

Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Gewinner und Verlierer

Brinkmann, Christian; Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brinkmann, C., Caliendo, M., Hujer, R., & Thomsen, S. L. (2006). *Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Gewinner und Verlierer*. (IAB Forschungsbericht : Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 05/2006). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319254>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Gewinner und Verlierer

*Christian Brinkmann, Marco Caliendo,
Reinhard Hujer, Stephan L. Thomsen*

Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Gewinner und Verlierer

*Christian Brinkmann (IAB), Marco Caliendo (DIW),
Reinhard Hujer (Universität Frankfurt),
Stephan L. Thomsen (Universität Frankfurt)*

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Die Rahmenbedingungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.....	8
3 Gewinner und Verlierer – Ausgewählte empirische Ergebnisse	12
3.1 Beschreibung der Daten.....	13
3.2 Evaluationsansatz: Die Matching-Methode	14
3.3 Effekte der Hauptgruppen im Zeitverlauf	16
3.4 Individuenspezifische Heterogenität der Effekte.....	18
3.5 Regionalspezifische Effekte.....	20
3.6 Programmspezifische Effekte	21
3.7 Die empirischen Befunde im Überblick	24
4 Fazit und politische Implikationen	26
Literatur.....	29

Abstract

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) waren lange Zeit ein wichtiges Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in Deutschland. Im Zeitraum 2000 bis 2004 nahmen insgesamt knapp 1 Mio. Personen – teils mehrfach – an diesen Maßnahmen teil und es wurden fast 12 Mrd. Euro dafür ausgegeben. Eine umfassende Wirkungsanalyse mit Berücksichtigung von Effektheterogenitäten war bis zur Aufbereitung der prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für wissenschaftliche Untersuchungen aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht möglich. Die Verwendung der umfangreichen Kundendaten der BA ermöglicht die wissenschaftliche Evaluation der Wirkungen der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik; ABM sind das erste Instrument, dessen Wirkungen mit Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Unterschiede in den Effekten untersucht werden konnten. In der vorliegenden Studie werden die wichtigsten Ergebnisse der Analysen der ABM-Programme zusammengefasst. Dabei werden die Implikationen für die Arbeitsmarktpolitik auch vor dem Hintergrund der Hartz-Reformen und den damit verbundenen institutionellen Neuerungen diskutiert.

Wir danken dem IAB für die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Kooperationsprojekts „Eingliederungseffekte und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von ‚SAM für Ältere‘“ (IAB Projekt Nr. 10-535).

Christian Brinkmann war im IAB bis zu seinem Ausscheiden für das Kooperationsprojekt verantwortlich und leitete dort zuletzt den Bereich Koordination der Evaluationsforschung. Email: christian@schober-brinkmann.de; Homepage: <http://www.brinkmannchristian.de>

Dr. Marco Caliendo ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Research Fellow des IZA, Bonn. Email: mcaliendo@diw.de

Prof. Dr. Reinhard Hujer ist Professor für Statistik und Ökonometrie, J.W. Goethe-Universität, Frankfurt/Main, Research Fellow des IZA, Bonn, und Forschungsprofessor am ZEW, Mannheim. Email: hujer@wiwi.uni-frankfurt.de

Stephan L. Thomsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie, J.W. Goethe-Universität, Frankfurt/Main. Email: sthomsen@wiwi.uni-frankfurt.de

1 Einleitung

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) waren insbesondere in den 1990er Jahren ein wichtiges Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Eine besondere Bedeutung kam ihnen vor allem für die nach der Wiedervereinigung notwendige Restrukturierung des ostdeutschen Arbeitsmarktes zu. So wurden im Jahr 1991 über 530.000 Personen durch eine ABM gefördert (vgl. ANBA 1993). Trotz eines Rückgangs der Zahl der Teilnehmer und einer Neuausrichtung der institutionellen Zielsetzung im Rahmen der Hartz-Reformen sind sie weiterhin bedeutsam (153.021 neue Förderungen im Jahr 2004, vgl. ANBA 2005). Die Haupt-Zielsetzung dieses Instruments der aktiven Arbeitsmarktpolitik war die Schaffung der Voraussetzungen für eine Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung und die Reduktion von Arbeitslosigkeit. Hierzu spielen drei Aspekte von ABM eine wichtige Rolle: Erstens soll die Einbindung in geregelte Tätigkeiten während der Maßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhalten sowie den Humankapitalabbau verhindern bzw. verringern. Auch die These einer Erhöhung des Humankapitals durch Anpassung der individuellen Qualifikation an veränderte Anforderungen des Arbeitsmarktes wird in der empirischen Literatur diskutiert (vgl. Eichler 1997). Zweitens dienen ABM insbesondere zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die ohne diese Hilfen nicht in reguläre Beschäftigung oder andere Programme vermittelt werden könnten. Hierzu zählen neben Langzeitarbeitslosen auch Jugendliche unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung und ältere Arbeitnehmer, wobei die Intention der Teilnahme hier vielfach eine Brücke zum Übergang in die Rente ist. Drittens sollen die Maßnahmen in strukturschwachen Regionen zur Entlastung des Arbeitsmarkts und damit zur Erhaltung des sozialen Friedens dienen.

Daneben kann der Einsatz von ABM auch zu Problemen für das Individuum im Einzelnen oder den Arbeitsmarkt im Ganzen führen. Ein wichtiges makroökonomisches Argument ist die mögliche Verdrängung und Substitution von regulärer Beschäftigung durch den Einsatz der Programme. Obwohl die durchgeführten Arbeiten auf der einen Seite zusätzlich sein sollen, müssen sie auf der anderen Seite im öffentlichen Interesse liegen (vgl. § 261 SGB III). Die gleichzeitige Erreichbarkeit beider Voraussetzungen kann sich in der Realität als schwierig erweisen. Die Zusätzlichkeit kann mikroökonomisch im Gegensatz zu der intendierten Humankapitalerhal-

tung auch zu einem Humankapitalverlust führen, da die Tätigkeiten nicht im Wettbewerb mit anderer Beschäftigung stehen. Darüber hinaus haben Spitznagel und Magvas (1997) gezeigt, dass die durchgeführten Tätigkeiten häufig inadäquat in Bezug auf die Qualifikation der Teilnehmer sind.

Mit der Einführung des „Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde die Wiedereingliederung als vorrangiges arbeitsmarktpolitisches Ziel für ABM aufgegeben. Seit Januar 2004 sollen die Maßnahmen entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zum Erhalt bzw. zur Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer eingesetzt werden.

Wegen der hohen Aufwendungen für die Maßnahmen und der anhaltend schwierigen Arbeitsmarktsituation muss geprüft werden, wie wirksam diese Maßnahmen tatsächlich zur Bekämpfung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten sind. Frühere empirische Untersuchungen der Wirksamkeit von ABM für die teilnehmenden Individuen auf der Grundlage von Umfragedaten, wie den Arbeitsmarktmonitoren Ostdeutschland und Sachsen-Anhalt, kommen zu recht unterschiedlichen, aber in der Tendenz negativen Ergebnissen.¹

Die Einführung des Dritten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB III) im Jahr 1998, das u. a. auf eine höhere Flexibilität und Dezentralisierung in der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zielte, sowie das JobAQTIV-Gesetz aus dem Jahr 2002, das erstmals auch die Evaluation der Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen gesetzlich explizit fixiert hat, trugen zu einer deutlichen Verbesserung der Datensituation im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmenteilnehmer bei (vgl. hierzu Stephan/Brinkmann 2006). Insbesondere die im *PALLAS*- des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erstellte Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG), die ein reiches Merkmalsspektrum aus prozessproduzierten Daten der Bun-

¹ Siehe z. B. Steiner/Kraus (1995); Hübler (1997); Kraus/Puhani/Steiner (2000); Eichler (1997); Bergemann/Schultz (2000); Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (2000); Eichler/Lechner (2002).

² *PALLAS* steht für *plattformübergreifendes allgemeines Analyse- und Informationssystem*.

desagentur für Arbeit (BA) zu allen Teilnehmern an von der BA finanzierten oder co-finanzierten Maßnahmen enthält, ist eine wichtige Quelle für die gegenwärtige und zukünftige Evaluation der Maßnahme-Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.

Auf der Grundlage eines Prototyps der MTG wurden die Eingliederungseffekte von ABM für die Geförderten im Rahmen eines IAB-Kooperationsprojekts unter Verwendung von Matching-Schätzern evaluiert.³ Dieser enthält Informationen zu allen Teilnehmern, die eine ABM im Februar 2000 begonnen haben und zu einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern, die im Januar 2000 die gesetzlichen Anforderungen einer Teilnahme erfüllten, im Februar 2000 aber kein Programm begonnen haben. Die Maßnahme-Effekte wurden für den Zeitraum Februar 2000 bis Dezember 2002 auf die Eingliederung in reguläre und ungeforderte Beschäftigung berechnet. Die Berücksichtigung möglicher Unterschiede in den Effekten, die so genannte Effektheterogenität, war dabei von besonderer Bedeutung. Diese Unterschiede können dabei von einer Vielzahl möglicher Faktoren abhängen. So können sich individuelle bzw. gruppenspezifische Merkmale der Teilnehmer unterschiedlich auf den Maßnahmeerfolg auswirken.

