

Wirksamkeit von ABM in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonometrischer Analysen

Reinhard Hujer
Universität Frankfurt/Main

Stephan L. Thomsen
Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung

**IAB Autorenworkshop
26./27. April 2006
Nürnberg**

Gliederung

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
2. Evaluation der Programmeffekte
3. Untersuchungen nach AFG
4. Untersuchungen nach SGB III
5. Untersuchungen nach SGB III – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns
6. Beurteilung der Wirksamkeit
7. Ausblick

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [1]

- Fester Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland seit 1969
- Bieten subventionierte Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende
- **Zielsetzung:**
 - Verbesserung der Eingliederungschancen in reguläre Beschäftigung durch:
 - Berufliche Stabilisierung
 - Qualifizierung
 - seit 2004: Erhalt oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [2]

- **Anforderungen an Arbeitsgelegenheiten:**
 1. Zusätzlichkeit
 2. Öffentliches Interesse
 3. Zweckmäßigkeit
- **Anforderungen an Teilnehmer:**
 1. Arbeitslosigkeit
 2. Erfüllung der Voraussetzungen für Entgeltersatzleistungen

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [3]

- **Förderung:**
 - Lohnkostenzuschüsse (i.d.R. 30 bis 75 Prozent, bis 2003)
 - Pauschalbeträge (seit 2002 optional/2004 verbindlich)
- **Dauer:**
 - i.d.R. ein Jahr, in Ausnahmefällen bis zu zwei bzw. drei Jahre

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Teilnehmerzahlen im Vergleich [4]

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	1998	2000	2002	2004	1998	2000	2002	2004
Zugänge in die Programme								
ABM	94.787	78.684	42.862	40.079	271.768	181.395	119.869	112.921
trad. SAM	9.047	10.657	9.692	1.504	56.995	43.555	42.665	10.822
FbW	372.011	337.880	259.166	123.952	235.959	213.654	195.533	61.089
TM	181.995	285.921	513.094	788.533	98.171	190.751	351.867	399.836
Bestände in v.H. der zivilen Erwerbsspersonen								
ABM	0,19	0,18	0,11	0,07	2,36	2,27	1,34	0,89
trad. SAM	0,03	0,03	0,03	0,01	0,74	0,73	0,66	0,38
FbW	0,62	0,66	0,62	0,38	2,35	2,18	1,92	0,86
TM	0,06	0,09	0,14	0,20	0,22	0,30	0,39	0,42

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Kosten im Vergleich [5]

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	1998	2000	2002	2003	1998	2000	2002	2003
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer (in Euro)								
ABM	1.424	1.464	1.406	1.354	1.535	1.524	1.612	1.560
trad. SAM	-	-	1.012	1.015	-	-	1.092	1.085
FbW	1.593	1.611	1.669	1.529	1.592	1.650	1.709	1.598
TM	-	553	609	504	-	618	738	606
Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit (in Mio. Euro)								
ABM	1.008	1.020	554	370	2.788	2.659	1.779	1.305
trad. SAM	-	127	116	92	-	586	588	485
FbW	3.598	4.060	3.822	3.026	2.795	2.748	2.879	1.975
TM	145	183	274	361	117	141	204	217

Quelle: ANBAAb (verschiedene Jahrgänge) und eigene Berechnungen.

2. Ermittlung der Programmeffekte [1]

- **Ziel:**

Ermittlung des kausalen Effekts der Teilnahme an einer Maßnahme (=Differenz der potenziellen Ergebnisse)

- **Problem:**

Für Berechnung wird ein unbeobachtbares Ergebnis benötigt

→ Wahl einer geeigneten Kontrollgruppe zur Approximation des Ergebnisses

2. Ermittlung der Programmeffekte [2]

- **Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme für Teilnehmer (ATT):**
 - $E(Y^1 - Y^0 | D=1) = E(Y^1 | D=1) - E(Y^0 | D=1)$
 - $E(Y^0 | D=1)$ muss durch Schätzer ersetzt werden
- **Nicht-Experimentelle Daten:**

