

Jochen Kluve

Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa

Heft 28



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Heinz
Krommen, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Materialien Heft 28

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2006

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-81-7

ISBN 978-3-936454-81-9

RWI : Materialien

Heft 28

Jochen Kluve

Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-81-7

ISBN 978-3-936454-81-9

Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa

Die meisten europäischen Staaten setzen Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik – z.B. Fortbildungsprogramme oder Lohnsubventionen – zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein, oftmals mit erheblichem finanziellen Aufwand. Es gibt jedoch kaum länderübergreifende empirische Erkenntnisse, welche Maßnahme unter welchen Bedingungen für welche Teilnehmergruppe tatsächlich wirksam ist. Eine Meta-Analyse auf Basis von Evaluationsstudien aus einzelnen europäischen Ländern kann diese Frage beantworten – mit überraschend deutlichen Ergebnissen.¹

Arbeitslosigkeit ist ein ernstzunehmendes Problem in Europa. Wie Schaubild 1 auf Basis von Daten des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat) für ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (und die USA) zeigt, lag im Jahr 2005 die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der EU-15 bei knapp 8% und in der erweiterten Europäischen Union (EU-25) bei knapp 9%. Einige Länder sind von diesem Problem weniger stark betroffen, beispielsweise Großbritannien, die Niederlande oder Österreich, in anderen Ländern ist die Arbeitslosigkeit jedoch substantiell, z.B. in Polen oder Frankreich. Auch in Deutschland ist die Arbeitslosenquote seit Jahren auf einem Niveau, das als wirtschaftlich und gesellschaftlich inakzeptabel angesehen wird. Dies spiegelt sich z.B. in der Tatsache wider, dass sich spätestens seit der letzten Legislaturperiode *Helmut Kohls* eine Bundesregierung insbesondere daran messen lassen muss, in welchem Maße sie Beschäftigung geschaffen und Arbeitslosigkeit reduziert hat.

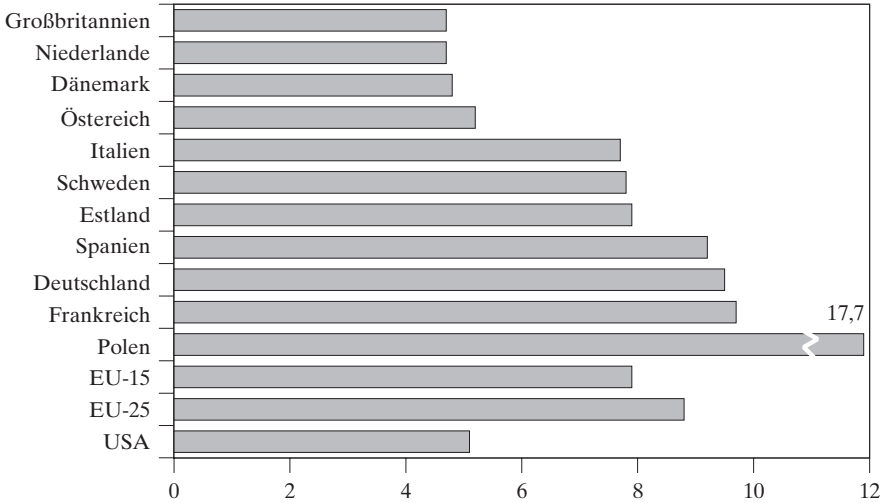
Viele andere Staaten der EU stehen vor ähnlichen Aufgaben – und diese Aufgaben sind keineswegs einfach. Schaubild 2 gibt hierzu die Arbeitslosenquote junger Menschen – also unter 25 Jahren – im Jahresmittel 2005 wieder. Diese ist sowohl im Durchschnitt der EU-15 (16,8%) als auch der EU-25 (18,6%) mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote und liegt in einigen Ländern – z.B. in Frankreich, Italien und Polen – gar deutlich über 20%. Bezieht man in diese Betrachtung noch mit ein, dass nach Angaben der OECD („Employment Outlook“ 2006) der Anteil der Langzeitarbeitslosen – also jener Menschen, die 12 Monate oder länger ohne Arbeit sind – an allen

¹ Die Studie erscheint als Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, Ch.M. Schmidt, B. van der Klaauw und A. Weber (2007), *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*. Berlin et al.: Springer.

Schaubild 1

Arbeitslosenquote in ausgewählten Ländern und Regionen

2005; in %



Quelle: Eurostat.

Arbeitslosen im Jahresmittel 2005 der EU-15 bei 44,3% und in vielen Ländern, z.B. Belgien, der Tschechischen Republik, Italien, oder Deutschland, gar über 50% lag, dann wird das Ausmaß der Problematik besonders deutlich. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass 2005 in der EU-15 14,5 Mill. Menschen arbeitslos waren, darunter 5,9 Mill. Langzeitarbeitslose. In der EU-25 waren dies 19 Mill. Menschen ohne Arbeit, darunter 8,5 Mill. Langzeitarbeitslose.

