

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Günther Schmid, Hugh Mosley,
Christoph Hilbert, Holger Schütz

Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik
Erfahrungen aus einer integrierten
Wirkungs- und Implementationsstudie

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>

Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik

Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie

Günther Schmid, Hugh Mosley, Christoph Hilbert, Holger Schütz*

Die hohen Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die jährlich bis zu 50 Milliarden DM ausmachen, werden zunehmend in Frage gestellt. Die Meinungen über ihre Effektivität gehen nicht nur in der öffentlichen Debatte, sondern auch in der Wissenschaft weit auseinander. Dieser Beitrag möchte Argumente, Evidenzen, Analysen und internationale Erfahrungen für eine Klärung bieten. Zunächst wird ein Überblick zum Stand der Wirkungsforschung gegeben. Die Analyse des Kontrafaktischen – was wäre ohne Politik gewesen? – stellt das Kernstück jeder Politikevaluation dar. Der Beitrag konzentriert sich auf die noch wenigen bekannten Makrostudien, die den Einfluss der Arbeitsmarktpolitik auf regionaler oder nationaler Ebene einzuschätzen versuchen. Die verschiedenen Ansätze werden aufgeführt und deren Ergebnisse resümiert. Diese sind, wie auch bei mikroökonomischen Ansätzen, noch recht widersprüchlich und unbefriedigend.

Der Beitrag plädiert daher für Makrostudien auf mittlerer, d.h. regionaler Ebene, um die bisher gänzlich vernachlässigte Implementationsebene in die Analyse mit einbeziehen zu können. Er analysiert quantitativ den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in allen 142 Arbeitsamtsbezirken in Westdeutschland in der Zeit von 1994 bis 1997, ergänzt durch qualitative Fallstudien in drei ausgewählten Arbeitsamtsbezirken. Dabei stellt sich heraus, dass der Einsatz von Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung und Lohnsubventionen trotz zentraler Regulierung sowohl im Niveau als auch in der Mischung der Instrumente erheblich variiert, und dies selbst nach statistischer Kontrolle von Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit sowie anderer – außerhalb der Arbeitsmarktpolitik liegender – Einflussgrößen. Aktive Arbeitsämter, denen es im besonderen Maße gelingt, die Langzeitarbeitslosen zu erreichen, zeichnen sich vor allem durch Kooperation mit einer professionalisierten Trägerstruktur und durch konstruktive Einbindung der Unternehmensseite aus.

Es stellt sich die Frage, ob die festgestellte große Variation im Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied im Erfolg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit macht. In einer gepoolten multivariaten Regressionsanalyse werden folgende, zum Teil überraschenden, Effekte festgestellt: Weiterbildung reduziert das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit signifikant um einen Faktor von 0,1; eine ähnliche positive Wirkung ergibt sich auch für die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tragen dagegen nicht signifikant und nachhaltig zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit bei. Lohnsubventionen sind vor allem bei den ‚langen Langzeitarbeitslosen‘ (über zwei Jahre) wirksam. Auch die Implementation macht einen Unterschied. So weisen Arbeitsämter mit kürzeren Weiterbildungsmaßnahmen signifikant bessere Ergebnisse auf als Arbeitsämter mit längeren Maßnahmen. Bei den Lohnsubventionen ist es umgekehrt, hier scheinen Arbeitsämter mit Maßnahmen von durchschnittlich längerer Subventionsdauer erfolgreicher zu sein als Arbeitsämter mit kürzerer Subventionsdauer. International vergleichbare Studien unterstützen diese Ergebnisse in der Tendenz und ergänzen sie um wichtige Gesichtspunkte.

Gliederung

- 1 Macht Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied?
- 2 Anmerkungen zum Stand der Wirkungsforschung
- 3 Implementation und Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

- 3.1 Regionale Variationen der Arbeitsmarktpolitik
- 3.2 Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik
- 4 Bewertung der Ergebnisse im Lichte internationaler Erfahrungen
- 5 Schlussfolgerungen: Prinzipien effektiver Arbeitsmarktpolitik und Empfehlungen

* Günther Schmid ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) und Professor für ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin; Hugh Mosley ist Projektleiter, Christoph Hilbert und Holger Schütz sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung. Die Autoren danken Professor Jaap de Koning (Netherlands Economic Institute und Universität von Rotterdam) für laufende Beratung, Stefan Speckesser für die Mitarbeit bis kurz vor Projektende sowie für die Modellierung des Matching-Ansatzes, Antje Mayer und Christopher Engemann für Assistenz bei der Datenverarbeitung; sie danken insbesondere auch der Bundesanstalt für Arbeit für die Bereitstellung der Daten und drei anonymen Gutachtern für kritische Anmerkungen und Anregungen zur Überarbeitung. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Inklusive 3,8 Milliarden durch den Bund finanziert (vor allem Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber sowie Kostenerstattung für Strukturpassungsmaßnahmen) sowie etwa 600 Millionen Mark aus ESF-Mitteln; vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) H.1 (1999), eigene Berechnungen.

1 Macht Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied?

1998 gab die Bundesanstalt für Arbeit 39,3 Milliarden Mark für aktive Arbeitsmarktpolitik aus.¹ Etwa ein Drittel (13 Mrd.) davon gingen in die Förderung von Fortbildung, Umschulung und betriebliche Weiterbildung, knapp ein Fünftel (7,4 Mrd.) in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ein weiteres gutes Fünftel (8,8 Mrd.) in Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Personen. Dazu sind wachsende Ausgaben der Kommunen und Länder für zahlreiche Einzelprogramme zu rechnen, inklusive ihrer zunehmenden Förderung durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), die insgesamt noch einmal mit etwa 7 Milliarden Mark zu veranschlagen sind (5 Mrd. für die Länder und 2 Mrd. für die Kommunen).

Angesichts der andauernden Massenarbeitslosigkeit werden die Zweifel immer lauter: Was ist der Mehrwert dieser immensen Ausgaben von knapp 50 Milliarden Mark? Macht aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt einen Unterschied? Oder verschlimmert sie gar die Lage, weil sie so teuer ist, missbraucht wird oder die Eigeninitiative von Arbeitslosen, Beschäftigten und Unternehmen lähmt? In anderen Worten: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?

Der folgende Versuch einer Antwort erfolgt in vier Schritten. Erstens geben wir einen Überblick über Ansätze und Erfahrungen bisheriger Wirkungsanalysen; zweitens begründen wir unseren eigenen Ansatz einer integrierten Wirkungs- und Implementationsanalyse und stellen die wichtigsten Ergebnisse einer Studie vor; drittens bewerten wir die Ergebnisse im Lichte internationaler Erfahrungen und viertens ziehen wir Schlussfolgerungen für die weitere Reform der Arbeitsmarktpolitik.

2 Anmerkungen zum Stand der Wirkungsforschung

Wirkungsanalysen schätzen das Ergebnis der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den gesetzten Zielen und im Vergleich zum Ergebnis, das ohne die Einwirkung der Maßnahmen zustande gekommen wäre.² Die Analyse dieses Kontrafaktischen ist die eigentliche Kunst der Evaluierung. Welche Anforderungen die Wissenschaft an eine solche Analyse stellt und welche Möglichkeiten sie dazu anbietet, kann nicht Gegenstand dieses Beitrags sein.³ Wir werden uns auch nicht mit Fragen der Effizienz beschäftigen, weil die empirischen Voraussetzungen dazu nicht gegeben sind.⁴ Im Folgenden beschränken wir uns auf einen kurzen Überblick über die wichtigsten Ansätze und deren Ergebnisse bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland.

Die Mehrzahl bisheriger Wirkungsanalysen sind *Mikrostudien*. Diese untersuchen, ob Arbeitslose, die durch aktive Arbeitsmarktpolitik „behandelt“ wurden, schneller und besser wieder beschäftigt werden als solche, die nicht an einem der zahlreichen Programme beteiligt waren (Kontrollgruppe). Sie basieren hauptsächlich auf der Schätzung der Parameter von Abgangsratenmodellen, die versuchen, den Einfluss der Arbeitsmarktpolitik neben anderen Einflussfaktoren (wie persönliche Merkmale, lokale Arbeitsmarktbedingungen) auf die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus Arbeitslosigkeit zu isolieren. Voraussetzung für solche Studien sind Längsschnitt- oder besser Paneldaten, mit denen sich der Verlauf von Erwerbspersonen über längere Zeit verfolgen lässt.

Die mittlerweile in großer Zahl vorliegenden mikroökonomischen Analysen sollen an dieser Stelle nicht näher besprochen werden.⁵ Im Gegensatz dazu sind aggregierte Wirkungsana-

lysen oder *Makrostudien* weniger häufig, beginnen sich aber durchzusetzen. Sie untersuchen die Auswirkungen von Arbeitsmarktpolitik auf aggregierte Größen, also auf regionale oder nationale Leistungsindikatoren wie Löhne, Arbeitslosigkeit, offene Stellen oder Beschäftigung. Sie basieren in der Regel auf Querschnittsdaten, d.h. zu einem Zeitpunkt für alle Regionen oder Länder erhobenen Daten; liegen mehrere Zeitpunkterhebungen vor, können diese Daten gepoolt werden, so dass sich die Zahl der Beobachtungspunkte erhöht.

Der Vorteil solcher Makrostudien liegt darin begründet, dass sie die direkte oder indirekte Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten ermöglichen. Dieser auf theoretischer Ebene in verschiedenen Ansätzen aufgezeigte Weg⁶ wirft jedoch in der ökonometrischen Schätzung erhebliche Probleme auf, weil wichtige Informationen entweder nicht über einen langen Zeitraum zur Verfügung stehen oder zum Teil gar nicht erhoben werden. Man kauft sich damit den Nachteil von weniger scharfen und robusten Ergebnissen ein, der auch davon herrührt, dass Arbeitsmarktpolitik nur eine Einflussgröße unter der Vielzahl möglicher Determinanten makroökonomischer Aggregatgrößen ist. Darüber hinaus ist das Problem der Endogenität, d.h. der Tatsache, dass die Politik laufend auf die Veränderung der Problemlage reagiert, noch nicht befriedigend gelöst. Einen Beitrag zur Lösung könnten beispielsweise längere Zeitreihen ermöglichen, mit denen die Wahrscheinlichkeit einer nicht endogenen, sondern exogenen Politikvariation steigt. Eine weitere Möglichkeit ist die Wahl von abhängigen Variablen, die keine direkten politischen Zielgrößen sind, beispielsweise die Dynamik der Einstellung von Beschäftigten, also die Wahl einer sogenannten „Matching-Funktion“ (Anxo/ Carcillo/ Erhel 2000).

Eine beispielhafte Studie der direkten Modellierung von Substitutions- und Verdrängungseffekten stammt von Bellmann (1990, 1997) in Anlehnung an Haskel und Jackman (1988). Substitution findet danach statt, wenn im Zusammenhang mit einer höheren Teilnehmerzahl die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit für eine bestimmte Gruppe steigt, aber für eine andere sinkt. Ein Verdrängungseffekt entsteht, wenn Beschäftigte entlassen werden, weil die Unternehmen, die in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen qualifizierte Personen einstellen, dafür andere entlassen, was sich in höheren Zugangsraten der Arbeitslosigkeit für bestimmte Gruppen ausdrücken müsste. Aus nicht signifikanten Wirkungen höherer Teilnehmerzahlen schließlich könnte auf Mitnahmeeffekte geschlossen werden. Bellmann findet, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Abgang aus Arbeitslosigkeit für Kurzarbeitslose beschleunigen, nicht jedoch für Langzeitarbeitslose; Lohnkostensubventionen sowie Fortbildung und Umschulung haben keinen Effekt, und es gibt sogar Anzeichen, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Fortbildung und Umschulung andere Beschäftigte verdrängen.

Andere Studien schätzen den Effekt der Arbeitsmarktpolitik auf die Löhne, die ihrerseits rückwirkend das Beschäftigungsniveau bzw. die Arbeitslosigkeit beeinflussen. Hier stehen sich zwei widerstreitende Schulen gegenüber: Zum einen wird argumentiert, die Gewerkschaften oder Beschäftigten hielten sich bei ihren Lohnforderungen weniger zurück, wenn attraktive Maßnahmen für die Arbeitslosen zur Verfügung stünden. Im Endeffekt hätte das sogar eine noch höhere Arbeitslosigkeit zur Folge, wofür Calmfors und Forslund (1991) sowie Edin u.a. (1993) glauben, Belege gefunden zu haben. Dem wird entgegengehalten, dass aktive Arbeitsmarktpolitik wenn schon nicht das Niveau, dann wenigstens den relativen Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit mindern könnte. Lang-

² Eine vollständige Wirkungsanalyse berücksichtigt auch nicht intendierte Wirkungen, die positiv und negativ sein können.

³ Zu einem umfassenden Überblick vgl. Bach u.a. 1993; Schmid/ O'Reilly / Schömann 1996; Schmid et al. 1997; einen sehr guten Überblick zu mikroökonomischen Ansätzen geben Fay 1996, de Koning/ Mosley 2000 (dort vor allem das Einleitungskapitel von de Koning), Schellhaaß/ Schubert 1992; zum Stand der makroökonomischen Forschung vgl. vor allem Bellmann/ Jackman 1996a+b und Calmfors 1994, speziell für die Bundesrepublik vgl. Bellmann 1997; für die OECD-Länder Fay 1996; speziell für Ostdeutschland vgl. Brinkmann 1998, und für den mikroanalytischen Bereich diverse Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

⁴ Zur Methode und praktischen Anwendungsbeispielen vgl. Delander/ Niklasson 1996; Schmid, Schömann/ Schütz 1997, 43-62.

⁵ Vgl. zur Methodologie u.a. Heckman/ Smith (1996), sowie u.a. folgende Studien: Hübler 1994, Hujer u.a. (1999), Lechner (1998, 1999), Kraus u.a. 1997 und 1998, Prey (1998), Steiner/ Kraus 1995.

⁶ Vgl. zu einem Überblick nebst Bewertung de Koning 2000.

zeitarbeitslose sind kaum noch wettbewerbsfähig und üben daher keinen Lohndruck auf die schon Beschäftigten aus; dagegen konkurrieren Kurzarbeitslose erfolgreich mit den Beschäftigten, insbesondere dann, wenn sie vom Arbeitsamt noch ertüchtigt werden. Eine solche Konkurrenz senkt die Löhne, steigert die Beschäftigung und mindert somit auch die Arbeitslosigkeit. Auch für diese These scheint es Belege zu geben (Layard et al. 1991: 441; Pannenberg/ Schwarze 1996; Bellmann/ Jackman 1996a, b), so dass der empirische Forschungsstand hierzu als Pattsituation beschrieben werden kann.