Ein Beispiel: Durch die Teilnahme an ABM können Teilnehmer in beschränktem Umfang ihre Produktivität unter Beweis stellen. Denkbar ist daher, dass ein Teilnehmer mit starken gesundheitlichen Einschränkungen eher von der Tätigkeit im Sinn verbesserter Eingliederungschancen profitiert, als jemand ohne diese Einschränkungen. Weitere Kriterien, die einen Einfluss auf den Maßnahmeerfolg haben können, sind die Art der Tätigkeit während der ABM oder auch die regionale Arbeitsmarktsituation. In den Studien Caliendo, Hujer und Thomsen (2004; 2005a; 2005c) wurden eine Vielzahl möglicher Aspekte untersucht und die Eingliederungseffekte separat für die einzelnen Zielgruppen geschätzt.

In dieser Arbeit sollen die wichtigsten Ergebnisse dieser Studien noch einmal kurz zusammengefasst und relevante Implikationen für die aktive Arbeitsmarktpolitik diskutiert werden. Im zweiten Abschnitt werden die Rahmenbedingungen für ABM kurz skizziert, bevor im dritten Abschnitt die

³ Projekttitle: „Eingliederungseffekte und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von 'SAM für Ältere'“.

„Gewinner und Verlierer“ von ABM präsentiert werden. Der letzte Abschnitt enthält die Diskussion der relevanten Implikationen aus den Ergebnissen.

2 Die Rahmenbedingungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die spezifischen institutionellen Regelungen für ABM in Deutschland sind für die Einordnung und Interpretation der empirischen Ergebnisse von grundlegender Bedeutung. Zunächst sollen die Rahmenbedingungen vor der Gültigkeit der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (oder auch „Hartz-Reformen“) dargestellt werden, da sich die im Kapitel 3 präsentierten Studien auf eben diesen Zeitraum beziehen. Daran anschließend werden auch die mit den Hartz-Reformen eingeführten wichtigsten Änderungen diskutiert.

ABM sind förderungsfähig, wenn es sich um zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten handelt, in denen förderungsbedürftige Arbeitnehmer zum Zwecke der beruflichen Stabilisierung oder Qualifizierung und der Verbesserung ihrer Eingliederungsaussichten beschäftigt werden (§§ 260-271, § 416 SGB III). Das Kriterium der Zusätzlichkeit bedeutet dabei, dass die Arbeiten ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden wären, während im öffentlichen Interesse alle Arbeiten liegen, die zum Wohle der Allgemeinheit durchgeführt werden. Begleitend zur Maßnahme können Teilnehmer an einer beruflichen Qualifizierung (damals bis 20 % der Maßnahmenzeit) sowie an einem betrieblichen Praktikum teilnehmen (damals bis 40 % der Maßnahmenzeit; zusammen nicht mehr als 50 %).

Bevorzugt sind Maßnahmen zu fördern, wenn sie die Voraussetzungen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen erheblich verbessern, Arbeitsgelegenheiten für Arbeitnehmer mit besonderen Vermittlungerschwernissen schaffen, strukturverbessernde Arbeiten vorbereiten oder ergänzen, die soziale Infrastruktur verbessern oder der Umwelt dienen. Obwohl der überwiegende Teil von ABM im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich durchgeführt wird, ist eine Vergabe an privatwirtschaftliche Organisationen möglich. Diese unterliegt jedoch besonderen Bestimmungen, um mögliche Mitnahme- und Substitutionseffekte zu verhindern (zu den Details siehe Caliendo/Hujer 2004). ABM können in verschiedenen wirt-

schaftlichen Sektoren eingesetzt werden, wobei die wichtigsten Bereiche Landwirtschaft, Bau und Industrie, Büro und Verwaltung sowie soziale Dienste sind. Dabei ist zu erwarten, dass sich die Effekte für die Teilnehmer in diesen Sektoren unterscheiden.

Die Regelungen für die Förderungsfähigkeit der Arbeitnehmer wurden mit dem Job-AQTIV-Gesetz verändert. Bis zum 01.01.2002 mussten Arbeitnehmer, die in einer ABM gefördert werden sollten, generell langzeitarbeitslos sein sowie die Voraussetzungen für Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit erfüllen. Unabhängig davon konnte die regionale Arbeitsagentur auch Arbeitnehmer bis zu einer Höhe von fünf Prozent aller in ABM geförderten Arbeitnehmer abweichend von dieser Regelung zuweisen. Daneben ist eine Förderung auch für mindestens drei Monate arbeitslos gemeldete Arbeitnehmer möglich gewesen, wenn ihre Zuweisung aufgrund von Anleitungs- oder Betreuungsaufgaben notwendig war. Förderungsfähig waren überdies junge Arbeitnehmer unter 25 Jahren, wenn die ABM mit einer Qualifizierungsmaßnahme verbunden war, sowie Behinderte, die durch die Zuweisung beruflich stabilisiert oder qualifiziert werden konnten. Seit dem Jahr 2002 reicht als Teilnahmekriterium einfache Arbeitslosigkeit der Teilnehmer aus, jedoch mit der Einschränkung, dass nur durch die ABM eine Beschäftigung aufgenommen werden kann. In entsprechender Weise wurden auch die Voraussetzungen für Teilnehmer mit Anleitungs- oder Betreuungsaufgaben geändert. Neu ist die Möglichkeit der Zuweisung von Berufsrückkehrern, die mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben. Daneben wurde auch die Zuweisungsgrenze für Teilnehmer, die oben genannte Kriterien nicht erfüllen, von fünf auf zehn Prozent erhöht.

Die Förderdauer von ABM beträgt in der Regel zwölf Monate. Bei bevorzugt zu fördernden Maßnahmen kann diese Dauer auf 24 Monate ausgeweitet werden. Höchstgrenze für bevorzugt zu fördernde Maßnahmen sind 36 Monate, wobei sich hier der Arbeitgeber zu einer anschließenden dauerhaften Übernahme der Teilnehmer verpflichten muss. Unabhängig von diesen Beschränkungen ist die Förderdauer von Teilnehmern mit Anleitungs- und Betreuungsaufgaben, die bis zum Ende der Maßnahme gefördert werden können.

Die Zuweisung der Arbeitnehmer erfolgt durch die Arbeitsagentur, die den Teilnehmer auch abberufen kann, wenn ihm ein zumutbarer Arbeits- oder Ausbildungsplatz vermittelt werden kann. Darüber hinaus kann die Arbeitsagentur Teilnehmer auch aus einer ABM nehmen, wenn sie einer Einladung zu einer Berufsberatung nicht nachkommen. Teilnehmer sollen in einer ABM verbleiben, wenn sie im Anschluss an die Maßnahme in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen werden oder die vermittelte Arbeit kürzer als die Restdauer der Zuweisung oder kürzer als sechs Monate ist.

Im Zuge der Hartz-Reformen (siehe Hagen/Spermann 2004 für einen umfassenden Überblick) kam es zu einigen Änderungen im Hinblick auf die Durchführung und Gestaltung von ABM, die wir hier kurz beschreiben wollen. Ein explizites Ziel der Reformen war die Vereinfachung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. In diesem Zusammenhang wurden die Vorschriften für ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) zu einer einheitlichen Leistung zusammengefasst, da beide Instrumente im Kern als Ziel haben, arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit zu eröffnen. Bei der Zusammenlegung wurden die Vorschriften über ABM zugrunde gelegt und die Vorschriften über SAM aufgehoben (siehe z. B. Brinkmann et al. 2002 zur näheren Informationen über SAM). Des Weiteren wurde die bisherige individuelle Berechnung des Lohnkostenzuschusses aufgehoben und durch eine pauschale Förderung ersetzt.⁴ Aus den Regelungen über SAM wurde die verlängerte Fördermöglichkeit für ältere Arbeitnehmer im Grundsatz übernommen, aber auf drei Jahre begrenzt.

Für Maßnahmenteilnehmer entfällt die Versicherungspflicht gegenüber der Bundesagentur für Arbeit. Aus der Teilnahme an einer ABM können sie dementsprechend keine neuen Ansprüche gegenüber der BA geltend machen (§ 27 SGB III), d. h. es erfolgt kein Aufbau von Leistungsansprüchen nach dem SGB III. Damit sollen Fehlanreize beseitigt werden, die bisher dadurch entstehen konnten, dass Beschäftigungen in einer ABM einen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen. Diese Sicherung unterstützte das Entstehen von Leistungsketten, bei denen sich Arbeitnehmer in einem stetigen Wechsel von ABM und Arbeitslosigkeit befanden. Dieser sozialpolitisch

⁴ Diese Möglichkeit konnte nach der letzten vorherigen Gesetzesänderung bereits als Option gewählt werden.

begründete „Designfehler“ wurde nun – analog zu der Abschaffung für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Jahr 1998 – beseitigt. Des Weiteren regelt § 267a SGB III jetzt, dass eine Zuweisung in ABM grundsätzlich ausgeschlossen ist, wenn seit der letzten Beschäftigung in einer ABM oder SAM noch nicht drei Jahre vergangen sind. Diese „Wartezeitregelung“ gilt allerdings nicht für ältere Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben.