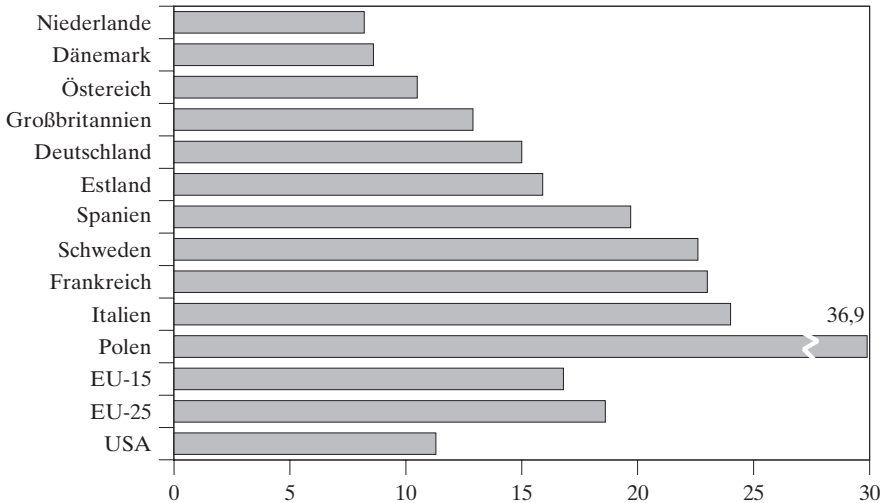
Der hohen Arbeitslosigkeit stehen erhebliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gegenüber

Natürlich ist diese Problematik den jeweiligen Landesregierungen bewusst, und die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist demzufolge ein zentrales Element des Regierungshandelns. So wurden nach Angaben von Eurostat im Jahr 2003 in der EU-15 insgesamt 126 Mrd. € für die so genannte „Passive Arbeitsmarktpolitik“ – d.h. für Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld – aufgewendet. Darüber hinaus engagieren sich die europäischen Staaten aber insbesondere in der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP)“, die all jene Maßnahmen umfasst, welche auf die (Wieder-)Eingliederung arbeitsloser Menschen in das Erwerbsleben abzielen. Für derartige Maßnahmen gaben die Staaten der EU-15 im Jahr 2003 insgesamt 65 Mrd. € aus, was 0,75% ihres

Schaubild 2

Arbeitslosenquote junger Menschen¹ in ausgewählten Ländern und Regionen

2005; in %



Quelle: Eurostat.

Bruttoinlandsprodukts (BIP) entsprach. Schaubild 3 untergliedert dies für einige EU-Mitgliedstaaten und belegt neben nennenswerten Ausgaben in einigen Ländern auch eine ausgeprägte Heterogenität zwischen den Ländern: Während beispielsweise Dänemark im Jahr 2004 mehr als 1,5% seines BIP in AAMP investierte, lagen Großbritannien oder Estland in ihren diesbezüglichen Ausgaben bei weniger als 0,2%.

Allein aus der simplen Gegenüberstellung der immens großen Anzahl an arbeitslosen Menschen in Europa mit den beträchtlichen Ausgaben für Maßnahmen der AAMP, deren Ziel ja die Verringerung der Arbeitslosigkeit ist, lässt sich die Frage ableiten, ob diese Ausgaben sinnvoll sind, d.h. schaffen sie es tatsächlich, Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Weitere Fragen schließen sich an: Welche Maßnahmen der AAMP sind es, die Wirkung zeigen? Für welche Teilnehmergruppe entfalten sie eine Wirkung? Und was kann ein Land von den Erfahrungen eines anderen Landes lernen?

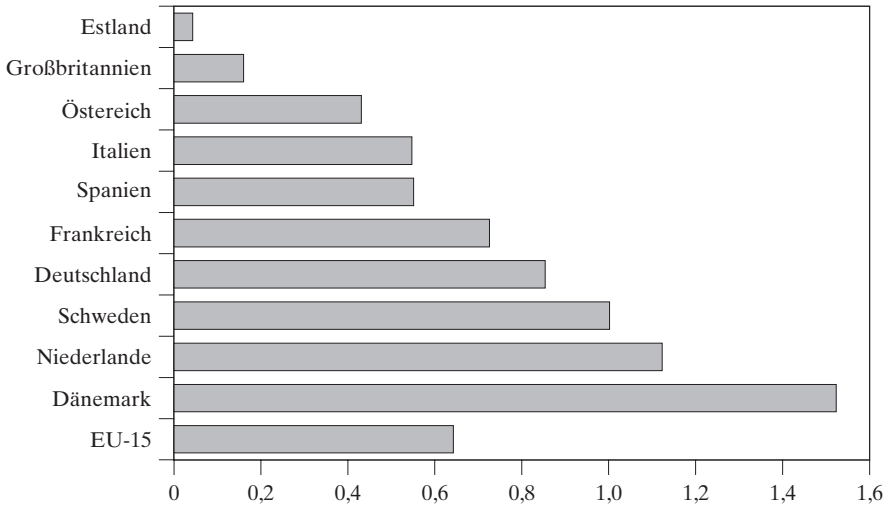
Europäische Kommission gibt Studie zur Wirksamkeit von AAMP in Europa in Auftrag

Diese Fragen hat sich auch die Europäische Kommission gestellt und eine Studie zur Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Auftrag gegeben. Diese

Schaubild 3

Ausgaben für ALMP in ausgewählten Ländern und Regionen

2004; in % des jeweiligen BIP



Quelle: Eurostat.