Andere Studien versuchen nachzuweisen, dass aktive Arbeitsmarktpolitik die Beveridgekurve günstig beeinflusst, also das Missverhältnis („mismatch“) von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen reduziert. In vielen Ländern ist beobachtet worden, dass sich nach Rezessionen die Beveridgekurve nach rechts oben bewegt, das „mismatch“ sich also verschlechtert. Theoretisch wird dieses Phänomen vor allem mit „Hysteresis“ begründet (Franz 1999), also der Nachwirkung vorausgehender Einflüsse, hier vor allem die Erosion von Humankapital durch langandauernde Arbeitslosigkeit. Für die achtziger Jahre haben Bourdet und Persson (1992) der schwedischen Arbeitsmarktpolitik dahingehend positive Wirkungen bescheinigt, der französischen Arbeitsmarktpolitik dagegen nicht. Sie begründeten dieses Ergebnis damit, dass Schweden das Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht nur auf besondere Problemgruppen richtet (etwa nur auf jugendliche Arbeitslose), sondern auf alle Erwerbspersonen, die Anpassungsbedarf an den Strukturwandel des Arbeitsmarkts haben. Außerdem ermöglicht die ausgebildete Infrastruktur eine rasche und effektive Implementation der Maßnahmen. Für die Bundesrepublik konnte eine ähnliche, wenn auch etwas schwächere Evidenz für diese Hypothese gefunden werden (Schmid 1992; Schmid/ Schömann 1994: 36).

Wenige Makrostudien schätzen den Effekt der Arbeitsmarktpolitik auf bestimmte beschäftigungspolitischen Aggregatgrößen direkt. So findet die schon erwähnte Studie von Bellmann und Jackman, auf der Basis von Querschnittdaten für 18 OECD-Länder, dass höhere Ausgaben für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und für die Arbeitsvermittlung, nicht aber höhere Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostensubventionen die Langzeitarbeitslosigkeit senken. Kraft (1998) findet mit Hilfe eines simultanen Gleichungsmodells und auf der Basis von Daten für Österreich, Frankreich, Großbritannien und USA, dass die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik das Beschäftigungsniveau mindern, während Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik den erwarteten positiven Effekt bringen. In Schweden stellten Calmfors und Skedinger (1995) leicht positiv signifikante Effekte für Weiterbildungsmaßnahmen fest, aber nicht für andere Programme. Diese Studie ist deshalb bemerkenswert, weil sie die Änderung der Arbeitslosigkeit endogenisiert. Damit wird ansatzweise das Endogenitätspro-

blem gelöst. Dieses bedeutet, dass die Politik auf die Dynamik des Problemdrucks reagiert, im Erfolgsfall also die Ausgaben senkt und im Misserfolgsfall weiter steigert; wird diese Reaktion nicht berücksichtigt, können durch falsche Modellspezifikation perverse Effekte herauskommen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Wie bei den hier nicht näher dargestellten mikroökonomischen Studien sind die Ergebnisse makroökonomischer Analysen ambivalent. In der Tendenz wird auch hier der Arbeitsvermittlung die beste Wirkung zugesprochen, wobei gerade diese nur sehr selten explizit modelliert wurde. In weiterer Übereinstimmung mit mikroökonomischen Analysen stellen viele der Studien ebenfalls positive Effekte für die Weiterbildung fest; die Evidenz dafür ist jedoch insgesamt noch sehr mager und bei weitem nicht so eindeutig, weil bei aggregierten Wirkungsanalysen Substitutions- und Verdrängungseffekte interferieren. Offensichtlich ist nicht nur ein Mehr von Forschung, sondern auch eine differenziertere Herangehensweise erforderlich. Im Folgenden soll eine Möglichkeit dazu vorgestellt werden.

3 Implementation und Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Die Effektivität von Programmen hängt nicht nur von ihrer Ausgestaltung oder von ihrem Umfang ab, sondern auch von ökonomischen Rahmenbedingungen, z. B. von der Wirtschafts- und der regionalen Wirtschafts- oder Bevölkerungsstruktur. Übergänge von Arbeitslosigkeit oder auch aus einer Maßnahme heraus stehen in direktem kausalem Verhältnis zu den regional und auch überregional sich bietenden Übergangschancen, die auf lokaler Ebene nur bedingt steuerbar sind, die Erfolgsparameter von politischem Handeln aber bestimmen. Darüber hinaus spielt die Art und Weise der Implementation eine große Rolle: Wie gut werden die Betriebe und Arbeitslosen über die Programme informiert? Mit welchen Ressourcen sind die Arbeitsämter ausgestattet? Welche Anreize haben die Manager der Programme, diese auch effektiv umzusetzen? Wird mit anderen wichtigen Akteuren der Region kooperiert? Werden Informationen über die Zielerreichung schnell zurück gekoppelt?

Bei personenbezogenen Mikrostudien müssten also auch Stichproben aus anderen Bundesländern oder anderen Regionen gezogen werden, um solche Kontext- oder Implementationsbedingungen zu kontrollieren. Selbst wenn solche Stichproben (trotz ihres erheblichen Aufwandes) realisiert werden und die entsprechenden Verbleibsanalysen mit Paneldesign solche Kontextbedingungen modellieren (Mehrebenenanalyse), sind parallel dazu auch Wirkungsanalysen auf einer aggregierten Ebene notwendig. Dieses kann die Region oder die gesamte Volkswirtschaft sein. Denn nur auf diese Weise können Interaktionseffekte berücksichtigt werden, die Einzelwirkungen auf der Systemebene verstärken (Multiplikatorwirkung) oder schwächen (Mitnahme, Verdrängung oder Substitution).

Eine Variante von Makrostudien sind aggregierte Wirkungsanalysen, die gleichsam auf der Mesoebene ansetzen, nämlich auf der operativen Ebene der regionalen Arbeitsämter.⁷ Diese Studien haben den Vorteil, dass sie Unterschiede der Implementation berücksichtigen können. Das kann entweder durch direkte Einbeziehung von Implementationsvariablen in das ökonomische Modell erfolgen, wofür allerdings die Datenlage noch sehr mager ist, oder durch systematische Verknüpfungen mit qualitativen Fallstudien. Wir berichten im Folgenden über die wichtigsten Ergebnisse einer neueren Studie.⁸

⁷ Zu einer früheren Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Peters/ Schmid 1982a und 1982b; zur Methodologie Bellmann/ Jackman 1996a; für weitere Analysen nebst Überblick vgl. Bellmann 1997.

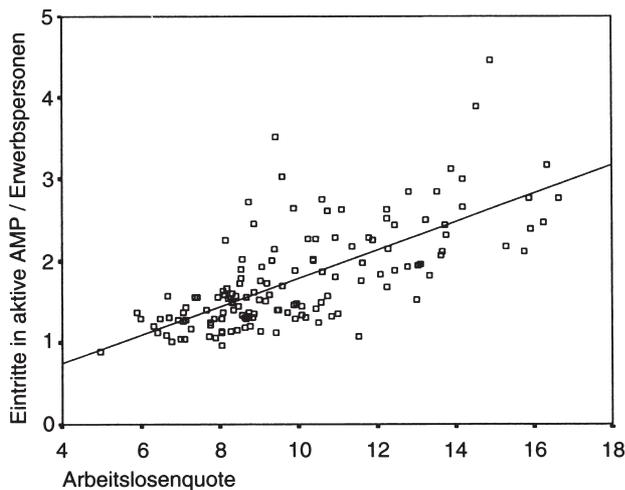
⁸ Diese Studie ist Teil des Projekts „Social Integration by Transitional Labour Markets“, koordiniert von der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum und finanziell unterstützt durch das Vierte Forschungsförderungsprogramm der Europäischen Kommission im Rahmen von TSER (Targeted Socio-Economic Research); an dem Projekt waren weitere 10 Forschungsinstitute oder Persönlichkeiten aus Irland, Großbritannien, Schweden, Niederlande, Frankreich und Spanien beteiligt. Die Ergebnisse des Projektteils, über den wir hier berichten, erscheinen in de Koning/ Mosley (eds.) 2000; weiterer Projektbearbeiter auf der Berliner Seite war Stefan Speckesser; zu den WZB-Beiträgen in diesem Band vgl. Mosley/ Schütz 2000, Schmid/ Speckesser/ Hilbert 2000.

Empirische Basis dieser Wirkungs- und Implementationsanalyse waren die 142 Arbeitsamtsbezirke im früheren Bundesgebiet in den Jahren 1994 bis 1997; die Analysen beziehen sich (wenn nicht anders vermerkt) auf die Instrumente der beruflichen Fortbildung, Umschulung oder Einarbeitung, auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und auf die wichtigsten Formen von Lohnsubventionen. Es können im Folgenden also weder die Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Reform 1998 durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) noch die besonderen Verhältnisse in den neuen Bundesländern berücksichtigt werden.⁹ Wir demonstrieren zunächst, wie unterschiedlich die Arbeitsämter trotz gleicher oder ähnlicher Problemlage agieren (3.1) und wenden uns dann der Frage zu, ob sich diese Unterschiede auch in der Effektivität der Arbeitslosigkeitbekämpfung widerspiegeln (3.2).

3.1 Regionale Variationen der Arbeitsmarktpolitik

(1) Zunächst stellt sich die Frage nach der regionalen Variation der Arbeitsmarktpolitik. Dabei fällt auf, dass trotz zentraler Regulierung und Budgetzuweisung der regionale Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik stark variiert. Die Regression von Eintritten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Arbeitslosenquote „erklärt“ nur 48 Prozent der regionalen Variation, bei beruflicher Weiterbildung sogar nur 20, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dagegen 68 Prozent (Abb. 1-3).¹⁰ Betrachtet man die durchschnittlichen Teilnehmerbestände und bezieht diese auf das Niveau der Arbeitslosigkeit, wird der Zusammenhang zwischen regionalem Aktivitätsniveau und Problemdruck sogar praktisch Null, verdeckt allerdings einen schwach negativen Zusammenhang mit

Abbildung 1: Eintritte in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)

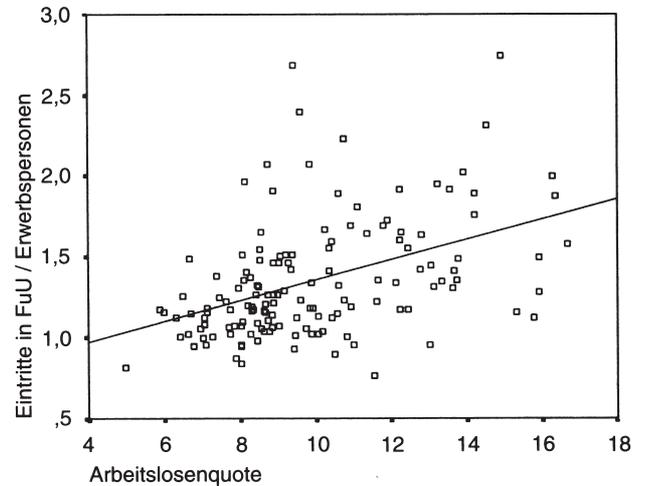


Quelle: WZB Regionaldatenbank

⁹ Eine Wiederholung dieser Analyse zu einem späteren Zeitpunkt wird vor allem deswegen von Interesse sein, weil durch die grundlegende Reform des Arbeitsförderungsrechts im Sozialgesetzbuch III (SGB III) die regionalen Handlungsspielräume für einzelne Instrumente und insbesondere durch die „Freie Förderung“ (§ 10 SGB III) erheblich erweitert wurden. Zu einer prospektiven Einschätzung der Reform durch das SGB III vgl. u.a. Rabe/Schmid 1999; zu den Besonderheiten in den neuen Bundesländern vgl. u.a. Wiedemann u.a. 1999.

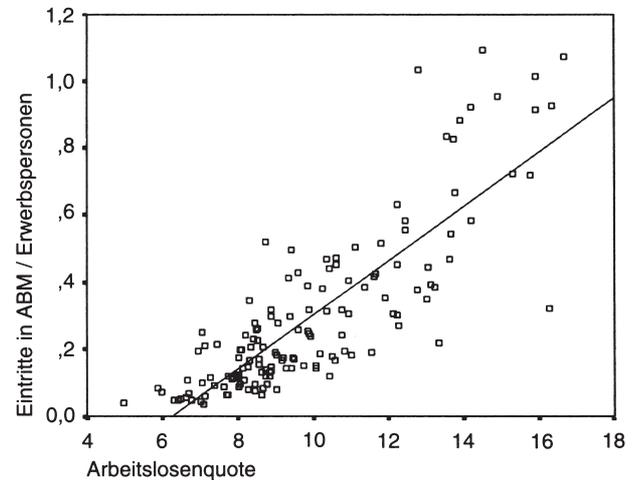
¹⁰ Damit – und mit den folgenden bivariaten Korrelationen – soll kein simpler kausaler Zusammenhang konstatiert werden; in einem multivariaten Modell wurden die Determinanten der Politikvariation ansatzweise präziser gefasst (Mosley/ Schütz 2000).

Abbildung 2: Eintritte in FuU-Maßnahmen und regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)



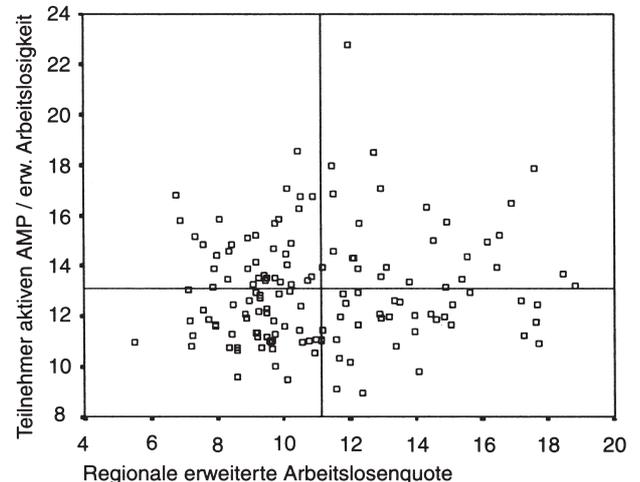
Quelle: WZB Regionaldatenbank

Abbildung 3: Eintritte in AB-Maßnahmen und regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

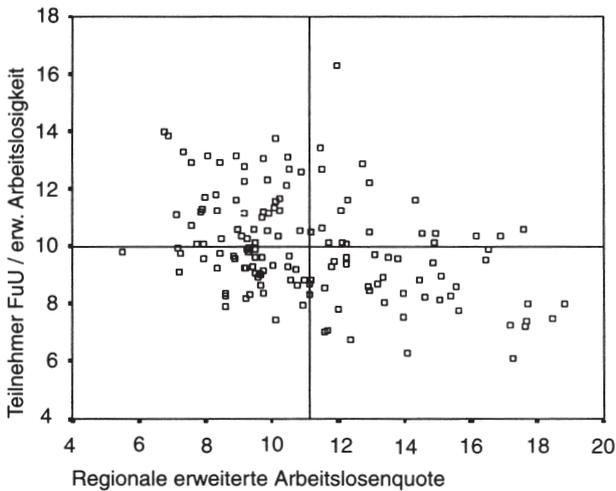
Abbildung 4: Teilnehmer an Maßnahmen (Bestände) und um die Teilnehmer erweiterte regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

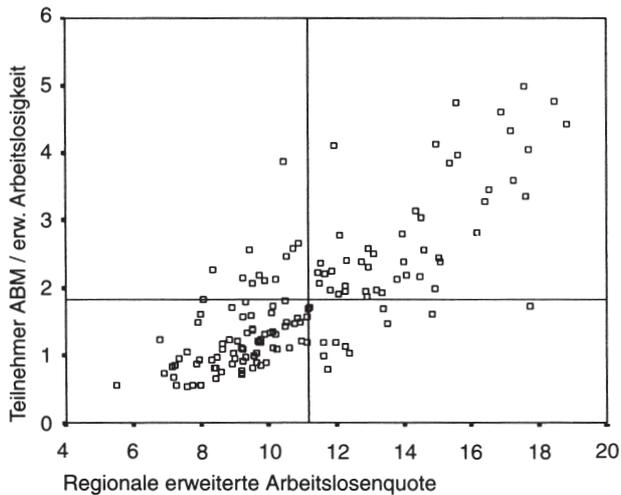
Fortbildung und Umschulung und einen positiven Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Abb. 4-6). Arbeitsämter mit hoher (um die Teilnehmer erweiterte) Arbeitslosigkeit mobilisieren tendenziell also mehr Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, aber auch tendenziell eine abnehmende Zahl von Teilnehmern in Weiterbildung. Dennoch sind die Streuungen sehr hoch. Offenbar gibt es einen großen regionalen Handlungsspielraum, der sich mit der arbeitsmarktpolitischen Reform von 1998 wohl noch erweitern wird.

