die in eine subventionierte Beschäftigung eintreten und schließlich die Anzahl derer, die innerhalb von 13 Wochen nach dem Eintritt in eine Beschäftigung nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehren. Diese drei Ergebnisvariablen beleuchten leicht unterschiedliche mögliche Erfolgsaspekte des New Deal. Die Anzahl der Austritte in eine nichtsubventionierte Beschäftigung bezieht sich auf die Arbeitsplätze, die von der regionalen Wirtschaft ohne finanzielle Beteiligung des Staates geschaffen werden. Die Anzahl der subventionierten Arbeitsstellen beinhaltet noch immer eine (Teil)Finanzierung durch den New Deal und ist somit eine weniger befriedigende Ergebnisvariable. Die letzte Ergebnisvariable betrachtet noch einmal einen anderen Aspekt, da sie die Anzahl der Personen misst, die nicht in registrierte Arbeitslosigkeit zurückkehren. Dies könnte bedeuten, dass sie den New Deal für eine (Hoch)Schulausbildung oder Berufsausbildung verlassen oder aus dem Erwerbspersonenpotenzial komplett ausscheiden.

Die Reihe an möglichen theoretischen Modellen, um das Verhalten dieser Variablen in den Arbeitsamtsbezirken zu erklären, ist begrenzt. Als Stimulus für unsere Arbeit nehmen wir die theoretische Matching-, Arbeitsplatzschaffungs- und Arbeitsplatzabbau-Literatur (siehe Mortensen/ Pissarides 1994, Davies et al. 1997) und fügen den wachsenden Einfluss der Bewertung von ALMP in dieser Art von Modell hinzu (siehe Calmfors/ Lang 1995, Bellmann/ Jackman 1996 und Richardson 1999). Die empirischen Untersuchungen in diesem Bereich haben als abhängige Variable den (Mis)Match zwischen Stellensuchenden und offenen Stellen verwendet und ihren Logarithmus auf den Logarithmus der Anzahl offener Stellen und den Logarithmus der Arbeitslosenquote regressiert. Mehrere andere Kontrollvariablen werden diesen Regressoren beigefügt, um beobachtbare Heterogenität zu berücksichtigen. Unsere drei Kandidaten für die abhängige Variable können alle als Matching-Variablen von unterschiedlicher Qualität verstanden werden. Wir passen das Modell (siehe Coles/ Smith (1996) an die während der Durchführung des New Deals von den Arbeitsamtsbezirken erhältlichen Daten an. Unser Schätzmodell ist:

$$h_{it} = \beta u_{it} + \tau v_{it} + \theta x_{it} + \delta_k D_{itk} + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

wobei alle Variablen für die Bezirke i zum Zeitpunkt t gemessen werden, und h den (Log des) Matching-Niveaus in dem Bezirk angibt. u steht für die Arbeitslosenquote, v für die Anzahl von offenen Stellen und x für die anderen beobachtbaren Eigenschaften des Arbeitsamtsbezirks. D_{itk} repräsentiert die Anwendung der verschiedenen New Deal-Optionen k im Bezirk i zum Zeitpunkt t . In dieser Schätzung beobachten wir die Ergebnisvariablen der Bezirke an zwei verschiedenen Zeitpunkten für zwei verschiedene Kohorten von New Deal-Teilnehmern. In diesem Modell sind $\beta, \tau, \theta, \delta_k$ zu schätzende Parameter. α_i steht für das Ausmaß an spezifischer unbeobachtbarer Heterogenität der einzelnen Bezirke und ε_{it} ist ein Störterm. Für beide Ausdrücke nehmen wir eine Normalverteilung mit der Varianz σ_α beziehungsweise σ_ε an.

Da wir über Panel-Daten mit vier verschiedenen Beobachtungspunkten für jeden Bezirk verfügen, können wir ein „Random-Effects“-Modell (RE) verwenden, um die unbeobachtbare Heterogenität in den Bezirken explizit zu berücksichtigen. Die Begrenzungen dieses ökonomischen Ansatzes sollten bei der folgenden Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Insbesondere könnten die Ergebnisse

¹¹ Bei diesem lokalen durchschnittlichen Maßnahmeneffekt („local average treatment effect“, LATE) wird eine Instrumentvariable gesucht, die die Teilnahme mit dem Maßnahmeneffekt für eine bestimmte Gruppe verbindet. In unserem Fall beobachten wir einen Vektor für die Art der Maßnahme für alle Teilnehmer in den Arbeitsamtsbezirken, so dass wir einen „reinen“ LATE beobachten und keine Instrumentvariable benötigen.

