

InTeReg Research Report Nr. 62-2007

*MAKROÖKONOMISCHE EFFEKTE VON
AUSGABEN FÜR AKTIVE
ARBEITSMARKTPOLITIK*

*EINE ANALYSE MAKROÖKONOMISCHER EVALUIERUNGEN UND
SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR EINE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH*

Christine Aumayr, Birgit Woitech, Raimund Kurzmann

Mai 2007

1	EINLEITUNG	2
2	ZIELSETZUNGEN DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK	3
3	ANALYTISCHER RAHMEN	4
4	EMPIRISCHE EVIDENZ	9
4.1	Ergebnisse von Mikroevaluierungen	9
4.2	Zusammenfassung der Makro-Studien	10
5	MACHBARKEIT: EVALUIERUNG DER MAKROÖKONOMISCHEN EFFEKTE FÜR ÖSTERREICH	21
6	ANHANG	30
7	GLOSSAR	33
8	ABKÜRZUNGEN	35
9	VARIABLEN	36
10	LITERATURVERZEICHNIS	37

1 Einleitung

Ausgehend von der nicht-trivialen Fragestellung: „Welche Beschäftigungswirkungen zeigen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich?“ versucht diese Arbeit

- ein ökonomisches „Denkschema“ für die Erfassung derartiger Effekte – wie in der spezifischen Literatur diskutiert und angewendet - aufzustellen
- die Einordnung, Darstellung und Diskussion empirischer europäischer Evaluierungsergebnisse anhand dieses Schemas sowie
- den Aufriss zur Machbarkeit einer makroökonomischen Evaluierung anhand österreichischer Daten.

Dazu wird eingangs in Kapitel 2 die Frage gestellt, welche Zielsetzungen Arbeitsmarktpolitik in Österreich verfolgt, damit werden potentielle Zielgrößen für eine makroökonomische Evaluierung identifiziert. Die Steigerung von Beschäftigung ist zwar eine wichtige Zielsetzung österreichischer Arbeitsmarktpolitik, bei weitem jedoch nicht die einzige. Eine umfassende Evaluierung sollte dies berücksichtigen und nicht nur nach den Beschäftigungswirkungen fragen.

In Kapitel 3 wird ein analytischer Rahmen nach Calmfors (1994) vorgestellt, der die Wirkungskanäle von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik trennt und auftretende Nebeneffekte wie Wohlfahrtsverluste, Substitutionseffekte und Displacement-Effekte beschreibt.

Kapitel 4 fasst generell empirische Befunde anhand von Literaturlauswertungen zusammen: Die Ergebnisse einer breit angelegten europäischen Mikro-Metastudie und die Zusammenfassung österreichischer Mikro-Evaluierungsergebnisse finden sich in Kapitel 4.1. Kapitel 4.2 ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Makroevaluierungsergebnisse. Eine Zusammenschau der Inhalte der Makro-Evaluierungsliteraturstudie ist im Anhang zu finden. Schließlich zieht Kapitel 5 das Resümee, wie eine potentielle österreichische Makro-Evaluierung aussehen könnte.

2 Zielsetzungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Ausgangspunkt jeglicher Evaluierung ist die Bestimmung der Zielsetzung und damit die Wahl der Zielgrößen, nach denen der Erfolg einer Maßnahme gemessen werden kann. Wir unterscheiden im folgenden „Effizienzziele“ (die der besseren Funktionsweise des Arbeitsmarktes, durch schnelleres matching, bessere Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage oder verbesserte Informationsflüsse dienen) von „Gerechtigkeitszielen“, in deren Sinne Arbeitsmarktpolitik durchaus als Instrument der Sozialpolitik verstanden werden kann und die eine Umverteilung von Beschäftigungschancen – auf benachteiligte Zielgruppen hin – verfolgt.

Während die europäische Politik in der Revision der Lissabon-Agenda nunmehr „nur mehr“ auf die *Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen* fokussiert und der „größere soziale Zusammenhalt“ als untergeordnete Zielsetzung weiter verfolgt wird¹, stehen in Österreich effizienz- wie gerechtigkeitsorientierte Zielsetzungen weiter gleichberechtigt auf der Tagesordnung: Zur Erreichung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sollen ältere ArbeitnehmerInnen länger im Erwerbsleben gehalten werden, aktive Maßnahmen zur Qualifizierung und Chancengleichheit getroffen werden, die Transparenz am Arbeitsmarkt erhöht, die Humanressourcen entwickelt, Arbeitslose aktiviert und die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft werden (BMWA 2005). Dies spiegelt sich auch in der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wider. Damit sind Zielgrößen (und methodische und theoretische Zugänge) die die Beschäftigungssteigerung, die Senkung der friktionalen und strukturellen Arbeitslosigkeit, die Senkung der Dauer der Arbeitslosigkeit, die Steigerung der Partizipationsrate beschreiben, sowie die jeweiligen zielgruppenspezifischen Ausprägungen dieser Größen potentielle Kandidaten die als Ergebnisgrößen für eine makroökonomische Evaluierung dienen können.

¹ Für einen Überblick über die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik vgl. Europäische Kommission 2002 und 2002a.

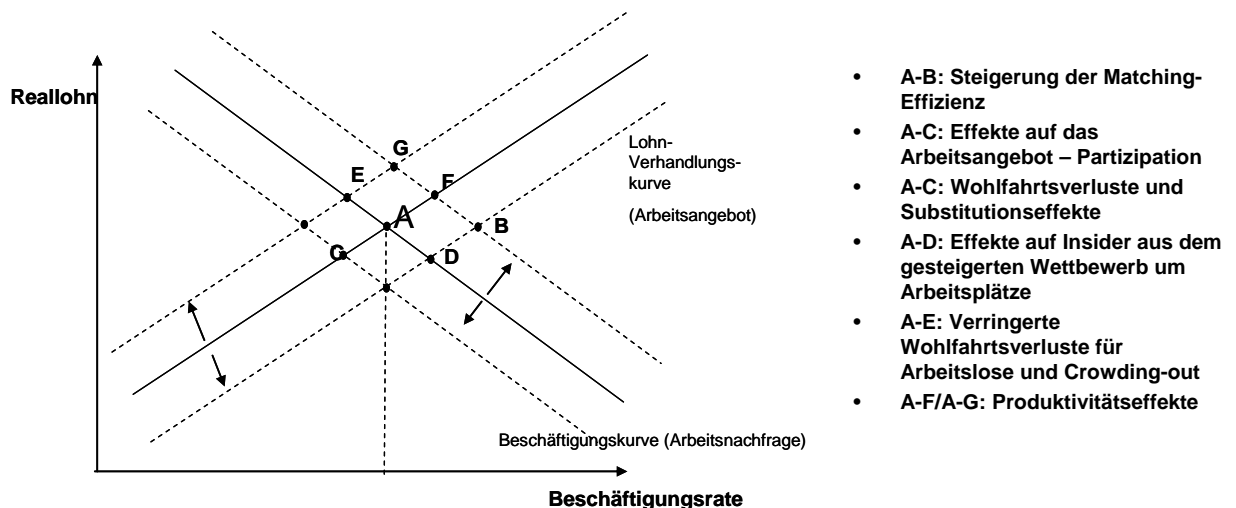
3 Analytischer Rahmen

Für eine Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit von AaAMP und deren *Wirkung auf Beschäftigung und Löhne* in einer Volkswirtschaft ist ein detailliertes Verstehen der Wirkungskanäle dieser Ausgaben sowie der Funktionsweise von Arbeitsmärkten unumgänglich. Festzuhalten ist dabei, dass theoretische Überlegungen alleine keine eindeutigen Antworten über die Wirksamkeit geben können, die Richtung der Wirkung daher in Verbindung mit empirischen Spezifikationen zu ermitteln ist.

Im Modell von Layard-Nickell treffen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage aufeinander wobei der Schnittpunkt der Kurven den gleichgewichtigen Reallohn bzw. die damit verbundene gleichgewichtige Beschäftigung angibt. Die Arbeitsnachfragekurve sinkt mit steigendem Reallohn, während die Arbeitsangebotskurve mit steigendem Reallohn steigt. Arbeitslosigkeit entsteht, wenn die Beschäftigung niedriger ist als das Arbeitskräftepotential.

Abbildung 1 verdeutlicht anhand dieses Modells, wie und über welche Wirkungskanäle Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigung und den Reallohn zu beeinflussen imstande sind. Ausgehend vom Gleichgewichtspunkt A kann jeder der in Folge noch beschriebenen Punkte potentiell erreicht werden. Eine zusammengefasste Beschreibung dieser Wirkungskanäle (und der verbundenen Maßnahmen) erfolgt im Anschluss. Für eine tiefere Diskussion sei auf Calmfors (1994) bzw. Calmfors, Forslund, Hemström (2001) verwiesen.

Abbildung 1: Wirkungskanäle im Modell von Layard-Nickell



Quelle: nach Calmfors (1994), Seite 14

Grundsätzlich lassen sich anhand des Layard-Nickell-Modells die folgenden Wirkungskanäle beschreiben, denen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet werden können:

Wirkungskanal	Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik	Beschäftigungseffekt	Reallohneffekt
1. Verbesserung des Matching-Prozesses (Punkt B)	Maßnahmen der Vermittlungstätigkeit wie e-job-rooms, allgemeine Stellenvermittlung, bzw. auch des besseren regionalen Matchings durch Mobilitätsprämien. Auch Schulungsmaßnahmen, die in Richtung der Umqualifizierung (=Abzielen auf bessere sektorale Übereinstimmung des Angebots und der Nachfrage) abzielen, können den Matching-Prozess verbessern.	Wegen des schnelleren Aufeinandertreffens von Angebot und Nachfrage steigt die Wahrscheinlichkeit für eine Firma, dass eine freie Stelle wieder besetzt wird = kostenreduzierend. Damit können mehr Stellen ausgeschrieben werden. = Rechtsverschiebung der Nachfragekurve	Höhere Wahrscheinlichkeit der Neubesetzung einer freien Stelle – Verhandlungsmacht der Unternehmen steigt – Reallohnsenkung bei jedem Beschäftigungsgrad. = Rechtsverschiebung Angebotskurve.
2. Effekte auf das Arbeitsangebot (Punkt C)	Wirkung auf Partizipation/Erwerbsbeteiligung, z.B. durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen in sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten, die ansonsten erwerbsferne Personengruppen (mit Vermittlungshindernissen) auf den Arbeitsmarkt bringt und hält.	Entgegenwirken gegen den discouraged worker-Effekt: steigendes Arbeitsangebot. Damit sinkt die Beschäftigungsrate (in % des Arbeitsangebots). (Linksverschiebung der Beschäftigungskurve) Stärkerer Wettbewerb um Arbeitsplätze – Druck auf Löhne	Wegen niedrigerer Löhne werden insgesamt mehr Beschäftigungsverhältnisse je Bevölkerung gezählt; Das Ergebnis hängt von der Wahl des Ergebnisparameter ab: Arbeitsangebot vs. Bevölkerung.
3. Wohlfahrtsverluste und Substitutionseffekte (Punkt C)	Substitutionseffekt: Wirkung auf im Arbeitsmarkt stehende (=Insider), bzw. bei Wohlfahrtsverlusten auf die Gesellschaft insgesamt (die Mittel hätten in diesem Fall auch anderweitig verwendet werden können.) Dies betrifft insbesondere beschäftigungsfördernde Maßnahmen, aber auch Qualifizierungsmaßnahmen. Zielsetzungen, die auf eine Umverteilung von Beschäftigungschancen abzielen (Frauen/Langzeitarbeitslose etc.) können in dieser Hinsicht durchaus mit effizienzorientierten Zielsetzungen (z.B. Verbesserung des Matchings) konfliktieren.	Wohlfahrtsverlust: Wenn eine Einstellung auch ohne die Förderung zustande gekommen wäre. Substitutionseffekt: Wenn eine geförderte Person eine nicht-geförderte Person ersetzt.	Linksverschiebung der Beschäftigungskurve, da die Firmen durch die Förderung nur mehr bereit sind, einen geringeren Reallohnsatz zu zahlen, damit negativer Beschäftigungseffekt.
4. Effekte auf Insider aus dem gesteigerten Wettbewerb um Arbeitsplätze (Punkt D)	Auch hier sind beschäftigungsfördernde wie Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere wenn	Zusätzlich zum angebotssteigernden Effekt (Punkt C) können Programme die gegen den discouraged	Rechtsverschiebung der Lohnkurve. Niedrigere Löhne, höhere Beschäftigung. Durch den ver-

Wirkungskanal	Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik	Beschäftigungseffekt	Reallohneffekt
	<p>sie – neben dem Entgegenwirken der Demotivation von erfolgloser Arbeitssuche und der damit verbundenen höheren Suchanstrengung – als Substitut für reguläre Arbeiten gelten bzw. vom Arbeitgeber als positive Signalwirkung aufgefasst werden als Maßnahmen zu nennen.</p>	<p>worker-Effekt wirken die Wettbewerbsfähigkeit von Outsidern gegenüber Insidern steigern.</p>	<p>stärkten Wettbewerb auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkt kommt es zum Druck auf die Löhne: Insider haben weniger Verhandlungsmacht gegenüber den Unternehmen, da bei stärkerer Suchanstrengung und höherer Qualität von Outsidern, die Wahrscheinlichkeit sinkt, schneller eine neue Stelle zu finden. (bzw. die Firmen müssen nur mehr einen geringeren Effizienzlohn zahlen, der eine effektive Arbeitsleistung impliziert, wenn garantiert ist, dass ein „Outsider“ schnell und einsetzbar vorhanden ist.</p>
<p>5. Verringerte Wohlfahrtsverluste für Arbeitslose und crowding-out (Punkt E)</p>	<p>Arbeitslosengeld im Allgemeinen (also passive Ausgaben) bzw. aktivierende Ausgaben wie DLU-Bezug sollen den Wohlfahrtsverlust von Arbeitslosigkeit für die Betroffenen mildern. Diese Absicherungen haben jedoch Nebeneffekte auf die Lohnverhandlungen.</p>	<p>Negativer Zusammenhang zwischen dem Wohlfahrtsverlust durch Arbeitslosigkeit und dem Lohnniveau. Programmteilnahme kann Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit vermindern (entweder durch höhere Kompensation oder durch Steigerung der zukünftigen Beschäftigungswahrscheinlichkeit, und damit Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit).</p>	<p>Dies kann den Druck auf die Löhne steigern, (= gegenteiliger Effekt zum oben beschriebenen!) (Wenn Outsider mit höherer Wahrscheinlichkeit wieder zu Insidern werden, und weil deren Beschäftigungswahrscheinlichkeit steigt, insgesamt wieder ein höherer Lohnverhandlungsabschlussdruck erzielt wird, oder der Effizienzlohn steigen muss.) Linksverschiebung der Lohn-Verhandlungskurve. Im Ergebnis negativer Beschäftigungseffekt.</p>

Wirkungskanal	Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik	Beschäftigungseffekt	Reallohneffekt
6. Effekte auf die Produktivität: a) Training und gesteigerte Produktivität = Form von technologischem Fortschritt. (Punkt F)	Dies betrifft insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch beschäftigungsfördernde Maßnahmen (on the job-training) können produktivitätssteigernd wirken.	Programme können dem Produktivitätsverlust (= Humankapitalabschreibung) von Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Dies kann als Form von technologischem Fortschritt interpretiert werden: Rechtsverschiebung der Beschäftigungskurve – wirkt beschäftigungssteigernd, muss aber nicht der Fall sein. (Der Skaleneffekt: Produktion von mehr Output muss den Substitutionseffekt: Produktion mit weniger aber effizienteren Arbeitern überwiegen, das heißt die Arbeitsnachfrage muss elastisch sein.)	
6. Effekte auf die Produktivität: b) unklar, wie die Löhne auf Produktivitätserhöhung reagieren. (Punkt G)			Es ist unklar, wie die Löhne auf die gesteigerte Produktivität (durch Programmangebot) reagieren: Wenn ein Anstieg der Löhne erfolgt (Linksverschiebung der Angebotskurve), dann senkt dies den obigen Beschäftigungseffekt. Insgesamt jedoch Wohlfahrtseffekte durch die höhere Produktivität (höherer Output) und die Reduktion der offenen Arbeitslosigkeit.