Abbildung 5: Teilnehmer an FuU-Maßnahmen (Bestände) und um die Teilnehmer erweiterte regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

Abbildung 6: Teilnehmer in AB-Maßnahmen (Bestände) und um die Teilnehmer erweiterte regionale Arbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)

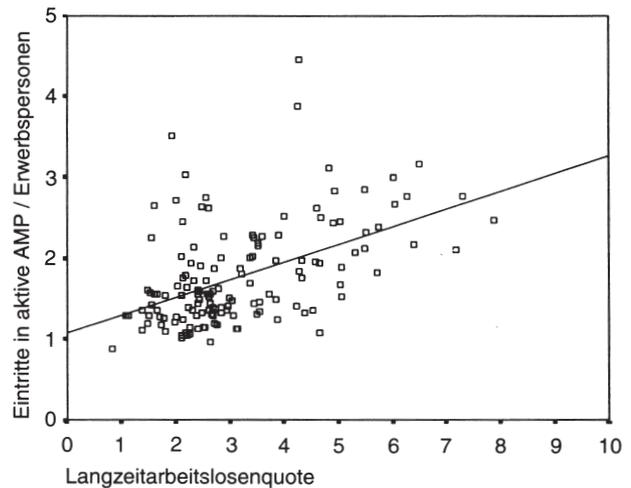


Quelle: WZB Regionaldatenbank

(2) *Ist diese regionale Variation der Arbeitsmarktpolitik problemgerecht?* Anlass zum Zweifel dazu gibt der geringe Zusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Langzeitarbeitslosigkeit. Die Regression von Eintritten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Langzeitarbeitslo-

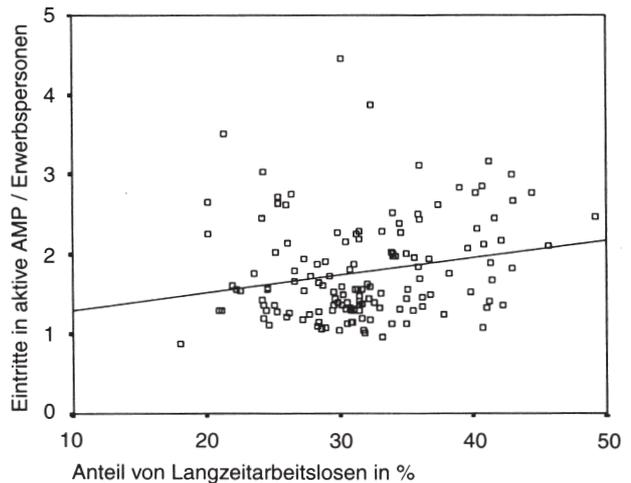
senquote „erklärt“ nur 25 Prozent der regionalen Variation (Abb. 7); es müssen also weitere bedeutende Einflussfaktoren vorhanden sein, welche die regionalen Unterschiede erklären. Zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und dem Anteil an Langzeitarbeitslosigkeit besteht praktisch sogar überhaupt kein Zusammenhang (Abb. 8).

Abbildung 7: Eintritte in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und regionale Langzeitarbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

Abbildung 8: Eintritte in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und regionaler Anteil an Langzeitarbeitslosen (Mittelwerte 1995-1997)



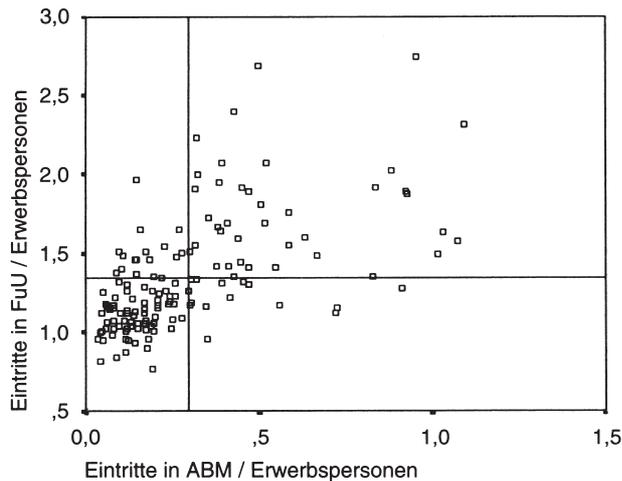
Quelle: WZB Regionaldatenbank

(3) *Gibt es einen Zielkonflikt zwischen den Maßnahmen?* Man könnte meinen, dass Arbeitsämter, die sich beispielsweise auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder auf berufliche Weiterbildung spezialisieren, kaum noch Kapazitäten oder finanzielle Mittel für andere Programme haben, dass sie also vor einem unlösbaren Zielkonflikt stehen, der einen problemadäquaten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente behindert. Diese Vermutung bestätigt sich nicht. Die Analyse zeigt vielmehr, dass es offenbar „aktivistische“ Arbeitsämter gibt und solche, die eher sparsam mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen umgehen. Wird die Zahl der Teilnehmer/innen in Maßnahmen auf die Zahl der Erwerbspersonen bezogen¹¹, finden wir einen positiven Zusammenhang zwischen berufli-

¹¹ Diese Normierung erfolgt, um das Aktivitätsniveau der Arbeitsmarktpolitik interregional vergleichbar zu machen.

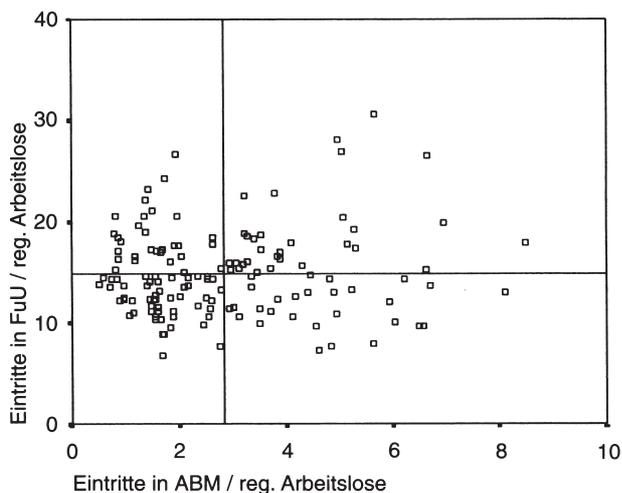
cher Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Abb. 9); werden die Teilnehmer/innen jedoch auf die registrierte Arbeitslosigkeit bezogen, gibt es keine Korrelation (Abb. 10). Das heißt, es gibt Arbeitsämter, die bei geringem Problemdruck im gesamten Portfolio arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein hohes Aktivitätsniveau aufweisen, und es gibt Arbeitsämter, die bei hohem Problemdruck im gesamten Portfolio ein geringes Aktivitätsniveau haben.

Abbildung 9: Eintritte in FuU-Maßnahmen und Eintritte in AB-Maßnahmen (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

Abbildung 10: Eintritte in FuU-Maßnahmen und Eintritte in AB-Maßnahmen als Anteile an registrierten Arbeitslosen (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

Es lassen sich also vier Typen von Arbeitsämtern unterscheiden: „Weiterbildungsspezialisten“, d.h. Arbeitsämter, die ein hohes Aktivitätsniveau in Weiterbildungsmaßnahmen haben,

¹² Die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit von Teilnehmern in Maßnahmen musste zum Teil geschätzt werden, da präzise Daten nur für die Eintritte in Weiterbildungsmaßnahmen, §97 AFG und die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose zur Verfügung standen. Die Eintritte in ABM wurden mit dem westdeutschen Teilnehmerbestand an Langzeitarbeitslosen in ABM gewichtet (1995: 63,9 %, 1996: 68,4 %, 1997: 74,6 %); für Strukturangepasstungsmaßnahmen (§242s) wurde (auf der Grundlage des Bestandes von 1997) angenommen, dass 2/3 aller Eintritte langzeitarbeitslos waren. Für § 54 AFG (Eingliederungsbeihilfen) wurde der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Bewilligungen (statt Eintritten) verwendet.

aber wenig Teilnehmer/innen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Abb. 10, linker Quadrant oben), „ABM-Spezialisten“, d.h. Arbeitsämter, die ein hohes Aktivitätsniveau bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben, aber geringe Teilnehmerzahlen in Weiterbildung (rechter Quadrant unten), daneben finden wir eine nicht unbeträchtliche Zahl von „Aktivisten“ mit hohen Teilnehmerzahlen in beiden zentralen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik (rechter Quadrant oben), aber auch etliche „Passivisten“, d.h. Arbeitsämter, die sich in jeder Hinsicht zurückhalten (linker Quadrant unten).

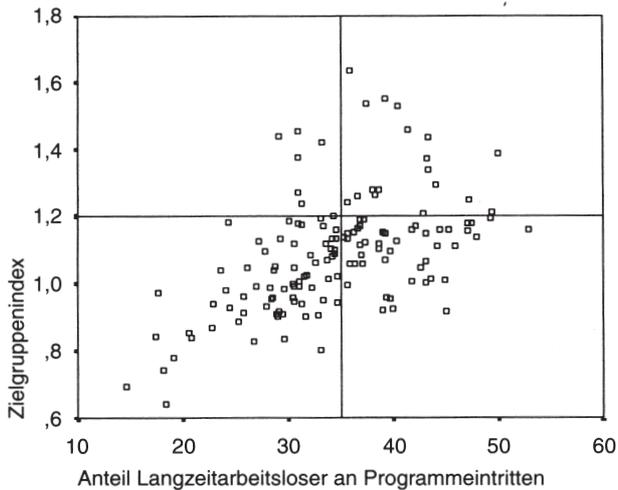
Ist die Identifikation solcher unterschiedlicher Aktivitätsmuster an sich schon interessant, stellt sich die Frage, ob dahinter möglicherweise unterschiedliche Strategien stecken, die auch unterschiedliche Effekte haben. Denn es ist nicht von vornherein ausgemacht, dass die „Aktivisten“ eine effektivere oder effizientere Arbeitsmarktpolitik betreiben als die „Passivisten“, und wir wissen auch nicht, welche Schwerpunktsetzung (Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffung) sich als vorteilhaft erweist. Es gilt nun also, qualitative Kriterien zu prüfen, zum Beispiel:

(4) Sind Langzeitarbeitslose angemessen berücksichtigt? Aus zahlreichen Studien wissen wir, dass das zentrale Problem nicht das hohe Risiko ist, arbeitslos zu werden, sondern die lange Dauer der Arbeitslosigkeit. Etwa ein Drittel des Arbeitslosenbestandes ist länger als ein Jahr arbeitslos. Diese Zahlen sind jedoch irreführend. Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit ist viel gravierender. Deutlicher wird das in der Schätzung, dass 1997 die durchschnittliche Dauer jedes Falles von Arbeitslosigkeit etwa 7,7 Monate (oder 33 Wochen) betrug. Aber auch diese Aussage ist noch unpräzise. Die Streuung um diesen Durchschnitt ist erheblich. Für die Arbeitsmarktpolitik viel aussagekräftiger ist die Beobachtung, dass ein Großteil nur kurz arbeitslos ist, ein anderer Großteil dem oben erwähnten Durchschnitt entspricht, während die übrige Minderheit extrem lange arbeitslos bleibt und damit praktisch sozial ausgeschlossen wird. In einprägsamer Differenzierung stellte Werner Karr (1999) vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung fest, dass 50 Prozent der Fälle im Durchschnitt nur 7,5 Wochen arbeitslos sind; 40 Prozent sind im Durchschnitt 34 Wochen und 10 Prozent sind 145 Wochen (also knapp drei Jahre) arbeitslos. Diese letzten 10 Prozent erleiden fast die Hälfte der gesamten gesellschaftlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, während die oben erwähnten 50 Prozent Kurzzeitarbeitslosen nur etwas mehr als 10 Prozent des Gesamtvolumens an Arbeitslosigkeit auf sich nehmen müssen.

Langzeitarbeitslose sind häufig gering qualifiziert, gesundheitlich eingeschränkt oder älter. Sie bedürfen daher besonderer Beachtung, um ihre Nachteile auszugleichen. Diese Aufmerksamkeit scheint ihnen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik auch zuzukommen. Im Durchschnitt war gut ein Drittel der Programmteilnehmer länger als ein Jahr vorher arbeitslos. Die regionale Streuung ist aber erheblich: Es gibt Arbeitsämter, in denen weniger als 20 Prozent der Programmeintritte auf Langzeitarbeitslose fallen, einige Ämter erreichen sogar die Hälfte (Abb. 11). Bezieht man Eintritte nach vorheriger Dauer der Arbeitslosigkeit auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen, so erreicht ein Großteil der Arbeitsämter einen Wert über 1. Im Durchschnitt beträgt der Zielgruppenindex 1,2 und variiert zwischen 0,6 und 1,6.¹² Das heißt in anderen Worten: In den meisten Arbeitsämtern sind die Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu ihrem Gewicht an allen Arbeitslosen überdurchschnittlich in Maßnahmen vertreten. Die aktive Arbeitsmarktpolitik erscheint so auf den ersten Blick zielgerecht. Allerdings gibt es auch nicht wenige Ar-

beitsämter, in denen die Langzeitarbeitslosen nicht angemessen in den Maßnahmen repräsentiert sind.