Verwendung der Nichtteilnehmer-Gruppe kann zu Selektionsverzerrung führen

→ Auswahl der Teilnehmer in Programme erfolgt nicht zufällig

2. Ermittlung der Programmeffekte – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns [3]

- **Statisches Modell:**

beschreibt Situation, in der Programm einmalig und zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt wird

- **In Deutschland:**

Vielzahl unterschiedlicher Programme, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Arbeitslosigkeit begonnen werden können

→ **Arbeitslose sind mögliche Nichtteilnehmer, solange sie nicht in ein Programm eingetreten sind oder die Arbeitslosigkeit beendet haben**

2. Ermittlung der Programmeffekte – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns [4]

- Effekt nicht unabhängig vom Zeitpunkt der Maßnahme in der Arbeitslosigkeit
- ATT mit Berücksichtigung der Arbeitslosigkeitsdauer bis zum Programmbeginn (siehe z.B. Sianesi, 2004; Fitzenberger/Speckesser, 2005):

$$\Delta(t, \tau) = E(Y_{\tau}^1 \mid D_t = 1, U \geq t-1, D_1 = \dots = D_{t-1} = 0) \\
 - E(Y_{\tau}^0 \mid D_t = 1, U \geq t-1, D_1 = \dots = D_{t-1} = 0)$$

2. Ermittlung der Programmeffekte – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns [5]

- **Aussage des Parameters:**

Welche Wirkung hat die Teilnahme an ABM auf die Beschäftigung im Monat τ nach Programmbeginn für ein Individuum, das im Zeitpunkt t der Arbeitslosigkeit die Maßnahme begonnen hat?

- Deskriptiver Vergleich der geschätzten Programmeffekte für die einzelnen Zeitpunkte
→ **keine kausale Interpretation der Unterschiede**

3. Untersuchungen nach AFG – Datengrundlagen [1]

- **Arbeitsmarktmonitor für die neuen Länder (AMM)**
Steiner/Kraus (1995), Hübler (1997),
Kraus/Puhani/Steiner (KPS) (2000)
- **Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM-SA)**
Eichler (1997), Bergemann/Schultz (2000),
Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (BFSS)
(2000), Eichler/Lechner (2002), Bergemann (2005)
- **Unterjähriger Mikrozensus Sachsen**
Reinowski/Schultz/Wiemers (2003)

3. Untersuchungen nach AFG – Untersuchte Fragestellungen [2]

- Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung
- Effekte auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit
- Änderung der Beschäftigungsquote

- In einigen Studien: Differenzierte Betrachtung für Frauen und Männer
- Keine Berücksichtigung von Heterogenität in den Effekten aufgrund weiterer Merkmale

3. Untersuchungen nach AFG - Ergebnisse [3]

- **Studien mit AMM**

- Keine verbesserte Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung durch die Maßnahmen (KPS, 2000)
- Beschäftigungseffekte nicht robust (Hübler, 1997)
- Beurteilung der Autoren:

Wirkungen von ABM unbefriedigend!

- **Studie mit unterjährigem Mikrozensus Sachsen**

- Programme wirken negativ auf Abgang aus Arbeitslosigkeit

3. Untersuchungen nach AFG - Ergebnisse [4]

- **Studien mit AMM-SA**
 - Überwiegend negative Wirkungen von ABM für Teilnehmer
 - Ausnahmen:
 - Eichler und Lechner (2002) finden positive Effekte (reduzierte Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit)
 - Bergemann/Schultz (2000) finden positive Effekte für Frauen ca. 2 Jahre nach Programmbeginn
 - Bergemann (2005) bestätigt diese Ergebnisse nicht

4. Untersuchungen nach SGB III – Teilnehmerstichprobe Februar 2000 [1]

- **Studien**

Caliendo/Hujer/Thomsen (2003, 2004, 2005, 2006a, 2006b), Hujer/Caliendo/Thomsen (2004)