unseres Panel-Modells durch systematische (also nicht-zufällige) unbeobachtete Heterogenität der Arbeitsamtbezirke beeinflusst sein. Dies könnte ebenso die unbeobachtbaren Eigenschaften der Teilnehmer in den verschiedenen Bezirken betreffen. Die mögliche Existenz solcher ausgelassenen Faktoren könnte die Ergebnisse verzerren. Es wurde jeder Versuch unternommen, um die Art und Weise zu kontrollieren, in der die Arbeitsamtbezirke variieren. Insbesondere wurden das Erziehungsniveau, die soziale Zusammensetzung, die lokale Finanzsituation, demografische Bedingungen und lokale wirtschaftliche Bedingungen bei der Instrumentalisierung der endogenen Variablen berücksichtigt.

Die Ergebnisse der RE-Instrumentvariablen-Regression sind in Tabelle 3 enthalten. Diese Ergebnisse sind IV-Schätzer, weil die Größe der New Deal-Kohorte und die Pro-Kopf-Ausgaben als endogen behandelt werden müssen. Daher werden sie durch eine Reihe anderer exogener Merkmale der Arbeitsamtbezirke instrumentalisiert.¹² Die Statistiken für diese Regressionen rechtfertigen die RE-Spezifizierung im dem Sinne, dass der ρ -Koeffizient, der für den durch die unbeobachtbare Heterogenität verursachten Anteil der Varianz in der abhängigen Variable steht, signifikant ist. In jeder Gleichung rechtfertigt das Gesamt-R² das RE-Modell gegenüber den einfacheren Alternativen. Diese Ergebnisse spiegeln ein sehr unterschiedliches Bild der New Deal-Effekte wider, je nachdem welche abhängige Variable verwendet wird.

Für die Anzahl der Austritte in nichtsubventionierte Arbeitsstellen oder die Anzahl derjenigen, die nach 13 Wochen nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehren, sind die Ergebnisse, die in der ersten und dritten Spalte der Tabelle 3 zu finden sind, sehr ähnlich. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass es einen „size of unemployed pool“-Effekt gibt, d.h. dass die Anzahl der Arbeitslosen in einem Bezirk in einem positiven Zusammenhang mit der Ergebnisvariable steht. Dieses Ergebnis findet sich bei allen Ergebnisvariablen und repräsentiert schlicht den Größeneffekt, der daraus resultiert, dass größere (hinsichtlich der Austritte aus dem New Deal) Arbeitsamtbezirke eine potenziell höhere Zahl an Vermittlungen vorweisen. Darüber hinaus finden wir, dass sowohl der relative Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit als auch der von Jugendarbeitslosigkeit, das Angebot an nichtsubventionierten Arbeitsstellen und solchen, die mindestens 13 Wochen andauern, in den Bezirken negativ beeinflusst. Dieses Ergebnis ist einleuchtend, wenn man bedenkt, dass je höher das Niveau an Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit ist, desto niedriger das Niveau an angebotenen langfristigen Stellen sein wird.

Zusätzlich hängt der Durchschnittsbetrag, den die Regierung für jeden Bezirk aufwendet, positiv mit der Ergebnisvariable zusammen. Dies deutet darauf hin, dass es keine Skaleneffekte bei der Bereitstellung von New Deal-Plätzen gibt. Je höher die Pro-Kopf-Ausgaben für das Programm sind, desto größer ist die Anzahl von geschaffenen (nichtsubventionierten) Arbeitsplätzen im privaten Bereich. Damit gibt es keine Hinweise darauf, dass staatliche Ausgaben private Ausgaben zur Schaffung von Arbeitsstellen verdrängen („crowding-out“).