Quelle: nach Calmfors (1994) und Calmfors, Forsslund, Hemström (2001)

Die Zusammenschau dieser theoretischen Überlegungen zeigt auf, wie schwierig schon alleine der Versuch, die Richtung von Beschäftigungseffekten von Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vorherzusagen, ist. Damit bleibt die Bestimmung dieser Effekte eine empirische Übung. Und auch deren umfassende Durchführung – soviel sei an dieser Stelle vorweggenommen – scheitert an der Tatsache, dass mit der Wahl des theoretisch fundierten Instruments nie alle dieser (und anderer) Wirkungskanäle abgedeckt werden können, und die Antworten auf den Beschäftigungseffekt zumeist wieder partiell bleiben.

Ausgehend von einem Screening bestehender Evaluierungsstudien auf Mikro- und Makroebene wurde versucht, ein Überblick über Tendenzen und Einschätzungen zu den Wirkungen von AaAMP zu erstellen. Nachfolgendes Kapitel fasst diese kurz zusammen.

4 Empirische Evidenz

4.1 ERGEBNISSE VON MIKROEVALUIERUNGEN

Eine kürzlich veröffentlichte, breit angelegte Meta-Studie unter 95 europäischen Mikroevaluierungsstudien (Kluve et al (2007) kommt zu den folgenden Ergebnissen:

- In Relation zu „klassischen“ Maßnahmen der Qualifizierung (die selbst in den rezenten Studien bestenfalls einen bescheidenen positiven individuellen Beschäftigungseffekt aufweisen) weisen Anreizsysteme im privaten Sektor, insbesondere aber auch Beratungsmaßnahmen und Sanktionen eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, in Evaluierungsstudien einen positiven Effekt auf das Evaluierungsergebnis zu zeigen.
- Beschäftigungsanreizsysteme im privaten Sektor sowie Sanktionen und Beratung zeigen eine 40-50 % höhere Wahrscheinlichkeit, einen positiven Impact in Evaluierungen vorzuweisen, als Qualifizierungsmaßnahmen;
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen im öffentlichen Sektor zeigen eine 30-60 % niedrigere Wahrscheinlichkeit, ein positives Evaluierungsergebnis zu ergeben, als Qualifizierungsmaßnahmen.
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen und Programme speziell für junge Arbeitsuchende sind in Evaluierungsstudien mit höherer Wahrscheinlichkeit negativer beurteilt worden als Qualifizierungsmaßnahmen.
- Diese Effekte fallen für jüngere Maßnahmen, welche 1990 oder später implementiert wurden, noch stärker prononciert aus.
- Sobald die unterschiedlichen Programmtypen berücksichtigt werden, zeigen andere Einflussgrößen wie institutionelle Faktoren (Kündigungsschutz, Zeitverträge, Leiharbeit), der makroökonomische Hintergrund (Höhe der Arbeitslosenrate, Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP, Wachstum des BIP) keinen systematischen Einfluss mehr auf das Ergebnis der Evaluierungsstudien.

Auch die jüngsten österreichischen mikroökonomischen Evaluierungsergebnisse stehen im Einklang mit den internationalen Beobachtungen:

- Qualifizierungsmaßnahmen konnten die Beschäftigungsintegration von Männern nicht verbessern, jedoch eine leichte Senkung der Dauer der Arbeitslosigkeit erzielen, bei Frauen wurde durch Qualifizierungsmaßnahmen eine angebotserhöhende Wirkung erzielt².
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen³ wiesen hohe Vermittlungsquoten auf, diese sind sogar höher als jene von Qualifizierungsmaßnahmen. Die Re-Integration in den Arbeitsmarkt erfolgte jedoch weniger nachhaltig: Dies ist vor allem auf jene Personen zurückzuführen, die – meist gesundheitsbedingt – in einen inaktiven Erwerbsstatus wechselten. Ohne diese Fälle wäre die Arbeitslosenquote von TeilnehmerInnen beschäftigungsfördernder Projekte neun Monate nach Ende der Maßnahme gleich hoch wie jene der TeilnehmerInnen anderer Maßnahmen. Die positiven Beschäftigungseffekte dieser Maßnah-

² WIFO/EQUIHS/L&R (2005), S. 73

³ Lutz (2006)

men werden zur Gänze vom sogenannten „lock-in-Effekt“⁴ aufgezehrt, allerdings konnten sowohl die Phasen der Arbeitslosigkeit als auch jene keiner Erwerbsbeteiligung signifikant verkürzt werden. Insgesamt ergab die Evaluierung, dass durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen vor allem arbeitsmarktferne Gruppen wieder integriert werden konnten, die sich ansonsten wieder aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen hätten.

- Lechner/Wiehler (2007) zeigen anhand einer österreichischen mikroökonomischen Evaluierung, dass bei Berücksichtigung von Karenzzeiten, also den „outside opportunities“ von Frauen geschlechtsspezifische Unterschiede in der Beschäftigungswirkung des Programms verschwinden, und auch für Frauen nur mehr geringere nicht signifikante Effekte von Maßnahmen ermittelt werden können. Die Teilnahme an Maßnahmen senkt die beobachtete Anzahl von Schwangerschaften und hält Frauen stärker im Arbeitsmarkt.

Kluve et al (2007) ist die gegenwärtig wohl aktuellste und umfangreichste Bestandsaufnahme der Evaluierungsliteratur: Insgesamt zählt diese Arbeit 95 mikroökonomische Evaluierungen, hingegen nur 14 makroökonomische Arbeiten. Während durch die Einführung „moderner“ Methoden in der mikroökonomischen Evaluierung – wie des Matching-Ansatzes, der die Simulierung der kontrafaktischen Frage („Was wäre ohne die Förderung passiert“) erlaubt – methodische Fortschritte erzielt wurden, „steckt die makroökonomische Evaluierung im Vergleich aus methodischer Sicht immer noch in den Kinderschuhen“ (Hagen 2003 S.3).

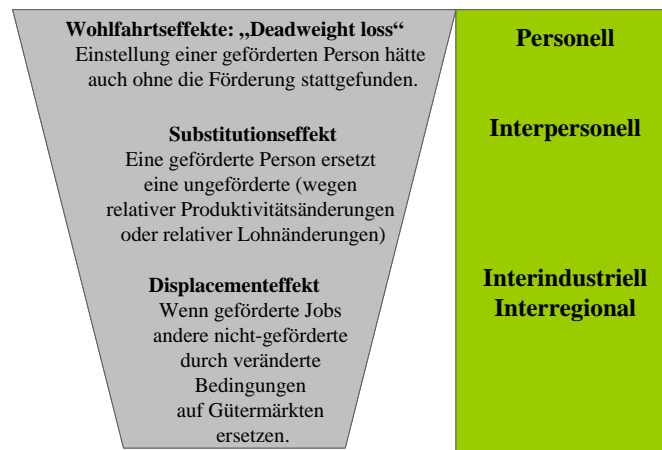
4.2 ZUSAMMENFASSUNG DER MAKRO-STUDIEN

„Overall it should not be assumed that programme impacts at the macroeconomic level will be smaller than impacts at the local and microeconomic level: instead, this issue should be assessed in the light of detailed microeconomic evaluation evidence and macroeconomic experience.“ (OECD 2005, p. 178)

Aus dem Anspruch „the net gain on the whole economy“ zu evaluieren (zumindest jedoch ausgewählte Teilaspekte wie die Wirkung auf die gesamte Beschäftigung) resultiert, dass in makroökonomischen Studien auch indirekte Effekte, die sich auch auf nicht-geförderte Wirtschaftsakteure auswirken, betrachtet werden müssen: Dabei handelt es sich um Wohlfahrts- oder deadweight-loss-, Substitutions- und Displacementeffekte wie auch um die indirekten Effekte auf den Lohnverhandlungsprozess oder über steigende Reservationslöhne. (Für eine nähere Diskussion dieser Effekte siehe Kapitel 3)

⁴ Weil während der Maßnahmenteilnahme in den meisten Fällen die Suchintensität verringert wird kann sich – zumindest um die Dauer der Maßnahme – die Suchzeit verlängern. Der Arbeitssuchende ist „eingesperrt“ („lock-in“).

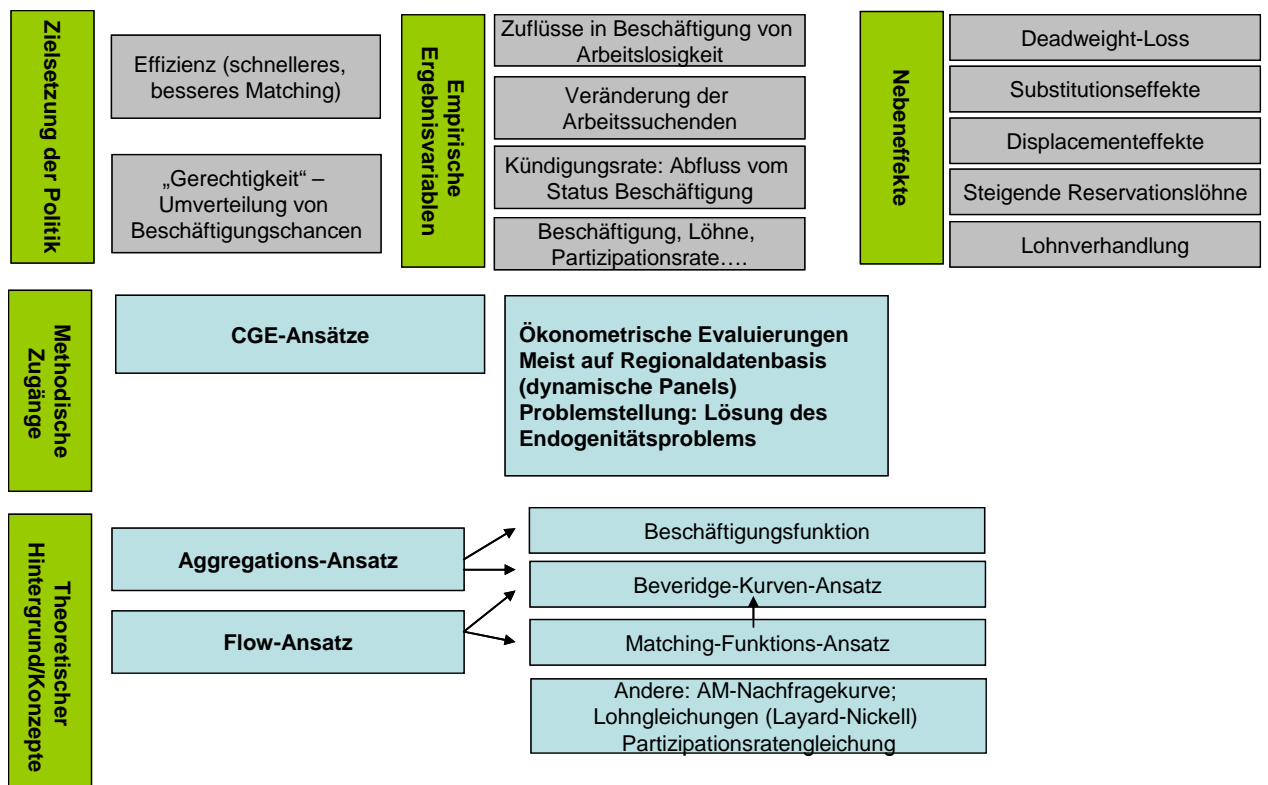
Abbildung 2: Nebeneffekte der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Eigene Darstellung JR-InTeReg

In der vorliegenden Arbeit wurde eine umfassende Literaturlauswertung rezenter makroökonomischer Evaluierungsstudien vorgenommen, deren Inhalte anhand des folgenden Schemas in Abbildung 3 zusammengefasst und diskutiert werden:

Abbildung 3: Überblick über Themen der Evaluierung makroökonomischer Effekte von Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Untrennbar mit jeder Evaluierung und der Wahl der methodischen und theoretischen Ansätze verbunden ist die Frage nach der Wahl der Zielsetzungen der öffentlichen Hand. Wir unterscheiden hier zwi-

schen „effizienzorientierten“ Zielsetzungen, die ein schnelleres und besseres Matching verfolgen, und „gerechtigkeitsorientierten“ Zielsetzungen, die eine Umverteilung von Beschäftigungschancen und eine Re-Integration von ansonsten arbeitsmarktfernen Gruppen vorsehen, und in deren Sinne Arbeitsmarktpolitik eher als Instrument der Sozialpolitik betrachtet werden kann, während sie im ersteren Fall eher der Wirtschaftspolitik zugeordnet werden kann.

Methodisch sind die hier zusammengefassten makroökonomischen Evaluierungsstudien entweder als Allgemeine Gleichgewichtsmodelle (CGE) aufgesetzt oder es wurde (meist auf Regionaldatenbasis) der Versuch unternommen, mittels ökonometrischer Modelle einen Zusammenhang zwischen der Ergebnisgröße und den erklärenden Variablen zu finden. Im letzteren Fall muss der Lösung des „Endogenitätsproblems“ größere Beachtung geschenkt werden: Die Politik orientiert sich an Arbeitsmarktdikatoren in der Bestimmung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, während sie diese gleichzeitig zu beeinflussen versuchen.

Neben dem methodischen Zugang determiniert der **theoretische Hintergrund** bereits vielfach, was evaluiert wird und welche Wirkungskanäle potentiell betrachtet werden können: Früheren statischen Aggregationsansätzen werden heute in den meisten Arbeiten Flow-Ansätze (als die Betrachtung von Stromgrößen am Arbeitsmarkt) in der Tradition von Blanchard/Diamond (1992) und Pissarides (2000) vorgezogen. Diese Ansätze fokussieren insbesondere auf den Statuswechsel: Mittels Matching-Funktionen wird das Zustandekommen von erfolgreichen Matches (= Zufluss in reguläre Beschäftigung) erklärt, auch die Veränderung der Lage der Beveridge-Kurve kann als schnelleres Matching interpretiert werden.