Eine weitere entscheidende Neuerung ist die revidierte Zielsetzung von ABM. Da sich Beschäftigungen in ABM wesentlich von Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt unterscheiden, wird nunmehr angestrebt, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten oder wieder herzustellen, statt die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den ersten Arbeitsmarkt zu betonen. Anders als in Beschäftigungen im allgemeinen Arbeitsmarkt ist weiterhin Voraussetzung von ABM, dass die durchzuführen- den Arbeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Es werden Arbeitslose gefördert, die sonst keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, also allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaß- nahme eine Beschäftigung aufnehmen können (vgl. § 263 Abs. 1 Nr. 1 SGB III).

Tabelle 1: Eintritte in und Ausgaben für ABM, 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eintritte (absolut)							
Gesamtdeutschland	366,555	295,499	260,079	192,037	164,691	140,893	153,021
Westdeutschland	94,787	85,003	78,684	61,890	43,286	31,495	40,079
Ostdeutschland	271,768	210,496	181,395	130,147	121,405	109,398	112,921
Ausgaben ABM (absolut in Mio. Euro)							
Gesamtdeutschland	3,797.8	3,991.0	3,680.2	2,976.0	2,330.0	1,675.6	1,212.3
Westdeutschland	1,009.9	1,096.4	1,021.4	863.2	554.0	370.4	251.5
Ostdeutschland	2,787.9	2,894.6	2,658.9	2,112.8	1,779.0	1,305.2	960.8
Ausgaben ABM (Anteil an Gesamtausgaben AAMP)							
Gesamtdeutschland	18.9%	17.2%	16.7%	13.3%	10.4%	7.9%	6.2%
Westdeutschland	10.2%	9.3%	8.4%	6.9%	4.6%	3.0%	2.1%
Ostdeutschland	27.1%	25.4%	27.2%	21.4%	17.3%	14.6%	12.6%

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge.

Trotz oder gerade wegen der geänderten Zielsetzung haben ABM auch im Jahr 2004 noch eine relativ hohe Bedeutung zumindest in Ostdeutschland. Tabelle 1 zeigt Eintritte in und Ausgaben für ABM in den Jahren 1998 bis 2004. Es wird deutlich, dass die BA in Ostdeutschland 2004 noch immer 12,6 % aller für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel für ABM

verwendet hat. In Westdeutschland hingegen spielen ABM mit ungefähr 40.000 Eintritten und einem finanziellen Aufwand von ca. 250 Mio. Euro nur noch eine untergeordnete Rolle.

Mit dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) wurde zum 01. Januar 2005 eine Grundsicherung für Erwerbslose eingeführt. Für diesen Personenkreis können neben ABM und anderen Instrumenten des SGB III auch weitere Arbeitsgelegenheiten eingesetzt werden. Dies erfolgt weit überwiegend in der Form öffentlich-rechtlicher Beschäftigung mit Mehraufwandsentschädigung entsprechend den bisherigen Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Zu erwarten sind weit reichende Konsequenzen auch für den Einsatz der „klassischen“, in ihren Regelungen nunmehr allerdings modifizierten, ABM. Hierauf ist abschließend zurückzukommen.

3 Gewinner und Verlierer – Ausgewählte empirische Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse der zielgruppenspezifischen Untersuchungen der Eingliederungseffekte in reguläre Beschäftigung für ABM-Teilnehmer zusammengefasst. Untersucht wurden die Effekte unter Berücksichtigung möglicher Unterschiede aufgrund individueller bzw. gruppenspezifischer Eigenschaften (individuelle Heterogenität), der Situation des lokalen Arbeitsmarktes (regionale Heterogenität) und im Hinblick auf programmspezifische Merkmale. Als programmspezifisch wurden die Tätigkeiten (sektorale Heterogenität) sowie Unterschiede bei den Trägern und den Förderarten herausgestellt. Beschränken wollen wir die folgende Darstellung dabei auf ausreichend große Gruppen (mehr als 100 Teilnehmer/innen), die von der Teilnahme im Sinn ihrer Beschäftigungschancen statistisch signifikant positive bzw. negative Wirkungen zeigen. Zunächst sollen die verwendeten Daten und die Evaluationsmethode sowie die Effekte für die vier Hauptgruppen der Untersuchungen (Frauen und Männer in Ost- und Westdeutschland) kurz beschrieben werden.

3.1 Beschreibung der Daten

Für die Evaluation der Eingliederungseffekte von ABM in reguläre Beschäftigung wurden prozessproduzierte Kundendaten der BA verwendet.⁵ Von zentraler Bedeutung waren die Daten der MTG, die Informationen zu allen Teilnehmern in ABM enthielt, die eine Maßnahme im Februar 2000 begonnen hatten. Da in der MTG neben den Programminformationen auch das umfangreiche Merkmalsspektrum der Bewerberangebotsdatei (BewA) enthalten ist, war die BewA auch die geeignete Quelle zur Bildung der Kontrollgruppen.⁶ Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern wurde als Stichprobe aus dem Bestand der BewA von Januar 2000 gezogen. Hierbei sollten die Nichtteilnehmer die gesetzlichen Anforderungen für eine Teilnahme an ABM im Februar 2000 erfüllen, aber zu diesem Zeitpunkt nicht in die Maßnahmen eintreten.

Um eine Konditionierung auf die zukünftige Entwicklung der Teilnehmer und Nichtteilnehmer am Arbeitsmarkt und die damit verbundene Gefahr verzerrter Schätzergebnisse zu vermeiden, wurden darüber hinaus keine Restriktionen im Zeitverlauf bezüglich Maßnahmenteilnahmen auferlegt. Die geschätzten Effekte beantworten daher die folgende Frage: „Verbessert die Teilnahme an einer ABM im Februar 2000 die Erwerbchancen der Teilnehmer im Vergleich zu der Situation, in der sie im Februar 2000 nicht an einer ABM teilgenommen hätten?“ Dieser Ansatz impliziert, dass mögliche weitere Teilnahmen im Zeitverlauf als Ergebnis der ersten Teilnahme betrachtet und als Misserfolg im Sinne der beabsichtigten Eingliederungszielsetzung in reguläre und ungeforderte Beschäftigung bewertet werden.

Die Ergebnisvariable zur Ermittlung der Netto-Eingliederungseffekte wurde aus dem erweiterten Verbleibsnachweis der Beschäftigtenstatistik (BSt) generiert, die Informationen über Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung enthält. Da bestimmte Berufsgruppen, wie z. B. Selbstständige und Beamte, nicht berücksichtigt sind, können die Effekte nur für Personen ermittelt werden, die im System der Sozialversicherung registriert

⁵ Für eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Daten siehe Caliendo et al. (2004).

⁶ Heckman, Ichimura, Smith und Todd (1998) haben festgestellt, dass die Herkunft von Teilnehmer- und Nichtteilnehmerdaten aus derselben Quelle bedeutsam für die Anwendung nicht-experimenteller Schätzmethoden ist.

sind. Zu beachten ist weiterhin, dass bestimmte Teilnehmer der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auch ABM-Teilnehmer, in der BSt als Beschäftigte gezählt werden. Da als Erfolg nur Beschäftigungen in regulären und nicht durch aktive Arbeitsmarktpolitik geförderten Arbeitsverhältnissen definiert sind, wurden die Informationen um den Inhalt der kompletten MTG ergänzt. Dies erlaubt die Identifikation der Ergebnisvariablen im Sinne der untersuchten Eingliederungszielsetzung. Aufgrund der besonderen Arbeitsmarktsituation wurde der Arbeitsmarkt Berlin aus den Untersuchungen ausgeschlossen.⁷

Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse basieren auf einer Stichprobe von 11.151 Teilnehmern und 219.622 Nichtteilnehmern. Die Entwicklung des Erwerbszustandes für Teilnehmer und Nichtteilnehmer ist bis Dezember 2002 beobachtbar, d. h. für fast drei Jahre nach Programmbeginn im Februar 2000. Bei einer durchschnittlichen Förderdauer in ABM von einem Jahr konnten somit die kurz- und mittelfristigen Effekte der Programme untersucht werden.⁸

3.2 Evaluationsansatz: Die Matching-Methode

Die Untersuchung der individuellen Eingliederungseffekte von ABM erfolgte im Rahmen des Ansatzes potenzieller Ergebnisse.⁹ Im einfachsten Fall (siehe Rubin 1974) kann das Individuum zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme an einem Programm entscheiden, die mit jeweils einem potenziellen Ergebnis für das Individuum verbunden sind.¹⁰ Da jedoch Teilnahme bzw. Nichtteilnahme das jeweils gegensätzliche Ergebnis ausschließt,

⁷ Zu beachten war im Besonderen, dass die für die Untersuchung wichtige Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland für Berlin nicht sinnvoll durchzuhalten war.

⁸ Da die Teilnehmer an ABM aber während der Maßnahmen weiter nach regulären ungeforderten Beschäftigungsverhältnissen suchen sollen, ist die Maßnahmendauer nicht unabhängig vom Suchverhalten. Aus diesem Grund muss der Vergleich der Ergebnisse bei Teilnahme und Nichtteilnahme von Beginn der Maßnahmen an erfolgen. Die Einbindung der Teilnehmer in die Programme lässt deutliche Locking-in Effekte am Anfang des Untersuchungszeitraums erwarten, die sich jedoch nicht vom Maßnahme-Effekt auf die Beschäftigung trennen lassen.

⁹ Wir beschränken uns auf eine kurze verbale Darstellung der Idee des zugrunde liegenden Evaluationsansatzes. Für eine ausführlichere Darstellung siehe Caliendo et al. (2005a).