- **Datengrundlage**

Prototyp der MTG mit Informationen aus BewA und ST4

- **Ergebnisvariablen**

- Registrierte Arbeitsuche (arbeitslos/nicht arbeitslos)
- Reguläre ungeforderte Beschäftigung (BST mit Abgleich aus MTG)

4. Untersuchungen nach SGB III – Teilnehmerstichprobe Februar 2000 [2]

- **Untersuchung der Heterogenität der Effekte**
 - regionale,
 - individuelle und
 - Maßnahmenspezifische
Unterschiede
- Große Fallzahlen (> 11.000 Teilnehmer, >219.000 Nichtteilnehmer)
- Exakte Abgrenzung des Programms
- Exakte Definition der Ergebnisvariablen (Beschäftigung)

4. Untersuchungen nach SGB III – Teilnehmerstichprobe Februar 2000 [3]

Ergebnisse Arbeitsuche

- Personen bleiben länger arbeitslos und auch länger arbeitsuchend durch die Teilnahme
- **Regionale Unterschiede**
 - **Im Westen:** Männer negativ, d.h. länger arbeitslos, für Frauen kein Unterschied → aber alle Gruppen länger arbeitsuchend (mögliches Indiz für Folgemaßnahmen)
 - **Im Osten:** überwiegend negativ unabhängig vom Geschlecht

4. Untersuchungen nach SGB III – Teilnehmerstichprobe Februar 2000 [4]

Ergebnisse Beschäftigung

- Westen: Frauen nach 35 Monaten positiv, Männer keine Unterschiede
- Osten: negative Wirkungen unabhängig vom Geschlecht

Bsp. für Heterogenität

- Personen mit Vermittlungshemmnissen (langzeitarbeitslos, gesundh. Einschr.) profitieren von Maßnahmen
- Sektorale Unterschiede

5. Untersuchungen nach SGB III – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns [1]

- **Studien**

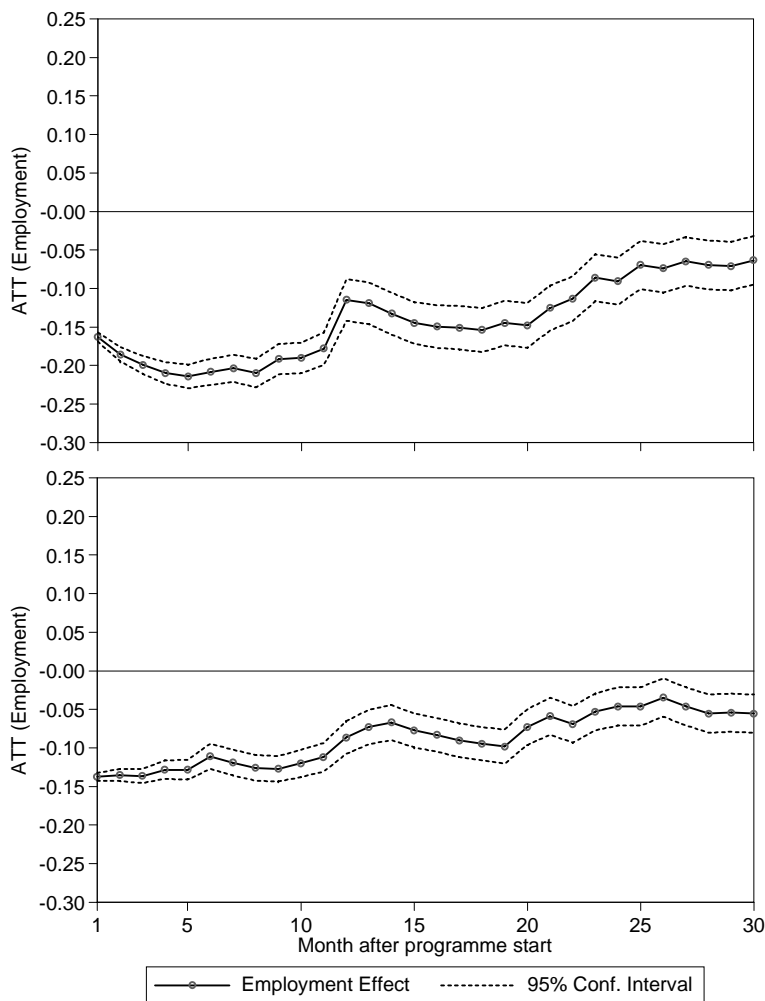
- Thomsen (2006): Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten
- Hujer/Thomsen (2006): Arbeitslosigkeitsdauer in Quartalen