Studie wurde vom RWI Essen in Kooperation mit einem Netzwerk von Arbeitsmarktforschern aus verschiedenen europäischen Ländern durchgeführt und bildet die Grundlage für den vorliegenden Beitrag (Kluge et al. 2007). Kernaufgabe der Studie war die möglichst stichhaltige Beantwortung der Frage, welche Maßnahme unter welchen institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen für welche Teilnehmergruppe wirksam ist. Das methodische Kernproblem bei der Beantwortung einer solchen Frage ist offensichtlich und besteht darin, dass sich einzelne Länder in nahezu jeder relevanten Dimension der Fragestellung unterscheiden: Die einzelnen Länder haben unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Strategien, wenden AAMP in unterschiedlicher Intensität an, zeichnen sich durch eine unterschiedliche Ausgestaltung spezifischer Maßnahmen aus, befinden sich in unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Situationen und haben eine unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung weiterer arbeitsmarktpolitischer Regelungen. Insbesondere die Rolle der beiden letztgenannten Aspekte – also der ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen – hinsichtlich der Wirksamkeit von AAMP ist in der Literatur umstritten: Wirkt AAMP eher in Zeiten des Aufschwungs, wenn generell Beschäftigung leichter zu finden ist, oder eher in einer Rezession, wenn die Gruppe der Arbeitslosen größer ist und mehr qualifizierte Personen enthält, die wiederum leichter Arbeit finden? Und wirkt AAMP eher dann, wenn der Arbeitsmarkt flexibel ist – z.B. wenig Kündigungsschutz, flexi-

ble Regelungen von Zeitarbeit und befristeter Beschäftigung –, oder ist das Gegenteil der Fall?

Der Ansatz der Studie war, über eine rein deskriptive Betrachtung der vorhandenen Evidenz aus unterschiedlichen Ländern hinauszugehen und zu versuchen, quantitative, stichhaltige Aussagen zu machen. Dazu wurde eine *Meta-Analyse* gewählt, eine Methodik, die ihren Ursprung in der medizinischen Forschung hat: Mehrere Studien zur gleichen Forschungsfrage – idealerweise unter gleichen Laborbedingungen – werden herangezogen, um in der Zusammenschau robustere Evidenz zu erzeugen. Diese Methodik findet auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung zunehmend Anwendung. Im vorliegenden Fall haben wir Studien aus ganz Europa zusammengetragen, die jeweils einzelne Maßnahmen der AAMP evaluierten: Diese Studien bilden den Datensatz, der Basis der Meta-Analyse ist. Die quantitative Analyse besteht darin, die Tatsache, ob eine Evaluationsstudie einen positiven Effekt der Maßnahme findet, mit einer Reihe erklärender Variablen zu korrelieren. Diese erklärenden Variablen umfassen insbesondere die Art der Maßnahme, die Zielgruppe, die wirtschaftliche Situation des Landes zum Zeitpunkt der Maßnahme, sowie die arbeitsmarktrechtliche Ausgestaltung des Landes zum Zeitpunkt der Maßnahme. So lässt sich feststellen, ob und mit welcher Intensität diese Einflussfaktoren mit der Wirksamkeit von AAMP in Zusammenhang stehen.

Die quantitative Analyse ist eingebettet in drei Rahmen, (i) die Europäische Beschäftigungsstrategie, (ii) die adäquate Klassifizierung von Maßnahmen, und (iii) die Methodik der Evaluation einzelner Maßnahmen.

Erster Analyserahmen: Die Europäische Beschäftigungsstrategie

AAMP ist ein wichtiges Element der *Europäischen Beschäftigungsstrategie*. Diese wurde im Jahr 1997 im Rahmen des *Amsterdamer Vertrags* als so genannter „Luxemburger Prozess“ begonnen, als die Europäische Kommission angesichts unbefriedigender Entwicklung der Arbeitsmärkte ihrer Mitgliedstaaten der Beschäftigungspolitik erstmals den gleichen Status zuschrieb wie anderen zentralen Zielen der EU-Wirtschaftspolitik. Artikel 2 des Amsterdamer Vertrags beispielsweise formuliert, dass die Mitgliedstaaten die Förderung von Beschäftigung als gemeinsame Angelegenheit betrachten und ihr Handeln miteinander abstimmen sollen. Artikel 3 erkennt formell an, dass eine hohe Beschäftigungsquote ein explizites Ziel in der Formulierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen der EU sein soll.