¹⁰ Der Ansatz potenzieller Ergebnisse wurde für den Fall mehrerer Maßnahmen erweitert, siehe Imbens (2000) und Lechner (2001).

kann für jedes Individuum nur das zur Entscheidung analoge Ergebnis beobachtet werden, das so genannte „kontrafaktische“ Ergebnis ist unbeobachtbar. Da sich der individuelle Effekt einer Maßnahme aber gerade aus der Differenz des individuellen Ergebnisses bei Teilnahme und bei Nichtteilnahme ergibt, kann der Programmeffekt nicht direkt berechnet werden, sondern muss unter Verwendung eines Modells bzw. identifizierender Annahmen geschätzt werden. In empirischen Evaluationsstudien wird meist der mittlere Effekt der Teilnahme für Teilnehmer berechnet. Während die Berechnung des durchschnittlichen Maßnahme-Effekts auch Personen einbeziehen würde, für die das Programm nicht konzipiert ist, berücksichtigt der mittlere Effekt der Teilnahme für Teilnehmer explizit nur die Personen, die tatsächlich am Programm teilgenommen haben.

In einem experimentellen Datensatz, in dem sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer nur hinsichtlich der Programmteilnahme, nicht aber hinsichtlich beobachteter Charakteristika unterscheiden, könnte das unbeobachtbare Ergebnis für die Teilnehmer durch die direkte Verwendung des Ergebnisses der Nichtteilnehmer approximiert werden. In nicht-experimentellen Datensätzen (wie dem verwendeten) ist aber davon auszugehen, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer über die Teilnahme hinaus auch in anderen Merkmalen unterscheiden. Die Approximation des Ergebnisses der Teilnehmer bei Nichtteilnahme mit dem der Nichtteilnehmer könnte dann zu verzerrten Schätzergebnissen führen (Selektionsverzerrung). Ursache der Selektionsverzerrung können sowohl beobachtbare als auch unbeobachtbare Merkmale sein. Das Ziel des Evaluationsansatzes ist es, mittels geeigneter identifizierender Annahmen die Selektionsverzerrung zu beheben.

Der in den empirischen Analysen verwendete Matching-Schätzer zielt dabei darauf ab, aus einer möglichst großen Zahl von Kontrollindividuen diejenigen zu finden, die den Teilnehmern in möglichst allen relevanten Merkmalen, die die Maßnahmenteilnahme und die Ergebnisvariable beeinflussen, möglichst ähnlich sind. Im Idealfall werden so genannte statistische Zwillinge gefunden, die sich von den Teilnehmern nur durch die Teilnahme, nicht aber durch beobachtete Charakteristika unterscheiden. In diesem Sinn kann die Zuordnung in Teilnehmer- und Nichtteilnehmer-

gruppe als zufällig angesehen werden.¹¹ In dieser quasi-experimentellen Situation kann dann das Ergebnis der Teilnehmer für den Fall der Nichtteilnahme durch das Ergebnis der Nichtteilnehmer (gegeben die möglichst große Übereinstimmung der relevanten Merkmale) approximiert werden. Durch das umfangreiche Merkmalspektrum der verwendeten Datensätze kann angenommen werden, dass alle die Selektion erklärenden Variablen berücksichtigt werden konnten. Detaillierte Begründungen finden sich in den Studien Caliendo et al. (2004; 2005a; 2005c).¹²

3.3 Effekte der Hauptgruppen im Zeitverlauf

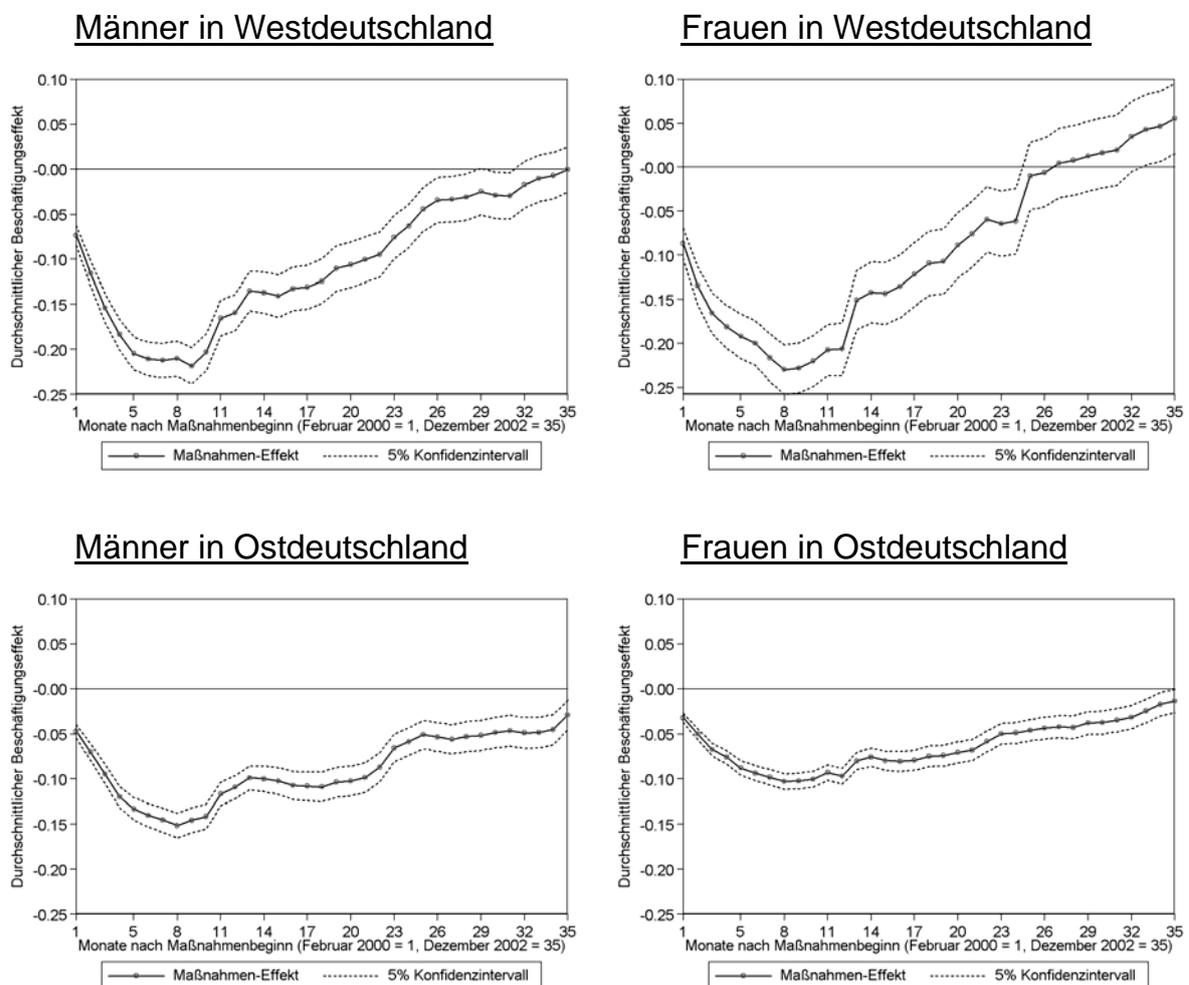
Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Eingliederungseffekte in reguläre Beschäftigung bis Dezember 2002, für Teilnehmer an ABM im Februar 2000 mit einer Unterscheidung nach Geschlecht und West- bzw. Ostdeutschland. Allen vier Gruppen gemeinsam sind die deutlich erkennbaren Locking-in Effekte kurz nach Beginn der Maßnahmen. Diese Entwicklung war zu erwarten, da die durchschnittlichen Förderdauern von ABM zwölf Monate betragen und die Teilnehmer während dieser Zeit zwar nach regulären und ungeforderten Beschäftigungsverhältnissen suchen sollen, aber aufgrund ihrer Einbindung in die Programme von einer verringerten Suchaktivität gegenüber den vergleichbaren (gematchten) Nichtteilnehmern auszugehen ist. Während die Eingliederungseffekte für Ostdeutschland unabhängig vom Geschlecht für den gesamten Untersuchungszeitraum negativ bleiben (im Dezember 2002 haben teilnehmende Männer eine um 2,91 und teilnehmende Frauen eine um 1,35 Prozentpunkte niedrigere durchschnittliche Beschäftigungsrate im Vergleich zu Nichtteilnehmer/-innen), werden in Westdeutschland die Effekte für Männer zum Ende des Beobachtungsfensters insignifikant und für Frauen positiv (Im Dezember 2002: 5,54 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsrate im Vergleich zu Nichtteilnehmerinnen). Negative Effekte bedeuten dabei eine klare Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen im Vergleich zur Nichtteilnahme, d. h. durch die Teilnahme in ABM wurde die Bezugszeit von Unterstüt-

¹¹ Vgl. Rubin (1977) und Rosenbaum/Rubin (1983).

¹² Die Sensitivität der Ergebnisse in Bezug auf unbeobachtbare Heterogenität, also eine Situation, in der nicht alle oben beschriebenen relevanten Merkmale vorliegen, wurde in Hujer et al. (2004) und Caliendo et al. (2005a) ausführlich getestet. Dabei zeigte sich, dass die Ergebnisse stabil sind und somit von einer ausreichend guten Datenqualität zur Generierung der statistischen Zwillinge ausgegangen werden kann.

zungsleistungen für Teilnehmer künstlich verlängert. Insignifikante, d. h. nicht von Null verschiedene Effekte, bedeuten weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen für die Teilnehmer. Der höhere finanzielle Aufwand der \dots im Vergleich zum Bezug von i. d. R. Arbeitslosengeld oder -hilfe verlangt aber eine Verbesserung in Bezug auf die Eingliederungszielsetzung. Allein positive Effekte bedeuten eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer im Vergleich zur Situation ohne Maßnahme.