Das Niveau von nichtsubventionierten Arbeitsplätzen wird durch regionale Nachfragefaktoren stark beeinflusst: Je höher

Tabelle 3: Ergebnisgleichungen der verschiedenen Variablen

	Log(Austritte in nicht-subventionierte Beschäftigung)	Log(Austritte in subventionierte Beschäftigung)	Log(Anzahl von Personen, die nach 13 Wochen nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehrten)
Log(New Deal-Kohortengröße)	.6531** (.1572)	.2968 (.1562)	.6438** (.1523)
Log(Kosten pro Einheit)	3.4174** (.4799)	.7787* (.4574)	3.3254** (.4666)
% Langzeitarbeitslose	-.0724** (.0106)	-.0128 (.0105)	-.0719** (.01032)
% arbeitslose Jugendliche	-.0700** (.0169)	.0254 (.0186)	-.0790** (.0163)
% ethnische Minderheit	-.0063** (.0015)	-.0073** (.0018)	-.0064** (.0015)
% Männer	-.0163** (.0040)	-.0061 (.0061)	-.0104** (.0045)
% Behinderte	.0097** (.0039)	.0160** (.0061)	.0119** (.0039)
% Beschäftigungs-Option	.0237** (.0040)	.1181** (.0066)	.0344** (.0043)
% Freiwilligen-Option	.0013 (.0058)	.0117 (.0076)	-.0023 (.0057)
% FTET-Option	.0051 (.0032)	.0034 (.0047)	.0029 (.0033)
Gespannte Arbeitsmarktsituation	.2690** (.1008)	-.0547 (.0899)	.2199** (.0977)
Log (Durchschnittseinkommen)	1.3259** (.5144)	-.3626 (.4676)	1.0683** (.5004)
Log (offene Stellen im Bezirk)	-.0219 (.0667)	-.1051 (.0734)	-.0868 (.0643)
Log (Arbeitslosigkeit im Bezirk)	.6827** (.0983)	.9462** (.0925)	.7127** (.0955)
London	-.5026* (.2880)	.2632 (.2816)	-.2381 (.2792)
Testgebiete	-.7982** (.1583)	-.1781 (.1390)	-.7608** (.1537)
Konstante	-33.3695** (4.9697)	-10.5861** (4.7310)	-31.3364** (4.841)
R ² -Within	0.5793	0.5094	0.5807
R ² -Between	0.8808	0.9016	0.8742
R ² -Gesamt	0.8447	0.8296	0.8267
σ_α	.2006	.26562	.9904
σ_ϵ	.1143	.2931	.1123
ρ	.7549	.4509	.7583
Anzahl Beobachtungen	456	456	456

das regionale Einkommen, desto größer ist die Anzahl an bereitgestellten nichtsubventionierten Arbeitsplätzen. Wenn der Arbeitsmarkt darüber hinaus angespannt ist, gibt es genug selbsttragende Nachfrage, um die Anzahl nichtsubventionierter Stellen zu erhöhen.¹³ Die gute Nachricht für Politiker, die

¹² Für Details der Instrumentalisierung siehe Dolton (2000).

¹³ Die Variable „angespannter Arbeitsmarkt“ haben wir der Regierungs-Homepage entnommen. Diese Maßzahl ist weiter gefasst als die Arbeitslosenquote, da sie auch den städtischen oder ländlichen Charakter sowie die demographische Struktur der Arbeitsamtbezirke erfasst.

den New Deal befürworten, ist die signifikant positive Beziehung zwischen neu geschaffenen nichtsubventionierten Arbeitsplätzen und dem relativen Anteil der Beschäftigungs-Option. Die Koeffizienten für die anderen Optionen sind jedoch statistisch nicht signifikant, was darauf hindeutet, dass einzig die Größe der Beschäftigungs-Option einen Einfluss auf das Angebot an nichtsubventionierten Arbeitsplätzen ausübt. Die erste Spalte in Tabelle 3 zeigt auch, dass ein höherer Anteil an Männern und ein niedrigerer Anteil an Behinderten Empfänger von nichtsubventionierten Arbeitsplätzen ist.