Damit ist – in den theoretisch fundierten Arbeiten – auch bereits die **Wahl der Ergebnisgrößen** determiniert: Matching-Funktionsansätze wählen vermehrt den Zufluss in reguläre Beschäftigung als Ergebnisgröße, mittels Beveridge-Kurve wird die Auswirkung auf die Rate der Arbeitssuchenden evaluiert; bei Arbeitsmarktnachfrage- und –angebotsfunktionen im Sinne von Layard-Nickell werden Lohn und Beschäftigungsgrößen als Zielvariablen gewählt.

Auf den folgenden Seiten erfolgt eine zusammenfassende Darstellung rezenter makroökonomischer Evaluierungen. Der Tabellenaufbau orientiert sich dabei insbesondere an der Logik der ökonometrischen Ansätze: Verschiedene Ergebnisvariablen (zu erklärende Variablen) werden erklärt durch verschiedene Kategorien von Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und durch weitere Kontrollvariablen, die andere Einflüsse (z.B. den konjunkturellen Hintergrund, saisonale Schwankungen etc.) auf die Ergebnisvariable in den Schätzungen berücksichtigen. Viele der vorgestellten Arbeiten führen auch sogenannte „Instrumentalvariablen“ zur konsistenten Schätzung ein, um dem Endogenitätsproblem zu begegnen. Diese Instrumentalvariablen sollen zwar die Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erklären können, aber keinen Einfluss auf die Ergebnisvariable haben.

Die überblicksmäßige Zusammenfassung dieser Literaturstudie findet sich tabellarisch zusammengefasst in Abbildung 5.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Literaturstudie lauten:

- Wie auch in den mikroökonomischen Studien zeigen Qualifizierungsmaßnahmen in makroökonomischen Studien in den meisten Fällen kein signifikantes oder nur ein schwach positives Evaluierungsergebnis.
- Der makroökonomische Impact von beschäftigungsfördernden Maßnahmen ist uneindeutig, es zeigen sich jedoch auch vermehrt negative Evaluierungsergebnisse, vor allem jedoch in den Arbeiten zu (Ost-)Deutschland.
- Die Ergebnisse einiger deutscher Studien (Hagen 2003, Hujer et al 2003 und Fertig/Schmidt/Schneider 2003) sind jedoch auch kritisch zu hinterfragen: Zum einen wie von den Autoren bereits angemerkt: Sind beschäftigungsfördernde Maßnahmen (wie in Ost-Deutschland häufig geschehen) ein adäquates Instrument zur Senkung von Arbeitslosigkeit, wenn diese auf zu geringe Nachfrage aufgrund zu hoher Löhne und mangelnder Konkurrenzfähigkeit der Firmen vor Ort zurückgeführt werden kann? Zum anderen: Ist – insbesondere im Fall von Ostdeutschland in welchem beschäftigungsfördernde Maßnahmen eingesetzt wurden um den Nachfragemangel auszugleichen und die ansonsten freigesetzten Arbeitnehmer erwerbsnah zu halten – der Matching-Ansatz für beschäftigungsfördernde Maßnahmen überhaupt die richtige Methode?

Abbildung 4: Überblick über makroökonomische Evaluierungsergebnisse⁵ der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Studie	Meth	Inhalt	Ergebnisvariable	QM	BFM	Incentives	Sonstige	Land
Van der Linden (2005), Belgien//1997-1998	CGE						1	Belgien
Fertig, Schmidt, Schneider (2002): Deutschland, Ost- West separat//1999 vs. 2000	Ö	Regression, kein theoretischer Hintergrund	Abfluss aus Arbeitslosigkeit Zufluss in reguläre Beschäftigung	2	2	1	1	Deutschland
Hujer, Blien, Caliendo, Zeiss (2002), Deutschland, Ost//1997-2000	Ö	Beveridge-Kurve	Arbeitsuchendenrate	2	3		2	Deutschland, Ost
Hagen (2003), Ostdeutschland//1998-2003	Ö	Matching-Funktion	Zufluss in reguläre Beschäftigung	2	3		2	Deutschland, Ost
Hagen (2003), Ostdeutschland//1998-2003	Ö	Beveridge-Kurve	Arbeitsuchendenrate	2	2		2	Deutschland, Ost
Hagen (2003), Ostdeutschland//1998-2003	Ö	Arbeitsnachfragekurve	Beschäftigungsrate am lokalen AM	2	3			Deutschland, Ost
Hujer, Blien, Caliendo, Zeiss (2002), West separat//1997-2000	Ö	Beveridge-Kurve	Arbeitsuchendenrate	1	1		2	Deutschland, West
Hujer, Zeiss (2003), Westdeutschland//1999-2003	Ö	Matching-Funktion	Zufluss in reguläre Beschäftigung	2	3			Deutschland, West
Kangasharju, Venetoklis (2003), Finnland, Firmendaten 1995-1999	Ö		Beschäftigung		1			Finnland
Altavilla, Caroleo (2004) Norditalien//1996-2002	Ö	Beveridge-Kurve/P-VAR	Beschäftigungsquote Arbeitslosenrate				1	Italien
Altavilla, Caroleo (2004) Süditalien//1996-2002	Ö	Beveridge-Kurve/P-VAR	Beschäftigungsquote Arbeitslosenrate		1			Italien
Jongen, Gamarren, Graafland (2002), Niederlande, Basisjahr 1993	CGE		Beschäftigung	3				Niederlande
Boone, van Ours (2004), OECD-Länder// 1985-1999	Ö		Arbeitslosenrate	1	3			OECD
Kraft (1998), AT, FR, DT, UK, SW, US//	Ö	Beschäftigungskurve	Beschäftigung	1	1	1	1	OECD
Kraft (1998), AT, FR, DT, UK, SW, US//	Ö	Lohnkurve	Löhne	2	2	2	2	OECD
Johansson (2002), Schweden//1986-1998, Schwedische Munizipalitäten	Ö	Partizipationsgleichung (kt)	Partizipationsrate	1	1	1	1	Schweden
Albrecht, Berg, Vroman (2005), Schweden//1996: 1997-2000	CGE		Aggregierte AL	2				Schweden
		Positives Evaluierungsergebnis						
		2 Kein signifikantes Evaluierungsergebnis						
		3 Negatives Evaluierungsergebnis						
		Keine getrennte Betrachtung nach Ausgabenkategorien						

⁵ Die Kategorisierung der Evaluierungsergebnisse positiv/negativ/nicht signifikant erfolgte unter Berücksichtigung der erklärenden Variable: positive Ergebnisse sind signifikante Senkungen der Rate der Arbeitsuchenden bzw. Steigerungen der Beschäftigung o.ä. Größen und umgekehrt.

Abbildung 5: Überblick über Ansätze zur makroökonomische Evaluierung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Studie	Modell/Methode(n)	Zu erklärende Variablen	Erklärende Variablen (AaAMP)	Kontrollvariablen/Instrumentalv.	Wichtigste Ergebnisse
<p>Albrecht, Berg, Vroman (2005), Schweden// 1996: Evaluierung der mikro- und makroökonomischen Effekte des schwedischen „Knowledge Lift“ Programms. (Steigerung der Qualifikation aller unqualifizierten Arbeiter auf ein mittleres Niveau: 1997-2000)</p>	<p>CGE-Ansatz: Gleichgewichts-Matching Modell mit Friktion am Arbeitsmarkt und unterschiedlichen Qualifikationsstufen; Kalibriert mit den Daten für 1996 = vor dem „Knowledge Lift Programm“ – Berechnung der neuen Gleichgewichtslösung (Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) für eine unterstellte neue Qualifikationsstruktur (weniger Niedrig-, mehr Mittelqualifizierte).</p>	<p>Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für mittel- und niedrigqualifizierte Arbeitnehmer.</p>		<p>Zusätzliche Größen im CGE: gesamte AL-Rate, „Anspannung“ des AM (freie Stellen in Relation zu AL), Anteil der niedrig und mittelqual. freien Stellen und Gleichgewichtseffekte für die MaßnahmenteilnehmerInnen.</p>	<p>Arbeitsnachfrage passt sich dem geänderten Arbeitsangebot an: Effekt der Qualifikationsveränderung auf die aggregierte AL ist gering, dafür wird die Verteilung der AL anders: Mehr mittelqualifizierte Arbeiter (und mehr m.Q. Stellen) ergibt für diese Schicht im Durchschnitt ein schnelleres Matching, eine längere Beschäftigungsdauer, geringere AL. Unter den n.Q. jedoch geringere Anzahl an freien Stellen – stärkere Anspannung am AM. Löhne der n.Q. fallen, Löhne der m.Q. (in beiden Jobkategorien) steigen. Insgesamt sind die errechneten Gleichgewichtseffekte 1,5 bis 2 Mal so hoch als partielle Effekte es wären.</p>
<p>Altavilla, Caroleo (2004) Italien, separate Analyse für Nord- und Süditalien// 1996-2002</p>	<p>Frage: Haben AaAMP unterschiedliche Einflüsse auf nord- und süditalienische Regionen? Zwei Methoden: 1. GMM-Modell mit Instrumentalvariablen; 2. Panel-Vector Autoregression (P-VAR)</p>	<p>1. Beschäftigungsquote, Arbeitslosenraten (gesamt, jugendlich, weiblich und Langzeit) 2. Arbeitslosenrate, Partizipationsrate, Verhältnis von atypischen Kontakten zu gesamten Beschäftigten, AaAMP: Anteil der MaßnahmenteilnehmerInnen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.</p>	<p>Drei verschiedene Ausgabenkategorien: mixed cause contracts, beschäftigungsfördernde Maßnahmen und „job stabilisation“ (incentives für die Selbständigkeit und zur Stabilisierung von Kurzzeitverträgen), jeweils gemessen als Anzahl der MaßnahmenteilnehmerInnen in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.</p>	<p>Instrumentalvariablen: BRP pro Kopf, Bruttoanlageinvestitionen, Arbeitsproduktivität (BRP je Beschäftigten), school attendance rate.</p>	<p>1. GMM: Arbeitslosenrate: Im Süden hat geförderte Beschäftigung einen hohen und signifikanten Einfluss auf die ALR, im Norden deutlich stärker Mixed Cause Contracts und Job-Stabilisierende Maßnahmen. 2. P-VAR: Gesteigerte AaAMP führen zu einer sinkenden AL-Rate und einer signifikanten Steigerung der Partizipationsrate. Diese Effekte sind in nördlichen Regionen stärker ausgeprägt als in südlichen Regionen. In den südlichen Regionen erklärt sich AL stärker aus eigenen Schocks, während in den nördlichen Regionen vor allem Teilzeitbeschäftigungsdynamik stärkeren Einfluss auf die Dynamik der AL ausübt.</p>
<p>Boone et al. (2002), Schweden</p>	<p>CGE-Ansatz: Suchanstrengung der AL ist nicht beobachtbar, Prüfung in welchem Ausmaß eine Politik von Monitoring-Maßnahmen und Sanktionen wirksam ist. Zwei Arten von Arbeitslosen: mit Anspruch auf Arbeitslosengeld und sanktionierte. Monitoring ist zufälliges Überprüfen der Suchanstrengungen.</p>				<p>Ein Monitoring-System mit Sanktionen stellt einen Wohlfahrtsgewinn dar.</p>

Studie	Modell/Methode(n)	Zu erklärende Variablen	Erklärende Variablen (AaAMP)	Kontrollvariablen/Instrumentalv.	Wichtigste Ergebnisse
Boone, van Ours (2004), OECD-Länder// 1985-1999	Schätzung einer um AaAMP modifizierten Philips-Kurve über die OECD-Länder. (Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der Inflation, AM-Institutionen und AaAMP je Arbeitslosen). Erstellung eines theoretischen Such-Matching-Modells, das untersucht, unter welchen Bedingungen Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden soll.	Arbeitslosenrate, Beschäftigtenquote (in Prozent der Bevölkerung)	Inflation; Arbeitsmarkt-Institutionen (Dichte der Gewerkschaften, Steuern und ALG.) AaAMP getrennt nach QM (ohne Jugend- und Behindertenprogramme), BFM; Beratung etc.; spezielle Maßnahmen für Jugendliche und für Behinderte.	Ad Endogenitätsproblem: 1. Verwendung der durchschnittlichen AaAMP über mehrere Jahre, damit zeitunabhängige Betrachtung. 2. Verwendung von Anteilen der verschiedenen Kategorien. (die Verwendung des gesamten Ausgabenbetrages führt zum Endogenitätsproblem, nicht aber die Verwendung der Anteile).	Erhöhung der Gewerkschaftsdichte und des ALG erhöht ALR (senkt Beschäftigungsquote). Insgesamt haben QM einen höheren Impact auf den AM (sinkende ALR, steigende BQ) als Beratungsmaßnahmen; BFM sind „a waste of money from the perspective of the aggregate labor market outcomes“. Sogar wenn QM keinen Einfluss auf die Arbeits-suchrate haben, sollten sie über eine gesteigerte Qualität der Job-Matches (sinkende Separationsrate) einen Effekt auf die ALR ausüben.
Fertig, Schmidt, Schneider (2002): Deutschland, Ost- West separat// 1999 vs. 2000	Regression über Arbeitsmarkbezirke; weitere Berücksichtigung von räumlichen Effekten (räumliche Abhängigkeit und räumliche Heterogenität) mithilfe verschiedener räumlicher Gewichte. „Quasi-Experiment“, da Betrachtung zweier verschiedener Zeiträume (1999 und 2000) in denen eine Policy-Mix-Änderung in der AM-Politik stattgefunden hat.	Betrachtung von Stromgrößen 1. Relative Outflows aus Arbeitslosigkeit (Anzahl der Outflows in reguläre Beschäftigung in Relation zu Arbeitslosen & Unselbstständig Beschäftigten). 2. Relative Inflows (Anzahl der Inflows von regulärer Beschäftigung in Relation zu Arbeitslosen & Unselbstständig Beschäftigten) 3. Relative Netto-Outflows.	1. Schulungen („Humankapitalformation“), 2. Incentives für Arbeitnehmer und Arbeitgeber; 3. beschäftigungsfördernde Maßnahmen, 4. sonstige Maßnahmen (Vermittlungstätigkeiten, Sozialpläne); bzw. weitere Unterteilung dieser Kategorien. Zusätzlich Summe der regionalen Ausgaben zur Berücksichtigung von „economies of scale“.	Anteil von USB in verschiedenen Industrien (für traditionelle regionale Industriestruktur), relative Veränderung von Teilzeitbeschäftigten (= regionale zyklische Veränderungen), und relative Veränderung der offenen Stellen (Nachfrage).	Die Intensität der Ausgaben hat meist keine signifikante Wirkung auf die betrachteten Stromgrößen. Wenn signifikant, dann negativer Einfluss auf Outflows aus AL. Auch das absolute Niveau der Ausgaben ist zumeist insignifikant. Die geeignetsten Maßnahmen lt. dieser Studie sind „sonstige Schulungsmaßnahmen“ und Incentive-Schemata wie Lohnsubventionen; „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigen einen negativen Einfluss auf Outflows aus Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Keine explizite Behandlung des Endogenitätsproblems
Hagen (2003), Ost-deutschland// 1998-2003	3 verschiedene Ansätze: 1. Matching-Funktion (Inflows in reguläre Beschäftigung) 2. reduced form Beveridge-Kurve 3. Arbeitsnachfragekurve; Daten in Panelform, Ökonometrische Ansätze: GMM und 2SLS	1. Matching-Funktion: Zufluss in reguläre Beschäftigung 2. Beveridge-Kurven-Ansatz: Rate der Arbeitssuchenden; 3. Beschäftigungsrate am lokalen Arbeitsmarkt (Beschäftigte in % des Arbeitskräfteangebots).	In allen drei Ansätzen werden AaAMP gemessen als „Akkommodationsraten“ (= Maßnahmenteilnehmende in % der Arbeitssuchenden). Betrachtet werden beschäftigungsfördernde Maßnahmen (BFM), Qualifizierungsmaßnahmen (QM) und strukturelle Anpassungsmaßnahmen (SAS). Die letztere Kategorie wird nur in den ersten beiden Ansätzen betrachtet.	1. Matching-Funktion: Struktur des Arbeitsangebotes und der AL (Anteil Frauen-, AusländerInnen-, AltersAL), Anteil der Jugendlichen am Arbeitsangebot, Anteil der Arbeitslosengeldempfänger; Instrumentalvariablen: Anteil der Wohlfahrtsempfänger; Anteil liberal-konservativer Sitze. 2. Beveridge-Kurven-Ansatz: Keine zusätzlichen Instrumentalvariablen, nur verzögerte AaAMP; Anteil der Teilzeitbeschäftigten als zusätzliche Variable. 3. Arbeitsnachfragefunktion: verzögerte Beschäftigungsrate, BRP, Struktur des Arbeitsangebotes (Anteil der in der Industrie/Landwirtschaft Beschäftigten, der Hochqualifizierten) und der AL, Lohnrate der Industrie. Bevölkerungsdichte.	1. Matching-Funktionsansatz: (mit IV); BFM zeigen signifikant negative Effekte auf den Zufluss in reguläre Beschäftigung, keine sig. Effekte durch QM und SAS auf die matching-Effizienz. 2. Beveridge-Kurve: Kurzfristig signifikant negativer Einfluss der SAS und QM auf die Arbeits-suchendenrate, in der längeren Frist kein sig. Einfluss. Kein sig. Einfluss von BFM auf AS. 3. Arbeitsnachfragekurve: BFM zeigen signifikant negative langfristige Einflüsse auf die reguläre Beschäftigung; QM zeigen kurzfristig negative Effekte auf reguläre Beschäftigung, dies verschwindet jedoch in der längeren Frist. Später kein sig. Einfluss auf reguläre Beschäftigung ausmachbar.