Abbildung 1: Entwicklung der Eingliederung in reguläre Beschäftigung zwischen Februar 2000 und Dezember 2002



Quelle: Caliendo et al. (2004)

¹³ Vgl. hierzu Hagen/Steiner (2000).

3.4 Individuenspezifische Heterogenität der Effekte

Individuen- bzw. gruppenspezifische Unterschiede in den Effekten von ABM wurden in den Studien Caliendo et al. (2004; 2005a) untersucht. Die Auswahl der untersuchten Gruppen umfasste dabei verschiedene Altersklassen, Personen mit unterschiedlichen vorangegangenen Arbeitslosigkeitsdauern und mit verschiedenen Qualifikationsstufen. So wurden die Wirkungen von ABM auf die Eingliederung in reguläre Beschäftigung explizit für Personen ohne Berufserfahrung oder ohne Berufsausbildung, für solche mit überdurchschnittlicher Qualifikation (mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss), aber auch für Rehabilitanden und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ermittelt. Obwohl in den Studien unterschiedliche Matching-Algorithmen verwendet wurden, sind die Ergebnisse vergleichbar.¹⁴

Tabelle 2 enthält die Gruppen, für die sich zum Ende des Untersuchungszeitraums im Dezember 2002 signifikante Effekte von ABM auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmer/innen ergeben haben. Als Gewinner von ABM können langzeitarbeitslose Teilnehmer in Westdeutschland und langzeitarbeitslose Teilnehmerinnen in Ost- und Westdeutschland gesehen werden (mit einer Arbeitslosigkeitsdauer vor Programmbeginn von mehr als einem Jahr). Diese explizite Zielgruppe von ABM hat zwischen 2,45 (Frauen in Ostdeutschland) und 11,25 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsraten (Frauen in Westdeutschland) im Vergleich zur Nichtteilnahme.

¹⁴ In Caliendo et al. (2005a) wurde die Robustheit der Ergebnisse gegenüber der Auswahl des Matching-Algorithmus getestet. Es zeigte sich, dass aufgrund des verfügbaren Merkmalsspektrums sowie der großen Zahl von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in der Stichprobe, die Ergebnisse stabil gegenüber der Auswahl waren. Die Ergebnisse in Caliendo et al. (2004) basieren auf einem Nearest-Neighbour-Matching ohne Zurücklegen; für die Untersuchungen in Caliendo et al. (2005a) wurde zusätzlich ein so genannter „Caliper“ von 0,02 zur strikteren Einhaltung des Common Support-Kriteriums auferlegt, d. h. dass Teilnehmer/innen und Nichtteilnehmer/innen nur dann gematcht wurden, wenn ihre Differenz in der Teilnahmewahrscheinlichkeit 0,02 nicht überstiegen hat.

Tabelle 2: Gewinner und Verlierer – Individuenspezifische Unterschiede in den Effekten im Dezember 2002¹

Gewinner		Verlierer	
Gruppe	Effekt	Gruppe	Effekt
Westdeutschland - Männer		Westdeutschland - Männer	
Langzeitarbeitslose (über 52 Wochen arbeitslos)	+5,03*	Kurzzeitarbeitslose (unter 13 Wochen arbeitslos)	-10,06*
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	+4,98**		
Mit Vermittlungshemmnissen	+6,38**		
Mit hoher Qualifikation	+12,50**		
Westdeutschland - Frauen		Westdeutschland - Frauen	
Langzeitarbeitslose (über 52 Wochen arbeitslos)	+11,25*		
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	+15,93**		
Mit Vermittlungshemmnissen	+22,38**		
Über 50 Jahre	+12,67**		
Ostdeutschland - Männer		Ostdeutschland - Männer	
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	+3,36**		
Mit Vermittlungshemmnissen	+5,33**		
Ostdeutschland - Frauen		Ostdeutschland - Frauen	
Langzeitarbeitslose (über 52 Wochen arbeitslos)	+2,45*	Kurzzeitarbeitslose (unter 13 Wochen arbeitslos)	-7,42*
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	+3,34**	Zwischen 25 und 50 Jahren	-2,19*
		Mit hoher Qualifikation	-9,76**

¹ Effekte berechnet als Differenz der durchschnittlichen Beschäftigungsraten für Teilnehmer und gematchte Nichtteilnehmer (in Prozentpunkten).

* bezeichnet Effekte auf 1% Signifikanzniveau, ** Effekte auf 5% Signifikanzniveau.

Quelle: Caliendo *et al.* (2004 und 2005a)

Ebenfalls profitieren Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, wie z. B. Männer in Westdeutschland, die eine ABM im Februar 2000 begonnen haben und deren durchschnittliche Beschäftigungsrate im Dezember 2002 um 4,98 Prozentpunkte höher lag als bei Nichtteilnahme. Die deutlichsten Effekte zeichnen sich für Frauen in Westdeutschland mit bis zu 22,38 Prozentpunkten höheren Beschäftigungsraten ab (Frauen mit Vermittlungshemmnissen).¹⁵ Einschränkung muss hier jedoch betont werden, dass diese die kleinste Gruppe in der Analyse darstellen, die Matching-Qualität relativ unbefriedigend war und die Effekte die größte Varianz aufweisen.

¹⁵ Entsprechend einer summarischen Einstufung durch die Vermittler in den Arbeitsagenturen.

Verlierer sind insbesondere vier Gruppen, für die sich deutlich reduzierte Beschäftigungsraten im Anschluss an die Teilnahme ergeben haben. Dies sind Teilnehmerinnen und Teilnehmer in West- und Ostdeutschland mit einer kurzen, der Maßnahme vorangehenden Arbeitslosigkeit (unter 13 Wochen), wobei Männer (Westdeutschland) in dieser Gruppe eine um -10,06, Frauen (Ostdeutschland) eine um -7,42 Prozentpunkte reduzierte durchschnittliche Beschäftigungsrate im Dezember 2002 haben. Ebenfalls negativ wirkten sich Maßnahmen, die im Februar 2000 begonnen wurden, für Frauen im mittleren Alter (zwischen 25 und 50 Jahren, -2,19 Prozentpunkte) und für höher qualifizierte Frauen (-9,76 Prozentpunkte) in Ostdeutschland aus.

Obwohl nur für diese vier Gruppen zum Ende des Untersuchungszeitraums signifikant negative Wirkungen der Programme auf die Beschäftigungschancen gefunden wurden, muss an dieser Stelle betont werden, dass für alle übrigen Gruppen (abgesehen von den Gewinnern) lediglich insignifikante, d. h. nicht von Null verschiedene Wirkungen festgestellt wurden. Somit muss das Ergebnis der übrigen Gruppen als unbefriedigend im Sinne der Zielsetzung einer Verbesserung der Eingliederungsaussichten (vgl. § 260 SGB III) gesehen werden.

3.5 Regionalspezifische Effekte

Neben den individuellen Unterschieden der Teilnehmer hat auch die Situation auf dem lokalen Arbeitsmarkt einen wichtigen Einfluss auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Aus diesem Grund wurden zusätzlich zur Betrachtung der individuellen bzw. gruppenspezifischen Heterogenität regionale Unterschiede in den Wirkungen von ABM in Caliendo et al. (2004; 2005a) untersucht. Diese bereits in der Untersuchung der Effekte für die vier Hauptgruppen in Ost- und Westdeutschland berücksichtigten Unterschiede wurden anhand der von Blien et al. (2004) erstellten Typisierung der Agenturen für Arbeit erweitert. Wie bereits in der Untersuchung individualspezifischer Unterschiede zeigten sich auch hier für die Mehrzahl der Gruppen nicht die erwarteten Wirkungen. So war der Großteil der Effekte zum Ende des Untersuchungszeitraums insignifikant.

ABM haben also weit überwiegend keine die Eingliederungsaussichten der Teilnehmer verbessernden Wirkungen in diesem Zeitraum (zwischen Februar 2000 und Dezember 2002) gezeigt. Tabelle 3 weist die Gewinner und

Verlierer mit Berücksichtigung der regionalen Unterschiede aus. Nur für Teilnehmerinnen in großstädtisch geprägten Bezirken vor allem in Westdeutschland zeigte sich ein positiver Maßnahmen-Effekt von 15,38 Prozentpunkten. Für Teilnehmer in den typischen ostdeutschen Arbeitsagenturbezirken reduzierte sich hingegen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bis Dezember 2002. Dies zeigen die um -2,98 (Männer) und -1,55 (Frauen) Prozentpunkte geringeren durchschnittlichen Beschäftigungsraten gegenüber der Nichtteilnahme. Auch Teilnehmerinnen in den im Vergleich besten ostdeutschen Arbeitsagenturbezirken konnten nicht von der Teilnahme an einer ABM profitieren. Hier verringerte sich die Beschäftigungsrate um 4,50 Prozentpunkte im Vergleich zur Nichtteilnahme.