Dementsprechend wurden im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie konkrete *Beschäftigungsziele* formuliert. Das Treffen des Europäischen Rates in Lissabon im Jahr 2000 legte fest, dass bis zum Jahr 2010 die EU die

Voraussetzungen für Vollbeschäftigung wiedererlangt und die Soziale Kohäsion verstärkt haben soll. Insbesondere sollen bis 2010 die durchschnittliche Gesamtbeschäftigungsrate auf 70% sowie jene der Frauen auf über 60% erhöht werden. Beim Treffen in Stockholm 2001 legte der Europäische Rat Zwischenziele fest (67% Gesamtbeschäftigungsrate und 57% für Frauen bis 2005). Das Treffen in Barcelona 2002 bekräftigte, dass Vollbeschäftigung das übergreifende Ziel ist, und forderte eine verstärkte Beschäftigungsstrategie ein, um die Ziele von Lissabon in einer erweiterten EU zu untermauern. Im Jahr 2005 lag nach Angaben von Eurostat die Gesamtbeschäftigungsquote in der EU-15 bei 65,2% (Frauen: 57,4%) und in der EU-25 bei 63,8% (56,3%). Auch wenn die entsprechenden Zwischenziele damit nicht ganz erreicht wurden, unterliegt den Beschäftigungsquoten ein stetiger Anstieg über die letzten Jahre.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie ist in ihrer Umsetzung von einem Feedback-Prozess gekennzeichnet: Die Europäische Kommission formuliert jährlich *beschäftigungspolitische Leitlinien*, auf deren Basis die Mitgliedstaaten so genannte *Nationale Aktionspläne* (NAP) entwerfen. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung und der NAP entsteht dann ein jährlicher *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht* (Joint Employment Report), der wiederum Grundlage für die nächsten beschäftigungspolitischen Leitlinien ist, usw. Dieses ursprüngliche Vorgehen wurde im Jahr 2005 dahingehend geändert, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien nunmehr als *integrierte Leitlinien* gemeinsam mit den makro- und mikroökonomischen Leitlinien entworfen und nur alle drei Jahre von der Kommission vollständig überprüft werden.

Zweiter Analyserahmen: Die Kategorisierung von Maßnahmen

Um die aktive Arbeitsmarktpolitik in einer länderübergreifenden Perspektive vergleichbar zu machen, war es auch eine Kernaufgabe der Studie, die unterschiedlichen Maßnahmentypen einzelner Länder in hinreichend homogene Kategorien zusammenzufassen. Hierbei haben wir uns an entsprechenden Klassifikationen orientiert, wie sie bereits von der OECD und Eurostat verwendet werden. Allein die vierte Kategorie (vgl. unten) weicht von den bekannten Klassifikationen ab.

Die erste Kategorie bilden *Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen*. Dies sind im Kern alle Maßnahmen, die das Humankapital und die Produktivität der Teilnehmer – und damit ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit – erhöhen sollen. Dies umfasst eine allgemeine Fortbildung ebenso wie eine berufliche Ausbildung. Derartige Bildungsmaßnahmen sind gewissermaßen die „klassischen“ Maßnahmen der AAMP.

Die zweite Kategorie von AAMP sind so genannte *Anreizprogramme im privaten Sektor*. Dies umfasst all jene Maßnahmen, die (finanzielle) Anreize schaffen, um das Marktverhalten von Arbeitnehmern und/oder Arbeitgebern zu verändern. Die bekannteste Maßnahme in dieser Kategorie sind Lohnsubventionen. Auch Existenzgründungsprogramme zählen dazu.

In der dritten Gruppe finden sich Maßnahmen der *direkten Beschäftigungsschaffung im öffentlichen Sektor*, also der Bereitstellung öffentlicher Arbeitsplätze oder Aktivitäten, die öffentliche Güter produzieren. Diese Maßnahmen sind in der Regel an Arbeitslose mit den größten Vermittlungsschwierigkeiten gerichtet, im Versuch, diese mit dem Arbeitsmarkt in Kontakt zu halten und den Verlust an Humankapital über längere Phasen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die so geschaffene Beschäftigung zeichnet sich jedoch häufig nicht durch ihre Nähe zum ersten Arbeitsmarkt aus.

Die vierte Kategorie wurde von uns als *Dienstleistungen und Sanktionen* bezeichnet und umfasst alle Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Vermittlungseffizienz ausgerichtet sind. Damit erweitern wir die üblicherweise verwendete Kategorie „Vermittlungshilfe“, insbesondere durch Einbezug von Sanktionen. Dies erscheint gerechtfertigt, da all diese Maßnahmen – wie Bewerbungshilfe, Monitoring, Beratung, Sperrzeiten – ein gemeinsames Ziel verfolgen: Sie zielen auf die Erhöhung der Effizienz der Beschäftigungssuche ab. Während prinzipiell in den meisten europäischen Ländern sowohl private als auch öffentliche Vermittler tätig sind, werden diese Aufgaben zum Großteil von der öffentlichen Arbeitsvermittlung geleistet.

Zusätzlich zu den genannten Kategorien zeichnen sich viele Maßnahmen der AAMP durch den Zuschnitt auf bestimmte Zielgruppen aus. Erwähnenswert sind hier insbesondere Programme speziell für junge Arbeitslose – derartige Maßnahmen gibt es in fast allen europäischen Ländern, entsprechend der oben dargestellten verbreiteten Problematik der Jugendarbeitslosigkeit. Auch aktive Maßnahmen speziell für Menschen mit Behinderung gibt es in vielen europäischen Ländern.