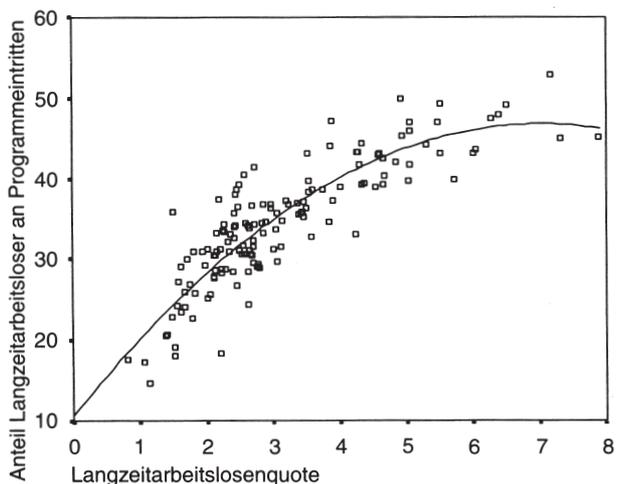
Abbildung 11: Zielgruppenanteil und Zielgruppenindex (Mittelwerte 1995-1997)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

Man sollte annehmen, dass auf Langzeitarbeitslose gezielte Maßnahmen um so häufiger sind, je höher das regionale Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit schon ist. Das trifft nur teilweise zu. Vielmehr beobachten wir einen kurvilinearen Zusammenhang: Die Zielgenauigkeit nimmt mit steigender Quote der Langzeitarbeitslosigkeit zu und fängt dann aber mit dem Durchschnittsniveau an, langsamer anzusteigen und stagniert schließlich bei einem Anteil der Langzeitarbeitslosen an Programmteilnehmern von 50 Prozent (Abb. 12). Offenbar sind die Arbeitsämter mit besonders hoher und verhärteter Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr in der Lage, dagegen erfolgreich anzukämpfen. Die theoretische Möglichkeit, dass Langzeitarbeitslose deswegen unterrepräsentiert sind, weil Arbeitslose erfolgreich an Maßnahmen teilgenommen haben, bevor sie langzeitarbeitslos wurden, ist praktisch weitgehend auszuschließen, wie im Folgenden demonstriert wird.

Abbildung 12: Zielgruppenanteil und Langzeitarbeitslosenquoten (Mittelwerte 1995-97)



Quelle: WZB Regionaldatenbank

(5) Wir haben nach den *Bestimmungsgründen* gefragt, welche die regionale Variation beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer

Instrumente erklären. Dabei stellte sich in multivariaten Analysen heraus, dass sich mehr als zwei Drittel der Variation im regionalen Aktivitätsniveau durch das Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit und durch den Anteil der Langzeitarbeitslosen erklärt. Andere regionale Strukturmerkmale wie Größe der Region oder Industriestruktur tragen nur wenig zur weiteren Erklärung bei. Abhängige Variable waren die Eintritte in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik bezogen auf die Erwerbspersonen. Weitere unabhängige Variablen, die zur Erklärung der regionalen Variation aber meist wenig beitrugen, waren die Struktur der Arbeitslosigkeit nach Alter (Jugendliche unter 20 Jahren, Ältere über 50 Jahren) und Geschlecht, der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, der Anteil der Teilzeitbeschäftigten sowie das Verhältnis offener Stellen zur Arbeitslosigkeit. Dabei geht die Langzeitarbeitslosigkeit bei Weiterbildungsmaßnahmen mit einem negativen Gewicht ein und hat, überraschend, für die Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostensubventionen keinen weiteren Erklärungseffekt. Die Resterklärung muss also in unterschiedlichen Implementationsstrategien gesucht werden.

Diese Ergebnisse können in der Weise interpretiert werden, dass Langzeitarbeitslose – über die Tatsache hinaus, dass sie keinen Arbeitsplatz finden – zusätzlich benachteiligt sind, weil sie häufiger als Kurzzeitarbeitslose keine Arbeitslosengeldleistungen mehr erhalten; langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosenhilfe brauchen oft eine Aufstockung durch die Sozialhilfe, und unter den Langzeitarbeitslosen, die gar keine Leistungen mehr beziehen, sind Frauen überrepräsentiert. Deshalb lässt sich aus diesen Ergebnissen eine gewisse Neigung der Arbeitsmarktpolitik schließen, unter den Arbeitslosen die Männer und Leistungsempfänger zu bevorzugen. Wird der Zielgruppenindikator, d.h. der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Teilnehmern als zu erklärende Größe betrachtet, stellt sich heraus, dass er zum einen – wie erwartet – mit dem Anteil an Langzeitarbeitslosen positiv korrespondiert (vgl. auch Abb. 11 und 12), zum anderen jedoch negativ mit dem Anteil an älteren Arbeitslosen. Das bedeutet, dass für diese Zielgruppe das vorhandene Instrumentenbündel aktiver Arbeitsmarktpolitik offenbar kaum geeignet ist und weniger befriedigende Maßnahmen greifen müssen (Frühverrentung).

(6) *Worin unterscheiden sich die Arbeitsämter in der Implementation, und was bedeuten diese Differenzen für die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik?* Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, haben wir mit Fallstudien in drei Arbeitsämtern nachgefasst. Alle drei Ämter wiesen bei ähnlicher Problemlage sowohl ein höheres Aktivitätsniveau als auch eine höhere Repräsentation von Langzeitarbeitslosen in ihrem Portfolio der Arbeitsmarktpolitik auf. Experteninterviews erbrachten einige Hinweise zur Gewährleistung und Verbesserung der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik. Von grundlegender Bedeutung für ein hohes Aktivitätsniveau (gemessen in Teilnehmern an aktiven Maßnahmen) ist die Fähigkeit der Arbeitsämter, Mittel zu binden und umzusetzen. Zur Mittelumsetzung bedarf es wiederum einer ausreichenden Zahl professioneller Träger. Diese zunächst trivial anmutende Bedingung ist nach unseren Befunden keineswegs flächendeckend erfüllt; vor allem in ländlichen Regionen reichen Trägerinfrastruktur und -kapazitäten nicht immer aus. Dadurch entstehen komparative Vorteile für Ämter mit gewachsener und diversifizierter Trägerlandschaft.

Die Umsetzungskapazitäten (in Teilnehmern) der aktiven Arbeitsmarktpolitik hängen in diesem Zusammenhang auch von der Akzeptanz der Arbeitgeberseite (Unternehmen und Ver-

bände) ab. So gehören beispielsweise die vielerorts bekannten 'ABM-Grabenkriege' in den drei von uns untersuchten Ämtern weitgehend der Vergangenheit an. Zudem hat das Maß, in dem es den Arbeitsämtern gelingt, die Arbeitgeber aktiv in die Gestaltung und als Träger der Arbeitsmarktpolitik einzubinden¹³, quantitative (Teilnehmer, Übernahmen) und qualitative (z. B. wirtschaftsnahe Qualifizierung) Effekte zur Folge.¹⁴

Die Repräsentativität von Langzeitarbeitslosen in Maßnahmen könnte nach unseren Befunden u.a. durch definierte Quoten sichergestellt und durch die Konzipierung zielgruppengenaue Maßnahmen gesteigert werden. Der Einsatz des neuen Instrumentariums der unterstützenden 'Vermittlung durch Dritte' (§37,2 SGB III) ist nunmehr eine weitere Option. Neben den derzeit prominenten Agenturen (START, MAATWERK) können auch qualifizierte lokale Träger beauftragt werden. Insgesamt ist zu begrüßen, dass das SGB III nunmehr die zielgerichtete Einbeziehung von Langzeitarbeitslosen (und anderer 'besonders förderungsbedürftiger Personengruppen') in Maßnahmen explizit als ein arbeitsmarktpolitisches Leistungskriterium definiert. Da diese Zielgruppen nun berücksichtigt werden müssen¹⁵, wird die mangelhafte Anreizstruktur korrigiert, welche die oben festgestellte Variationsbreite der Förderung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen des (im Untersuchungszeitraum maßgeblichen) AFG erklärt.

Ganz ähnlich verhält es sich mit der Einbeziehung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in Maßnahmen der Arbeitsämter. Zwar können Kooperationsverträge zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern, geregelter Datenaustausch, gemeinsame Einrichtungen und Agenturen sowie formal institutionalisierte oder auch informell organisierte Steuerungs- und Beratungsgremien die Zusammenarbeit bei der 'Schnittstellenproblematik' von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe erfolgreich befördern.¹⁶ Es ist jedoch zu bedenken, ob diese Kooperationsformen nicht nur ein (notwendiges) 'second-best-Arrangement' sind gegenüber einer grundlegenden Reform, in der die politischen und fiskalischen Verantwortlichkeiten zwischen der Arbeitsverwaltung und den Sozialhilfeträgern im Sinne institutioneller Kongruenz neu geordnet werden. Ob

¹³ Das Spektrum reicht hier (beispielhaft) von der einfachen Trägerschaft etwa von Trainingsmaßnahmen, über gemeinsame Messen von AA und Unternehmen im Feld der Berufsberatung, bis hin zu komplexen Kombinationsprojekten aus Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung, z. B. in der Stadtentwicklung oder Sanierung.

¹⁴ Im Kontext der Arbeitgeberbindung sei am Rande darauf hingewiesen, dass nach Einschätzung der von uns befragten Arbeitsvermittler/innen aufgrund ihrer vielfältigen Pflichtaufgaben zu wenig Zeit für Direktakquisition und Außendienstkontakte mit Arbeitgebern verbleibt.

¹⁵ Dies gilt trotz der Ambivalenzen der einschlägigen Bestimmungen in § 7 SGB III.

¹⁶ Dies wurde verschiedentlich dokumentiert (z. B. IBV 14/98, GIB 1998) und auch durch Teile unserer eigenen Fallbeispiele bestätigt.

¹⁷ Im Rahmen unserer Beispiele zeigt sich ein eklatantes Missverhältnis zwischen den Polen: langjährig gewachsene und professionalisierte kommunale Arbeitsmarktpolitik, plus erprobte und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt (in einem Großstadtarbeitsamtsbezirk) und dem Fall in einer ländlichen Region: kaum kommunale Arbeitsmarktpolitik und Kooperationsblockaden zwischen Sozial- und Arbeitsamt.

¹⁸ Vgl. im Einzelnen Schmid/ Speckesser/ Hilbert 2000; dort wird auch das zweite Modell auf der Basis einer „Matching Funktion“ ausführlich entwickelt und angewendet, in dem die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik durch Modellierung der Sucheffizienz sowie deren Veränderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik gemessen wird.

¹⁹ Bei diesem sogenannten „fixed effect“ Modell gehen die Beobachtungsfälle (hier die 142 Arbeitsamtsbezirke in Westdeutschland einschließlich Westberlin) also als Dummy-Variablen in das Modell ein; dabei wird angenommen, dass die Regionen jeweils einen spezifischen Zusatzeffekt auf die abhängige Variable haben, der durch die anderen Parameter nicht gemessen wird; dieses Vorgehen ist üblich, wenn es sich bei den Beobachtungsfällen um eine Population und nicht um eine Zufallsstichprobe handelt (Greene 1996, S. 623).

eine solche Reform in der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose münden sollte, sei hier dahingestellt. Dafür sprächen die vielerorts schon hochentwickelten Systeme kommunaler Arbeitsmarktpolitik, etwa in den Niederlanden, Dänemark und Schweden. Gleichzeitig belegen jedoch unsere Feldstudien beispielhaft, dass keineswegs bereits überall leistungsfähige Implementationssysteme kommunaler Arbeitsmarktpolitik vorhanden sind. Mangelnde Institutionalisierung und Professionalisierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik wären aber wiederum (nach unseren Befunden) einer Kooperation mit der Arbeitsverwaltung eher abträglich, um beispielsweise den bekannten 'Drehtüreffekt' zu mindern.¹⁷ Wir werden auf diese Punkte in der Schlussbewertung zurückkommen.

3.2 Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik

(7) Es stellt sich nun die Frage, ob sich ein höheres Aktivitätsniveau auch in einem beschleunigten Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, in einem geringeren Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und in niedrigeren Quoten der Langzeitarbeitslosigkeit auszahlt. Wir haben diese Frage mit zwei unterschiedlichen Modellen getestet, stellen hier jedoch nur die Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse vor.¹⁸ Das Basismodell hat die folgende Form:

$$u_{it+1} = a + bx_{it} + z_i + e_{it}$$

Als *abhängige Variable* (u_{it+1}) verwenden wir verschiedene Indikatoren der Langzeitarbeitslosigkeit: die Langzeitarbeitslosenquote (Langzeitarbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen), den Anteil der Langzeitarbeitslosen (in Prozent aller Arbeitslosen), die Veränderung der Langzeitarbeitslosenquote; diese Indikatoren variieren über die Regionen (i), hier repräsentiert durch 142 Arbeitsamtsbezirke in Westdeutschland (einschließlich West-Berlin als ein Fall); sie gehen mit einer Zeitverzögerung (lag) von einem Jahr in die Gleichung ein, um endogene Einflüsse auszuschalten; t' läuft von 1994 bis 1997. Dabei wurden jeweils zwei Formen von Langzeitarbeitslosigkeit unterschieden: Erstens die Langzeitarbeitslosigkeit über sechs Monate, die man als eher arbeitsmarktpolitisch relevant bezeichnen kann, weil sie die Fähigkeit klassischer Instrumente der Arbeitsmarktpolitik widerspiegelt, arbeitsfähige und arbeitswillige Erwerbspersonen zu integrieren; zweitens die Langzeitarbeitslosigkeit über 24 Monaten (zwei Jahre), die Zielgruppen repräsentiert, die auch sozialpolitischer Aufmerksamkeit bedürfen.

Unabhängige Variablen sind eine Konstante (a); ein über die Zeit (t) und die Regionen (i) variierender Vektor mit verschiedenen Einflussfaktoren einschließlich der interessierenden Politik- und Implementationsvariablen (bx_{it}); ein konstanter Term für jede Region (z_i), um regionsspezifische Effekte, die nicht explizit modelliert sind, zu berücksichtigen¹⁹ und schließlich ein über die Zeit (t) und die Regionen (i) variierender Zufallsvektor.

Im Datenpool der expliziten *unabhängigen (also erklärenden) Variablen* sind an erster Stelle die drei zentralen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zu erwähnen: die Teilnehmerzahlen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in Fortbildung, Umschulung oder betrieblicher Einarbeitung sowie in diversen Programmen mit Lohnkostensubventionen. Wir wählten als operationale Form die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer in Prozent der Erwerbspersonen, also nicht die Normierung durch die Zahl der Arbeitslosen, um auch auf diese Weise endogene Einflüsse (die Zahl der Arbeitslosen wird ja durch die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst) so weit wie möglich auszu-

schalten. Darüber hinaus werden bestimmte Strukturmerkmale des regionalen Arbeitsmarkts in den Jahren 1994 bis 1997 berücksichtigt, welche die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen erschweren oder erleichtern (zur Beschreibung und Ausprägung aller Variablen vgl. Tab. 1).²⁰ So wird z. B. angenommen, dass

a) eine allgemeine Beschäftigungsexpansion die Eingliederung erleichtert, während eine weitere Beschäftigungskontraktion die Eingliederung erschwert;

b) je höher das Niveau der Kurzzeitarbeitslosigkeit, desto schwieriger die Wiedereingliederung und desto höher vermutlich auch das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit (Hysteresiseffekt und Pfadabhängigkeit);

c) je höher die Teilzeitbeschäftigung (die stark mit dem Beschäftigungsanteil in Dienstleistungen korreliert), desto leichter die Wiedereingliederung gegenüber Regionen, die in dieser Hinsicht „unterentwickelt“ sind;

d) je mehr Regionen beschäftigungspolitische Einzugsgebiete sind (regionaler Attraktionsfaktor²¹), desto größer die Konkurrenz um Arbeitsplätze und desto schwieriger die Wiedereingliederung der „einheimischen“ Arbeitslosen.