Tabelle 3: Gewinner und Verlierer – Regionale Unterschiede in den Effekten im Dezember 2002¹

Gewinner		Verlierer	
Gruppe	Effekt	Gruppe	Effekt
Männer		Männer	
		In Bezirken in Ostdeutschland mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen (typische ostdeutsche Arbeitsämter)	-2,98*
Frauen		Frauen	
In großstädtisch geprägten Bezirken überwiegend in Westdeutschland	+15,38**	In Bezirken in Ostdeutschland mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen (typische ostdeutsche Arbeitsämter)	-1,55**
		In Bezirken in Ostdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit, z.T. Grenzlage zum Westen	-4,50**

¹Effekte berechnet als Differenz der durchschnittlichen Beschäftigungsraten für Teilnehmer und gematchte Nichtteilnehmer (in Prozentpunkten).

* bezeichnet Effekte auf 1% Signifikanzniveau, ** Effekte auf 5% Signifikanzniveau.

Quelle: Caliendo *et al.* (2004 und 2005a)

3.6 Programmspezifische Effekte

Die Untersuchung programmspezifischer Unterschiede in den Effekten war Gegenstand der Studie Caliendo *et al.* (2005c).¹⁶ Hier wurden die Effekte mit einer Unterscheidung für die wichtigsten Programmfelder, d. h. *Landwirtschaft, Bau und Industrie, Büro und Dienstleistungen* sowie *Soziale*

¹⁶ Die Effekte wurden geschätzt unter Verwendung eines Nearest-Neighbour-Matching-Schätzers ohne Zurücklegen mit zusätzlichem „Caliper“ von 0,02.

Dienste untersucht. Die übrigen Tätigkeiten wurden im Sektor *Sonstige* zusammengefasst. In weiteren Schritten wurden darüber hinaus auch Unterschiede innerhalb der Sektoren im Hinblick auf unterschiedliche Förderarten, d. h. einfache und verstärkte Förderung, sowie auf unterschiedliche Trägerformen, d. h. öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Träger, untersucht.

Die wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Wie auch in den vorhergehenden Untersuchungen konnten für die Mehrzahl der in der Untersuchung betrachteten Gruppen lediglich insignifikante Wirkungen ermittelt werden. Allerdings gab es im Hinblick auf die programmspezifischen Unterschiede auf der einen Seite einige Gewinner, auf der anderen Seite aber auch klare Verlierer. Ohne Unterscheidung der Förderart hatten Männer in Westdeutschland im Bereich *Büro und Dienstleistungen* im Dezember 2002 eine um 10,08 Prozentpunkte höhere durchschnittliche Beschäftigungsrate im Vergleich zur Nichtteilnahme. Stärker noch profitierten sie, wenn sie regulär gefördert wurden (13,60 Prozentpunkte); eine verstärkte Förderung hingegen wirkte sich nicht positiv auf die Beschäftigungschancen aus.

Daneben zeigten sich für teilnehmende Frauen in Ostdeutschland im Bereich *Soziale Dienste* positive Wirkungen von 2,32 Prozentpunkten im Vergleich zur Nichtteilnahme. Deutlich stärker waren dagegen die Effekte im Dezember 2002 für Frauen in Westdeutschland, insofern sie verstärkt im Bereich der *Sozialen Dienste* (12,61 Prozentpunkte) oder regulär im Bereich *Sonstige* (12,02 Prozentpunkte) im Februar 2000 gefördert wurden.¹⁷

¹⁷ Die positiven Eingliederungsergebnisse im Bereich der (sozialen) Dienstleistungen lassen sich möglicherweise in Verbindung bringen mit „arbeitsplatzgenerierenden Effekten“ von ABM, die Trube und Mitarbeiter/innen in Teilbereichen, allerdings auch nur in begrenztem Umfang, identifizieren konnten (Koße et al. 2003).

Tabelle 4: Gewinner und Verlierer – Programmspezifische Unterschiede in den Effekten Im Dezember 2002¹

Gewinner		Verlierer	
Gruppe	Effekt	Gruppe	Effekt
Westdeutschland - Männer		Westdeutschland - Männer	
<i>Büro und Dienstleistungen</i>	+10,08**		
<i>Büro und Dienstleistungen</i> (einfache Förderung)	+13,60**		
Westdeutschland - Frauen		Westdeutschland - Frauen	
<i>Soziale Dienste</i> (verstärkte Förderung)	+12,61**		
<i>Sonstige</i> (einfache Förderung)	+12,02**		
Ostdeutschland - Männer		Ostdeutschland - Männer	
		<i>Bau und Industrie</i>	-6,01**
		<i>Sonstige</i>	-3,40**
		<i>Landwirtschaft</i> (einfache Förderung)	-5,36**
		<i>Soziale Dienste</i> (einfache Förderung)	-6,45**
		<i>Landwirtschaft</i> (gemeinnütziger Träger)	-5,25*
Ostdeutschland - Frauen		Ostdeutschland - Frauen	
<i>Soziale Dienste</i>	+2,32**	<i>Büro und Dienstleistungen</i>	-4,97*
		<i>Sonstige</i>	-2,58*
		<i>Landwirtschaft</i> (verstärkte Förderung)	-3,50**
		<i>Sonstige</i> (gemeinnütziger Träger)	-3,81**

¹ Effekte berechnet als Differenz der durchschnittlichen Beschäftigungsraten für Teilnehmer und gematchte

* bezeichnet Effekte auf 1% Signifikanzniveau, ** Effekte auf 5% Signifikanzniveau.

Quelle: Caliendo *et al.* (2005c)

Wie auch in der Analyse der individuen-spezifischen und regionalen Effekte zeigen sich ABM wirkungsloser in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland, auch unter Berücksichtigung der programmspezifischen Unterschiede. So reduzierte die Teilnahme an einer ABM im Bereich *Sonstige* im Februar 2000 die durchschnittliche Beschäftigungsrate von Teilnehmern im Dezember 2002 um -3,40, von Teilnehmerinnen um -2,58 Prozentpunkte. Ebenfalls klar negativ in Bezug auf die reguläre Beschäftigung waren Tätigkeiten der Männer in Ostdeutschland im Bereich *Bau und Industrie* mit -6,01 und für Frauen im Bereich *Büro und Dienstleistungen* mit -4,97 Prozentpunkten. Unter Berücksichtigung der Förderarten wirkte eine reguläre Förderung im Bereich *Landwirtschaft* (-5,36 Prozentpunkte) und im Bereich *Soziale Dienste* (-6,45 Prozentpunkte) negativ auf die Beschäftigungsaussichten teilnehmender Männer. Frauen, die eine verstärkt ge-

förderte Tätigkeit in der *Landwirtschaft* während der ABM ausübten, hatten im Durchschnitt eine um -3,50 Prozentpunkte verringerte mittlere Beschäftigungsrate im Dezember 2002 im Vergleich zur Nichtteilnahme. Die Ergebnisse der Analysen mit Berücksichtigung der Trägerform waren im Dezember 2002 für die meisten der untersuchten Gruppen insignifikant. Zwei Gruppen, gefördert bei gemeinnützigen Trägern in Ostdeutschland, schnitten dennoch schlechter ab. Zum einen waren dies Männer im Bereich *Landwirtschaft* mit einer um -5,25 Prozentpunkte verringerten durchschnittlichen Beschäftigungsrate, zum anderen Frauen in einer ABM im Bereich *Sonstige* mit einer Verringerung um -3,81 Prozentpunkte.

3.7 Die empirischen Befunde im Überblick

Die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen macht die vorliegende Heterogenität in den Wirkungen von ABM sehr deutlich. Obwohl die Ergebnisse der Untersuchungen mit Berücksichtigung unterschiedlicher zielgruppenspezifischer Unterschiede einige „Gewinner“ einer Teilnahme aufzeigen können, müssen im Hinblick auf eine abschließende Bewertung noch Einschränkungen der Untersuchungen genannt werden:

Erstens beziehen sich die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Gewinner und Verlierer auf nur einen Zeitpunkt ungefähr drei Jahre nach Beginn der Maßnahmen, nämlich den Dezember 2002. Ähnlich den in Abbildung 1 dargestellten Verläufen für die vier Hauptgruppen zeigte sich aber auch für alle Untergruppen ein anfänglich deutlich negativer Effekt (bedingt durch die Einbindung in die Aktivitäten), der sich nur langsam über den Untersuchungszeitraum verminderte. Diese Tendenz war bei einigen Gruppen stärker und führte zum Ende der Untersuchungszeit zu klar positiven Beschäftigungseffekten. Bei der Mehrzahl der Gruppen wurde die negative Entwicklung der Beschäftigungsraten aber nicht ausgeglichen und war im Dezember 2002 gerade wieder auf dem Niveau von Januar 2000 oder sogar noch darunter.

Zweitens wurden Maßnahmesequenzen als Ergebnis einer ersten Teilnahme bewertet und Zeiten einer Förderung werden als Misserfolg gezählt. Da Dezember 2002 aber fast drei Jahre nach Beginn der untersuchten ABM liegt, können die Effekte weiterer, eventuell systematisch in einigen Gruppen auftretender Maßnahmen nicht untersucht werden.