Studie	Modell/Methode(n)	Zu erklärende Variablen	Erklärende Variablen (AaAMP)	Kontrollvariablen/Instrumentalv.	Wichtigste Ergebnisse
				Spezifiziert wird also nur der Arbeitsinput. Kapitalkosten sollten durch die regionsspezifischen Individualeffekte abgedeckt sein.	
Hujer, Blien, Caliendo, Zeiss (2002), Deutschland, Ost/West separat/1997-2000	Effekte von AaAMP auf die Matching-Effizienz, Schätzung einer reduced-form-Spezifikation der revidierten Beveridge Kurve. Daten auf Arbeitsmarkt-Bezirksebene in Panel-Form; Schätzung mit Instrumentalvariablen zur Berücksichtigung des Endogenitätsproblems; Arellano-Bond GMM Schätzer.	$\frac{AL + SC}{L}$ Rate der Arbeitssuchenden (Offene Arbeitslose und SchulungsteilnehmerInnen in Prozent des Arbeitskräftepotentials.)	Verzögerte Werte der Rate der freien Stellen und der Arbeitssuchendenrate (jew. in Prozent des Arbeitskräftepotentials); AaAMP: 3 verschiedene Typen: BFM, Strukturelle Anpassungs-Schemata und QM. (Gemessen als „Akkommodationsraten“ (= Maßnahmenteilnehmende in % der Arbeitssuchenden).	Bevölkerungsdichte, nationale Arbeitslosen- und freie Stellenrate; saisonale Dummies. Da zwischen den AaAMP und der Rate der Arbeitssuchenden (AL) ein Zusammenhang besteht, wird die Schätzung über sog. „Instrumentalvariablen“ vorgenommen. Dieser verdeutlicht den Zusammenhang über eine „policy reaction function“, die Politik reagiert anhand von 3 Schienen mit der Höhe von AaAMP: 1. Regionale AM-Indikatoren: Langzeit- und Jugendarbeitslosenrate, 2. Politische Faktoren: Anteil der Sozialdemokraten in reg. Parlamenten; 3. Nationale Faktoren: nationale AL-Rate.	Westdeutschland: 1. Evidenz für rev. Beveridge-Kurve: negativer Zusammenhang zw. AS und freien Stellen. 2. Starker Einfluss der nationalen AM-Situation; 3. Persistenz der AL-Rate; 4. QM und BFM: kurz- und mittelfristig Verringerung der AS-Rate (geringerer Effekt von QM); Kein signifikanter Effekt von SAS Ostdeutschland: 1. keine Evidenz für rev. Beveridge-Kurve und 2. insignifikanter Einfluss der nationalen Rate der freien Stellen; Evidenz für mismatch: Verbesserung der AM-Nachfrage bringt keinen sofortigen Effekt aufs AM-Angebot (AS-Rate): Auch Evidenz dafür, dass das Problem auf der Angebotsseite liegt. 3. Kein signifikant neg. Zusammenhang zwischen AaAMP und AS: bestenfalls nicht signifikant, ansonsten positiver Zus. zwischen kurz- und mittelfristigen BFM und der Rate der AS.
Hujer, Zeiss (2003), Westdeutschland/1999-2003	Einfluss von BFM und QM auf den Matching-Prozess in Westdeutschland; Matching-Funktion, Daten in dynamischer Panel-Form auf Arbeitsmarktbezirksebene; Ökonometrische Schätzungen mit GMM und transformed Maximum Likelihood-Schätzer	Zufluss in reguläre Beschäftigung = Abfluss vom Status arbeitslos	Betrachtung von zwei Ausgabenkategorien: Qualifizierungsmaßnahmen und beschäftigungsfördernde Maßnahmen, gemessen als Anzahl der MaßnahmenteilnehmerInnen in Prozent	Freie Stellen (verzögert), Arbeitslosigkeit (verzögert) jeweils in Prozent des Arbeitskräfteangebots; Saisonale Dummies. IV: First differences GMM-Schätzer: verzögerte Levels der Variablen als Instrumente für die verzögerte abhängige und die erklärenden Variablen. Alternativ dazu: Transformierter Maximum Likelihood-Schätzer	Berufsqualifizierungsmaßnahmen zeigen keinen signifikanten Effekt auf den Matching-Prozess, beschäftigungsfördernde Maßnahmen sogar einen negativen. Evidenz für Lock-in Effekt bei BFM auch im Aggregat.
Johansson (2002), Schweden// 986-1998, Schwedische Munizipalitäten – Alle schwedischen Arbeitsmarktprogramme	Wirkung von AaAMP auf die Partizipationsrate; Schätzung einer Partizipationsgleichung anhand eines dynamischen Panels, GMM-Schätzer.	Partizipationsrate (Anteil der am Arbeitsmarkt Teilnehmenden in Prozent der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (18-65))	Löhne (+), Arbeitslosengeld und Unterstützung für Teilnahme an AMP (+), freie Stellen (+), Anzahl der AMPs (+), offene Arbeitslosigkeit (-), negative Beschäftigungsschocks (-) (In Klammer die erwarteten Vorzeichen; alle Variablen – mit Ausnahme der Löhne und der neg. Beschäftigungsschocks – werden in Prozent der um ein Jahr verzögerten Working-Age Population ausgedrückt – die erklärenden Variablen können auch die interregionale Migration beeinflussen). In dieser Arbeit erfolgte keine Differenzierung zwischen verschiedenen	Demographische Variablen; Anzahl der Personen zwischen 18-24 und 55-65 in Prozent des Arbeitskräfteangebots (weil hier niedrigere PR als im Durchschnitt gegeben sind.) (Exogen determiniert). Instrumente: Verzögerte ökonomische Variablen und gegenwärtige und verzögerte demographische Variablen sowie zusätzlich Munizipalitätsspezifische Beschäftigungsschocks.	AMPs haben relativ große positive kurz- und langfristige Effekte auf die Partizipationsrate. (Allerdings war die Teilnahme an AMPs in Schweden häufig auch an eine Erneuerung der Berechtigung des Anspruchs auf ALG geknüpft – damit Überschätzung der Effekte.) Indirekt geschätzter Displacement-Effekt: Bei konstanter offener AL und Erhöhung der TeilnehmerInnen an AMPs um 100 steigt das Arbeitskräfteangebot um 63 Personen.

Studie	Modell/Methode(n)	Zu erklärende Variablen	Erklärende Variablen (AaAMP)	Kontrollvariablen/Instrumentalv.	Wichtigste Ergebnisse
			AaAMP.		
Jongen, Gameraen, Graafland (2002), Niederlande, Basisjahr 1993	CGE-Ansatz: Effekte von BFM (öffentliche Beschäftigung sowie im privaten Sektor) sowie von QM im öffentlichen Sektor; Fragestellung liegt nicht im tatsächlichen Effekt der Programme, sondern in der Analyse der allgemeinen Gleichgewichtseffekte. Module des CGE: „Flow-Modell“ des Arbeitsmarktes, das die Such- und Auswahlentscheidungen der Firmen modelliert; Produktion der Firmen anhand von n.q., m.q. und h.q. Arbeitskräften. Lohnverhandlungsmodell und öffentlicher Sektor.	Endogene Größen: Raten des Zustroms in Beschäftigung, BFM („relief jobs“ im öffentlichen Sektor, bei denen ein geringer Output erzeugt wird, aber kein Upgrading von Fertigkeiten erfolgt; bzw. Subventionen an private Unternehmen) und QM (nur durch diese Maßnahme erfolgt ein Upgrade der Fähigkeiten und damit eine Erhöhung der Produktivität der Arbeitskraft).	Verschiedene Arbeitsmarktstatus: hoch und niedrig produktive Beschäftigung/Arbeitslosigkeit; MT in BFM oder QM. Hoch prod. Individuen weisen das Risiko auf, niedrige prod. AL zu werden, das heißt: Verlust von Qualifikation ist möglich. Hochproduktive AL suchen intensiver/effektiver nach Arbeit als niedrig produktive.		Substantielle Crowding-out-Effekte von privater Beschäftigung: 1. BFM: 50-69 %; 2. QM: 26 und 52 % (je nach Finanzierung (ohne bzw. mit zusätzlicher Einkommensbesteuerung)). Bei QM: negativer Nettoeffekt von Beschäftigung im privaten Sektor aufgrund des zusätzlichen Lohn-drucks. Subventionen für niedrig produktive: Deadweight-Effekt: 95 %; Substitutionseffekt: 2 % der geförderten MT. QM und insb. BFM reduzieren den gesamten Output, während Subventionen für niedrig prod. Arbeiter im privaten Sektor Output und Beschäftigung im privaten Sektor steigern.
Kangasharju, Venetoklis (2003), Finnland, Firmendaten 1995-1999	Difference in difference Methode, auf der Basis von Firmendaten (geförderte vs. nicht-geförderte). Kontrollvariablen, um den Selbstselektionsbias zu berücksichtigen: Schätzung einer Arbeitsnachfragekurve auf Firmenniveau.	Netto-Effekt der Beschäftigung zwischen einer geförderten und einer nicht-geförderten Firma: 3 verschiedene abhängige Variablen: 1. Beschäftigung (Anzahl Personal) 2. Gesamt Lohnliste; 3. Nur nicht-geförderte (=private) Lohnliste	Geförderte vs. nicht-geförderte Firmen Industriespezifische, regionsspezifische und firmen- und regionsspezifische Subventionen, um displacement Effekte zu schätzen: Höhe der Subventionen die an andere Firmen/Regionen gehen.	Netto-Profit/Verlust; Umsätze, fixes Kapital, durchschnittliche Löhne je Beschäftigten in der Firma; Investitionen, betriebliche Förderungen, Förderungen für F&E.	Lohnsubventionen haben die Beschäftigung in subventionierten Firmen gesteigert, aber der Effekt ist nicht groß genug. Substitutionseffekte (25-46 %: im zeitlichen Verlauf), aber kein Hinweis auf Displacement-Effekte. (Subventionierte Firmen haben keinen schädlichen Einfluss auf Firmen in der gleichen Industrie oder Region; im Gegenteil: die Schätzungen zeigen einen – wenn auch schwach signifikanten, positiven „spill-over“ Effekt auf nicht-geförderte Firmen.)
Kraft (1998), AT, FR, DT, UK, SW, US	Evaluierung der Beschäftigungseffekte von passiven und aktiven Maßnahmen der AM-Politik mittels simultaner Schätzung einer Arbeitsnachfragefunktion und einer Lohnkurve, mittels Kointegrationsansatz.	Simultane Erklärung von Beschäftigung und Reallohnen.	1. Beschäftigungskurve Reallohn und Output (= Standard zur Bestimmung einer Arbeitsnachfragekurve) Passive Maßnahmen: ALG und andere Beihilfen bei AL. Aktive Maßnahmen: Lohnsubventionen, QM, BFM in Prozent des Arbeitskräftepotentials. 2. Lohnkurve Beschäftigungseffekt aus der ersten Schätzung als Instrumentalvariable; BIP	Ad 1. öffentliche Ausgaben	Beschäftigungskurve: negativer Impact von passiven Ausgaben (Effizienzlohntheorie), positiver Impact von AaAMP auf Beschäftigung. Keine Ergebnisse für die Lohnkurve: nicht signifikanter (negativer!) Einfluss der Beschäftigung auf Löhne, starker Einfluss des GDP und der öffentlichen Ausgaben auf Löhne.

Studie	Modell/Methode(n)	Zu erklärende Variablen	Erklärende Variablen (AaAMP)	Kontrollvariablen/Instrumentalv.	Wichtigste Ergebnisse
<p>Van der Linden (2005), Belgien//1997-1998</p>	<p>CGE-Ansatz: Effekt von Beratungsmaßnahmen für Arbeitslose, anhand eines Equilibrium Matching-Modells (Markov-Modell); Heterogene Arbeiter in zweifacher Dimension: Qualifikation und Nutzenniveau bei Inaktivität.</p> <p>Anspruch auf (höheres) ALG nimmt mit der Zeit ab, danach unendlicher Anspruch auf andere (niedrigere) Unterstützungen. Damit 5 Arbeitsmarktstatus: AL: mit hohen und niedrigen Benefits, MT; reguläre Beschäftigung und Inaktivität.</p>	<p>Endogene Variablen: Partizipation am AM und Suchintensität; Löhne (mittels Verhandlungsmodell). Exogen: Job-destruction</p>			<p>Lohnverhandlung ist Schlüsselvariable: Wenn die Löhne der n.Q. Arbeiter nicht verhandelt werden, sondern in % der h.Q. festgesetzt werden, haben Beratungsmaßnahmen nur geringe positive Wirkung.</p> <p>AaAMP haben positiven direkten Beschäftigungseffekt, aber die indirekten Effekte (auf Löhne und die Anpassung der Arbeitssuche durch Nicht-MT) wirken dem entgegen.</p>

5 Machbarkeit: Evaluierung der makroökonomischen Effekte für Österreich

Das zusammengefasste Ergebnis der Literaturlauswertung mit Hinweisen auf die weitere Vorgehensweise einer *potentiellen makroökonomischen Evaluierung für Österreich anhand eines Panels von Arbeitsmarktbezirken (2001-2006)* lautet:

Makro-Evaluierungen und Studien sind immer vor dem Hintergrund der jeweiligen Makro-Situation des Landes zu sehen (Bsp. Ostdeutschland), dies sollte explizit in die Evaluierung einfließen.