Schließlich, und das ist das Novum dieser aggregierten Wirkungsanalyse, testen wir auch einen bestimmten Aspekt unterschiedlicher Implementationsstrategien. Die Arbeitsämter können darauf hinwirken, möglichst viele Teilnehmer in kurze Maßnahmen zu bringen, um einen großen Arbeitsmarkteffekt zu erzielen; sie haben aber auch die Möglichkeit, stärker zu selektieren und für die geringere Zahl von Teilnehmern längere Maßnahmen auszuwählen. Als Indikator berechneten wir aus den Eintritten und den Durchschnittsbeständen von Teilnehmern die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen. Eine weitere Möglichkeit der Variation besteht in der Wahl des Portfolios arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Wir wollten mit einem Diversifizierungsindikator folgende Annahme testen: Arbeitsämter, deren Portfolio (als die jeweiligen Anteile der drei ausgewählten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik) vom Durchschnitt aller Regionen stark abweicht, werden signifikant bessere Effekte erzielen als Arbeitsämter, deren Portfolio weitgehend dem Durchschnitt entspricht. Dabei gehen wir davon aus, dass Abweichungen vom Durchschnitt die regionalen Besonderheiten widerspiegeln.

(8) *Wie wirkt sich nun die Arbeitsmarktpolitik auf das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit aus?* Wie aus der Tabelle 2 zu entnehmen ist, sind die Ergebnisse differenziert zu betrach-

²⁰ Zwei methodologische Bemerkungen zur Einschätzung des Modells sind hier noch am Platze: Erstens wäre sicherlich eine breit angelegte und multikausale Ursachenanalyse der (regionalen) Arbeitslosigkeit wünschenswert gewesen. Der Einfluss der Entwicklung von Arbeitsangebot (demografische Entwicklung, Verhaltensveränderungen insbesondere in der Erwerbsbeteiligung der Frauen) und Arbeitsnachfrage (Produktivität, Löhne, Arbeitszeit) kann bei der derzeitigen Datenlage nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden. Zweitens haben wir in Vortests sorgfältig geprüft, welche Variablenverknüpfungen auf Grund hoher Korrelation zu Problemen der Multikollinearität führen könnten; es wäre z. B. problematisch, den Anteil der Beschäftigten in Industrie und Dienstleistungen gleichzeitig zu berücksichtigen, da sie stark negativ korrelieren. Im hier verwendeten Modell repräsentiert der Anteil der Beschäftigten mit geringer Qualifikation zum Teil auch den Industriesektor, weil beide stark positiv korrelieren, während der Anteil der Beschäftigten in Teilzeit wegen der hohen Korrelation auch den Dienstleistungssektor repräsentiert; die Auswahl der Variablen (vgl. Tab. 1) mag daher dem Leser in einigen Fällen nicht unmittelbar einleuchten, wird jedoch in der Ursprungsstudie ausführlich begründet.

²¹ Der Attraktionsfaktor bemisst sich nach dem Verhältnis von Gesamtbeschäftigung zur Anzahl Erwerbspersonen in einer Region.

²² In anderen Worten: Steigt die Weiterbildungsquote um einen Prozentpunkt, sinkt die Langzeitarbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte (was in diesem Anwendungsfall etwa 30.000 Langzeitarbeitslosen entspricht).

Tabelle 1: Beschreibende Statistik für die abhängigen und unabhängigen Variablen der multivariaten Wirkungsanalyse

	Min	Max	Mittelwert	Std. Abw.
(1) Arbeitslosenquote > 6 Monate	1,52	11,61	5,10	1,96
(2) Arbeitslosenquote > 24 Monate	,23	4,77	1,54	,875
(3) Veränderung Arbeitslose > 6 Monate	-15,89	44,02	5,02	10,64
(4) Veränderung Arbeitslose > 24 Monate	-7,44	78,33	20,05	13,50
(5) Anteil Langzeitarbeitslose > 6 Monate	35,28	71,26	51,75	6,21
(6) Anteil Langzeitarbeitslose > 24 Monate	5,32	29,26	15,04	4,68
(7) Veränderung Beschäftigung	-7,71	5,74	-,817	1,26
(8) Arbeitslosenquote < 6 Monate	2,59	7,06	4,32	,810
(9) Arbeitslosenquote < 24 Monate	4,03	13,23	7,66	1,81
(10) Mismatch: Dauer der offenen Stellen	9,01	72,54	29,76	10,63
(11) Ungelernte in % der Beschäftigten	10,58	31,29	20,57	3,41
(12) Teilzeitarbeitende in % der Beschäftigten	9,10	18,76	12,97	1,78
(13) Regionaler Attraktionsfaktor	59,61	132,94	86,36	11,85
(14) Teilnehmer/innen in ABM	,03	2,23	,326	,288
(15) Teilnehmer/innen in Weiterbildung	,55	3,22	1,39	,456
(16) Teilnehmer/innen in Lohnsubventionsmaßn.	,02	,55	,134	0,076
(17) Dauer der ABM	,46	1,64	,862	,120
(18) Dauer der Weiterbildungsmaßnahmen	,38	4,14	1,18	,462
(19) Dauer der Lohnsubventionsmaßnahmen	,29	1,88	,7637	,225
(20) Diversifikationsindikator	,01	,49	,152	8,93

Quelle: Regionaldatenbank des WZB; Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen; die Tabelle stellt Durchschnittswerte der Jahre 1995 – 1997 dar, d.h. 426 Beobachtungen (für drei Wellen je 142 Arbeitsamtsbezirke). *Definitionen:* (1) Arbeitslose über sechs Monate in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (azEWP); (2) Arbeitslose über 24 Monate in % azEWP; (3) Veränderung der Arbeitslosen > 6 Monate in % des Vorjahres; (4) Veränderung der Arbeitslosen > 24 Monate in % des Vorjahres; (5) Arbeitslose über sechs Monate in % des Vorjahres; (6) Arbeitslose über 24 Monate in % des Vorjahres; (7) Veränderung der Beschäftigung in % des Vorjahres; (8) Arbeitslose bis zu sechs Monaten in % azEWP; (9) Arbeitslose bis zu 24 Monaten in % azEWP; (10) gemeldete offene Stellen, die nach drei Monaten noch nicht besetzt waren, in % aller offenen Stellen des Vorjahres; (11) Arbeiter/innen ohne berufliche Qualifikation in % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten; (12) Teilzeitbeschäftigte in % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten; (13) Beschäftigte in der Region (Arbeitsplatzkonzept) in % der Erwerbspersonen in der Region (Wohnortkonzept) im Vorjahr; (14) Teilnehmer/innen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in % Erwerbspersonen im Vorjahr; (15) Teilnehmer/innen in Weiterbildungsmaßnahmen in % Erwerbspersonen im Vorjahr; (16) Teilnehmer/innen in Lohnsubventionsprogrammen in % Erwerbspersonen im Vorjahr; (17) durchschnittliche Dauer der ABM-Maßnahmen in Jahren; (18) durchschnittliche Dauer der Weiterbildungsmaßnahmen in Jahren; (19) durchschnittliche Dauer der Lohnsubventionsmaßnahmen in Jahren; (20) Maß für Streuung aktiver Maßnahmen (Anteil der Maßnahme i in einer Region an allen Maßnahmen abzüglich des Mittelwerts der in i anteiligen Teilnehmer).

ten. Weiterbildung ist arbeitsmarktpolitisch am effektivsten (also im Bereich der ‚kurzen Langzeitarbeitslosigkeit‘), während Lohnsubventionen ein sozialpolitisch (also im Bereich der ‚langen Langzeitarbeitslosigkeit‘) wirksamer Hebel sind; dagegen bringen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Regel keine signifikanten Verbesserungen. In fast allen Modellen reduziert Weiterbildung das *Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit* signifikant um einen Faktor von etwa 0,1.²²

Tabelle 2: Schätzungen der Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit (Westdeutschland 1994-1997)

Variablen	Langzeitarbeitslosigkeit > 6 Monate						Langzeitarbeitslosigkeit > 24 Monate					
	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio
Konstante	2,50	6,0**	2,45	3,9**	2,43	3,9**	1,29	3,6**	1,28	2,3*	1,25	2,1*
Beschäft. Veränderung	-0,05	5,1**	-0,05	4,5**	-0,05	5,0**	0,01	1,1	0,02	1,6	0,02	1,8
Kurzzeitarbeitslosigkeit	0,39	11,7**	0,39	12,6**	0,36	11,2**	0,08	1,7	0,18	4,2**	0,13	3,0**
Mismatch	-0,01	0,4	-0,03	2,5**	-0,02	2,0*	-0,00	0,1	-0,02	1,2	-0,02	1,1
Ungelernte Beschäftigte	-0,02	0,2	-0,16	1,7	-0,15	1,6	-0,07	0,6	-1,18	1,7	-0,13	1,3
Teilzeitarbeit	0,47	9,1**	0,36	7,0**	0,36	6,9**	0,53	9,6**	0,39	6,7**	0,37	6,5**
Regional. Attraktion	0,51	4,3**	0,36	3,3**	0,40	3,6**	0,36	2,8**	0,25	2,0*	0,25	2,0*
Arbeitsbeschaffung	-0,05	1,0	—	—	-0,09	2,1*	0,01	0,1	—	—	-0,03	0,6
Weiterbildung	-0,08	2,3*	—	—	-0,06	1,7	-0,12	3,2**	—	—	-0,06	1,8(*)
Lohnsubventionen	0,03	1,2	—	—	0,01	0,2	-0,04	1,6	—	—	-0,08	3,0**
Dauer ABM	—	—	0,02	1,9	0,02	2,1*	—	—	0,01	0,5	0,13	1,1
Dauer Weiterbildung	—	—	-0,02	1,7	-0,02	2,0*	—	—	-0,03	2,9**	-0,04	3,6**
Dauer Lohnsubvention	—	—	-0,05	5,8**	-0,05	5,5**	—	—	-0,05	4,6**	-0,04	4,0**
Diversifikat. Indikator	—	—	0,00	0,00	0,01	0,5	—	—	-0,04	2,0*	-0,03	1,6
R ²	0,99		0,99		0,99		0,99		0,99		0,99	
adj. R ²	0,98		0,98		0,98		0,98		0,98		0,98	
F-Statistik	158,3		181,1		181,9		130,7		142,5		147,6	
N	426		426		426		426		426		426	

* signifikant auf 5% Niveau

** signifikant auf 1% Niveau

Lohnsubventionen weisen im Falle ‚kurzer Langzeitarbeitslosigkeit‘ entgegen der Erwartung sogar ein positives Vorzeichen auf, dieses ist aber nicht signifikant; ‚lange Langzeitarbeitslosigkeit‘ wird durch Lohnsubventionen etwa um einen Faktor von 0,06 reduziert. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weisen zwar das richtige (negative) Vorzeichen auf, sind aber nur in einem einzigen Fall (auch hier mit einem Faktor von etwa 0,1) signifikant.

(9) *Wie wirkt sich Arbeitsmarktpolitik auf die Struktur der Arbeitslosigkeit aus?* Tabelle 3 lässt erkennen, dass die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überraschend keinen Beitrag zur Minderung der strukturellen Verhärtung der Arbeitslosigkeit leisten, d.h., der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Gesamtbestand der Arbeitslosen wird durch diese Politik bei Kontrolle anderer Faktoren nicht signifikant reduziert. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem vielfach vorgebrachten kriti-

Tabelle 3: Schätzungen der Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit (Westdeutschland 1994-1997)

Variablen	Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit > 6 Monate						Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit > 24 Monate					
	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio
Konstante	13,09	4,2**	13,8	3,7**	13,74	3,6**	9,71	0,8	9,71	0,8	9,70	0,9
Beschäft. Veränderung	0,01	0,4	0,01	0,6	0,01	0,6	0,09	5,3**	0,08	5,2**	0,09	5,3**
Kurzzeitarbeitslosigkeit	0,75	13,7**	0,80	14,9**	0,75	13,3**	0,22	3,5**	0,34	5,7**	0,31	4,9**
Mismatch	-0,05	2,2*	-0,05	2,3*	-0,04	1,9*	-0,01	0,6	-0,01	0,7	-0,01	0,7
Ungelernte Beschäftigte	-0,29	1,9	-0,23	1,4	-0,22	1,4	-0,12	0,8	-0,10	0,7	-0,06	0,4
Teilzeitarbeit	0,20	2,4	0,24	2,7**	0,22	2,4*	0,29	3,7**	0,21	2,6**	0,19	2,3*
Regional. Attraktion	-0,34	1,8	-0,38	2,0*	-0,32	1,6	-0,02	0,1	-0,03	0,2	-0,02	0,1
Arbeitsbeschaffung	-0,06	0,9	—	—	-0,08	1,1	0,07	1,0	—	—	0,03	0,4
Weiterbildung	-0,11	2,0*	—	—	-0,11	1,9*	-0,12	2,3*	—	—	-0,06	1,2
Lohnsubventionen	0,04	1,2	—	—	0,03	0,5	0,01	0,3	—	—	-0,05	1,5
Dauer ABM	—	—	0,03	1,7	0,03	1,8	—	—	0,00	0,1	0,01	0,3
Dauer Weiterbildung	—	—	0,00	0,2	0,03	0,2	—	—	-0,07	4,0**	-0,07	4,2**
Dauer Lohnsubvention	—	—	0,03	1,8	0,03	1,9*	—	—	0,01	1,0	0,02	1,4
Diversifikat. Indikator	—	—	0,01	0,3	0,02	0,7	—	—	-0,06	2,1*	-0,06	1,9*
R ²	0,97		0,97		0,97		0,97		0,98		0,98	
adj. R ²	0,95		0,95		0,95		0,96		0,96		0,96	
F-Statistik	58,8		58,2		57,8		65,5		70,1		70,0	
N	426		426		426		426		426		426	

* signifikant auf 5% Niveau

** signifikant auf 1% Niveau

Tabelle 4: Schätzungen der Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Veränderung der Langzeitarbeitslosigkeit (Westdeutschland 1994-1997)