Drittens bietet die verwendete Teilnehmerstichprobe nur einen Ausschnitt aus einem bestimmten Monat, in dem mit ABM begonnen wurde (Februar 2000). Eventuelle saisonale Unterschiede in der Zuweisung der Teilnehmer konnten daher keine Beachtung finden. Auch ist anzunehmen, dass sich der für Westdeutschland stärkere beobachtete Locking-in Effekt z. T. durch die saisonale Veränderung der Arbeitslosigkeit erklären lässt.

Die empirischen Ergebnisse der drei hier zusammengefassten Studien sind eine wichtige Referenz für die mikroökonomische Bewertung der Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die erstmalige Verwendung der umfangreichen prozessproduzierten Daten der BA für die wissenschaftliche Evaluation sowie die Verknüpfung mit den Informationen der BSt sind wegweisend für alle zukünftigen Evaluationsprojekte. Auch hat sich gezeigt, dass es nur aufgrund einer differenzierten gruppen-, programm- und regionalspezifischen empirischen Analyse möglich ist, inhaltliche Implikationen zu diskutieren und politische Empfehlungen abzuleiten. Tabelle 5 fasst die gefundenen Ergebnisse nochmals zusammen und zeigt, für wie viele der untersuchten Gruppen positive oder negative bzw. insignifikante Effekte ermittelt wurden.

Tabelle 5: Zusammenfassung – Gewinner und Verlierer

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Individuenspezifische Heterogenität				
Untersuchte Gruppen insgesamt:	13	13	13	13
davon:				
positiv	4	4	2	2
insignifikant	8	9	11	8
negativ	1	0	0	3
Programmspezifische Heterogenität				
Untersuchte Gruppen insgesamt:	19	10	21	23
davon:				
positiv	1	2	0	1
insignifikant	17	8	16	18
negativ	1	0	5	4
Regionale Heterogenität				
Untersuchte Gruppen insgesamt:	4	4	4	4
davon:				
positiv	0	1	0	0
insignifikant	0	0	1	1
negativ	4	3	3	3

Effekte für Gruppen mit weniger als 100 Teilnehmern wurden nicht berücksichtigt, so dass sich bei der Anzahl der untersuchten Gruppen Unterschiede ergeben.

Quelle: Caliendo *et al.* (2004 und 2005a)

Insgesamt wird also deutlich, dass der Großteil der Teilnehmer/innen in einem Zeitraum von bis zu 3 Jahren nach Förderbeginn nicht von einer ABM-Teilnahme profitieren konnte. Es wurde aber auch gezeigt, dass einige Gruppen wie z. B. Langzeitarbeitslose und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen explizit davon profitieren können. Die möglichen Gründe für dieses insgesamt enttäuschende Ergebnis und mögliche Verbesserungsvorschläge wollen wir im nächsten Abschnitt diskutieren.

4 Fazit und politische Implikationen

Frühere Studien zur Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland basierten auf Umfragedaten mit relativ kleinen Stichproben und einer Beschränkung auf die neuen Bundesländer. Da Unterschiede nach Maßnahmen, Teilnehmern und Regionen nicht hinreichend berücksichtigt werden konnten, war die Ableitung allgemeingültiger politischer Empfehlungen problematisch. Zudem unterschieden sich die geschätzten Effekte je nach zugrunde liegender Stichprobe deutlich, sodass auch Tendenzaussagen keine große Validität aufweisen.

Mit dem vorliegenden Kooperationsprojekt konnten nun auf der Grundlage der Prozessdaten der BA und Datenabgleichen mit der Beschäftigtenstatistik erstmals kausalanalytische Befunde zu den Netto-Eingliederungswirkungen von ABM ermittelt werden, auf die solche methodischen Einschränkungen nicht mehr zutreffen. Die nach Personengruppen, Regionen und Maßnahmebereichen differenzierten Ergebnisse geben eine Reihe wichtiger steuerungsrelevanter Hinweise, lassen aber auch Fragen offen, denen weiterhin nachzugehen ist. Dabei können zur Interpretation auch neuere Studien aus dem europäischen Ausland herangezogen werden (vgl. hierzu Konle-Seidl 2006 und Hemström 2006).

Im Sinne der Eingliederungszielsetzung haben nur kleinere Teilgruppen von ABM profitieren können - viele verschlechterten sogar ihre „Wettbewerbsposition“. Gewinner sind fast ausschließlich Personengruppen, die landläufig als schwervermittelbar gelten – mit der einzigen Ausnahme, dass in Westdeutschland auch männliche Teilnehmer mit vergleichsweise hoher Qualifikation drei Jahre nach Beginn der ABM bessere Eingliederungsergebnisse aufwiesen, als vergleichbare Nichtteilnehmer. Dies spricht sehr für einen kleiner dimensionierten, zielgruppenorientierten Einsatz von ABM, der namentlich in Ostdeutschland allenfalls vereinzelt zum

Tragen kam. Historisch gesehen kommt dies einer (bereits in die Wege geleiteten) Rückbesinnung auf die ursprüngliche „ABM-Philosophie“ des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 gleich. Dabei stand im Hinblick auf eine Entlastungsfunktion für den Arbeitsmarkt vor allem die Verringerung der „Restarbeitslosigkeit“ sowie die kurzfristige Überbrückung konjunktureller Schwächen im Vordergrund und weniger der längerfristige und groß dimensionierte Ausgleich struktureller Arbeitsplatzdefizite.

Für diese Strategie spricht auch, dass gerade in Bezirken Ostdeutschlands mit schlechter Arbeitsmarktsituation Negativbefunde dominieren. Gerade hier wurden und wird z. T. immer noch mit ABM solch eine längerfristige Brückenfunktion wahrgenommen, letztlich sozialpolitisch motiviert und als Beitrag zum sozialen Frieden interpretiert. Nur – wie auch Ergebnisse aus Schweden zeigen, wo in den 90er Jahren Arbeitsmarktpolitik in ähnlicher Weise „massenhaft“ zum Einsatz kam – Arbeitsbeschaffungsprogramme mit im öffentlichen Interesse liegenden zusätzlichen Tätigkeiten können ebenso wenig wie Qualifizierungsmaßnahmen bei lang anhaltender Unterbeschäftigung „Wunder bewirken“ (Hemström 2006: 290). Anders ausgedrückt: Weitere Zielsetzungen von ABM, wie die Entlastung des Arbeitsmarktes oder das Erreichen von Strukturverbesserungen, können nicht zu Lasten der Betroffenen verfolgt und letztlich mit einer Verschlechterung der individuellen Eingliederungsperspektive erkaufte werden.

Im Hinblick auf den Maßnahmezuschnitt kommt es darauf an, mehr als in der Vergangenheit auf den Einzelfall abgestimmte Lösungen zu finden und für alle Beteiligten verbindlich umzusetzen – im Rahmen des neuen Steuerungsmodells der BA wird in diesem Zusammenhang von „Produkten und Programmen“ gesprochen, die zielgruppenspezifisch einzusetzen sind. Auch hinsichtlich der erforderlichen und (aus Kostengründen sowie wegen möglicher Negativeffekte) möglichst nicht zu überschreitenden Dauer von Zuweisungen in Maßnahmen gilt solch ein Vorbehalt – maßgebend muss die Schwierigkeit des Einzelfalles sein.

Ganz allgemein und nicht nur auf ABM bezogen (und auch nicht nur auf Deutschland) wurden in der Vergangenheit gravierende Defizite bei der Implementation von Arbeitsmarktpolitik festgestellt, sodass Negativeffekte (z. B. verringerte Aktivitäten zur Suche einer regulären Beschäftigung)

potenzielle positive Maßnahme-Effekte (z. B. Aufbau und Erhalt von Humankapital) überkompensieren konnten (Konle-Seidl 2006).

Aus internationalen Studien ergibt sich ebenfalls der Hinweis, dass die finanzielle Ausgestaltung von ABM und die Frage des Erwerbs neuer Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung zu Fehlanreizen führen und zu Negativbefunden hinsichtlich der beruflichen Eingliederung beitragen können. Hierzu, wie auch zu den Implementationsdefiziten der Vergangenheit, gibt die vorliegende Untersuchung selbst keine direkten Anhaltspunkte. Einiges spricht jedoch dafür, dass die bereits erfolgten gesetzlichen Änderungen und die neuen Steuerungsansätze in der BA sinnvolle Beiträge zur Verbesserung der „Eingliederungseffizienz“ von ABM leisten. Neue Studien hierzu sind erforderlich, müssen allerdings auch in Betracht ziehen, dass der gegenwärtige Umbau der BA und die stärkere Einbeziehung von Kommunen sowie von Dritten (bis hin zu mehr Wettbewerbselementen in der Arbeitsmarktpolitik insgesamt) längere Übergangsfristen implizieren und viele weitere Reformelemente kausale Zuordnungen von Effekten spezifischer Änderungen wesentlich erschweren.

Letzteres gilt namentlich auch für die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das SGB II am 01.01.2005. Von Januar bis Juli 2005 gab es in Westdeutschland nur noch 8.500 Zugänge in ABM, in Ostdeutschland 25.000. In der gleichen Zeit wurden in Westdeutschland 130.000 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II geschaffen, in Ostdeutschland 136.000. Die neuen Arbeitsgelegenheiten (Bestand im Juli 2005: 203.000) werden ausschließlich für erwerbsfähige Hilfebedürftige und, bis auf wenige Prozent, in Form öffentlich-rechtlicher Beschäftigung (Variante mit Mehraufwandsentschädigung) eingesetzt. Auch ABM-Zuweisungen entfallen in Westdeutschland seither zur Hälfte und in Ostdeutschland zu mehr als zwei Dritteln auf den neuen Regelkreis des SGB II – wobei für erwerbsfähige Hilfebedürftige andere Betreuungsregeln und institutionelle Zuständigkeiten gelten. Dies wird – wie auch weitere Regelungen, z. B. die gesetzliche Vorgabe, namentlich für Jugendliche verpflichtende Angebote zu unterbreiten – die Selektivität des Maßnahmeeinsatzes und sicherlich auch den Erfolg für beide Instrumente beeinflussen.