Im Vorfeld makroökonomischer Evaluierungen sollte daher eine Analyse des österreichischen Arbeitsmarktes, aktueller und vergangener Entwicklungen sowie eine Auseinandersetzung mit Ursachen und Gründen für die festgestellte Arbeitslosigkeit erfolgen. So kann Arbeitslosigkeit konjunkturell, friktionell oder strukturell begründet sein. Ebenso können Arbeitsmarktinstitutionen bzw. rechtliche Rahmenbedingungen, die häufig für zu hohe Reallöhne und/oder Arbeitsmarkttrigidität verantwortlich gemacht werden, einen Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosenrate haben. Darüber hinaus können die Ursachen auch bei den Arbeitskräften selbst, in mangelnder Mobilität, geringer oder unpassender Qualifikation etc., liegen. Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass selbstverständlich auch die Geld- und Fiskalpolitik einen Einfluss auf die Arbeitsmärkte hat.

In der Regel werden daher vielfältige Aspekte Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben, dennoch gilt es vordringliche Faktoren und Ursachen zu identifizieren, da diese die Wirksamkeit von Maßnahmen deutlich beeinflussen können. So ist zu vermuten, dass Maßnahmen, die auf eine Erhöhung von (beruflicher) Mobilität und inhaltlicher Flexibilität (also Qualifizierung und Weiterbildung) von Arbeitskräften abzielen, eher positive Wirkungen zeigen, wenn die Arbeitslosigkeit sich insbesondere aus sektoralem Strukturwandel oder als Sucharbeitslosigkeit begründet. Bei konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit, die sich aus Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt, können beschäftigungsfördernde Maßnahmen, die die Arbeitskräfte zumindest für einen bestimmten Zeitraum im (zweiten) Arbeitsmarkt halten, tendenziell eher wirksam sein, vorausgesetzt es handelt sich nicht um einen strukturell bedingten Rückgang der Nachfrage in bestimmten Branchen/Sektoren. In diesem Fall muss im Rahmen einer makroökonomischen Evaluierung auf diesen spezifischen Kontext eingegangen werden.

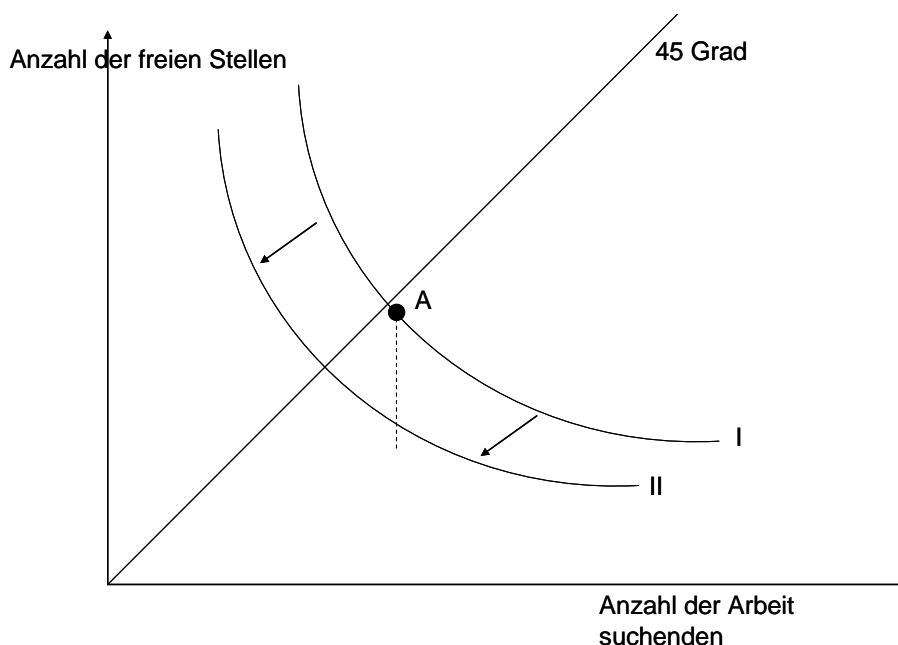
Zusammengefasst lässt sich daher festhalten, dass im Vorfeld der Evaluierung der makroökonomische Arbeitsmarktcontext untersucht werden sollte, um die Ergebnisse der Modellrechnung und Evaluierung auch in den entsprechenden Bezug zu setzen.

Wahl des theoretischen Konzepts: Matching-Funktion und Erweiterte Beveridgekurve

Wenn Arbeitslosigkeit vorwiegend auf strukturelle Gründe zurückzuführen ist sind Evaluierungsansätze, die die Matching-Effizienz von Arbeitssuchenden thematisieren geeignet zu überprüfen, ob Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik diese Ungleichgewichte eben über ein schnelleres Matching reduzieren können. Eine Matching-Funktion erklärt erfolgreiche „matches“ auf dem Arbeitsmarkt, also die Zuflüsse in reguläre Beschäftigung als Funktion von freien Stellen und Arbeitslosen. Arbeiten die ex-

plizit Matching-Funktionen schätzen sind Hagen (2003) und Hujer, Zeiss (2003). Mit diesem Ansatz wird der direkte Effekt von AaAMP auf die Matching-Effizienz geschätzt. Hujer et al (2002) verwenden anstelle der Matching-Funktion jedoch eine **erweiterte Beveridge-Kurve** als Modell, **aus der folgenden Überlegung heraus**: Matching-Funktionen berücksichtigen nur eine Seite des Arbeitsmarktes (Zuflüsse in reguläre Beschäftigung), während die Beveridgekurve jene gleichgewichtige Arbeitssuchendenrate angibt die sich für gegebene Zuflüsse **und** Abflüsse (diese entstehen z.B. durch exogen gegebene Kündigungsraten) in und aus Beschäftigung ergeben. Damit liefert die Beveridge-Kurve⁶ ein kompletteres Bild des Arbeitsmarktes, als dies bei der Matching-Funktion der Fall ist. Die Matching-Funktion dagegen berücksichtigt nicht die Wirkung von Maßnahmen auf bestehende jobs, das heißt, displacement-Effekte können mit diesem Ansatz noch nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 6: Die revidierte Beveridge Kurve



Gleichgewichtsbedingung: Zuflüssen in Beschäftigung = Abflüsse aus Beschäftigung
 $h(v, u + cp) = q(1 - u - p)$: Für eine gegebene Rate der freien Stellen gibt diese Kurve jene gleichgewichtige Arbeitssuchendenrate (der offenen Arbeitslosigkeit und der Teilnehmenden an Schulungen) an, die durch den vorherrschenden Matching-Prozess („hirings“ $h()$) und die gegebene Kündigungsrate q determiniert wird. Der Parameter c beschreibt die Suchefferktivität der Maßnahmenteilnehmerinnen p . Die Suchefferktivität der Arbeitslosen Nicht-TeilnehmerInnen u ist dagegen definitionsgemäß 1. Der Ausdruck „revidiert“ beinhaltet, dass im Gegensatz zur Standard --Beveridge Kurve hier die arbeitssuchenden Maßnahmenteilnehmer explizit modelliert sind. Diese Änderung der Kurve ändert nichts an ihren fundamentalen Eigenschaften:

1. Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und freien Stellen ist negativ,
2. Eine Veränderung der Lage der Kurve kann nur dann erfolgen, wenn die AaAMP eine Verbesserung der Suchefferktivität der Arbeitssuchenden bewirken: $c > 1$;

⁶ erweitert um MaßnahmenteilnehmerInnen für aktive Arbeitsmarktpolitik

3. Zusätzlich zum direkten Effekt der Verbesserung der Matching-Effizienz gibt es auch einen Effekt durch die Beschäftigungsentscheidung der Firmen: Weil das Matching von freien Stellen zeit- und damit kostenintensiv ist, hängt die von den Firmen ausgeschriebene/besetzte Zahl der freien Stellen von den erwarteten (auf den gegenwärtigen Zeitpunkt abdiskontierten) Kosten des Erhalts von freien Stellen ab. Bei gesteigerter Matching-Effizienz durch AaAMP können ausgeschriebene Stellen schneller und damit kostengünstiger besetzt werden. Damit steigt zusätzlich die Zahl der ausgeschriebenen Stellen, da die Firmen nunmehr schon bei geringerem erwartetem Profit der Besetzung eine freie Stelle ausschreiben werden.

Maßnahmen für aktive Arbeitsmarktpolitik können auf beide Seiten des Arbeitsmarktes Einfluss nehmen entweder durch die Steigerung der Zuflüsse in Beschäftigung: z.B. durch verstärkte Suchanstrengungen von MaßnahmenteilnehmerInnen, wenn Maßnahmenteilnahme als Substitut für reguläre Arbeitserfahrung gewertet wird, oder wenn durch Umqualifizierung eine bessere Anpassung des Arbeitsangebots erfolgt. Denkbar sind auch Verschiebungen der Beveridge-Kurve durch eine verstärkte Mobilität von Arbeitssuchenden (z.B. durch Entfernungsbeihilfen) und damit ein verbessertes räumliches Matching, oder auch Effizienzgewinne durch andere Maßnahmen von Arbeitsmarktagenturen wie die reinen Vermittlungstätigkeiten, oder auch die Zurverfügungstellung von online-Arbeitsportalen wie e-job Rooms und dergleichen.

Welcher empirische Zusammenhang kann anhand der Matching-Funktion geschätzt werden? - Zugänge in reguläre Beschäftigung.

Die Matching-Funktion ist sozusagen die „Produktionsfunktion“ erfolgreicher matches am Arbeitsmarkt (vgl. Pissarides 2000). Gegeben eine bestimmte „Matching-Technologie“ (=funktionale Form, z.B. wie in neoklassischen Produktionsfunktionen häufig üblich Cobb-Douglas), beschreibt sie den Zusammenhang zwischen den Zuflüssen in reguläre Beschäftigung (= erfolgreiche Matches) als Ergebnis des Zusammentreffens der „Inputfaktoren“ Arbeitslose und freie Stellen. Geschätzt wurde dieser Zusammenhang in den Arbeiten von Hagen (2003) und Hujer, Zeiss (2003).

Diese Funktion kann um MaßnahmenteilnehmerInnen erweitert werden, sowie, um die heterogene Struktur der Arbeitslosigkeit über die Regionen weitgehend zu kontrollieren um zusätzliche Strukturinformationen (z.B.: Anteil der Frauen, Ausländer, Älteren ... an allen Arbeitslosenempfängern.) Das folgende Modell kann z.B. zur empirischen Schätzung über Arbeitsmarktbezirke, Bundesländer oder NUTS 3 Regionen herangezogen werden:

$$h_{it} = \alpha_1 u_{it-1} + \alpha_2 v_{it-1} + \alpha_3 \psi_{it}^{QM} + \alpha_4 \psi_{it}^{Son} + \alpha_5 X_{it-1} + \eta_i + \varepsilon_{it}$$

Die Schätzung erfolgt über ein Panel von Regionen (Indizes i) zu verschiedenen Zeitpunkten (Indizes t). h_{it} sind die Zuflüsse in reguläre Beschäftigung zum Zeitpunkt t in Region i . Diese werden erklärt durch die (verzögerte) Arbeitslosigkeit u_{it-1} , die (verzögerten) freien Stellen v_{it-1} , verschiedene Maßnahmenkategorien für aktive Arbeitsmarktpolitik (z.B. ψ_{it}^{QM} = Anteil der TeilnehmerInnen in Schulungsmaßnahmen), und einer Reihe von Kontrollvariablen X_{it} (die die Struktur der Arbeitslosen erklären.) Die α_i sind die zu schätzenden und zu interpretierenden Ergebnisparameter, ε_{it} ist der Störterm der Gleichung, bei den η_i handelt es sich um regionsspezifische zeitunabhängige fixe Effekte, die die regionspezifische Abweichungen von der Konstante angeben.

Als Ergebnis resultieren empirisch geschätzte Parameter, die den Beschäftigungseffekt (Zuflüsse) als Antwort auf erhöhte Maßnahmen der aAMP angeben.

Die Matching-Funktion liefert nur ein teilweises Bild der entstehenden Dynamik am Arbeitsmarkt: Sie berücksichtigt nicht, ob durch den gestiegenen Zufluss in Beschäftigung geförderte Arbeit-Findende nicht bestehende Beschäftigungsverhältnisse ersetzen (displacement-Effekte). Da die Beveridge-Kurve explizit den Zusammenhang zwischen Zu- und Abflüssen (= Kündigungen beschreibt), werden displacement Effekte im Gegensatz zur Matching-Funktion berücksichtigt.

Welcher empirische Zusammenhang kann anhand der erweiterten Beveridge-Kurve geschätzt werden? - Arbeitssuchendenrate

Jene Arbeiten die den Beveridge-Kurven Ansatz gewählt haben (Hujer et al 2002, Hagen 2003, Altavilla/Caroleo 2004) schätzen im Allgemeinen den folgenden vereinfachten abgeleiteten Zusammenhang zwischen der Arbeitssuchendenrate und den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik:

Arbeitssuchendenrate = Funktion (Maßnahmenteilnehmer in verschiedenen Maßnahmenkategorien,⁷ freie Stellen, weitere Kontrollvariablen)

Hier eine Darstellung dieses ökonometrischen Modells.

$$asr_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 v_{it} + \alpha_2 \psi_{it}^{OM} + \alpha_3 \psi_{it}^{SON} + \alpha_4 X_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it}$$

Die Schätzung erfolgt über ein Panel von Regionen (Indizes i) zu verschiedenen Zeitpunkten (Indizes t). Die α_i sind die zu schätzenden und zu interpretierenden Ergebnisparameter. asr_{it} ist die Arbeitssuchendenrate, diese wird erklärt durch die Anzahl der freien Stellen v_{it} , verschiedene Maßnahmenkategorien für aktive Arbeitsmarktpolitik (z.B. ψ_{it}^{OM} = Anteil der TeilnehmerInnen in Schulungsmaßnahmen), und einer Reihe von Kontrollvariablen X_{it} . ε_{it} ist der Störterm der Gleichung. Die Variablen werden in diesen Arbeiten meist mit verschiedenen zeitlichen Verzögerungen berücksichtigt, als Kontrollvariablen fungieren z.B. die Bevölkerungsdichte, nationale Arbeitslosen- und freie Stellenraten; saisonale Dummies oder auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten.