Variablen	Veränderung der Langzeitarbeitslosigkeit > 6 Monate						Veränderung der Langzeitarbeitslosigkeit > 24 Monate					
	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio	Coeff	t-ratio
Konstante	65,03	0,2	65,27	2,0*	65,60	2,1*	77,83	3,1**	81,00	3,5**	79,95	3,2**
Beschäft. Veränderung	-0,09	1,6	-0,12	2,4*	-0,12	2,3*	-0,03	0,6	-0,03	0,7	-0,03	0,5
Kurzzeitarbeitslosigkeit	1,46	9,0**	1,61	10,5**	1,52	9,6**	1,48	7,9**	1,5	8,4**	1,35	7,1**
Langzeitarbeitslosigkeit	-0,48	1,5	-0,26	0,9	-0,28	0,9	-2,22	14,8**	-1,95	11,9**	-2,07	12,4**
Mismatch	-0,23	4,0**	-0,18	3,2**	-0,16	2,9**	-0,02	0,3	-0,01	0,1	-0,01	0,2
Ungelernte Beschäftigte	-1,60	3,6**	-1,04	2,4*	-1,07	2,4*	0,17	0,4	1,96	0,4	0,24	0,5
Teilzeitarbeit	0,39	1,6	0,77	3,0**	0,75	3,0**	-0,02	0,1	0,02	0,1	0,09	0,4
Regional. Attraktion	0,13	0,2	0,49	0,9	0,63	1,2	1,55	3,0**	1,64	3,2**	1,53	3,0**
Arbeitsbeschaffung	-0,28	1,4	—	—	-0,16	0,8	-0,29	1,5	—	—	-0,25	1,2
Weiterbildung	-0,16	1,0	—	—	-0,25	1,6	0,13	0,8	—	—	0,04	0,3
Lohnsubventionen	0,09	0,9	—	—	0,16	1,5	-0,46	4,7**	—	—	-0,35	3,4**
Dauer ABM	—	—	0,02	0,3	0,01	0,2	—	—	0,00	0,1	0,04	0,9
Dauer Weiterbildung	—	—	0,07	1,6	0,09	1,8	—	—	0,20	4,2**	0,15	3,0**
Dauer Lohnsubvent.	—	—	0,21	4,9**	0,21	4,8**	—	—	-0,01	0,2	0,00	0,1
Diversifik. Indikator	—	—	0,07	0,8	0,08	1,0	—	—	0,12	1,5	0,14	1,7
R ²	0,76		0,79		0,79		0,79		0,79		0,80	
adj. R ²	0,63		0,67		0,67		0,68		0,68		0,69	
F-Statistik	5,8		6,5		6,5		6,9		6,8		7,0	
N	426		426		426		426		426		426	

* signifikant auf 5% Niveau
 ** signifikant auf 1% Niveau

schen Argument, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hätten möglicherweise nur einen Drehtüreffekt. Das heißt nicht, dass sie keinerlei Wirkung haben; der bloße Umverteilungseffekt, der damit erzielt wird (Arbeitseinkommen statt Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie der Erwerb eines erneuten Anspruchs auf Arbeitslosengeld), kann politisch gewollt sein, und außerdem werden damit öffentlich sinnvolle Zusatzarbeiten finanziert. Weiterbildungsmaßnahmen reduzieren wiederum mit einem Faktor von etwa 0,1 signifikant auch den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit. Dagegen tragen auch Lohnkostensubventionen überraschend nichts zur Entstrukturierung der Arbeitslosigkeit bei.

(10) *Wie wirkt sich Arbeitsmarktpolitik auf die Veränderung des Niveaus von Langzeitarbeitslosigkeit aus?* Die Lohnkostensubventionen tragen zur beschleunigten Verminderung der Langzeitarbeitslosenquote bei, jedoch nur im Bereich der ‚langen Langzeitarbeitslosigkeit‘, hierbei allerdings hoch sig-

nifikant und mit einem Faktor von etwa 0,4 (Tabelle 4). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen treten hier mit dem erwarteten negativen, d.h. die Arbeitslosigkeit senkenden Effekt auf, aber nicht signifikant; bei ‚kurzer Langzeitarbeitslosigkeit‘ trifft dies auch für Weiterbildungsmaßnahmen zu.

(11) *Machen schließlich alternative Implementationsstrategien einen Unterschied?* Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass kurze Weiterbildungsmaßnahmen effektiver zu sein scheinen als lange, während umgekehrt Lohnsubventionen mit längerer Dauer effektiver sind als kurze. Darüber hinaus weisen Arbeitsämter, die ihre Weiterbildungsmaßnahmen betriebsnah organisieren, bessere Ergebnisse auf als Arbeitsämter, die sich stärker auf formale Kurse konzentrieren. Auch eine regional spezifische Diversifizierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik scheint sich auszuzahlen, konnte allerdings nur für die lange Langzeitarbeitslosigkeit signifikant nachgewiesen werden.

(12) *Wie zuverlässig sind die Ergebnisse?* Die aufgeführten Ergebnisse sind mit Vorsicht zu behandeln. Andere Modellspezifikationen führen oft zu teilweise anderen Ergebnissen. So wird das nicht signifikante Ergebnis für die Effektivität von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einem von uns ebenfalls angewandten Matching-Modell (Erklärung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit) bestätigt, während dort die Steigerung von Weiterbildungsmaßnahmen sogar den Abgang aus Arbeitslosigkeit verminderte.²³ Allerdings basiert dieses Modell auf der Veränderung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes von 1994 und 1996, der zum Teil politisch (Mittelkürzung) bedingt und nicht von arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geleitet war. Die berichteten Ergebnisse bedürfen daher weiterer Analysen mit längeren Zeitreihen oder verfeinerten Methoden. Eine vielversprechende Variante wäre beispielsweise, die 142 Arbeitsamtsbezirke nach systematischen Kriterien (z. B. Niveau der Arbeitslosigkeit, Industrie- oder Dienstleistungszentrierung) zu splitten oder die Er-

²³ Theoretisch ist dies nur denkbar, wenn Weiterbildungsmaßnahmen das regionale Mismatch noch erhöhen, indem sie falsch ausbilden. Zu diesem (unwahrscheinlichen) Ergebnis gelangen auch Büttner/ Prey 1998, die ihrerseits aber den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hohe Effektivität in der Verminderung struktureller Arbeitslosigkeit bescheinigen. Die Krux ist nach wie vor, dass solche Modelle das Endogenitätsproblem nicht eindeutig in den Griff bekommen. Das wenig plausible Ergebnis für die Weiterbildung kann dadurch zustande kommen, dass die Arbeitsämter mit zunehmenden Abgangsraten die Weiterbildungsaktivitäten herunterfahren, die Kausalität also umgekehrt verläuft; das positive Ergebnis bei ABM kann ein bloßer kosmetischer Effekt sein, d.h. jeder Zugang in ABM ist automatisch ein Abgang aus Arbeitslosigkeit; im WZB-Modell wurde dieser Effekt jedoch ausdrücklich korrigiert (darum möglicherweise auch kein Gesamtnettoeffekt). Bellmann (1990, 1997) stellt auf der Datenbasis für das frühere Bundesgebiet 1988/9 nur für ABM einen positiven Effekt auf Abgangsraten bei Kurzzeitarbeitslosigkeit fest, wobei nicht klar ist, ob der mögliche kosmetische Effekt kontrolliert wurde. Für alle anderen Maßnahmen konnte Bellmann keinen signifikanten Effekt erkennen, und bei den Abgängen aus Langzeitarbeitslosigkeit stellt er auch für ABM keinen Effekt fest; dagegen weisen Arbeitsamtsbezirke mit hohem Aktivitätsniveau bei ABM und beruflicher Weiterbildung sogar eine positive Wirkung auf die Zugangsraten in Arbeitslosigkeit auf, was auf eine mögliche Verdrängung (Unternehmen entlassen Beschäftigte und stellen in Arbeitsfördermaßnahmen qualifizierte Arbeitslose ein) hinweist.

gebnisse durch Zufallssamples auf ihre Robustheit zu testen. Auch die systematische Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer wird wertvolle Zusatzinformationen bringen, und schließlich könnte das nationale Sample von Arbeitsmarktregionen mit Regionen aus den EU-Mitgliedstaaten gekoppelt werden.

4 Bewertung der Ergebnisse im Lichte internationaler Erfahrungen

Die Ergebnisse der oben vorgestellten Analyse lassen sich mit weiteren Studien vergleichen, die im Kontext eines europäischen Forschungsnetzwerks entstanden sind (1).²⁴ In der Tradition aggregierter Wirkungs- und Implementationsstudien steht auch eine jüngst veröffentlichte Studie in der Schweiz, die eine grundlegende Reform der Arbeitsvermittlung evaluierte (2). Immer stärker in den Vordergrund rücken Bemühungen, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit möglichst frühzeitig zu erkennen und die Arbeitsmarktpolitik darauf auszurichten; das in den USA entwickelte „profiling“ erscheint in diesem Zusammenhang besonders interessant (3). Wegen der Bedeutung des Erfahrungswissens für ein erfolgreiches „Matching“ von Angebot und Nachfrage hängt die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik von spezialisierten Vermittlungsdiensten ab, die zum Teil (privat) kommerziell erbracht und in Kooperation mit den Arbeitsämtern die Effektivität der Arbeitsvermittlung verbessern können (4). Darüber hinaus wird zunehmend erkannt, dass dieses Erfahrungswissen häufig von der Teilhabe an sozialen Netzwerken abhängt, deren Nutzung stärker in die Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen ist, das aber auch darauf hinweist, der Eigenverantwortung größeren Spielraum zu geben (5).

(1) *Aggregierte Wirkungsanalysen aus anderen Ländern:* Anxo, Carcillo und Erhel (2000) vergleichen die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in *Frankreich und Schweden* auf der Basis monatlicher Abgänge aus Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung von 1991 bis 1995. Beobachtungseinheit in Frankreich sind die 21 Regionen, in Schweden die 23 Provinzarbeitsämter. Abhängige Variable ist die Abgangswahrscheinlichkeit, und unabhängige Variablen sind das Verhältnis Offener Stellen zu den Arbeitslosen (Maß für die Anspannung des regionalen Arbeitsmarkts) sowie Teilnehmer in den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Schätzungen basieren auf einem doppelten „fixed effect“-Modell, in dem neben den Regionen auch eine zeitliche Trendvariable als fiktive Variable eingehen. Die Autoren stellen in allen Fällen einen positiven, wenn auch geringen Effekt fest. Vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöhen nach ihrer Analyse die Abgangswahrscheinlichkeit, aber auch Trainingsmaßnahmen haben einen leicht positiven Effekt. Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass sie nicht in der Lage waren, zwischen „kosmetischen“ und „produktiven“ Effekten zu unterscheiden. Im Gegensatz zur (oben erwähnten) Studie von Bourdet und Persson, die sich auf die achtziger Jahre bezieht, konnten sie keinen Unterschied in der Effektivität zwischen Frankreich und Schweden beobachten. Sie führen dies vor allem auf die Veränderungen in der französischen Arbeitsmarktpolitik zurück, die sich in den neunziger Jahren quantitativ wie qualitativ an Schweden angenähert hat und stärker dezentralisiert wurde.

²⁴ Vgl. Fußnote 8.

²⁵ Dieser Wert entspricht übrigens fast exakt den Erfahrungen aus einer früheren ökonometrischen Studie in der Bundesrepublik Deutschland; vgl. Peters/Schmid 1982a.

Davia u.a. (2000) schätzten die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in *Spanien* auf der Basis von Teilnehmerdaten in 17 Regionen in den Jahren 1987 bis 1995. Die von ihnen verwendete Schätzfunktion ähnelt stark der von uns oben vorgestellten deutschen Studie, und sie kommen auch zu ähnlichen Ergebnissen. Sowohl das Niveau der gesamten Arbeitslosigkeit als auch das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit wird durch Weiterbildungsmaßnahmen signifikant reduziert (Faktor 0,2). In beiden Fällen ist auch die Förderung befristeter Arbeitsplätze effektiv, die in Spanien von großer Bedeutung war und im wesentlichen in einer Befreiung von Kündigungsschutzregeln bestand, in einer geringeren Anzahl von Fällen auch mit ökonomischen Anreizen (Lohnkostensubventionen) verbunden wurde. Dagegen wird die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit nur durch die Beförderung befristeter Arbeitsplätze erhöht, nicht signifikant jedoch durch Trainingsmaßnahmen oder andere Maßnahmen wie öffentliche Arbeitsbeschaffung.

De Koning und Arents (2000) schätzten die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den *Niederlanden* auf der Basis von Daten der 28 niederländischen Arbeitsamtsbezirke (RBO) und für die Jahre 1991 bis 1995. Auch sie verwendeten ein „fixed effect“-Modell mit gepoolten Querschnittsdaten und testeten das Modell mit verschiedenen abhängigen Variablen. Im Gegensatz zu den vorausgehenden Studien verwendeten sie Ausgabedaten als unabhängige Politikvariable. Sie konnten jedoch nur für die Abgänge von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung einen signifikanten Effekt der Arbeitsmarktpolitik entdecken; dieser Effekt verschwindet bei einer Spezifizierung in Maßnahmen, und es verbleibt nur ein signifikant positiver Einfluss der Vermittlungsdienstleistungen. Sie können jedoch weder für die Abgangswahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosen noch für die Veränderung der Arbeitslosigkeit einen signifikanten Effekt der Arbeitsmarktpolitik feststellen.

(2) *Eine aktuelle Implementationsstudie aus der Schweiz:* Aufgrund des sprunghaften Anstiegs der Arbeitslosigkeit zu Beginn der neunziger Jahre wurde 1996 in der Schweiz das Arbeitslosenversicherungsgesetz revidiert. Wesentliche Neuerung war die Verschiebung der Betonung vom passiven Bezug des Arbeitslosengelds auf Wiedereingliederung vom ersten Tag der Arbeitslosigkeitsmeldung an; der Bezug von Arbeitslosengeld wurde darüber hinaus auf sieben Monate begrenzt und jeder weitere Bezug von einer Aktivierungsmaßnahme bzw. Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt abhängig gemacht. Das Gesetz verpflichtete die Kantone, Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu errichten und zu betreiben. Deren Aufgabe besteht darin, die Stellensuchenden möglichst rasch und dauerhaft in den Arbeitsprozess zu integrieren. Der Bundesrat beschloss bald darauf eine betriebswirtschaftliche Evaluierung der ersten Periode. Beauftragt wurde die ATAG Ernst & Young Consulting, die ihren Bericht im März 1999 vorlegte (BWA 1999). Die Ergebnisse dieser Studie beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum zwischen Sommer 1997 und Sommer 1998; einbezogen wurden 125 von insgesamt 150 RAV.

Die Studie stellt erhebliche Unterschiede in der Effektivität der regionalen Vermittlungszentren fest. Die durchschnittliche Dauer der Stellensuche schwankt zwischen 120 und 360 Tagen. Allerdings sind diese beträchtlichen Unterschiede zu 50 Prozent auf nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen wie regionale Arbeitslosenquote und Wirtschaftsstruktur zurückzuführen.²⁵ Doch selbst wenn diesen externen Einflüssen Rechnung getragen wird, sind die Unterschiede beachtlich: Während das beste RAV im Mittel 149 Tage braucht, bis die

Stellensuchenden reintegriert sind, braucht das schlechteste 331 Tage. Im gesamtschweizerischen Mittel dauerte es in der Untersuchungsperiode 239 Tage.²⁶

Für den Erfolg eines RAV ist nach Erkenntnissen dieser Untersuchung nicht die Anzahl der Vermittlungen, sondern vor allem die fachliche und soziale Qualität der Personalberater entscheidend. Die effektivsten RAV konzentrieren sich auf die besonders unterstützungsbedürftigen Stellensuchenden und versuchen, deren Handicaps gezielt zu bekämpfen. Die zeitlich aufwendigen Beratungsgespräche werden vor allem bei den Arbeitslosen ohne besondere Vermittlungsprobleme gespart, gleichzeitig wird diesen aber im Erstgespräch deutlich nahegelegt, die erste zumutbare Arbeitsstelle auch anzunehmen, andernfalls drohen Sanktionen. Bei den schlechtesten RAV werden hingegen Beschäftigungsprogramme und Kurse als Standardwaffe gegen jegliche Defizite eingesetzt, und die Personalberater kümmern sich vor allem um die leicht Vermittelbaren. Diese Vermittlungsmaximierer sind unter den erfolgreichen RAV nicht zu finden. Die besten 17 RAV zeichneten sich denn auch durch unterdurchschnittliche Fehlzuweisungen aus (gemessen an wiederholten Stellengesuchen), was wiederum ihre Reputation erhöht und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei der wichtigen aktiven Akquisition von Stellen fördert. Im Gegensatz zu diesen aktiven Vermittlern verzichteten die passiven Betreuer weitgehend auf Sanktionen und waren weniger erfolgreich in der Mobilisierung offener Stellen.