- **Daten**

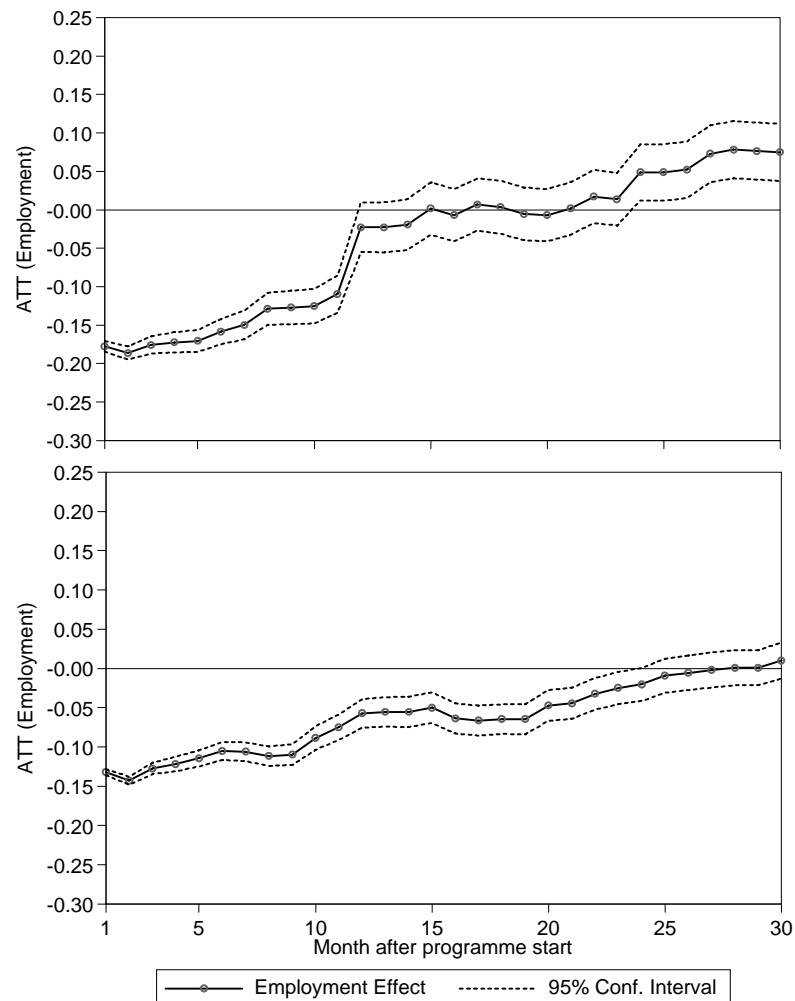
- Kombination von MTG, BewA und BSt
- Aggregation von sechs Eintritts- und Kontrollstichproben (Juli 2000 bis Mai 2001)
- >32.000 Teilnehmer, >1.000.000 „Nichtteilnehmer“