Die zweite Spalte in Tabelle 3 zeigt die Regressionskoeffizienten für die Anzahl von New Deal-Austritten in subventionierte Beschäftigung. Dieser Austritt unterscheidet sich eindeutig von einem Austritt in eine nichtsubventionierte Beschäftigung, da der Arbeitgeber nicht die vollen Kosten der Anstellung trägt und die Wahrscheinlichkeit, dass die Beschäftigung von langer Dauer ist, niedriger ist. Die Anzahl dieser Austritte ist hoch korreliert mit der Anzahl derjenigen, die die Beschäftigungs-Option gewählt haben, was verständlich ist, da dies mit einer Unterbringung im Rahmen des New Deals übereinstimmt, die durch einen Lohnzuschuss verlängert wird. Der Koeffizient für den Anteil Behinderter drückt aus, dass eine höhere Beanspruchung von Arbeitsplatz-Zuschüssen mit einem höheren Anteil von registrierten behinderten Beschäftigten einhergeht. Dies kann dadurch bedingt sein, dass der Zuschuss das Risiko der Arbeitgeber reduziert, eine behinderte Person auf einem temporären Arbeitsplatz einmal zu testen. Es stellt auch einen günstigen Weg für Arbeitgeber da, Gleichberechtigungsgesetze in Bezug auf die Quoten von behinderten Angestellten zu erfüllen. Im Gegensatz dazu ist die Anzahl von New Deal-Teilnehmern, die einer ethnischen Minderheit angehören, negativ mit der Anzahl angebotener subventionierter Arbeitsplätze korreliert. Dies könnte zum einen durch diskriminierende Praktiken von Anbietern subventionierter Arbeitsplätze bedingt sein oder darauf hinweisen, dass Angehörige ethnischer Minderheiten nicht bereit sind, solche Stellenangebote anzunehmen. Es ist unmöglich, zwischen diesen beiden konkurrierenden Erklärungsansätzen zu unterscheiden.

Die Bedeutung unserer Regressionsergebnisse für die Politik muss im Hinblick auf die Beschränkungen der verwendeten Schätztechniken vorsichtig eingeschätzt werden. Nimmt man sie jedoch für bare Münze, sind sie eindeutig und nur ein schwacher Trost für die Befürworter des New Deal. Auf der positiven Seite sieht es zunächst so aus, als ob das Investitionsniveau der Regierung (im Sinne höherer Pro-Kopf-Ausgaben für die bereitgestellten New-Deal-Plätze) eine Rendite in Form einer höheren Anzahl bereitgestellter nichtsubventionierter oder mittel- bis langfristiger Arbeitsplätze erbringt. Auf der anderen Seite zeigt sich aber, dass es kaum Raum für Skaleneffekte bei dieser Bereitstellung gibt. Die wichtigste positive Erkenntnis ist, dass die relative Größe der Beschäftigungs-Option signifikant positiv mit der Bereitstellung von nichtsubventionierten oder mittel- bis langfristigen Arbeitsplätzen verbunden ist. Dies ist von besonderem Interesse, da es impliziert, dass der New Deal sich auf die Beschäftigungs-Option fokussieren sollte, um Jugendlichen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, und dass diese Option die einzige ist, die von Bedeutung ist. Dies sind natürlich schlechte Nachrichten, da sich die Hoffnungen, die man in die Freiwilligen- und Umwelt-Option gesetzt hatte, nicht erfüllt ha-

ben. Es scheint offensichtlich, dass Faktoren auf der Nachfrageseite sowie die Struktur der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsamtbezirken einen wesentlichen Effekt auf das potenzielle Niveau geschaffener Arbeitsplätze im Rahmen des New Deal-Programms haben. Dies spiegelt sich in der Bedeutung des Anteils von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit bei der Bestimmung der Effektivität des New Deal bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in den Bezirken wider.

8 Fazit

Der Nutzen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und die politischen Implikationen verschiedener Systeme sind nur sehr schwer exakt abzuschätzen. Erreichen Massenprogramme wie New Deal und YT mehr als eine bloße Senkung der Arbeitslosenquote und möglicherweise eine Verringerung der relativen Löhne Jugendlicher? Wenn der Staat eingreift, sollte er Aus- und Fortbildung von guter Qualität anbieten, die eine Investition in das Humankapital unserer Jugendlichen darstellt. Während eines Großteils der Debatte über die Bedeutung der staatlichen Aus- und Fortbildungsprogramme wurde der Schwerpunkt immer auf die Bewertung der Effekte gelegt, den die Einführung von staatlichen Fortbildungsprogrammen auf die Reaktion der Angebotsseite ausübte. Die makroökonomische Nachfragesituation, die die Wirkung jeglicher Aus- und Fortbildungsmaßnahmen beeinflussen kann, wurde mit keinem Wort erwähnt. Diese makroökonomischen Bedingungen werden jedoch die Aussichten auf Anstellung und Einkommen der New Deal Teilnehmer dramatisch beeinflussen, wenn sie versuchen, in den Arbeitsmarkt einzutreten.