Hätten im Zeitraum der Untersuchung alle RAV wie die fünf besten gearbeitet, wäre die Arbeitslosenversicherung um rund eine Milliarde Franken entlastet worden; als Mindestsparpotenzial weist die Studie 209 Millionen Franken aus (BWA 1999: 82). Im Vergleich dazu sind die Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung zu sehen, die im letzten Jahr in der Schweiz insgesamt 6,7 Milliarden Franken betragen; die 150 RAV kosten 370 Millionen Franken pro Jahr (NZZ 26.3.99: 14). Der Bundesrat wird auf Grundlage dieser Erfahrungen voraussichtlich verstärkt Anreize für die RAV setzen, sich möglichst effektiv und effizient zu verhalten und der Empfehlung der Studie folgen, die Finanzierung der RAV an die Erreichung vorgegebener Ziele zu knüpfen (BAW 1999: 81).

(3) *Profiling als Instrument der Früherkennung*: Andere internationale Erfahrungen bestätigen den Trend zur Hinwendung einer Modernisierung der Arbeitsvermittlung. Nach erfolgreichen Experimenten führte beispielsweise das Arbeitsministerium in den USA 1993 für alle Bundesstaaten die Pflicht ein, für alle Arbeitslosengeldempfänger einen „Profil- und Wiederbeschäftigungsdienst“ einzuführen. Grundlage dafür ist ein Expertensystem, mit dessen Hilfe sich die Wahrscheinlichkeit berechnen lässt, ob eine Person langzeitarbeitslos wird. Diese Schätzung erfolgt mit Hilfe persönlicher Daten (einige, wie etwa Geschlecht und ethnische Herkunft, sind aufgrund der Bürgerrechte ausgeschlossen) und Merkmalen des lokalen Arbeitsmarkts. Die Daten werden unmittelbar nach der Arbeitslosigkeitsmeldung erhoben, so dass eventuell notwendige gezielte („maßgeschneiderte“) Maß-

nahmen sehr früh einsetzen und nicht erst, wenn „das Kind schon in den Brunnen gefallen“, also langzeitarbeitslos ist. Das US-Arbeitsministerium stellte den Bundesstaaten den Prototyp eines solchen Expertensystems zur Verfügung, den einige Bundesstaaten mit Hilfe regionaler Forschungsinstitute oder Universitäten selbstständig weiterentwickelten. Erste Evaluierungen haben ergeben, dass die Profilmethode nicht nur die Dauer der Arbeitslosigkeit (und damit des Leistungsbezugs) signifikant senkte, sondern auch Variation und Umfang der vermittlungintensiven Dienstleistungen erhöhte, was u.a. auch zu durchschnittlich höheren Verdiensten nach erfolgreicher Wiedereingliederung führte (Eberts 1999).²⁷

(4) Weitere Überlegungen oder Beobachtungen weisen auf die *zunehmende Bedeutung von spezialisierten und professionellen Vermittlungsdiensten*, die eine Brücke zwischen privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlungen darstellen können. Wettbewerbsfähigkeit in der Wissensgesellschaft hängt zunehmend von der Lösung des Informationsproblems ab. Weil hier Marktversagen typisch ist, kann Arbeitsmarktpolitik gerade in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag leisten. Es müssen vor allem Wege gefunden werden, um die tatsächlichen Qualifikationen (also auch die kommunikativen Kompetenzen sowie die Lernfähigkeit) transparent und erkennbar zu machen; ansonsten stehen Käufer wie Verkäufer vor dem bekannten Problem des Marktes für Gebrauchtwagen, deren tatsächlicher Wert schwer zu ermitteln ist.²⁸ Bei asymmetrischer Information erhalten Informationen strategischen Wert; der Verkäufer kennt seinen Wert, nicht aber der Käufer (das sog. „Principal Agent Problem“), so dass sich die Markträumung stark verzögert oder systematisch zu Ungunsten einer Partei geht. Zur Vermeidung solcher Gefälle werden Informationen benötigt, die sich schwer standardisieren lassen. „Offene Stellen“ lassen sich nicht genau zählen, und schon gar nicht lässt sich das benötigte Wissen auf diesen „Stellen“ präzise definieren. Nicht selten öffnet sich eine „Stelle“ erst dann, wenn sich die „Gelegenheit“ ergibt, also etwa eine überzeugend qualifizierte Person vor der Schwelle steht oder wenn eine Agentur die mit jeder Neueinstellung verbundenen Probleme löst. Paradoxe Weise wird auch im Zeitalter der Informations- oder Wissensgesellschaft immer unklarer, wer wirklich arbeitslos ist und wer nicht. Denn es hängt immer mehr von den Gelegenheitsstrukturen ab, ob eine Stelle angenommen wird oder nicht. Oft sind es „Inaktive“ oder Personen aus der „Stillen Reserve“, die Stellenangebote übernehmen, so dass die registrierten Arbeitslosen das Nachsehen haben. Es wird auch immer schwieriger, die erworbenen Fähigkeiten der Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden den möglichen Arbeitgebern zu vermitteln.

Auf den Arbeitsmärkten muss also „*Erfahrungswissen*“ getauscht und vermittelt werden, das letztlich ein hohes Maß an Kommunikation und Interaktion voraussetzt (Walwei 1996). Dazu reichen die Ressourcen der Arbeitsämter oft nicht aus, so dass auf „Intermediäre“ zurückzugreifen ist, die sich auf die Vermittlung von „Erfahrungswissen“ spezialisieren. Es müssen also geeignete Infrastrukturen entwickelt werden, die mit dieser Art von „Erfahrungswissen“ umgehen können. Die Niederlande haben in dieser Hinsicht mehrere institutionelle Innovationen aufzuweisen, die im spezialisierten Vermittlungsgeschäft mittlerweile erfolgreich agieren und zum Teil von anderen Ländern, inklusive der Bundesrepublik Deutschland, nachgeahmt werden: das Modell START (gemeinnütziger Arbeitnehmerverleih), die Vergabe von Vermittlungsaufträgen („Outsourcing“) an etablierte Zeitarbeitsfirmen (z.B. Randstad) und Vermittlungsagenturen (nach dem Modell „Maatwerk“) sowie die Etablierung von Arbeitskräftepools für Klein- und Mittelbetriebe (siehe auch Almus et al. 1999).

²⁶ Die Studie berücksichtigt noch zwei weitere Indikatoren zur Leistungsbeurteilung der Arbeitsvermittlung: Die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung (Anteil an wiederangemeldeten Stellensuchenden im betreffenden RAV) sowie die Zugänge zur Langzeitstellensuche in Prozent des Bestandes an Stellensuchenden. Manko: Der Erfolg wird nur an der Zahl der wiederingegliederten Stellensuchenden gemessen, Aussteuerungen aus dem Arbeitsmarkt sind nicht berücksichtigt.

²⁷ Zu ersten Ansätzen in dieser Richtung in Deutschland nebst Überblick zu „Screening-Verfahren“ in einigen anderen Ländern vgl. Brinkmann u.a. 1999, S. 330 ff.

²⁸ Vgl. dazu den klassischen Aufsatz von Akerloff 1970.

(5) *Empirische Untersuchungen über das Such- und Einstellungsverhalten* schließlich haben immer wieder auf die Bedeutung sozialer Faktoren für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung hingewiesen.²⁹ Wichtig ist zunächst das Zustandekommen eines Interviews mit dem/r möglichen Arbeitgeber/in sowie der Eindruck, den die sich bewerbende Person hinterlässt. Für diesen Kontakt hat sich vor allem die Einbindung in soziale Netzwerke wie Vereine, Clubs, Nachbarschaften und professionelle Vereinigungen als wichtige Voraussetzung erwiesen. Dabei sind Betriebe selbst ebenfalls als soziale Netzwerke und nicht nur als Produktionseinheiten zu verstehen. Vor allem Jugendliche an der „zweiten Schwelle“ sind im Hinblick auf die Einbindung in solche Netzwerke meist unterausgestattet, so dass sie besonderer Unterstützung und Aufmerksamkeit bedürfen. Darum ist die von der Europäischen Kommission aufgestellte Richtlinie, arbeitslosen Jugendlichen spätestens nach einem halben Jahr ein Arbeitsplatz- oder Ausbildungsplatzangebot zu unterbreiten, wohl begründet. Der Erfolg der dänischen Arbeitsmarktpolitik (Schmid/Schömann 1999) sowie des New Deal der Blair-Regierung (Philpott 1999) gründet sich nicht zuletzt darauf, dass sie diese Forderung in die Tat umgesetzt haben. In beiden Ländern erhalten die Jugendlichen nach einer Einmündungsphase („Gateway“) eine Angebotspalette sinnvoller Alternativen zur Arbeitslosigkeit, und in beiden Ländern wird erfolgreich mit dem Instrument der „Aktivierungspläne“ gearbeitet, d.h. mit konkreten Eingliederungsplänen, die nach gemeinsamer Abstimmung für die Jugendlichen auch verpflichtend sind.

5 Schlussfolgerungen: Prinzipien effektiver Arbeitsmarktpolitik und Empfehlungen

Als allgemeines Ergebnis ist festzuhalten: *Aktive Arbeitsmarktpolitik ist unter bestimmten Bedingungen durchaus effektiv.* Ein Teil dieser Bedingungen ist nicht beeinflussbar: Arbeitsmarktpolitik kann Massenarbeitslosigkeit nicht bewältigen. Dies ist Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftspolitik, also der Triade von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf konventionelle Ziele, wie rasche Wiedereingliederung, sinkt bei sich verschlechternder Wirtschaftslage. Es gibt jedoch keine starren Grenzen der Effektivität, da die Ziele vielfältig sind und den Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden können. Mit geschickter Variation des Instrumentenportfolios und flexibler Implementation, das hat unsere Analyse klar gezeigt, kann der Spielraum für eine Verbesserung der Effektivität und damit auch der Effizienz erheblich erweitert werden. Die Voraussetzungen hierzu können wir nun in sieben Thesen formulieren.³⁰

(1) Die *allgemeinen Prinzipien effektiver Arbeitsmarktpolitik* lassen sich, was ihre Funktionslogik betrifft, aus den Strukturproblemen des Arbeitsmarkts (Markt- und Staatsversagen) ableiten: Konzentration (aber nicht Begrenzung!) der Lei-

stungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt; Verstärkung des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung wo möglich und sinnvoll; Förderung von (lebenslangen) Investitionen in Humankapital durch Internalisierung externer Effekte, sei es durch Regulierung (z. B. professionelle Standards als Marktzutrittsbarriere, Berichtspflicht zu Sozialbilanzen), finanzielle Anreize (z. B. Steuerbegünstigung von Bildungssparen?) oder (notfalls) staatliche Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Berufsschulen); institutionelle Kongruenz von fiskalischer und politischer Verantwortung; Kooperation und Vernetzung der relevanten Akteure; klare Begrenzungen öffentlicher Budgets; Erfolgskontrolle und Rückkopplung.

(2) Die *Intensivierung und Modernisierung der Arbeitsvermittlung* verspricht den größten und am wenigsten umstrittenen Gewinn an Effektivität. Elemente einer solchen Strategie sind z. B. frühzeitiges individuelles Profiling und Assessment, verbindliche Eingliederungspläne, spezialisierte (zum Teil private und professionelle) Vermittlungsdienste für Zielgruppen und Zielbetriebe, Verknüpfung von Weiterbildungsförderung mit Vermittlungsfunktionen der Weiterbildungsträger³¹, Fortführung und Ausbau der Arbeitnehmerüberlassung in gemeinnütziger Trägerschaft oder in Kooperation mit Zeitarbeitsfirmen, verpflichtende Teilnahme an Angeboten der Arbeitsverwaltung. Aus der Erkenntnis, dass Betriebe nicht nur Produktionseinheiten, sondern auch soziale Netzwerke sind, folgt darüber hinaus, so weit wie möglich präventive Arbeitsvermittlung innerhalb von Unternehmen zu betreiben, wenn sie absehbar vor größeren Personaleinsparungen stehen. Auch dazu stehen erfolgreiche Modelle bereit, wie etwa das österreichische Modell der Arbeitsstiftungen, Gesellschaften für Personalentwicklung, Kooperationsverträge mit Zeitarbeitsfirmen oder Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS).³² Wenn es gelänge, und dies ist freilich nur eine grobe Rechnung, die derzeit durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 7,5 Monaten um einen Monat zu reduzieren, wäre ein Einspareffekt von etwa 11 Milliarden Mark zu erzielen.³³

(3) Der *Ausbau der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und Beschäftigten* hat die zweitgrößte Priorität. Die Maßnahmen sind jedoch spezifischer nach Zielgruppen zu differenzieren und in der Regel auch betriebsnäher zu organisieren. Das in Dänemark praktizierte System der „Jobrotation“, übrigens auch in Norwegen, Schweden, Finnland und Österreich zunehmend eingesetzt, kann als Modell für eine erfolgversprechende Qualifizierungsoffensive adaptiert werden. Hier könnte mittelfristig auf regionaler wie nationaler Ebene ein spezifisches Bündnis für Arbeit ins Leben gerufen und institutionalisiert werden. Es würde auf drei Pfeilern beruhen: Die Sozialpartner würden sich an der Finanzierung und Umsetzung durch Tariffonds beteiligen, die Regierungen durch entsprechende Arbeitsmarktfonds und die Arbeitsverwaltung durch Transferierbarkeit von Arbeitslosengeldansprüchen in Qualifizierungsgutscheine. Voraussetzung für diese Art von investiver Arbeitszeitverkürzung wäre eine wesentlich großzügigere und kalkulierbare Regelung der Freistellungsmöglichkeiten für berufliche Weiterbildung.³⁴

(4) Die *investive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik* könnte auch durch eine stärkere *Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik* verbessert werden. Durch Lohnkostenzuschüsse lässt sich das Beschäftigungspotenzial staatlicher Investitionsförderung erhöhen, weil sich das dann insgesamt verfügbare Mittelvolumen der Förderung erhöht, und weil ein Anreiz entsteht, arbeitsintensivere Projekte zu präferieren. Von der arbeitsmarktpolitischen Seite aus eignet sich dazu das

²⁹ Vgl. hierzu den informativen Überblick zur theoretischen Literatur sowie ergänzt mit neueren empirischen Erfahrungen aus Schweden Anxo/ Storrer 1999.