Im Rahmen der politischen Diskussion wird für Arbeitsgelegenheiten z. T. ein noch weitaus größeres Volumen angestrebt, als bislang erreicht. Dies

kann im Licht der hier wiedergegebenen Befunde für die Eingliederungszielsetzung nicht optimal sein. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass insbesondere für Arbeitsgelegenheiten, aber auch für ABM, nunmehr andere Zielsetzungen (soziale Stabilisierung, Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, z. T. auch Überprüfung der Arbeitsbereitschaft) im Vordergrund stehen.

Zudem spricht ein weiterer international abgesicherter Befund dafür, Erwartungen hinsichtlich der Eingliederungswirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (nunmehr insbesondere die neuen Arbeitsgelegenheiten) eher zu dämpfen: Effekte subventionierter Beschäftigung sind demnach umso größer, je mehr sie regulärer Beschäftigung ähneln – was sicherlich anzustreben, mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit aber nur zum Teil zu vereinbaren ist. Hemström (2006: 308) fasst für Schweden noch weitergehend zusammen: „Beschäftigung schaffende Programme mit nur zusätzlichen Tätigkeiten, die ohne das Programm nicht durchgeführt worden wären, haben keine oder sogar negative Effekte“. Auch wenn die Übertragbarkeit solcher generalisierenden Befunde aus anderen Ländern immer hinterfragt werden muss: Die Wirkung der neuen instrumentenspezifischen Ausrichtung und der neuen organisatorischen Regelungen bedarf jedenfalls auch hinsichtlich der Eingliederungszielsetzung weiterer Untersuchungen – wie sie im Zusammenhang mit der Evaluation der Hartz-Gesetze bereits in die Wege geleitet wurden.

Literatur

ANBA (1993): Arbeitsmarkt 1992. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Jg. 41, Nürnberg.

ANBA (2004): Arbeitsmarkt 2003. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. Jg. 52, Nürnberg.

ANBA (2005): Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Jg. 53, Nürnberg.

Bergemann, A./Fitzenberger, B./Schultz, B./Speckesser, S. (2000): Multiple Active Labour Market Policy Participation in East Germany. An assessment of outcomes. *Konjunkturpolitik*, Nr. 51, S. 195-243.

Bergemann, A./Schultz, B. (2000): Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland. *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 6, S. 243-253.

- Blien, U./Hirschenauer, F./Arendt, M./Braun, H.J./Gunst, D.-M./Kilcioglu, S./Kleinschmidt, H./Musati, M./Roß, H./Vollkommer, D./Wein, J. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (Journal for Labour Market Research)*, Nr. 2, S. 146-175.
- Brinkmann, C./Caliendo, M./Hujer, R./Jahn, E./Thomsen, S.L. (2002): Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende. Erste deskriptive Befunde. *IAB Werkstattbericht*, Nr. 18.
- Caliendo, M./Hujer, R. (2004): Reform von ABM und SAM. In: Hagen, T./Spermann, A. (Hrsg.): *Hartz-Gesetze. Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*. ZEW Wirtschaftsanalysen, Nr. 74, S. 215-226. Nomos-Verlag.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. *IAB Werkstattbericht*, Nr. 2.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (Journal for Labour Market Research)*, Nr. 3, S. 211-237.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2005a): The employment effects of Job Creation Schemes in Germany. A microeconomic evaluation. *IZA Discussion Paper*, Nr. 1512.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2005b): Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of Job Creation Schemes in Germany. *IAB Discussion Paper*, Nr. 8.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S.L. (2005c): Individual employment effects of Job Creation Schemes in Germany with respect to sectoral heterogeneity. *IAB Discussion Paper*, Nr. 13.
- Eichler, M. (1997): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Sachsen-Anhalt. Vorläufige Ergebnisse einer Untersuchung von Beschäftigungschancen von Teilnehmern im ersten Arbeitsmarkt. *Working Paper*, Universität Mannheim.
- Eichler, M./Lechner, M. (2002): An evaluation of public sector sponsored continuous Vocational Training Programmes in the East German state of Sachsen Anhalt. *Labour Economics*, Nr. 9, S. 143-186.
- Hagen, T./Steiner, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. ZEW Wirtschaftsanalysen, Nr. 51. Nomos-Verlag.

- Heckman, J./Ichimura, H./Smith, J./Todd, P. (1998): Characterizing selection bias using experimental data. *Econometrica*, Nr. 66, S. 1017-1098.
- Hemström, M. (2006): Aktive Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Schwedens. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. (Hrsg.): *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB im Erscheinen)*, S. 289-319.
- Hübler, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Nr. 216, S. 21-44.
- Hujer, R./Caliendo, M./Thomsen, S.L. (2004): New evidence on the effects of Job Creation Schemes in Germany. A matching approach with three-fold heterogeneity. *Research in Economics*, Jg. 58, Nr. 4, S. 257-302.
- Imbens, G. (2000): The role of the propensity score in estimating dose-response functions. *Biometrika*, Jg. 87, Nr. 3, S. 706-710.
- Konle-Seidl, R. (2006): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Lessons learned. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. (Hrsg.): *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB im Erscheinen)*, S. 321–351.
- Koße, S./Luschei, F./Schmitz-Mandrela, U./Trube, A./Weiß, K. (2003): Arbeitsplatzgenerierende Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB)*, Nr. 273.
- Kraus, F./Puhani, P./Steiner, V. (2000): Do public works programmes work? Some unpleasant results from the East German experience. In: Polaschek, S. (Hrsg.): *Research in Labour Economics*, JAI Press.
- Lechner, M. (2001): Identification and estimation of causal effects of multiple treatments under the conditional independence assumption. In: Lechner, M./Pfeiffer, F. (Hrsg.): *Econometric evaluation of Labour Market Policies*. ZEW Economic Studies, Nr. 13, S. 1-18. Physika-Verlag.
- Rosenbaum, P./Rubin, D. (1983): The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, Jg. 70, Nr. 1, S. 41-50.
- Rubin, D. (1974): Estimating causal effects to treatments in randomised and nonrandomised Studies. *Journal of Educational Psychology*, Nr. 66, S. 688-701.
- Rubin, D. (1977): Assignment to treatment group on the basis of a covariate. *Journal of Educational Studies*, Nr. 2, S. 1-26.

- Spitznagel, E./Magvas, E. (1997): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Berufliche Eingliederung und Einkommenssituation der Teilnehmer. In: Bielski, H./Brinkmann, C./Plicht, B./von Rosenblatt, B. (Hrsg.): Der Arbeitsmarkt Ostdeutschlands im Umbruch. Datensätze, Methoden und ausgewählte Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors 1989-1994. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 210, S. 192-208.
- Steiner, V./Kraus, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? In: Bellmann, L./Steiner, V. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 192, S. 387-423.
- Stephan, G./Brinkmann, C (2006): Aufbruchstimmung? Frischer Wind im Evaluationsgeschäft. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H. (Hrsg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB im Erscheinen), S. 87–98.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeits- zeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autoren- gemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Über- blick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungs- analyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Struktur- analysen - Private Arbeitsver- mittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Struktur- analysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Ale- xander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projekt- ergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluie- rungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozes- ses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Be- triebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV- Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Johann Fuchs, Doris Söhnlein	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005
19/2005	Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder	Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 -	7/2005
20/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	7/2005
21/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer	7/2005
22/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil III: Innovationen im Betrieb, wirtschaftliche Lage der Betriebe	7/2005
23/2005	Aderonke Osikominu	Eine Analyse der Teilnehmerselektion in die berufliche Weiterbildung auf Basis der integrierten Erwerbsbiografien (IEB)	9/2005
24/2005	Uwe Blien, Franziska Hirschenauer	Vergleichstypen 2005: Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirke	9/2005
25/2005	Johann Fuchs, Katrin Dörfler	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050 – Annahmen und Grundlagen	9/2005
26/2005	Axel Deeke	Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit – Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005	10/2005

1/2006	Lena Koller, Ulrike Kress, Kerstin Windhövel	Blinde Kuh war gestern – heute ist FIS Das Forschungs-Informationssystem – ein neuer Weg wissenschaftlicher Politikbera- tung	1/2006
2/2006	Susanne Wanger	Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeits- volumen nach Geschlecht und Altersgruppe – Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991-2004	1/2006
3/2006	Sarah Heinemann, Hermann Gartner, Eva Jozwiak	Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose - Erste Befunde zu Eingliederungsleistun- gen des SGB III im Rechtskreis SGB II	2/2006
4/2006	Jan Binder, Barba- ra Schwengler	Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarkt- regionen im Raum Berlin und Brandenburg – Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt	2/2006

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 5 / 2006

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb0506.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Christian Brinkmann, Tel. 0911/54 41 93 5,
oder e-Mail: christian@schober-brinkmann.de