Ungeachtet der wirtschaftlichen Argumente müssen wir allerdings bedenken, dass eine der Hauptmotivationen für die Einführung einer nationalen Aus- und Fortbildungsmaßnahme vermutlich politisch bedingt ist.¹⁴ Die „get tough“-Politik, in welcher der fortgesetzte Erhalt der Arbeitslosenunterstützung von der Teilnahme am New Deal abhängt, könnte Wechselwähler an die eigene Partei binden. Der politische Nutzen könnte auch darin liegen, Jugendlichen zunächst aus der Arbeitslosigkeit zu helfen, mit der zusätzlichen Aussicht auf Erfolg der Aus- und Fortbildung, wodurch ein zukünftiger Arbeitsplatz gesichert würde.

Unsere (begrenzte) Einsicht in die erhältlichen aggregierten Monatsdaten von Ein- und Austritten in das New Deal-Programm erlaubt einen Einblick in das komplexe Muster der Wahl zwischen den verschiedenen Optionen und den Verbleib der den New Deal verlassenden Teilnehmer. Allein die präsentierten Zahlen des New Deal-Programms weisen schon auf die Komplexität jeder versuchten Evaluation hin.

Der letzte Teil des Beitrags analysierte den Matching-Prozess im New Deal auf der Ebene von Arbeitsamtbezirken. Diese Analyse bestätigte die Bedeutung der Nachfrageseite-Faktoren für die Wirkung des New Deal auf das Matching und wies auf eine nur beschränkte Bedeutung der relativen Größe der Beschäftigungs-Option hin.

Literaturverzeichnis

Barnow, B. (1992): The effects of performance standards on state and local programs, Chapter 8. In: Manski, C./ Garfinkel, I. (eds): Evaluating Welfare and Training Programs. Cambridge: Harvard University Press.

Bellman, L./ Jackman, J. (1996): Aggregate impact analysis, Chapter 5. In: Schmid, G./ O'Reilly, J./ Schomann, K. (eds), Internatio-

¹⁴ Die Geschichte des politischen Charakters von ALMP ist lang. Siehe King (1995) für eine vergleichende Übersicht für Großbritannien und die USA.

- nal Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar.
- Blundell, R./ Dias, M. (1998): Evaluation methods for non-experimental data. Institute of Fiscal Studies: mimeo.
- Calmfors, L./ Lang, H. (1995): Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model. In: *Economic Journal*, vol.105, pp.601-19.
- Coles, M./ Smith, E. (1996): Cross-section estimation of the matching function: Evidence from England and Wales. In: *Economica*, vol.63, pp.589-97.
- Danish Ministry of Labour (1993): Measuring Labour Market Measures: Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives. Ministry of Labour, Denmark.
- Davies, S./ Haltiwanger, J./ Schub, S. (1997): Job Creation and Job Destruction. Cambridge: MIT Press.
- Dolton, P. (2000): Does New Deal Match Up? University of Newcastle: mimeo.
- Dolton, P./ O'Neill, D. (1996a): Unemployment duration and the Restart effect: Some experimental evidence. In: *Economic Journal*, vol.106, pp.387-400.
- Dolton, P./ O'Neill, D. (1996b): The Restart effect and the return to full time stable employment. In: *The Journal of the Royal Statistical Society A*, vol.159, pp.275-88.
- Dolton, P. (1993): The economics of youth training in Britain. In: *Economic Journal*, vol.103, pp.1261-78.
- Friedlander, D./ Gueron, J. (1992): Are high-cost services more effective than low-cost services? Chapter 4. In: Manski, C./ Garfinkel, I. (eds), *Evaluating Welfare and Training Programs*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gardiner, K. (1997): Bridges from Benefit to Work: A Review. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Gregg, P./ Wadsworth, J. (1996): How effective are state employment agencies? Jobcentre use and job matching in Britain. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.58, pp.443-67.
- Grubb, D. (1994): Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries', Chapter 4. In: Barrell, R. (ed), *The UK Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haskel, J./ Jackman, R. (1988): Long-term unemployment in Britain and the effects of the Community Programme. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.50, pp.379-404.
- Heckman, J./ Lalonde, R./ Smith, J. (1999): The economics and econometrics of active labour market programs. In: Ashenfelter, O./ Card, D. (eds), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4. North Holland.
- HMSO (1998): The New Deal/The New Deal Pathfinders. Eighth Report by the Education and Employment Committee, House of Commons.
- Imbens, G./ Angrist, J. (1996): The identification of local average treatment effects. In: *Econometrica*,
- King, D. (1995): *Actively Seeking Work?* Chicago: Chicago University Press.
- Lancaster, T./ Chesher, A. (1981): Stock and flow sampling. In: *Economics Letters*, vol.8, pp.63-5.
- Layard, R./ Jackman, R./ Nickell, S. (1991): *Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Mortensen, D./ Pissarides, C. (1994): Job creation and job destruction in the theory of unemployment. In: *Review of Economic Studies*, vol.61, pp.397-415.
- Richardson, J. (1999): Targeted wage subsidies and long term unemployment: Theory and policy evaluation. LSE PhD Thesis.
- Riddell, C. (1991): Evaluation of manpower training programmes: The North American experience. In: OECD, *Evaluating Labour Market and Social Programmes*.
- Zweimuller, J./ Winter-Ebmer, R. (1996): Manpower training programmes and employment stability. In: *Economica*, vol.63, pp.113-30.