Die Frage hinter dieser Spezifikation haben Hagen, Sperrmann (2003) formuliert: „Wie ändert sich die Arbeitsmarktsituation in einer Anzahl von Regionen aufgrund der Tatsache, dass eine Maßnahme mit der beobachteten anstatt einer anderen Intensität eingesetzt wird?“ Das heißt: wie verändert sich die Ergebnisvariable, wenn zusätzliche Mittel für Maßnahmenteilnahme eingesetzt werden. Zusätzliche Information über die Veränderung der Arbeitssuchendenrate wird über die Parameter der Kontrollvariablen gewonnen werden.

Die Verwendung von Daten in Panelform erlaubt auch den Ausweis sogenannter „fixer Effekte“ in Form von Periodeneffekten oder Individualeffekten. Dabei handelt es sich im ersten Fall um die zeitpunktspezifische Abweichung von der Konstante α_0 über alle Regionen, im zweiten Fall um eine regionsspezifische Abweichung von der Konstante über alle Zeitpunkte. Vor allem den regionsspezifischen Individualeffekten kommt in der Interpretation hohe Bedeutung zu. Sie enthalten alle jene institutionellen und ökonomischen Charakteristika, die erklären warum eine Region vom beobachteten Mittelwert

⁷ Ausgedrückt in sogenannten „Akkommodationsraten“ nach Calmfors, Skedinger (1995): MaßnahmenteilnehmerInnen an einer bestimmten Maßnahme in Prozent aller Arbeitssuchenden (vorgemerkte Arbeitslose und gesamte MaßnahmenteilnehmerInnen).

abweicht. Bei den η_i handelt es sich um regionspezifische zeitunabhängige fixe Effekte, die die regionspezifische Abweichungen von der Konstante angeben.

Für Österreich würden wir vorschlagen, derartige Abschätzungen (Matching-Funktion und Beveridge-Kurve) anhand eines dynamischen Panels vorzunehmen. Als erklärende Variablen würden wir – aus den oben bereits erläuterten Gründen – nur Qualifizierungs- und sonstige Maßnahmen betrachten, da diese in besonderem Ausmaß auf das Ziel der Effizienzsteigerung hin ausgerichtet sind.

Ist der Matching-Effizienz-Ansatz⁸ die adäquate Methode zur Messung der Effekte von beschäftigungsfördernden Maßnahmen?

Unseres Erachtens nicht, wenn angenommen werden kann, dass die beschäftigungsfördernden Maßnahmen eher einem „Gerechtigkeitsziel“ denn einem „Effizienzziel“ zuzuordnen sind. Beschäftigungsfördernde Maßnahmen sind in Österreich hinter Qualifizierungsmaßnahmen die zweitwichtigste Ausgabenkategorie des AMS. Insgesamt entfallen 2006 gut 30 % des AMS-Budgets für aktive Ausgaben auf beschäftigungsfördernde Maßnahmen, davon gehen die weitaus größten Teile in Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte. Die kürzliche mikroökonomische Evaluierung von Lutz (2006), bzw. Lutz/Mahringer (2007) hat ergeben, dass der Haupteffekt derartiger Maßnahmen die gesteigerte Erwerbsbeteiligung und Re-Integration von ansonsten arbeitsmarktfernen Gruppen in den Arbeitsmarkt ist. Die leicht höheren Vermittlungsquoten im Vergleich zu Nicht-Geförderten werden bei diesen Maßnahmen durch den lock-in-Effekt aufgezehrt. Auch Lechner/Wiehler (2007) zeigen, dass die Beschäftigungsraten von TeilnehmerInnen an Beschäftigungsfördernden Projekten 3 Jahre vor Programmteilnahme bereits substantiell von jener der Nicht-Teilnehmenden abweicht, und damit auch die späteren Differenzen der Effekte nicht als Programmeffekte interpretiert werden sollten. (Dies gilt jedoch auch in geringerem Ausmaß für Maßnahmen der aktiven Arbeitssuche, Qualifizierungsmaßnahmen und Kursbeihilfen.)

Aus der Perspektive der Effizienz wäre eine derartige Maßnahme damit schon aufgrund dieser mikroökonomischen Evaluierung fraglich. Dies ist aber nicht der Fall, wenn man sich vergegenwärtigt, dass mit diesen Instrumenten und dem zielgruppen-orientierten Fokus Chancengleichheit erreicht werden soll, und die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit dieser Gruppen als vorrangiges Ziel angenommen werden kann. In diesem Sinne geht es hier eher um den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten als sozialpolitische Maßnahmen, denn um die Steigerung der Effizienz des Arbeitsmarktes, daher sollte dies in der Ergebnisgrößen- und Methodenwahl einer makroökonomischen Evaluierung auch berücksichtigt werden.

Daher: Verfolgung von mehreren Ansätzen für die Evaluierung der unterschiedlichen Ausgabenkategorien

Eine makroökonomische Evaluierung der österreichischen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sollte diese unterschiedlichen Zielsetzungen berücksichtigen, und getrennte Analysen für Qualifizierungsmaßnahmen (Zielgrößen: Beschäftigung bzw. Verringerung von Arbeitslosigkeit) und Beschäftigungsfördernde Maßnahmen (Zielgröße z.B. Partizipationsrate) vornehmen. Als Ausgangspunkt liegt dieser Trennung eben die Überlegung zugrunde, dass im ersten Fall durch die bessere Zusammenführung von Angebot und Nachfrage (sei es durch berufliche Umqualifizierung und Weiterbildung oder

der Ausweitung des regionalen Arbeitsmarktes durch Entfernungsbeihilfen) effizienzorientierte Ziele verfolgt werden, deren Effekt mit den zugehörigen Ansätzen (Matching-Funktion und Beveridge-Kurve) erfasst werden können. Dahingegen schlagen wir vor, die Wirkung von allen Ausgabenkategorien (das heißt inkl. der beschäftigungsfördernden Maßnahmen) auf die Erwerbsbeteiligung (Partizipationsgleichungen) – siehe dazu die Arbeit von Johansson (2002) – zu evaluieren.

Ergebnisvariable: Partizipationsrate

Johansson (2002)⁹ schätzt den folgenden Zusammenhang zwischen der Partizipationsrate auf der einen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Arbeitsmarkt- und demographischen Variablen auf der anderen Seite:

$$lf_{i,t} = \alpha_1 lf_{i,t-1} + \alpha_2 w_{i,t-1} + \alpha_3 v_{i,t-1} + \alpha_4 u_{i,t-1} + \alpha_5 r_{i,t-1} + \alpha_6 jdr_{i,t-1} + \alpha_7 pop1824_{i,t-1} + \alpha_8 pop5565_{i,t-1} + \eta_i + \eta_t + \varepsilon_{it}$$

Alle Variablen sind hier in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter definiert. Die Partizipationsrate (Beschäftigte, Arbeitslose und Schulungsteilnehmer in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, d.h. von 18 bis 65) wird demnach erklärt durch: den eigenen verzögerten Wert $lf_{i,t-1}$, das durchschnittliche Einkommen w , die Arbeitslosenrate u und die Rate der freien Stellen v , die SchulungsteilnehmerInnen (r), sowie die Kündigungsrate (jdr), jeweils in Prozent der Bevölkerung 18-65, sowie den Anteil der jugendlichen und älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.

In den Schätzungen für Schweden findet Johansson (2002) einen signifikanten Einfluss von kurzfristig gesteigerten Maßnahmenzahlen auf die Erwerbsbeteiligung, also ein Entgegenwirken gegen den discouraged worker-Effekt. Die gesteigerte Erwerbsbeteiligung kehrt jedoch wieder zum alten Level zurück, wenn der Maßnahmenaufwand zurückgeht. Permanente Erhöhung der Anzahl der MaßnahmensteilnehmerInnen schaffen jedoch sogar permanente Erhöhungen der Erwerbsbeteiligung.

Für Österreich schlagen wir eine derart spezifizierte Schätzung mit allen Maßnahmenkategorien zum einen inklusive der Beschäftigungsfördernden Maßnahmen vor, da zwar von allen Maßnahmenkategorien eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung erwartet wird, im Speziellen jedoch von Beschäftigungsfördernden Maßnahmen.

Methodische Herangehensweise: Ökonometrische Schätzung auf Basis von Regionaldaten in Panelform

Der Großteil der neueren Arbeiten nimmt ökonometrische Schätzungen auf Regionaldatenbasis vor. Arbeiten in dieser methodischen Ausrichtung ermöglichen auch die Analyse regionaler Abweichungen vom gesamten Ergebnis, weshalb uns diese Methode als besonders interessant erscheint. Die Ergebnisse sind stärker „datengetrieben“ als in CGEs, in denen zumeist die Modellkalibrierung nur in einem Jahr anhand wirklicher Daten erfolgt, und die simulierte Lösung eben eine tatsächliche Simulation, aber keine wirkliche Beobachtung darstellt. Daher würden wir CGE-Analysen tendenziell eher für die ex-ante Evaluierung einsetzen, in welcher theoretisch und modellhaft fundierte Wirkungszusammenhänge aufgestellt und abgeschätzt werden können, während bei nachträglichen Betrachtungen, das heißt bei Vorliegen von bereits beobachteten Daten ökonometrische Wirkungsanalysen zweckdienli-

⁸ Mittels Beveridge-Kurve oder Matching-Funktion.

⁹ Die Schätzgleichung wurde hier leicht vereinfacht wiedergegeben, tatsächlich schätzt Johansson (2002) ein dynamisches Panel, anhand mehrerer Lags.

cher sein werden. Wir schlagen vor, Panels über verschieden aggregierte regionale Einheiten zu erstellen (auf Bundesländer, NUTS 3 und Arbeitsmarktebene) und die Schätzungen über alle Regionstypen durchzuführen, nicht zuletzt auch, um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen. – Die näheren Gründe dafür sind datentechnischer Natur und werden im nächsten Absatz gesondert erläutert. Bei einem Datensatz in Panelform liegen Informationen über verschiedene Objekte („cross sections“ wie eben Bundesländer oder Arbeitsmarktbezirke) jeweils zu den gleichen Zeitdimensionen vor. Ein Vorteil dieser Methode im Vergleich zu reinen Zeitreihen oder cross-section Datensätzen ist die zusätzliche Anzahl von Beobachtungspunkten, die höhere Freiheitsgrade zur Schätzung erlauben.

Abbildung 7: Daten in Panelform

Region	Zeitpunkt	Variablen	
101 Eisenstadt	Jänner 01...		
	Dezember 06		
102 Mattersburg	Jänner 01...		
	Dezember 06		
⋮	⋮		
805 Feldkirch			

Quelle: Darstellung JR-InTeREG

Technische Herausforderungen bei der Umsetzung I: Das Endogenitätsproblem

Wie bereits oben schon kurz ausgeführt liegt im Falle einer derartigen Wirkungsabschätzung ein sogenanntes Endogenitätsproblem oder Simultanitätsproblem vor: Weil „die Politik“ in der Bestimmung der Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf veränderte Werte der Arbeitssuchendenrate reagiert, übt die Arbeitssuchendenrate selbst einen „endogenen“ Einfluss auf die Höhe der Ausgaben aus.

$$ASR = f(AaAMP, X_1) + \varepsilon_1$$

Gleichung 2 zeigt noch einmal den oben schon beschriebenen Zusammenhang zwischen der Arbeitssuchendenrate, den AaAMP und weiteren Variablen. Die Ausgaben/Zahl der Maßnahmenteilnehmer selbst hängen aber ihrerseits wieder von der Arbeitssuchendenrate und weiteren Einflussgrößen ab.

$$AaAMP = f(ASR, X_2) + \varepsilon_2$$

In der rezenten Literatur finden sich neben dem Vorschlag dieses Problem durch die Ausgabe von fixen Effekten zu berücksichtigen, und dem weiteren Vorschlag, nur durchschnittliche Werte der Maß-

nahmenteilnehmerInnen bzw. Ausgabenkategorien über mehrere Jahre hinweg zu verwenden, vorwiegend der Instrumentalvariablenansatz. Bei diesem Ansatz werden Variablen als „Instrumente“ eingeführt, die zwar die Höhe der Ausgaben erklären – in X_2 damit vorkommen, nicht aber in X_1 .

Wie auch in den deutschen Arbeiten (vgl. Hagen, Sperrmann 2003, Hagen 2003, Hujer et al 2002) ausgeführt könnten in Österreich Endogenitätsprobleme durch die Verteilung der Budgetmittel auf die Bundesländer (und in weiterer Folge auf die Arbeitsmarkt-Bezirke) zu erwarten sein.

Informationen über die Budgetverteilung in Österreich auf Bundesländer (zielorientiertes Förderbudget) liegen uns im Augenblick nur für das Jahr 2007 vor: Die erwartete Arbeitslosenquote oder auch Arbeitssuchendenrate geht in diesem Fall nicht direkt in den Verteilungsschlüssel ein, wohl aber Teile davon: Übertrittspotential Jugendliche/Ältere/>12 Monate. Da uns diese Variablen im Augenblick nicht vorliegen, haben wir ein Panel auf Bundesländerebene erstellt (2001-2006 auf Monatsebene), und „verwandte“ Variablen (Anteil der Jugendlichen/Älteren/Langzeitarbeitslosen/Inländer/ Tourismus+Bau etc. an den gesamten Arbeitssuchenden) mit den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik¹⁰ einerseits und den Arbeitssuchendenraten andererseits korreliert. Siehe dazu die Abbildung 8 ff im Anhang, S. 30). Keine dieser Korrelationen (auch über Teilzeiträume) ergab das gesuchte Muster (Korrelation mit den Ausgaben, nicht aber mit der Arbeitssuchendenrate), die für die Verwendung als IV sprechen würde. Weitere Möglichkeiten könnten sich in der Verwendung von Regionalvariablen als IV ergeben (siehe dazu den nächsten Abschnitt), falls dieser Art keine geeigneten IV identifiziert werden können, kann auch auf die erklärenden Variablen des jeweiligen Modells als IV zurückgegriffen werden (vgl. Vogelvang 2005).

Technische Herausforderungen bei der Umsetzung II: Arbeitsmarktbezirke vs. Regionaldaten

Da die österreichischen Arbeitsmarktdaten auf der Ebene der Arbeitsbezirke, nicht aber auf tiefer gegliederter räumlicher Ebene verfügbar sind, könnte sich die Auswahl von weiteren ökonomischen Variablen (die als Kontroll- bzw. Instrumentalvariablen fungieren können) als schwierig gestalten, da diese Variablen zumeist auf Bezirks- NUTS 3 oder auch nur auf Bundeslandebene vorliegen, und damit nicht ohne weiteres auf die Arbeitsmarktbezirksebene heruntergebrochen werden können. Zwei mögliche Lösungsansätze sind die Aggregation der AMS-Bezirke auf die Ebene NUTS 3 – damit stehen dann aber nur mehr 22 Beobachtungspunkte (allerdings auch für den gesamten Zeitraum) zur Verfügung. Dagegen steht der Verzicht auf fehlende ökonomische Regionaldaten, und die Benutzung von verzögerten Werten der Arbeitsmarktvariablen als Instrumentalvariablen zur Lösung des Endogenitätsproblems, wie z.B. in Hujer/Zeiss (2003) bzw. Hagen (2003), bzw. auch im ökonometrischen Lehrbuch vorgeschlagen Vogelvang (2005). Beide Möglichkeiten sollten bei der Evaluierung überprüft werden, deshalb sollten wie oben vorgeschlagen Panels in verschiedenen räumlichen Aggregaten erstellt werden.