Dritter Analyserahmen: Die Evaluationsmethodik

Unser oben beschriebener Ansatz einer länderübergreifenden Meta-Analyse muss notwendigerweise auf stichhaltige und verlässliche Evidenz aus einzelnen Ländern zurückgreifen. Hierzu wurden, wie erwähnt, Studien herangezogen, die einzelne AAMP-Programme evaluieren. Alle verwendeten Studien sind akademische ökonometrische Analysen, die versuchen, methodisch überzeugend das so genannte *Evaluationsproblem* zu lösen. Dieses Problem, mit dem sich jede Analyse, deren Ziel die Ermittlung eines kausalen Effekts einer Maßnahme ist, auseinandersetzen muss, wird in beistehendem Kasten in Grundzügen erläutert.

Kasten 1

Das Evaluationsproblem

Um die Wirksamkeit einer Maßnahme zu bestimmen, betrachtet das Kausalmodell der Evaluationsforschung eine *Beobachtungseinheit* (z.B. eine Person), die an einer *Maßnahme* (z.B. einem Fortbildungsprogramm) teilnehmen kann oder auch nicht. Dies wird im Modell für jede Person durch einen sog. *Teilnahmeindikator* angezeigt: $D = 1$ entspricht der Teilnahme, $D = 0$ der Nichtteilnahme. Von zentralem Interesse ist der Effekt der Maßnahme auf eine nach der Maßnahme gemessene *Ergebnisvariable* Y (z.B. die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Person). Diese kann für jede Person die beiden *potenziellen Ergebnisse* Y_1 (im Fall der Teilnahme, also $D = 1$) oder Y_0 (im Fall der Nichtteilnahme, $D = 0$) annehmen. Die Differenz Δ aus Teilnahmeergebnis und Nichtteilnahmeergebnis misst den kausalen Effekt der Maßnahme: $\Delta = Y_1 - Y_0$.

Da für die einzelne Beobachtungseinheit immer nur einer der beiden Fälle tatsächlich eintreten kann (entweder Teilnahme oder Nichtteilnahme) und somit auch nur eines der beiden potenziellen Ergebnisse, ist das jeweils andere potenzielle Ergebnis (d.h. das Teilnahmeergebnis eines Nichtteilnehmers und das Nichtteilnahmeergebnis eines Teilnehmers) eine nicht in Daten beobachtbare, sog. *kontrafaktische* Größe. Der zentrale konzeptionelle Punkt des Modells ist somit, dass jedes Individuum zwei potenzielle Ergebnisse aufweist, deren Vergleich den kausalen Effekt messen würde, die aber nicht gleichzeitig in Daten beobachtbar sind, da ja für jede Person nur ein Ergebnis eintritt. Dies wird als das *Evaluationsproblem* bezeichnet.

Da Effekte auf individueller Ebene somit nicht direkt messbar sind, betrachtet man in der empirischen Evaluationsforschung in der Regel Mittelwerte, die das durchschnittliche Ergebnis der Teilnehmer mit dem durchschnittlichen Ergebnis der Nichtteilnehmer vergleichen. Hierbei ist es von zentraler Bedeutung, eine wirklich vergleichbare Kontrollgruppe zu identifizieren, da diese ja eine Aussage darüber erlauben muss, was mit den Teilnehmern im Falle der Nichtteilnahme hinsichtlich der Ergebnisgröße geschehen wäre. Diese Vorgehensweise der Evaluation erlaubt dann eine Abschätzung des so genannten „Durchschnittlichen Effekts der Teilnahme auf die Teilnehmer“ (*Average Treatment Effect on the Treated*, ATET).

Da es für die Validität einer Evaluationsstudie somit entscheidend ist, ob die Kontrollgruppe der Teilnahmegruppe in allen relevanten Größen so ähnlich wie möglich ist, wäre dies prinzipiell am überzeugendsten durch ein randomisiertes Experiment – also der zufälligen Zuordnung aller potenziellen Teilnehmer in Teilnahme- und Kontrollgruppe – zu lösen, wie es in der medizinischen Forschung üblich ist und z.B. in den USA auch zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Programme bereits verwendet wurde. Dieses Vorgehen gewährleistet, dass sich Teilnahme- und Kontrollgruppe im Durchschnitt weder in beobachtbaren noch in unbeobachtbaren Charakteristika unterscheiden. Nicht-experimentelle Ansätze, wie sie in der europäischen Arbeitsmarktforschung üblich sind, bilden eine Kontrollgruppe in der Regel *ex post* und können daher nur für messbare Unterschiede – Alter, Geschlecht, Bildungsstand usw. – kontrollieren, nicht aber für potenziell relevante unbeobachtbare Charakteristika wie Motivation.

Vor dem Hintergrund dieser drei Analyserahmen – der beschäftigungspolitischen Rolle von AAMP in Europa, der länderübergreifenden Einordnung von AAMP-Maßnahmen sowie der überzeugenden Evaluation von AAMP – lässt sich die Situation in den europäischen Ländern genauer betrachten. Hierzu fokussiert unsere Studie zuerst auf einer Reihe von Länderberichten aus ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, bevor im zweiten Fokus die Meta-Analyse versucht, quantitative Aussagen zur Wirksamkeit von AAMP zu machen.