5. Verlauf der Beschäftigungseffekte für Männer (t=1. und 5. Quartal)

West

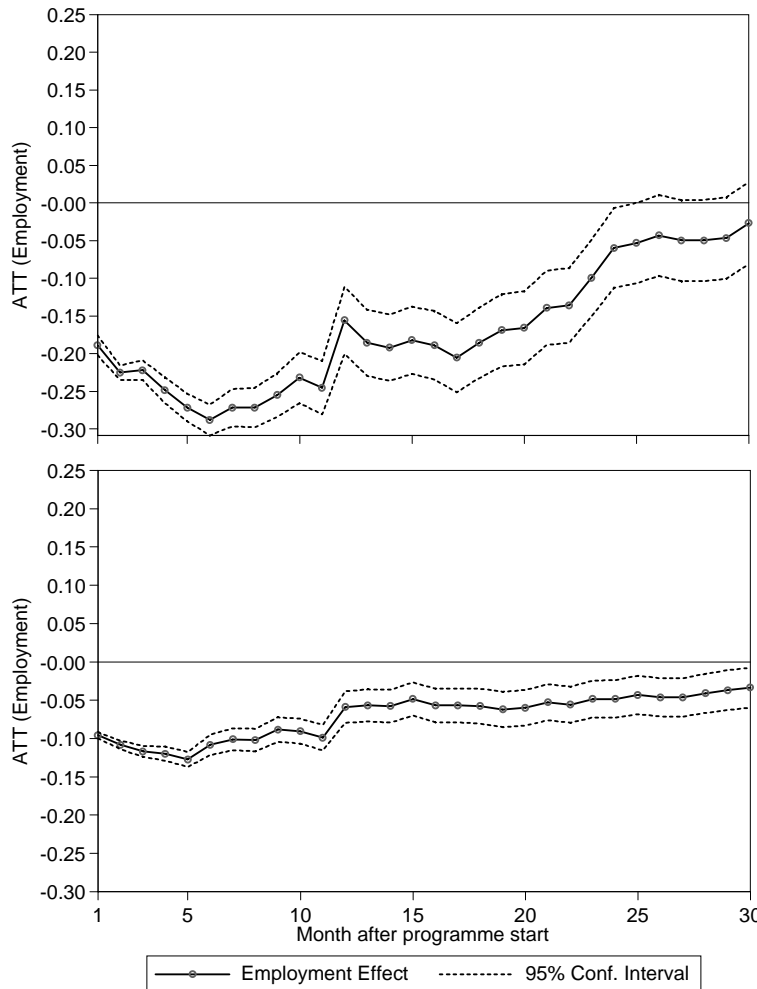


Ost

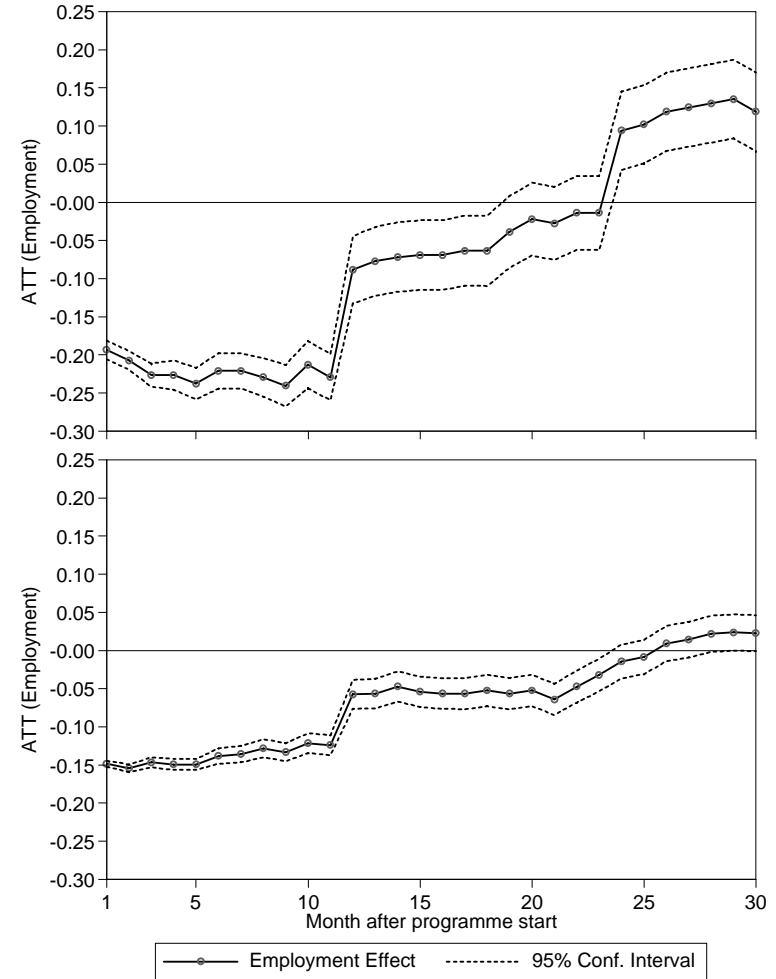


5. Verlauf der Beschäftigungseffekte für Frauen (t=1. und 5. Quartal)

West



Ost



5. Untersuchungen nach SGB III – Berücksichtigung des Maßnahmebeginns [4]

Ergebnisse

- **Westen**

- Negative Effekte bei frühem Beginn
- Positive Effekte bei Beginn nach ein bzw. zwei Jahren; aber: keine Bestätigung dieses Effekts für alle Langzeitarbeitslosen!

- **Osten**

- Deutlich negative Effekte bei frühem Beginn
- Auch bei längeren Arbeitslosigkeitsdauern keine positiven Beschäftigungswirkungen

6. Beurteilung der Wirksamkeit [1]

- Ergebnisse der Studien für ABM nach AFG zeigen unbefriedigende Wirksamkeit (→ Eingliederung in Beschäftigung)
- Generelle Ableitung einer Politikempfehlung aus diesen Ergebnissen aber schwierig, da:
 - Beschränkung auf Ostdeutschland bzw. einzelne Länder,
 - ungenaue Abgrenzung der Programme,
 - kleine Fallzahlen und
 - methodische Probleme

6. Beurteilung der Wirksamkeit [2]

- Ergebnisse der Studien nach SGB III
 - Mehrzahl der Gruppen negativ bzw. keine Veränderung gegenüber Nichtteilnahme (Kostenargument)
 - Deutliche regionale Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland
 - Westen: in der Tendenz besseres Bild der Wirksamkeit, Zielgruppenorientierung
 - Osten: Resultate zeigen Wirkungslosigkeit bzw. Verschlechterung der Situation, geringe Zielgruppenorientierung

6. Beurteilung der Wirksamkeit [3]

- Ergebnisse der Studien nach SGB III mit Berücksichtigung des Maßnahmebeginns
 - Programmeffekte unterschiedlich für verschiedene Eintrittszeitpunkte (deskriptiver Vergleich)
 - Nachteilig für Personen mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer (keine Zielgruppe)
 - Tendenziell besser für Langzeitarbeitslose, aber auch hier keine Zuweisungsempfehlung möglich (insbesondere für Ostdeutschland)

6. Beurteilung der Wirksamkeit [4]

- Studien für ABM nach AFG und SGB III kommen zu vergleichbarer Schlussfolgerung
 - **Ziel der Wiedereingliederung in ungeförderte Beschäftigung wird durch die Programme (in angemessener Zeit) nicht erreicht**
 - **Ergebnisse weisen auf geringe Zielorientierung in der Zuweisung hin**
(Fehlallokation von Arbeitssuchenden i.S.d. Zielsetzung)

6. Beurteilung der Wirksamkeit – Einschränkungen [5]

- Keine Operationalisierung/Untersuchung sekundärer Zielsetzungen, wie z.B.:
 - Verminderung psychosozialer Folgen von Arbeitslosigkeit (Verbesserung der Motivation, des Selbstwertgefühls etc.)
 - Verbesserung des sozialen Friedens
 - Brückenfunktion für Verrentung