Für die Identifikation geeigneter Instrumentalvariablen aus der Budgetmittelverteilung ergibt sich eine weitere Schwierigkeit: Die Mittel werden auf Bundesländerebene nach einem Verteilungsschlüssel basierend auf verschiedenen Arbeitsmarktindikatoren (Übertritte Ältere/Jüngere/Langzeitarbeitslose, Verteilung nach Grundsätzen des Gender-Budgeting) aufgeteilt. Da die Analyse auf der Ebene von Arbeitsmarktbezirken bzw. NUTS 3 durchgeführt werden sollte, wird in erster Linie zu fragen sein, inwieweit diese Indikatoren auch die Ausgaben auf der niedrigeren regionalen Ebene erklären können.

¹⁰ Gemessen wieder in Form von Akkomodationsraten, in den 3 verschiedenen Maßnahmenkategorien (QM, BFM und UNT), als Personen sowie als Förderfälle.

Die Beantwortung dieser Frage macht erst bei tatsächlicher Durchführung, und im Rahmen der Schätzung wirklich Sinn.

Ein auch in internationalen Studien auftretendes Datenproblem ist die Zahl der offenen Stellen, die auch wie in Österreich nur die bei der jeweiligen Arbeitsagentur gemeldeten umfasst. Dies muss bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Was kann als Ergebnis einer derartigen makroökonomischen Evaluierung erwartet werden?

Fragen, die anhand einer makroökonomischen Evaluierung wie oben vorgeschlagen, potentiell beantwortet werden können:

- Wie änderte sich die Arbeitsmarktsituation (Zuflüsse in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Partizipation) in den Jahren 2001-2006 über eine Menge von Regionen, wenn verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit unterschiedlichen Intensitäten eingesetzt wurden?
- Welche Maßnahmentypen (beschäftigungsfördernde Maßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen und sonstige Unterstützungsmaßnahmen) zeigen welche Wirkungen?
- Bleiben die erhaltenen Ergebnisse stabil, wenn andere räumliche Aggregate zur Evaluierung herangezogen werden? (Bundesländer vs. NUTS 3 vs. Arbeitsmarktbezirke).
- Welche Regionen weichen (wie weit) vom Durchschnitt aller Regionen ab? Welche Regionen zeigen über den gesamten Zeitraum überdurchschnittliche Ergebnisse in Bezug auf die Zielgröße?
- In welchen Zeiträumen sind (über alle Regionen hinweg) andere Ergebnisse – als Abweichung vom Durchschnitt - zu erwarten?
- Welche anderen Variablen (regionale Kontrollvariablen: z.B.: Bevölkerungsdichte, abgesetzte Produktion, abgesetzte Produktion im sekundären Sektor oder demographische Variablen wie der Anteil der Jugendlichen/Älteren an der Gesamtbevölkerung) zeigen welche Auswirkungen auf die jeweiligen Ergebnisvariablen?

6 Anhang

Abbildung 8: Korrelationsmatrix zwischen verschiedenen Teilgrößen der Arbeitslosenrate, den Ausgaben für aktive AMP und der Arbeitsuchendenrate: 2001 – 2006. (Monatliche Paneldaten auf Bundesländerebene)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
1 AL am Bau	1.0																				
2 AL im Tourismus	-0.2	1.0																			
3 Saisonarbeitslosigkeit = Bau + Tourismus	0.9	0.3	1.0																		
4 unter 25 jährige AL	-0.6	0.2	-0.5	1.0																	
5 aeltere_pr	0.4	-0.2	0.3	-0.5	1.0																
6 AL > 1 Jahr	0.3	-0.1	0.2	-0.3	0.7	1.0															
7 < 3 Monate	0.1	-0.3	0.0	-0.2	0.3	0.3	1.0														
8 >3 <6 Monate	0.1	-0.2	0.0	-0.2	0.6	0.7	0.4	1.0													
9 < Jahr	-0.2	0.3	0.0	0.3	-0.6	-0.7	-0.8	-0.8	1.0												
10 Ausländer	-0.4	0.1	-0.3	0.3	-0.3	-0.4	-0.2	-0.4	0.4	1.0											
11 Inländer	0.4	-0.1	0.3	-0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	-0.4	-1.0	1.0										
12 Personen in Qualifizierungsmaßnahmen	-0.3	0.0	-0.3	0.3	0.0	0.1	0.2	0.1	-0.2	-0.1	0.1	1.0									
13 Personen in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen	-0.3	0.0	-0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.4	-0.3	-0.4	0.4	0.6	1.0								
14 Personen die Unterstützungsmaßnahmen erhalten	-0.2	0.0	-0.2	0.3	0.0	0.1	0.2	0.1	-0.2	0.0	0.0	0.9	0.3	1.0							
15 Personen, die an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen, gesamt	-0.3	0.0	-0.3	0.3	0.0	0.1	0.2	0.2	-0.2	-0.1	0.1	1.0	0.6	1.0	1.0						
16 Förderfälle in allen aktivierenden Maßnahmen	-0.3	0.0	-0.2	0.3	0.0	0.1	0.2	0.2	-0.2	-0.2	0.2	1.0	0.5	0.9	1.0	1.0					
17 Förderfälle in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen	-0.3	0.0	-0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.4	-0.3	-0.4	0.4	0.5	1.0	0.3	0.5	0.5	1.0				
18 Förderfälle in Qualifizierungsmaßnahmen	-0.2	0.0	-0.2	0.2	0.0	0.1	0.3	0.1	-0.2	-0.1	0.1	0.9	0.4	1.0	0.9	1.0	0.3	1.0			
19 Förderfälle in Unterstützungsmaßnahmen	-0.3	0.3	-0.2	0.2	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	0.2	-0.2	0.2	0.5	0.5	0.3	0.5	0.5	0.4	0.3	1.0		
20 Arbeitssuchendenrate (nach DW)	0.7	-0.1	0.6	-0.7	0.5	0.3	0.0	0.1	-0.2	-0.4	0.4	-0.3	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.3	1.0	

Quelle: Daten aus AMS-BMWA datawarehouse; eigene Berechnungen JR-InTeReg

Abbildung 9: Korrelationsmatrix zwischen verschiedenen Teilgrößen der Arbeitslosenrate, den Ausgaben für aktive AMP und der Arbeitssuchendenrate: 2001 – 2003.(Monatliche Paneldaten auf Bundesländerebene)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
1 AL am Bau		1.0																				
2 AL im Tourismus		-0.2	1.0																			
3 Saisonarbeitslosigkeit = Bau + Tourismus		0.9	0.3	1.0																		
4 unter 25 jährige AL		-0.6	0.2	-0.5	1.0																	
5 aeltere_pr		0.5	-0.1	0.5	-0.6	1.0																
6 AL > 1 Jahr		0.3	0.1	0.4	-0.3	0.8	1.0															
7 < 3 Monate		0.1	-0.1	0.1	-0.2	0.3	0.2	1.0														
8 >3 <6 Monate		0.1	0.1	0.1	-0.2	0.7	0.7	0.3	1.0													
9 < Jahr		-0.2	0.0	-0.2	0.3	-0.7	-0.7	-0.8	-0.8	1.0												
10 Ausländer		-0.2	0.2	-0.1	0.3	-0.5	-0.5	-0.3	-0.7	0.6	1.0											
11 Inländer		0.2	-0.2	0.1	-0.3	0.5	0.5	0.3	0.7	-0.6	-1.0	1.0										
12 Personen in Qualifizierungsmaßnahmen	jeweils in % der gesamten AL (nach Datawarehouse)	-0.5	0.1	-0.4	0.4	-0.1	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	1.0									
13 Personen in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen		-0.4	0.1	-0.4	0.1	0.1	0.2	0.1	0.5	-0.3	-0.4	0.4	0.5	1.0								
14 Personen die Unterstützungsmaßnahmen erhalten		-0.4	0.1	-0.3	0.5	-0.1	-0.1	0.1	-0.1	0.0	0.1	-0.1	0.9	0.2	1.0							
15 Personen, die an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen, gesamt		-0.5	0.1	-0.4	0.4	-0.1	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	1.0	0.5	1.0	1.0						
16 Förderfälle in allen aktivierenden Maßnahmen		-0.4	0.2	-0.4	0.5	-0.1	0.0	0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0	1.0	0.5	0.9	1.0	1.0					
17 Förderfälle in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen		-0.4	0.1	-0.4	0.1	0.1	0.2	0.1	0.5	-0.3	-0.4	0.4	0.5	1.0	0.2	0.5	0.4	1.0				
18 Förderfälle in Qualifizierungsmaßnahmen		-0.4	0.2	-0.3	0.5	-0.1	0.0	0.2	0.0	-0.1	0.1	-0.1	0.9	0.3	1.0	0.9	1.0	0.2	1.0			
19 Förderfälle in Unterstützungsmaßnahmen		-0.4	0.1	-0.4	0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	1.0		
20 Arbeitssuchendenrate (nach DW)		0.7	-0.2	0.6	-0.7	0.5	0.4	0.0	0.1	-0.1	-0.4	0.4	-0.5	-0.3	-0.4	-0.5	-0.5	-0.3	-0.4	-0.3	1.0	

Quelle: Daten aus AMS-BMWA datawarehouse; eigene Berechnungen JR-InTeReg

Abbildung 10: Korrelationsmatrix zwischen verschiedenen Teilgrößen der Arbeitslosenrate, den Ausgaben für aktive AMP und der Arbeitssuchendenrate: 2001 – 2003.
(Monatliche Paneldaten auf Bundesländerebene)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
1 AL am Bau	1.0																				
2 AL im Tourismus	-0.4	1.0																			
3 Saisonarbeitslosigkeit = Bau + Tourismus	0.6	0.6	1.0																		
4 unter 25 jährige AL	-0.5	0.0	-0.5	1.0																	
5 aeltere_pr	-0.4	-0.5	-0.8	0.0	1.0																
6 AL > 1 Jahr	-0.1	-0.4	-0.5	-0.1	0.5	1.0															
7 < 3 Monate	-0.1	-0.5	-0.5	0.0	0.5	0.6	1.0														
8 >3 <6 Monate	-0.3	-0.5	-0.7	0.0	0.6	0.9	0.7	1.0													
9 < Jahr	0.2	0.5	0.6	0.0	-0.6	-0.8	-0.9	-0.9	1.0												
10 Ausländer	-0.6	-0.2	-0.6	0.3	0.6	-0.1	0.0	0.2	-0.1	1.0											
11 Inländer	0.6	0.2	0.6	-0.3	-0.6	0.1	0.0	-0.2	0.1	-1.0	1.0										
12 Personen in Qualifizierungsmaßnahmen	-0.2	0.0	-0.2	-0.1	0.2	0.4	0.3	0.3	-0.4	-0.2	0.2	1.0									
13 Personen in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen	-0.3	0.0	-0.3	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	-0.3	-0.3	0.3	0.7	1.0								
14 Personen die Unterstützungsmaßnahmen erhalten	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	0.4	0.5	0.4	0.5	-0.5	0.0	0.0	0.9	0.4	1.0							
15 Personen, die an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen,	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	-0.4	-0.1	0.1	1.0	0.7	1.0	1.0						
16 Förderfälle in allen aktivierenden Maßnahmen	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	0.3	0.5	0.4	0.4	-0.4	-0.2	0.2	1.0	0.7	0.9	1.0	1.0					
17 Förderfälle in Beschäftigungsfördernden Maßnahmen	-0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	-0.3	-0.3	0.3	0.6	1.0	0.4	0.6	0.6	1.0				
18 Förderfälle in Qualifizierungsmaßnahmen	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	0.4	0.6	0.4	0.5	-0.5	-0.1	0.1	0.9	0.5	1.0	0.9	1.0	0.4	1.0			
19 Förderfälle in Unterstützungsmaßnahmen	0.1	0.3	0.4	0.1	-0.5	-0.4	-0.1	-0.4	0.3	-0.6	0.6	0.5	0.5	0.1	0.3	0.4	0.5	0.1	1.0		
20 Arbeitssuchendenrate (nach DW)	0.3	0.1	0.4	-0.6	-0.1	0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	0.2	0.1	0.1	-0.6	0.3	-0.3	1.0	

Quelle: Daten aus AMS-BMWA datawarehouse; eigene Berechnungen JR-InTeReg

7 Glossar

<p>(Revidierte oder erweiterte) Beveridge-Kurve oder auch u/v-Kurve</p>	<p>$h(v, u + cp) = q(1 - u - p)$: Für eine gegebene Rate der freien Stellen gibt diese Kurve jene gleichgewichtige Arbeitssuchendenrate (der offenen Arbeitslosigkeit und der Teilnehmenden an Schulungen) an, die durch den vorherrschenden Matching-Prozess und die gegebene Kündigungsrate q determiniert wird. Der Ausdruck „revidiert“ beinhaltet, dass im Gegensatz zur Standard -- Beveridge Kurve hier die arbeitssuchenden Maßnahmenteilnehmer explizit modelliert sind. Diese Änderung der Kurve ändert nichts an ihren fundamentalen Eigenschaften: 1. Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und freien Stellen ist negativ, 2. Eine Veränderung der Lage der Kurve kann nur dann erfolgen, wenn die AaAMP eine Verbesserung der Sucheffektivität der Arbeitssuchenden bewirken: $c > 1$; 3. Zusätzlich zum direkten Effekt der Verbesserung der Matching-Effizienz gibt es auch einen Effekt durch die Beschäftigungsentscheidung der Firmen: Weil das Matching von freien Stellen zeit- und damit kostenintensiv ist, hängt die von den Firmen ausgeschriebene/besetzte Zahl der freien Stellen von den erwarteten (auf den gegenwärtigen Zeitpunkt abdiskontierten) Kosten des Erhalts von freien Stellen ab. Bei gesteigerter Matching-Effizienz durch AaAMP können ausgeschriebene Stellen schneller und damit kostengünstiger besetzt werden. Damit steigt zusätzlich die Zahl der ausgeschriebenen Stellen, da die Firmen nunmehr schon bei geringerem erwartetem Profit der Besetzung eine freie Stelle ausschreiben werden.</p>
<p>Deadweight-Loss oder Wohlfahrtsverluste</p>	<p>Anteil der subventionierten Beschäftigten, die auch ohne die Subvention Beschäftigung gefunden hätten. (Jongen, Gameraen, Graafland, S.17) Eine Maßnahme der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik um den Deadweight-loss zu minimieren, ist die zielgruppenspezifische Ausrichtung der Programme auf jene Personen, die nicht auch ohne die Subvention Beschäftigung gefunden hätten. (vgl. z.B. Kraft 1998, S. 785)</p>
<p>Displacement-Effekt</p>	<p>Displacement-Effekte entstehen, wenn durch Programme generierte Jobs andere nicht-geförderte Jobs- über geänderte Wettbewerbsbedingungen auf Gütermärkten - ersetzen.</p> <p>Anzahl der etablierten Arbeiter, die durch subventionierte Arbeitskräfte ersetzt werden, im Verhältnis zu den subventionierten Individuen. (Jongen, Gameraen, Graafland, S.17)</p> <p>Im Fall von Firmendaten: Impact von geförderten Firmen auf gleiche Industrien oder gleiche Regionen – die Wirkung erfolgt über den Gütermarkt (siehe Kangasharju/Venetoklis, S. 8/9/20)</p>
<p>Effizienzlohntheorie</p>	<p>Die Effizienzlohntheorie untersucht die Auswirkung des Verhaltens von Arbeitnehmern auf Lohnreduktionen. Grundidee ist, dass die Arbeitgeber höhere Löhne zahlen als im Markträumungsniveau, um eine höhere Arbeitseffizienz zu erzielen. (Geringere Fluktuation, weniger „shirking“, höhere Leistung, wenn über dem Standardlohniveau gezahlt wird.) – Die steigende Lohnverhandlungskurve im in dieser Arbeit beschriebenen Modell von Layard-Nickell kann anhand der Effizienzlohntheorie argumentiert werden.</p>
<p>Endogenitätsproblem oder „simultaneity bias“</p>	<p>Wenn wie im vorliegenden Fall die Beziehung zwischen AaAMP und der Arbeitssuchendenrate bestimmt werden soll, dann muss angenommen werden, dass AaAMP selbst endogen sind, weil die Politik sich an Arbeitsmarktindikatoren orientiert, wenn sie die Höhe der AaAMP festlegt.</p> <p>Empirische Auswege aus diesem Problem, die in den zitierten Literaturstudien verwendet wurden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explizit machen der Policy Response Funktion; Schätzung mit Instrumentalvariablen. • Fixe Effekte • Benutzung von durchschnittlichen Ausgabewerten
<p>Fixe Effekte</p>	<p>In Panel-Statistiken: Angabe von zeitinvarianten Individualeffekten bzw. individuumsinvarianten Zeiteffekten als Abweichung vom Achsenabschnitt. Im vorliegenden Fall bedeutet dies konkret: Beim Aufbau eines Panels anhand von Zeitreihen von Arbeitsmarktbezirken kann am Ende angegeben werden, inwieweit jeder Arbeitsmarktbezirk vom durchschnittlichen Achsenabschnitt abweicht (= Individualeffekt, über die gesamte Zeitreihe gesehen) oder in welchen Jahren über alle Arbeitsmarktbezirke Abweichungen vom Durchschnitt festzustellen sind (= fixe Periodeneffekte).</p>
<p>Lock-in oder Entzugseffekt</p>	<p>Als Lock-in-Effekt wird im Rahmen von aktiver Arbeitsmarktpolitik gesprochen, wenn die Teilnahme an Maßnahmen die Suchintensität der Maßnahmenteilnehmer senkt, und diese temporär – für die Dauer der Maßnahme - nicht aktiv arbeitssuchend sind. Die Maßnahmenteilnehmer können damit per definitionem nicht in regulären Beschäftigungsverhältnissen stehen.</p>