Die Situation in einzelnen Ländern

In die genauere Länderbetrachtung wurden Österreich, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Polen, Spanien, Schweden und Großbritannien einbezogen. Die Länderstudien folgen hierbei aus Gründen der Vergleichbarkeit einer einheitlichen Struktur und diskutieren jeweils (a) die wirtschaftliche Situation, (b) die Institutionen des Arbeitsmarktes, (c) den Einsatz von AAMP und (d) die Evaluationen von AAMP. Es ist nicht überraschend, dass sowohl die wirtschaftliche Situation als auch die institutionelle Ausgestaltung von Land zu Land sehr unterschiedlich sind und von momentan leistungsstarken (z.B. Dänemark, Estland) zu eher stagnierenden Ökonomien (z.B. Deutschland) schwankt sowie von eher flexiblen (z.B. Großbritannien) zu eher stark regulierten Arbeitsmärkten (z.B. Frankreich, Deutschland). Einige Länder verwenden einen relativ großen Anteil ihres BIP für AAMP (z.B. die Niederlande, Dänemark, Schweden; Schaubild 3) und haben ein äußerst umfangreiches Portfolio an Maßnahmen (z.B. Deutschland), während andere Länder deutlich weniger ausgeben (z.B. Großbritannien, Italien) und eine relative geringe Zahl an Programmen einsetzen (z.B. Estland, Spanien). Dänemark hat zweifelsohne die umfassendste AAMP-Strategie mit erheblichem Bemühen, alle arbeitslosen Personen zu aktivieren.

Ähnlich zu den Unterschieden im Einsatz von AAMP variieren auch die Evaluationsbemühungen zwischen einzelnen Ländern. Schweden ist bekannt für seine lange Tradition von AAMP und deren Evaluation, und die Niederlande und Großbritannien heben sich durch die Verwendung einzelner randomisierter Experimente ab. In Spanien und Italien beispielsweise ist kaum von einer „Evaluationskultur“ zu sprechen, was vermutlich mit einem noch eingeschränkten und erst beginnenden Einsatz von AAMP zusammenhängt. Deutschland ist ein Beispiel für ein Land, in dem – trotz einer relativ langen Tradition mit AAMP – die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis vor wenigen Jahren fast nicht existierte und in dem sich dann eine Evaluationskultur sehr schnell entwickelte.

Meta-Analyse: Idee und Technik

Angesichts dieser Heterogenität zwischen den europäischen Ländern war es, wie erwähnt, Kernaufgabe unserer Studie, einen methodischen Zugang zu einer länderübergreifenden Betrachtung der Wirksamkeit von AAMP zu finden. Hierzu wählten wir die Technik der Meta-Analyse, d.h. eine systematische Analyse einzelner Studien zur Effektivität von AAMP. Grundlage einer solchen Meta-Analyse ist die Datensammlung dieser einzelnen Studien, die einem so genannten „Protokoll“ folgt (für ausführlichere Informationen zu Meta-Analysen im sozialwissenschaftlichen Kontext vgl. www.campbellcolla-

boration.org). Unser Protokoll orientierte sich an den folgenden Richtlinien: (a) empirische Studien, die für die Selektion in Teilnahme- und Kontrollgruppe kontrollieren; (b) Studien, die einzelne Maßnahmen betrachten und Maßnahmen nicht bündeln; (c) Studien, die Maßnahmeeffekte relativ zur Nichtteilnahme angeben und nicht relativ zu anderen Maßnahmen; (d) mikroökonomische Studien, d.h. Studien, die Effekte auf individueller Ebene ausweisen. Neben diesen Restriktionen bestand natürlich ein Interesse daran, möglichst viele Studien einzubeziehen, um einen hinreichend großen Datensatz für eine quantitative Untersuchung zu erhalten.

Ein Datensatz aus 137 Einzelstudien

Insgesamt ist es uns gelungen, 137 Evaluationen einzelner AAMP-Maßnahmen aus europäischen Ländern (EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Schweiz) zusammenzutragen. Von diesen 137 Evaluationen ermitteln 75 einen positiven Effekt auf die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit, 33 finden keinen signifikanten Effekt und 29 berichten von einer negativen Wirkung der Maßnahme. Diese Information zur Wirksamkeit jeder einzelnen Maßnahme ist die zentrale Ergebnisgröße, die in der quantitativen Analyse mit einer Reihe an erklärenden Variablen korreliert wird.

Welche Faktoren könnten die Wirksamkeit von AAMP beeinflussen?

Die Liste der erklärenden Variablen kann in vier Gruppen unterteilt werden: (i) die Art der Maßnahme, (ii) das Studiendesign, (iii) der institutionelle Kontext, (iv) der ökonomische Kontext. Die erste Gruppe – Art der Maßnahme – umfasst genau jene Kategorien, die bereits oben in der Klassifizierung der Maßnahmetypen beschrieben wurden. In den Daten finden sich hierzu 70 Fortbildungsmaßnahmen, 23 Anreizprogramme im privaten Sektor, 26 öffentliche Beschäftigungsprogramme und 21 Maßnahmen der „Dienstleistungen und Sanktionen“ (diese Zahlen summieren sich zu 140 anstelle von 137, da 3 der Anreizprogramme öffentlichen und privaten Sektor mischen und keine diesbezügliche Differenzierung möglich war). 35 Evaluationen betreffen Maßnahmen, die speziell auf jugendliche Arbeitslose zugeschnitten sind.