Daten-Anhang

Die in diesem Beitrag verwendeten Daten der Arbeitsamtbezirke stammen von der Homepage des Ministeriums für Bildung und Arbeit „Kern-Leistungstabellen bezüglich des New Deal“ (<http://www.dfee.gov.uk/ndimprove/>). Die Daten beziehen sich auf alle 144 Arbeitsamtbezirke in England, Wales und Schottland und beginnen im Quartal vor der Einführung der New Deal-Testphase, d.h. im vierten Quartal 1997 mit $t=0$. Die nächste Beobachtungsperiode ist das erste Quartal 1998, also der Beginn der New Deal-Testphase, in unserer Terminologie $t=1$. Die Daten für das zweite Quartal beziehen sich auf die Kohorte, die in den New Deal zwischen April und Juni 1998 zum Zeitpunkt $t=2$ eintrat. Alle nachfolgenden Daten beziehen sich auf die New Deal-Eintritte in den folgenden Quartalen, so dass z.B. die Kohorte in $t=3$ zwischen Juli und September 1998 in den New Deal eingetreten ist. Die erhältlichen Kern-Leistungstabellen reichen bis $t=5$, d.h. bis zur Periode von April bis Juni 1999.

Die Homepage informiert detailliert sowohl über die Anzahl der Teilnehmer in jeder New Deal-Option, als auch über deren Abschneiden in dem Sinne, dass die Austritte in (nicht)subventionierte Beschäftigung und die Anzahl derjenigen, die nach 13 Wochen nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehrten, festgehalten sind. Darüber hinaus liefert die Homepage interessante Variablen über die Merkmale des Arbeitsamtbezirks und die New-Deal-Population in dem jeweiligen Bezirk. Im Detail sind folgende Informationen abzurufen: Der Männeranteil, der Behindertenanteil, der Anteil derjenigen, die NVQ-Stufe 2 erreichen und die Gesamtkosten pro Teilnehmer für jeden Bezirk. Darüber hinaus wird auch darüber informiert, ob das Ministerium für Bildung und Arbeit den lokalen Arbeitsmarkt als angespannt betrachtet oder nicht.

Die Daten von der Homepage des Ministeriums wurden mit NOMIS-Daten über die Arbeitslosenzahlen (nach Alter und Dauer) in jedem Bezirk angereichert. Dies erlaubt uns genaue Berechnungen der Anzahl Arbeitsloser in jedem Bezirk (ohne New Deal-Teilnehmer); des Anteils der Arbeitslosen, die zwischen 18 und 24 Jahren alt sind; des Anteils der Langzeitarbeitslosen (länger als 6 Monate arbeitslos). Unglücklicherweise ist die Anzahl offener Stellen nicht direkt für jeden Bezirk erhältlich. Die beste Annäherung sind existierende NOMIS-Daten über offene Stellen für möglichst kleine geografische Einheiten. Dies führte zu einer nahen Übereinstimmung in 114 von 144 Arbeitsamtbezirken. Viele der fehlenden Bezirke sind ländliche Gegenden in Schottland und Wales mit geringen Bevölkerungszahlen und sehr wenigen New Deal-Teilnehmern. In der aktuellen Schätzung finden sich 30 Bezirke, für die keine exakte Annäherung in den NOMIS-Daten gefunden werden konnte. Diese Bezirke sind: Channel, Ceredigion, Chatham, Croydon und Bromley, East Lancashire, Harlow, Havering Barking und Dagenham, Hereford und Worcester, Knowsley, Moray Strathsprey, North Devon, North Essex, North Lancashire, North West Wales, Powys, Ross and Cromarty, Sefton, Solihull, South Essex, Stockport, Sutton Merton und Esher, Kingston, Epsom, West Lancashire, West Lothian, West Norfolk.