<p>Matching-Funktion od. Matching-Prozess</p>	<p>Die Matching Funktion erklärt die Anzahl der erfolgreichen „matches“ am AM (= Zuflüsse in reguläre Beschäftigung) durch die Anzahl der Arbeitssuchenden und der freien Stellen. $H = h(V, S)$. Sie kann auch interpretiert werden als „Produktionsfunktion“ mit konstanten Skalenerträgen, wobei der Output die Zahl der erfolgreichen Matches darstellt und als Input-Größen die Zahl der Arbeitslosen bzw. -suchenden und die Zahl der freien Stellen fungiert.</p> <p>Die Veränderung der Matching-Effizienz kann als Verschiebung der Beveridge-Kurve interpretiert werden: Bei gegebener Zahl an freien Stellen und Arbeitssuchenden kann bei gesteigerter Matching-Effizienz eine größere Anzahl an Zuflüssen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse verbucht werden. Wird diese Funktion um AaAMP erweitert, kann die Verschiebung der Kurve als Steigerung der Matching-Effizienz interpretiert werden. Diese erweiterte Kurve beinhaltet bereits Substitutionseffekte (TeilnehmerInnen vs. nicht-TeilnehmerInnen), aber keine Displacement-Effekte (Beschäftigte vs. TeilnehmerInnen). Letzterer Effekt kann durch die erweiterte Beveridge-Kurve abgedeckt werden.</p>
<p>Panel</p>	<p>Verbindung von Daten in Cross-Section-Form (z.B. Regionen, Staaten oder Firmen) mit Zeitreihen. In der makro-ökonometrischen Evaluierung wird diese Form vor allem aus praktischen Gründen häufig verwendet: Die vorliegenden Zeitreihen sind zu kurz, um sinnvolle Evaluierungen durchführen zu können. Über zusätzliche cross-sektionale Information wird die Anzahl der Beobachtungspunkte gesteigert, ohne die Zahl der geschätzten Parameter in gleichem Ausmaß zu erhöhen (und damit die Freiheitsgrade zu senken). Das Schätzen anhand von Panel-Daten erlaubt auch die Ausgabe von fixen Effekten: regionsspezifische oder zeitspezifische Abweichungen.</p>
<p>Substitutionseffekt</p>	<p>SE können entstehen, wenn Jobs, die für geförderte MaßnahmenteilnehmerInnen geschaffen wurden, andere – regulär Beschäftigte – ersetzen, weil sich entweder die relativen Lohnkosten oder auch die relative Produktivität ändert. In so einem Fall verändert der SE die Beschäftigungschancen unter verschiedenen ArbeitsmarktteilnehmerInnen, ohne das Beschäftigungsniveau zu ändern.</p> <p>Anzahl der Arbeitssuchenden außerhalb der Zielgruppe, die anstelle des geförderten Individuums beschäftigt worden wären im Verhältnis zur gesamten Anzahl der geförderten Individuen. (Jongen, Gameraen, Graafland, S.17)</p>

8 Abkürzungen

2SLS	2 stage least squares
AaAMP	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik
AL	Arbeitslose (offene Arbeitslose)
ALG	Arbeitslosengeld
AM	Arbeitsmarkt
AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMP	Arbeitsmarktprogramme
AMS	Arbeitsmarktservice
AS	Arbeitssuchende = offene Arbeitslose + MaßnahmenteilnehmerInnen; Anmerkung: Der Begriff „Arbeitssuchende“ entstammt hier der direkten Übersetzung des Begriffs „job seekers“, wie er in der englischsprachigen Literatur vorkommt. Die deutsche Literatur (Hagen, Sperrmann 2003) verwendet dagegen den Begriff „Unterbeschäftigungsquote“ für denselben Sachverhalt. In der AMS-Terminologie werden als Arbeitssuchende jene Personen bezeichnet, die dem AMS einen Vermittlungsauftrag erteilt haben, ohne jedoch Anspruch auf ALG zu haben.
ASR	Arbeitssuchende in Prozent der Erwerbsbevölkerung (= Unselbständig Beschäftigte + Arbeitssuchende)
BFM	Beschäftigungsfördernde Maßnahmen
BRP	Bruttoregionalprodukt
BRP	Bruttoregionalprodukt pro Kopf
GMM	Generalized Method of Moments
m.Q.	Mittel qualifiziert
MT	MaßnahmenteilnehmerInnen
n.Q.	Niedrig qualifiziert
PR	Partizipationsrate
QM	Qualifizierungsmaßnahmen
SAS	Strukturelle Anpassungsschemata (Aktive Arbeitsmarktmaßnahme in Deutschland)
USB	Unselbständig Beschäftigte
h.Q.	Hoch qualifiziert
BQ	Beschäftigungsquote
ALMP	Active Labour Market Policies

9 Variablen

L	Labour Force, Arbeitskräftepotential
$h()$	„hirings“ Funktion der Besetzung neuer Stellen
$v = \frac{V}{L}$	Vacancy ratio: Rate der freien Stellen. V = Gesamtzahl der freien Stellen
$p = \frac{P}{L}$	Participant ratio: Anteil der TeilnehmerInnen an Arbeitsmarktmaßnahmen im Vergleich zum Arbeitskräftepotential
$u = \frac{U}{L}$	Arbeitslosenrate
$n = 1 - u - p$	Beschäftigtenrate
c	Parameter der Sucheffizienz der Arbeitslosen
$S = U + P$	Bestand an Arbeitssuchenden (unter der Annahme, dass die Programmteilnehmenden gleich intensiv wie die offenen Arbeitslosen suchen).
$S = U + cP$	Bestand an Arbeitssuchenden, bei $c < 1$ suchen die MaßnahmenteilnehmerInnen weniger intensiv/effektiv als die offenen AL.
N	Beschäftigte
A	Parameter in der Matching-Funktion: „Mismatch“ Parameter
cu	Sucheffektiver Bestand an Arbeitslosen
lf	Labour force (in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)
w	Wage, Löhne (durchschnittliches jährliches Einkommen)

10 Literaturverzeichnis

Albrecht, J. van den Berg, G. Vroman, S. (2005), The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels, IZA Discussion paper, 1503.

Altavilla C., Caroleo F. (2004), Evaluating Active Labour Policies in Italy: A Regional Analysis, http://www.aiel.it/bacheca/MODENA/PAPERS/Altavilla_Caroleo.pdf, (1. Dezember 2006).

Blanchard, O., Diamond, P. (1992), The Flow Approach to Labor Markets, American Economic Review (Papers and Proceedings), Volume: 82, 354-355.

BMWA (2005), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Österreich, BMWA, Sektion II Arbeitsmarkt.

Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B., van Ours, J. (2002), Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions, IFAU Working paper 2002:21

Boone, J., van Ours, J. (2004), Effective Active Labour Market Policies, IZA Discussion paper 1335.

Caliendo M., Steiner V. (2005), Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, DIW Berlin, Discussion papers 515, Berlin.

Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen S. (2005), The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconometric Evaluation, IZA Discussion paper 1152.

Calmfors, L. (1994), Active Labour market policy and unemployment - a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies No. 22, Spring 1994.

Calmfors, L., Forslund, A., Hemström M. (2001), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience, <http://www.stat.unipd.it/lavoro2001/pdf/VeneziaGen2002/08-Hemstr%26.pdf>, 30. November 2006.

Calmfors, Skedinger (1995), Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden , Oxford Review of Economics , 11 (1), 91-109.

Chapple, S. (1999), Displacement effects of active labour market policy, NZ INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH (INC), Report for the Department of Labour, <http://www.dol.govt.nz/PDFs/op1997-3.pdf>, 1. Dezember 2006.

de Koning, J. (2001), Aggregate impact analysis of active labour market policy: A literature review, International Journal of Manpower, Vol. 22/8, 707 - 735.

Europäische Kommission (2002), Employment Policy Mix and Policy Making, EMCO/30/060602/EN_REV 1; aus: Impact Evaluation of the European Employment Strategy, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/impact_de.htm.

Europäische Kommission (2002a), Structural Changes in the European Labour Market , EMCO/31/060602/EN_REV 1; aus: Impact Evaluation of the European Employment Strategy, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/impact_de.htm

Feldmann, H. (2002), Labour Market Policies in Transition: Lessons from East Germany, Post-Communist Economies, Vol. 14, 47-84.

Fertig, M., Schmidt, C., Schneider, H. (2002), Active Labor Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy?, IZA Discussion paper, 576.

Hagen, T. (2003), Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data, ZEW Discussion Paper No. 03-27, <http://ssrn.com/abstract=423402>.

Hagen, T., Spemann, A. (2003), Aggregierte Wirkungsanalyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten – Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze. Hintergrundmaterial zum Forschungsauftrag Nr. 13/01: Fortschrittsberichte über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland (Zweiter Bericht), http://80.64.189.225/projects/fsb2003/Arbeitsmarkt_ZEW.pdf (26. April 2007).

Hujer, R. Thomsen S., Zeiss C. (2004), The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion paper 1117.

Hujer, R., Blien, U., Caliendo, M., Zeiss C. (2002), Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data.

Hujer, R., Zeiss, C. (2003), Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, IZA Discussion paper 915.

Johansson, K. (2002), Do labour market programs affect labour force participation?, IFAU Working paper 2002:3, <http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2002/wp02-03.pdf>.

Jongen, E., Gamarren, E., Graafland, J. (2003), Exploring the Macroeconomics Impact of Subsidized Employment, *De Economist*, 151(1), 81-118.

Kangasharju, A. (2007), Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?, *Economica*, Vol. 74/293, pp. 51-67.

Kangasharju, A., Venetoklis, T. (2003), Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?, VATT Discussion paper 304, Helsinki.

Kluve, et al. (2007), Active Labour Market Policy in Europe. Performance and Perspective, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2007.

Kraft, K. (1998), An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy, *Applied Economics*, Vol. 30, No. 6.

Layard R., S. Nickell, R. Jackman (1991), Unemployment: macroeconomic performance and the labour market (Oxford University Press)..

Layard, R., Nickell, S. (1986), Unemployment in Britain, *Economica*, Vol. 53, No. 5, 1986..

Lechner, Wiehler (2007), Kids or Courses? Gender Differences in the Effects of Active Labor Market Policies, IZA Discussion paper 2740.

Lutz, H. (2006), Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds, in: WIFO Monatsberichte 8/2006, 597-612.

Lutz, H. Mahringer, H. (2007), Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte, 3/2007, S. 199-218.

Lutz, H. Mahringer, H. (2007), Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte, 3/2007, S. 199-218.

Lutz, H. Mahringer, H., Pöschl A. (2006), WIFO Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation: Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: WIFO Monographien, 28.11. 2006.

Lutz, H., Mahringer, H. et al (2004), Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006. Ziel 3 Österreich: Halbzeitbewertung, in: WIFO Monographien 28.2. 2005.

OECD (2005), Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts, chapter 4 in OECD Employment Outlook 2005, http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en_2649_201185_34855489_1_1_1_1,00.html, (25. 02. 2007).

Pissarides (2000), Unemployment Theory, The MIT Press, 2. Auflage.

RWI (2005), Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, final report,

http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/effect_imp_almp_fin_rep_en.pdf, (8.3.2007).

Ungar, M., Wrobelski A. (2005), Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006. Ziel 3 Österreich ESF: Ziel 3 aus der Sicht der Maßnahmenträger.

Van der Linden, B. (2005), Equilibrium Evaluation of Active Labor Market Programmes Enhancing Matching Effectiveness, IZA Discussion paper 1526.

Vogelvang, B. (2005), Econometrics. Theory and Applications with Eviews, Pearson Education Limited, Essex, England.

WIFO, EQUIHS, L&R (2005), Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006. Ziel 3 Österreich ESF: Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Programmbezogene Zusammenschau.

InTeReg Research Report Series

Research Reports des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der JOANNEUM RESEARCH geben die Ergebnisse ausgewählter Auftragsforschungsprojekte des InTeReg wieder. Weitere .pdf-Files der Research Report Series können unter <http://www.joanneum.at/rtg/rp> heruntergeladen werden.

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an interereg@joanneum.at.

© 2007, JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Alle Rechte vorbehalten.

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg)

Büro Graz:
Elisabethstraße 20
A-8010 Graz, Austria
Tel.: +43-316-876 1488
E-Mail: interereg@joanneum.at

Büro Wien:
Haus der Forschung, Sensengasse 1
A-1090 Wien, Austria
Tel.: +43-1-581 75 20
E-Mail: interereg@joanneum.at