In der zweiten Gruppe, Studiendesign, wird erfasst, ob die Maßnahme experimentell oder nicht-experimentell evaluiert wurde, wann sie evaluiert wurde (d.h. in welcher Dekade) und wie groß die Stichprobe ist. Hierzu würde man annehmen, dass Experimente besonders stichhaltige Evidenz generieren, dass jüngere Evaluationsstudien auf ausführlicheren Daten beruhen und allgemein anerkannte Methoden verwenden (deren Fortschritt in der Evaluationsforschung seit Mitte der neunziger Jahre immens ist) und dass größere Stichproben Effekte präziser messen können. In den Daten zeigt sich, dass nur 9 Evaluationen experimentell durchgeführt wurden. 4 stammen noch aus den

siebziger Jahren, 36 aus den achtziger, die große Mehrzahl mit 81 aus den neunziger Jahren und 16 aus dem Zeitraum seit 2000. 43% der Studien basieren auf kleinen Stichproben (d.h. die Anzahl N der Beobachtungen in Teilnahme- und Kontrollgruppe zusammen ist geringer als 1000), 40% basieren auf mittelgroßen Stichproben ($1\,000 \leq N \leq 10\,000$), und 17% auf großen Stichproben ($N > 10\,000$).

Die dritte Gruppe der erklärenden Variablen umfasst vier Indikatoren, die versuchen, den institutionellen Kontext abzubilden. Diese Indikatoren werden immer in einem bestimmten Land zu genau jenem Zeitpunkt gemessen, zu dem auch die betrachtete AAMP-Maßnahme durchgeführt wurde, d.h. sie erfasst für jedes Land auch Variation über die Zeit, z.B. wenn ein Land neue Regelungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkt durchgeführt hat. Der institutionelle Kontext betrifft hier insbesondere Regulierungen, die potenziell die Bereitschaft von Arbeitgebern beeinflussen, Teilnehmer aus AAMP-Maßnahmen einzustellen, sowie die Bereitschaft von Arbeitnehmern, Stellenangebote anzunehmen. Letztere wird durch die Lohnersatzrate abgebildet. In den Daten liegt diese zwischen 17,5% (Großbritannien in den späten neunziger Jahren) und 63,7% (Dänemark 1996). Die übrigen drei Variablen sind Indizes für die Striktheit der Regelungen hinsichtlich Kündigungsschutz, befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit, entnommen dem „OECD Employment Outlook 2004“. Der Kündigungsschutzindex nimmt hierbei Werte von 0,8 (Großbritannien in den frühen achtziger Jahren) bis 4,3 (Portugal in den späten neunziger Jahren) an. Der Index der befristeten Beschäftigung reicht von 0 (mehrere Länder inklusive Großbritannien) bis 5,5 (Belgien in den frühen neunziger Jahren), während der Regulierungsindex der Zeitarbeit von 0,5 (mehrere Länder inklusive Dänemark) bis 5,5 (Schweden im Zeitraum der siebziger bis frühe neunziger Jahre) reicht.

Die vierte Variablengruppe schließlich gibt die wirtschaftliche Situation wieder, im Verhältnis zu der wir die in den Studien identifizierten Effekte interpretieren möchten. Auch diese Variablen werden wiederum zu jenem Zeitpunkt (bzw. im Durchschnitt über jenen Zeitraum hinweg) gemessen, zu dem die evaluierte AAMP-Maßnahme durchgeführt wurde. Die wirtschaftlichen Kontextvariablen umfassen die Arbeitslosenquote, die jährliche Veränderungsrate des BIP sowie die Ausgaben für AAMP in Prozent des BIP. In unseren Daten liegen die Arbeitslosenquoten zwischen 1,9% (Schweden in den späten siebziger Jahren) und 16,5% (Irland in den späten achtziger Jahren). Die jährliche Veränderungsrate des BIP reicht von -0,7 (Finnland im Zeitraum 1990 bis 1995) bis +7,1 (Estland 2000 bis 2002). Der Ausgabenindex für AAMP liegt zwischen 0,03% des BIP (Slowakische Republik 1993 bis 1998) und 2,68% des BIP (Schweden in den frühen neunziger Jahren).