7. Ausblick

- Ergänzung der administrativen Daten durch Befragungen zur Operationalisierung qualitativer Aspekte (z.B. Beschäftigungsfähigkeit)
- Durchführung von Makro-Analysen zur Abbildung der Entlastungseffekte
- Weiterentwicklung von Targeting/Profiling für exaktere Allokation der Teilnehmer

Backup

Studien nach AFG [1]

- Bergemann, A. (2005) „Do Job Creation Schemes Initiate Positive Dynamic Employment Effects?“, Arbeitspapier, Universität Amsterdam
- Bergemann, A., Fitzenberger, B., Schultz, B., Speckesser, S. (2000) „Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes“, *Konjunkturpolitik*, 51, S. 195-243.
- Bergemann, A., Schultz, B. (2000) „Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland“, *Wirtschaft im Wandel*, 6, S. 243-253.
- Eichler, M. (1997) „ABM in Sachsen-Anhalt: Vorläufige Ergebnisse einer Untersuchung von Beschäftigungschancen von Teilnehmern im ersten Arbeitsmarkt“, Arbeitspapier, Universität Mannheim.
- Eichler, M., Lechner, M. (2002) „An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt“, *Labour Economics*, 9, S. 143-186.
- Hübler, O. (1997) „Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216, S. 21-44.

Studien nach AFG [2]

- Kraus, F., Puhani, P., Steiner, V. (2000) „Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience“ in Polachek, S. (Hrsg.) *Research in Labour Economics*, JAI Press.
- Reinowski, E., Schultz, B., Wiemers, J. (2003) „Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe eines iterativen Matching-Algorithmus – Eine Fallstudie über langzeitarbeitslose Maßnahmeteilnehmer in Sachsen“, IWH-Diskussionspapier Nr. 173, Halle.
- Steiner, V., Kraus, F. (1995) „Haben Teilnehmer an ABM in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?“ in Bellmann, L., Steiner, V. (Hrsg.) *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*, BeitrAB, Bd. 192, S. 387-423.

Studien nach SGB III (Februar 2000-Stichprobe)

- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L. (2003) „Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden“ IAB-Werkstattbericht Nr. 2, Nürnberg
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L. (2004) „Evaluation der Eingliederungseffekte von ABM in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland“ *ZAF*, 3, S. 211-237.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L. (2005) „The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation“, IZA Discussion Paper No. 1512.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L. (2006a) „Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany“, *Applied Economics* (im Erscheinen).
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L. (2006b) „Sectoral Heterogeneity in the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 226/2, S. 139-179.
- Hujer, R., Caliendo, M., Thomsen, S.L. (2004) „New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with threefold Heterogeneity“ *Research in Economics*, 58(4), S. 257-302.

Studien nach SGB III (Berücksichtigung des Maßnahmebeginns während der Arbeitslosigkeit)

Hujer, R., Thomsen, S.L. (2006) „How Do Employment Effects of Job Creation Schemes Differ with Respect to the Foregoing Unemployment Duration?“, Arbeitspapier, Universität Frankfurt/Main.

Thomsen, S.L. (2006) *Evaluating the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany*, Dissertation, Universität Frankfurt/Main.

3. Untersuchungen nach AFG – Einschränkungen der Befragungsdaten [5]

- Kleine Fallzahlen (zwischen 195 und 1.123 TN)
- Kurzer Untersuchungszeitraum (AMM)
- Keine Abgrenzung von ABM und Produktiver Arbeitsförderung/SAM
- Regionale Beschränkung auf Ostdeutschland (AMM) bzw. die Bundesländer Sachsen-Anhalt (AMM-SA) oder Sachsen (Mikrozensus Sachsen)

6. Beurteilung der Wirksamkeit [5]

- Deutlicher Locking-in Effekt der Programme
- Ergebnisse zeigen nur für explizite Zielgruppen tendenziell bessere, aber nicht ausreichende Ergebnisse
- Interpretation von Beschäftigungseffekten muss Prolongation der Teilnahme am Arbeitsmarkt berücksichtigen