Tabelle A1: Definition der Variablen

	Mittelwert (Standard- abweichung)	Definition der Variable
Anzahl nichtsubventionierter Beschäftigung	177.09 (104.96)	Anzahl von New Deal-Teilnehmern, die in eine nichtsubventionierte Beschäftigung eintreten. Aus der Kern-Leistungstabelle A.
Anzahl subventionierter Beschäftigung	27.38 (27.31)	Anzahl von New Deal-Teilnehmern, die in eine subventionierte Beschäftigung eintreten. Aus der Kern-Leistungstabelle B.
Anzahl derjenigen, die innerhalb von 13 Wochen nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehren	136.46 (104.96)	Anzahl von New Deal-Teilnehmern, die innerhalb von 13 Wochen nicht zur Arbeitslosenunterstützung zurückkehren. Aus der Kern-Leistungstabelle D.
New Deal-Kohorte	431.67 (533.12)	Anzahl der Personen die im Quartal t in die New Deal-Kohorte eingetreten sind.
Kosten pro Teilnehmer	2751.79 (837.28)	Pro-Kopf Ausgaben für einen Teilnehmer in dem jeweiligen Bezirk. Aus der Kern-Leistungstabelle C.
% Männer	72.41 (5.71)	Männeranteil in der New Deal-Kohorte. Aus der Kern-Leistungstabelle E.
% ethnische Minderheit	87.19 (17.80)	Anteil der New Deal-Kohorte, die nicht einer ethnischen Minderheit angehören. Aus der Kern-Leistungstabelle E.
% Behinderte	14.40 (5.35)	Behindertenanteil in der New Deal-Kohorte. Aus der Kern-Leistungstabelle E.
% Beschäftigungs-Option	7.69 (4.88)	Anteil der New Deal-Teilnehmer, die sich für die Beschäftigungs-Option entschieden. Berechnet aus den Kern-Leistungstabellen A und I.
% FTET-Option	16.65 (6.52)	Anteil der New Deal-Teilnehmer in der FTET-Option. Berechnet aus den Kern-Leistungstabellen A und I.
% Freiwilligen-Option	14.53 (10.44)	Anteil der New Deal-Teilnehmer in der Freiwilligen-Option. Berechnet aus den Kern-Leistungstabellen A und I.
Angespannte Arbeitsmarktsituation	0.49 (0.50)	Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der Arbeitsmarkt „angespannt“ im Sinne niedriger Arbeitslosigkeit ist. Ersichtlich aus den Kern-Leistungstabellen A, C oder E.
London	0.97	Dummy-Variable die den Wert 1 für den Bezirk Greater London annimmt, sonst 0.
Testgebiete	0.98	Dummy-Variable die den Wert 1 annimmt, wenn der Bezirk ein Testgebiet war, 0 sonst. Die Testgebiete sind: Black Country, Cornwall, Cumbria, Eastbourne und Hastings, Harlow, Lambeth, Newcastle und Gateshead und South Tyneside, Rotherham, Southern Derbyshire, Swansea, Tayside, West Wales und Wirral.
Arbeitslosigkeit im Bezirk	8660.87 (6230.57)	Die Gesamtzahl Arbeitsloser in jedem Quartal. Diese Daten wurden direkt aus den NOMIS-Daten für jedes Quartal entnommen.
Offene Stellen im Bezirk	6256.90 (9718)	Die gesamte Anzahl offener Stellen im Bezirk für jedes Quartal. Da diese Daten nicht direkt in den NOMIS-Daten enthalten sind, musste eine Annäherung verwendet werden.
% Langzeitarbeitslose	40.76 (7.55)	Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als 6 Monate arbeitslos). Diese Daten wurden aus den NOMIS-Daten für jedes Quartal entnommen.
% arbeitslose Jugendliche	25.05 (3.97)	Anteil der Arbeitslosen zwischen 18 und 24 Jahren. Diese Daten wurden aus den NOMIS-Daten für jedes Quartal entnommen.
Durchschnittseinkommen	375.53 (59.72)	Durchschnittliches Netto-Wocheneinkommen für Vollzeit-Angestellte. Aus den regionalen Informationen (Tabellen 14.5, 15.5, und 16.5). Diese Variable variiert nicht über die Zeit.