³⁰ Zu grundsätzlichen und weiteren Reformüberlegungen vgl. Brinkmann u.a. 1999; Rabe/ Schmid 1999.

³¹ Die Reintegrationserfolge der Weiterbildungsträger könnten als Förderungskriterium einbezogen werden.

³² Zu einem vorzüglichen Sachstandsbericht hierzu vgl. Wiedemann 1999.

³³ Annahme: 1998 gab die Bundesanstalt für Arbeit 83,3 Milliarden DM für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe aus; der Einspareffekt von einem Monat geringerer Dauer der Arbeitslosigkeit wäre demnach 83,3 dividiert durch 7,5; in dieser Rechnung sind sonstige fiskalische Entlastungseffekte oder zu erwartende positive Nebenwirkungen noch nicht berücksichtigt.

³⁴ Ausführlicher hierzu vgl. Schmid/ Schömann 1999; zu einer Auswertung der Jobrotation im internationalen Vergleich siehe Schömann u.a. 1998.

Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), das mit Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgaben („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) oder mit Mitteln des Infrastrukturprogramms der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gekoppelt werden könnte. Die Voraussetzungen sind dafür jüngst verbessert worden³⁵, indem die bisher auf die neuen Bundesländer beschränkten Einsatzfelder von SAM (u.a. städtebauliche Erneuerung und Denkmalschutz, Verbesserung des Wohnumfeldes) auf Westdeutschland ausgedehnt wurden (siehe auch Brinkmann u.a. 1999: 318 f). Auch die Förderung der Existenzgründung für Arbeitslose ist vermutlich noch nicht ausgereizt. Sie hat sich bisher als recht effektiv erwiesen, bedarf strukturpolitisch aber weiterer Pflege, damit diese Existenzgründungen sich zu wettbewerbsfähigen Klein- und Mittelbetrieben weiter entwickeln können. Auch hier könnte eine Verknüpfung von Lohnkostensubventionen mit wirtschaftlicher Strukturförderung vermutlich die Effektivität erhöhen. Darüber hinaus haben Kritiker und Wießner (1999) gezeigt, wie Praktiken in den USA den Sprung in die Selbständigkeit effektiver und effizienter fördern. Entscheidend sind dort Intermediäre Finanzierungsinstitutionen. Diese schauen nicht primär auf die gleichermaßen zurückblickenden Sicherheiten wie bei uns die Hausbanken oder Sparkassen (meist also Eigenkapital und Immobilien), sondern auf die vorausblickende Geschäftsidee, die sorgfältig evaluiert und in der Umsetzung laufend beraten wird. Für die Sicherheiten sorgt ein ausgeklügeltes Netzwerk der Risikoteilung - wie Selbstorganisation von Beratung und Qualifizierung in einer Peer Gruppe, eine begrenzte Gruppenhaftung und schrittweise aufsteigende Kreditvergabe.

(5) *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen könnten durch Ausschreibungsverfahren für die Privatwirtschaft stärker geöffnet werden*; ihre Legitimation sollte in Zukunft jedoch ein bestimmtes Niveau des Eingliederungserfolgs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse sein (z. B. 50 Prozent); Arbeitsämter, die diese (politisch zu bestimmende) Eingliederungsquote unterschreiten, erhalten keine weiteren Mittel zugewiesen. Eine Erfolgsrestriktion anstelle einer Budgetrestriktion wird vermutlich dazu führen, dass ABM stärker mit Qualifizierungselementen und kommunaler Strukturpolitik verknüpft werden. Aus Gründen der fiskalischen Kongruenz ist darüber hinaus eine Verschmelzung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe sowie eine entsprechende Federführung der Kommunen bei der Planung und Umsetzung dieses Instruments zu empfehlen. Eine solche Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik wird im Übrigen z. B. schon in Schweden und in den Niederlanden erfolgreich praktiziert. Sollte sich eine solche Reform politisch nicht rasch umsetzen lassen, könnte ein entsprechend breit angelegtes Experiment die Argumente für oder gegen schärfen.

(6) In Orientierung am Konzept der *Übergangsarbeitsmärkte* (Schmid 1994) können durch Arbeitsmarktpolitik *weitere Mobilitätsoptionen institutionalisiert* werden; in Analogie zum Kurzarbeitergeld z. B. Übergangsgeld bei Strukturanpassungsmaßnahmen auch im Dienstleistungsbereich oder Teilarbeitslosengeld bei befristeter Arbeitszeitverkürzung; umgekehrt können die Beitragssätze zur Beschäftigungsversicherung (statt Arbeitslosenversicherung) anreizkonformer gestaltet werden, etwa durch progressive Beitragssätze oder Entlastung der Arbeitgeberbeiträge im lohnintensiven Dienstleistungsbereich (Rabe/ Schmid 1999).

(7) *Planung und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik müssen generell stärker dezentralisiert* werden. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Ein Beispiel sind erfolgsorientierte Budgetzuweisungen. Dabei ist sicherzustellen, dass Erfolg nicht nur am kurzfristigen, sondern am nachhaltigen Eingliederungserfolg gemessen wird, und dass ein breites und maßnahmenpezifisches Zielspektrum gewählt wird, um Ausweichreaktionen und Substitutionseffekte vor Ort zu provozieren. Zielvereinbarungen, Leistungsverträge, und konditionale Bundeszuweisungen (etwa unter der Voraussetzung eines regionalen Beschäftigungspakts) sind weitere Möglichkeiten. Darüber hinaus sind laufende Erfolgskontrolle (Monitoring) sowie wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluierung auch dezentral zu institutionalisieren.

Abschließend ist noch einmal zu betonen: *Arbeitsmarktpolitik darf nicht überfordert* werden. Die Lösung des Problems liegt in erster Linie in einer Steigerung der Beschäftigungsintensität durch eine Steuer- und Abgabenreform, die vor allem die geringen Erwerbseinkommen entlastet, sowie in einer Nachfragesteigerung durch eine europaweit koordinierte Investitions- und Innovationsoffensive. Heute besteht jedoch die *Gefahr, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auf Grund langjähriger Enttäuschungen zu unterschätzen*, anstatt ihre Potenziale durch eine entschiedene Reform zu verbessern.

Literatur

- Akerloff, G. A. (1970): The Market for „Lemons“. Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (3), 488-500.
- Almus, M./ J. Egelin/ M. Lechner/ F. Pfeiffer/ H. Spengler (1999): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Beitr.AB) 225. Nürnberg.
- Anxo, D./ D. Storrie (1999): Employability, Jobsearch, Employer Recruitment Strategies, Social Networks and social Exclusion. In: B. Gazier (ed.), Employability: Concepts and Policies. Report 1998 of the Employment Observatory Research Network to the European Commission. Berlin: Institute for Applied Socioeconomics, D-10115 Berlin, Novalisstr. 10; eurocontact@ias-berlin.de, 221- 243.
- Anxo, D./ S. Carcillo/ C. Erhel (2000): Aggregate Impact Analysis of Active Labour Market Policy in France and Sweden: A Regional Approach. In: De Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Bach, U./ D. Blaschke/ H. Leikeb/ E. Spitznagel/ U. Walwei (1993): Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik. In: Friedrich Buttler (Hg.), Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart et al.: Kohlhammer Verlag, 2., neubearb. Aufl., 204-220.
- Bellmann, L. (1990): Evaluation of Measures to Combat Long-Term Unemployment, Workshop-Papier zur Tagung der Applied Econometrics Association. Straßburg: mimeo.
- Bellmann, L. (1997): Methodische Ansätze in der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt - Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung. Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 14. / 15. November 1996 in Wiesbaden. Wiesbaden: Metzler und Poeschel, 87-101.
- Bellmann, L./ R. Jackman (1996a): Aggregate Impact Analysis. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar, 143-162.

³⁵ Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des SGB III.

- Bellman, L./ R. Jackman (1996b): The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 725-746.
- Bourdet, Y./ I. Persson (1992): Does Labour Market Policy Matter? Long-Term Unemployment in France and Sweden. Working Paper 2/1992 of the Department of Economics, University of Lund, Sweden.
- Brinkmann, Chr. (1998): Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „freien Förderung“ nach § 10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden. IAB-Werkstattbericht Nr. 3 vom 8.5.1998.
- Brinkmann, Chr. u.a. (1999): Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland. In: E. Wiedemann/ Ch. Brinkmann/ E. Spitznagel/ U. Walwei (Hrsg.), *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland*. BeitrAB 223. Nürnberg, 311-351.
- Büttner, T./ H. Prey (1998): Does Active Labour Market Policy Affect Structural Unemployment? – An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 to 1993. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)* 118, 389-412.
- BWA (Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit) (Hrsg.) (1999): RAV Evaluationsstudie. Schlußbericht. Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 14. Bern: BWA.
- Calmfors, L./ A. Forslund (1991): Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience. In: *Economic Journal*, Vol. 101, 1130-48.
- Calmfors, L. (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers. Paris.
- Calmfors, L./ P. Skedinger (1995): Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence From Sweden. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1), 91-109.
- Davia, M. A./ C. Garcia-Serrano/ V. Hernanz/ M. A. Malo/ L. Toharia (2000): Do Active Labour Market Policies Matter in Spain? In: de Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Delander, L./ H. Niklasson (1996): Cost-Benefit Analysis. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 163-197.
- De Koning, J. (2000): Models for Aggregate Impact Analysis of Active Labour Market Policy. In: de Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- De Koning, J./ H. G. Mosley (eds.) (2000): *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- De Koning, J./ M. Arents (2000): The Impact of Active Labour Market Policy on Job Hirings and Unemployment in the Netherlands. In: De Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Eberts, R. (1999): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients. In: B. Gazier (ed.), *Employability: Concepts and Policies*. Report 1998 of the Employment Observatory Research Network to the European Commission. Berlin: I.A.S., 121-146.
- Edin, P.A./ B. Holmlund/ T. Östros (1993): Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence From Micro Data. Department of Economics, University of Uppsala, Working Paper.
- Fay, R. G. (1996): Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 16. Paris.
- Fitzbenberger, B./ H. Prey (1995): Assessing the Impact of Training on Employment: The Case of East Germany. Center of International Labour Economics, Discussion Paper No. 34. Konstanz: Universität Konstanz.
- Franz, W. (1999): *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin et al.: Springer Verlag, 4., überarbeitete Auflage.
- GIB (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung) (1998): Aktivitäten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zur Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehern. Ein aktualisierter Überblick der G.I.B. Bottrop.
- Greene, W. (1996): *Econometric Analysis*. New York: Prentice Hall.
- Heckman, J. J./ J. Smith (1996): Experimental and Non-Experimental Evaluation. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 37-88.
- Hübler, O. (1994): Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang – Eine ökonomische Untersuchung für Ostdeutschland. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 114, 419-447.
- Hujer, R./ K.-O. Maurer/ M. Wellner (1999): Estimating the Effect of Vocational Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 218/5+6, 619-646.
- IBV (1998): Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern: Gemeinsame Wege zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt 14/98. Nürnberg.
- Karr, W. (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht, Nr. 3, 7.5.1999.
- Kraft, K. (1998): An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy. In: *Applied Economics*, 30, 783-793.
- Kraus, F./ P. A. Puhani/ V. Steiner (1997): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs – The East German Experience. ZEW Discussion Paper No. 97-33. ZEW-Mannheim.
- Kraus, F./ P. A. Puhani/ V. Steiner (1998): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. Discussion Paper No. 98-07, ZEW-Mannheim.
- Kritikos, A./ F. Wießner (1999): Hilfen für Existenzgründer. Bessere Fördertechnik in den Vereinigten Staaten. IAB-Kurzbericht Nr. 15, 1.10.1999.
- Layard, R./ S. Nickell/ R. Jackman (1991): *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lechner, M. (1998): Training the East German Labor Force. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. *Studies in Contemporary Economics*. Heidelberg: Springer/Physica.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification. In: *Journal of Business & Economic Statistics*, No. 1, 74-90.
- Meager, N. (1996): From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 489-519.

- Mosley, H. G./ H. Schütz (2000): The Implementation of Active Policies in the German Regions: Decentralization and Co-operation. In: de Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Pannenberg, M./ J. Schwarze (1996): *Unemployment, Labor Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach*. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, DIW Discussion Paper 139.
- Peters, A./ G. Schmid (1982a): Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Discussion Paper IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.
- Peters, A./ G. Schmid (1982b): Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Analyse der Beschäftigungswirkungen. Discussion Paper IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.
- Philpott, J. (1999): *Improving Employability and Welfare-to-Work Policies: A U.K. Perspective*. In: B. Gazier (ed.), *Employability: Concepts and Policies*. Report 1998 of the Employment Observatory Research Network to the European Commission. Berlin (I.A.S.), 97-120.
- Prey, H. (1998): *Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen – Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland* (Dissertation). Bern, Stuttgart und Wien: Verlag Paul Haupt.
- Rabe, B./ G. Schmid (1999): Eine Frage der Balance - Reform der Arbeitsmarktpolitik. In: E. Wiedemann/ Ch. Brinkmann/ E. Spitznagel/ U. Walwei (Hrsg.), *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland*. BeitrAB 223. Nürnberg, 373-401; eine gekürzte und überarbeitete Fassung erschien auch in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37, 1999, 21-30.
- Schellhaaß, H.-M./ A. Schubert (1992): Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. In: *MittAB* 3, 371-380.
- Schmid, G. (1992): Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive. In: *MittAB* 3, 232-51.
- Schmid, G. (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12-13 (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*), 9-23
- Schmid, G./ K. Schömann (1994): *Institutional Choice and Flexible Coordination: A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe*. In: G. Schmid (ed.), *Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*. Armonk, New York: M.E.Sharpe, 9-58.
- Schmid, G./ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds) 1996. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, G./ P. Auer/ H. Mosley/ K. Schömann (eds.) (1997): *Progress in Evaluation Research. Documentation of Two Transfer-Workshops on the „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“*. Discussion Paper FS I 97-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G./ K. Schömann/ H. Schütz (1997): *Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin*. Discussion Paper FS I 97-204, Wissenschaftszentrum Berlin, 66 S.
- Schmid, G./ K. Schömann (Hrsg.) (1999): *Von Dänemark lernen – Learning from Denmark*. Discussion Paper FS I 99 – 201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G./ S. Speckesser/ C. Hilbert (2000): *Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany*. In: de Koning, J./ H. G. Mosley (eds.), *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Schömann, K./ R. Mytze/ S. Gülker (1998): *Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries*. Discussion Paper FS I 98-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Steiner V./ F. Kraus (1995): *Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?* In: V. Steiner/ L. Bellmann (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*. BeitrAB 192. Nürnberg, 387-424.
- Walwei, Ulrich (1996): *Improving Job-Matching through Placement Service*. In: G. Schmid/ J. O'Reilly/ K. Schömann (eds), *International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Elgar, 402-430.
- Wiedemann, E./ Ch. Brinkmann/ E. Spitznagel/ U. Walwei (Hrsg.) (1999): *Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern: Eine arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung*. BeitrAB 223. Nürnberg.
- Wiedemann, E. (1999): *Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) – Ein Sachstandsbericht*. In: E. Wiedemann u.a. (Hrsg.), *Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern: Eine arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung*. BeitrAB 223. Nürnberg, 353-371.