Überraschend eindeutige Ergebnisse

In der quantitativen Analyse korreliert man die Ergebnisgröße – also die Tatsache, ob eine Evaluationsstudie einen positiven, einen negativen oder gar keinen Effekt der Maßnahme auf die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit attestiert – mit der im vorigen Abschnitt beschriebenen Liste an erklärenden Variablen. Die empirischen Ergebnisse sind ebenso überraschend deutlich wie auch über verschiedene Spezifikationen der Regression hinweg robust. Zum einen zeigen sie, dass es kaum einen Zusammenhang zwischen institutionellen oder ökonomischen Kontextfaktoren und der Wirksamkeit von AAMP gibt. Einzige Ausnahme ist der Kündigungsschutz: Dieser scheint einen wichtigen systematischen Effekt auf die Wirksamkeit einer Maßnahme zu haben, dergestalt, dass AAMP in Ländern mit flexiblerem Kündigungsschutz mit höherer Wahrscheinlichkeit positive Beschäftigungswirkungen hat. Dies mag damit zu erklären sein, dass ein weniger restriktiver Kündigungsschutz die Eintrittsschwelle in den ersten Arbeitsmarkt senkt und sich dies insbesondere für Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv auswirkt. Überraschend ist an den Ergebnissen insbesondere, dass keiner der anderen kontextuellen Faktoren – also weder Lohnersatzrate noch Arbeitslosenquote noch Veränderungsrate des BIP – einen signifikanten Zusammenhang mit der Wirkung von AAMP erkennen lassen.

Zum anderen zeigen die Ergebnisse, dass für die Wirksamkeit einer Maßnahme deren Art von ganz entscheidender Bedeutung zu sein scheint: Traditionelle Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zeigen eine gewisse Wahrscheinlichkeit, einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsrate nach der Teilnahme zu haben (nur etwa die Hälfte aller Qualifizierungsmaßnahmen zeigt positive Wirkungen). Relativ dazu weisen Anreizprogramme im privaten Sektor sowie Dienstleistungen und Sanktionen signifikant bessere Effekte auf. Deren Wahrscheinlichkeit, einen positiven Effekt zu messen, ist 40 bis 50%-Punkte höher als bei Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Im Vergleich dazu ist für Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor die Wahrscheinlichkeit eines positiven Maßnahmeeffekts signifikant 30 bis 40%-Punkte geringer. Auch die Zielgruppe der Maßnahme scheint eine Rolle zu spielen: Maßnahmen für junge Arbeitslose schneiden deutlich schlechter ab als Maßnahmen für Erwachsene und weisen eine um 40 bis 60%-Punkte geringere Wahrscheinlichkeit auf, einen positiven Maßnahmeeffekt zu messen.

Schlussfolgerungen

Die allgemeinen Schlussfolgerungen aus diesen Resultaten sind recht naheliegend: Die politischen Entscheidungsträger sollten bei der Entwicklung des AAMP-Portfolios insbesondere den Programmtyp berücksichtigen: Fortbil-

dungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sollten fortgesetzt werden, und Anreizprogramme im privaten Sektor sollten gefördert und ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf Dienstleistungen und Sanktionen gerichtet werden, ein vielversprechender und durch relativ geringe Ausgaben kosten-effektiver Maßnahmetyp. Ein gut balanciertes System aus grundlegenden Dienstleistungen wie Unterstützung bei der Stellensuche und Beratung und Monitoring, zusammen mit geeigneten Sanktionen bei Nichtbefolgung, scheint einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz der Beschäftigungssuche beitragen zu können. Dies ist beispielsweise der Ansatz des „New Deal“ in Großbritannien. Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor dagegen sind selten wirksam und gelegentlich gar schädlich hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer. Gemäß dieser Resultate sollten sie nicht fortgesetzt werden, außer es gäbe andere Gründe. Einige Länder haben das Ziel solcher Beschäftigungsprogramme bereits umformuliert, dergestalt, dass diese die „Beschäftigungsfähigkeit“ anstelle tatsächlicher Beschäftigung fördern oder erhalten sollen. Dies ist jedoch eine Ergebnisvariable, die empirisch nur sehr schwer messbar ist.

Jungen arbeitslosen Menschen scheint mit aktiven Maßnahmen nur schwer zu helfen zu sein. Es bleibt unklar, ob aus diesem enttäuschenden Resultat der Schluss folgt, dass diese Programme abgeschafft werden sollten, oder aber, dass diese Programme neu gestaltet werden und besonders viel Aufmerksamkeit erhalten sollten. Es könnte auch der Fall sein, dass AAMP gar nicht die geeignete Maßnahme für diese Zielgruppe darstellt und die Politik sich eher auf präventive Maßnahmen konzentrieren sollte, die Jugendliche und junge Erwachsene erst gar nicht zu Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt machen.

Die Entwicklung einer „Evaluationskultur“ zeigt sich in allen europäischen Ländern positiv, auch wenn sich natürlich unterschiedliche Länder auf unterschiedlichen Stufen des Prozesses befinden. Eine offensichtliche Schlussfolgerung unserer Studie ist, dass Evaluationsbemühungen fortgesetzt und ausgebaut werden sollten. Eine verfeinerte Meta-Analyse auf Basis einer weiter ausgebauten Datenbasis europäischer Evaluationsstudien würde weiterhin wichtige Erkenntnisse zur Wirksamkeit von AAMP liefern können, insbesondere da sich Datenqualität und Methodologie wahrscheinlich weiterhin verbessern werden. Ungeachtet der beachtlichen Fortschritte der nicht-experimentellen Evaluationsmethodik sollten dennoch mehr Mitgliedstaaten mit Interesse an der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen den Einsatz randomisierter Experimente in Erwägung ziehen, angesichts der größeren Aussagekraft ihrer Ergebnisse.