

IZA Fachtagung Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Universitätsclub Bonn

Mittwoch, 21. März 2007
Donnerstag, 22. März 2007

Übersicht der Vorträge der IZA Fachtagung Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Vortrag 01: Susanne Rässler (IAB)

Vortrag 02: Hugh Mosley (WZB)

Vortrag 03: Stephan L. Thomsen (ZEW)

Vortrag 04: Doris Hess (infas)

Vortrag 05: Marco Caliendo (DIW Berlin)

Vortrag 06: Hilmar Schneider (IZA)

Vortrag 07: Bernhard Boockmann (ZEW)

Vortrag 08: Uwe Sunde (IZA)

Vortrag 09: Michael Fertig (ISG)

Vortrag 10: Susanne Koch (IAB)

Vortrag 11: Werner Eichhorst (IZA)

Vortrag 12: Hilmar Schneider (IZA)

Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in der BA

Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

Wirkungen von Trainingsmaßnahmen

Vermittlungsnahe Dienstleistungen

Existenzgründungsförderung für Arbeitslose in Deutschland

Arbeitsmarktwirkungen der Reform beruflicher Weiterbildung

Eingliederungszuschüsse für ältere Erwerbsfähige

Haben die Hartz-Reformen neue Arbeitsverhältnisse geschaffen?

Die makroökonomische Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik

Zwei Jahre SGB II

Die Evaluation der Evaluation

Resümee und Ausblick

Susanne Rässler (IAB)

Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesagentur für Arbeit

- Projekt TrEffeR (Treatment Effects and PRediction):
 - „Vollautomatische Evaluation“ der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (zeitnah und umfassende retrospektive Analyse)
 - Ergebnisse für das operative Geschäft geeignet aufbereiten
- Vollerhebung des operativen Datenbestands der BA seit 2001
 - z.B. rund 17 Mio. Arbeitslosigkeits-Episoden
- Zweistufiges Verfahren zur Bildung des „Nulldatensatzes“:
 - Matching-Ansatz („Das Arbeitspferd der Evaluationsforschung“)
 - Multiple Imputation zur Schätzung der individuellen kontrafaktischen Situation (parametrischer Bayes-Ansatz)
- Ergebnisse:
 - Detaillierte Heterogenitäten beobachtbar (regional, inhaltlich, personenspezifisch)
- Potential:
 - Identifizierung von „good practice“
 - Prognose: Maßnahmeeffekte sollen für neue Kunden (ex ante) geschätzt werden
- Diskussion:
 - Qualitätsmerkmale der Maßnahmen?

Hugh Mosley (WZB)

Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

- Kundenzentrum (KuZ) als eines der Kernstücke der Reform der BA:
 - Trennung von Leistungsberatung und Vermittlung, Vorfilterung der Anliegen
 - Festgelegte Gesprächstermine, systematische Ermittlung der Kundenbedürfnisse
- Arbeitgeberorientierte Vermittlung:
 - Höhere Zufriedenheit, aber fehlende Leistungskennziffern
- Handlungsprogramme Arbeitnehmer:
 - Positive Beurteilung, Umsetzung der allgemeinen Vorgaben „vor Ort“
- Ansatz des Profilings (Kundengruppenzuordnung) grundsätzlich richtig, aber...
 - fehlerhafte Zuordnungen (Manipulation? Willkür?)
 - zu geringe und zu späte Förderung der „Betreuungskunden“ („Abschiebung“ in SGB II?)
- Wirkungsanalyse: Signifikant positive KuZ-Effekte für ostdeutsche jüngere Männer
- Handlungsempfehlungen:
 - Abschaffung des Aussteuerungsbetrages (führt zu Fehlsteuerungen)
 - Schnittstellen SGB III / SGB II optimieren
 - Entwicklung eines „statistischen“ Profilings (Minimierung fehlerhaften Profilings)
- Diskussion:
 - Stellenveröffentlichungen
 - Controlling

Stephan L. Thomsen (ZEW)

Wirkungen von Trainingsmaßnahmen auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland

- Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen größte Intervention der BA (ca. 1,2 Mio. Förderungen in 2004)
- Ziele der Maßnahmen:
 - Eingliederung in Beschäftigung, Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer
 - Aber auch Vorbereitung auf weiterführende Maßnahmen (z.B. FbW)
- Untersuchung der Wirkungen dieser Programme auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer
- Daten:
 - Administrative Daten (Westdeutschland)
 - Eintritte in Arbeitslosigkeit in 2000 (Beobachtungszeitraum bis Ende 2003)
- Resultate:
 - Programme reduzieren die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit
 - TM wirken jedoch insbesondere während der ersten sechs Monate nach Programmbeginn; mehr als ein Jahr nach der Intervention sind keine Effekte mehr feststellbar
- Einschränkungen:
 - TM werden als Ganzes und nicht differenziert nach Modulen betrachtet (Eignungsfeststellung vs. Überprüfung der Verfügbarkeit; Bewerbertraining vs. Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Fertigkeiten)
 - Wirkung vorbereitender Maßnahmen?

Doris Hess (infas)

Vermittlungsnahe Dienstleistungen (PSA, Vermittlungsgutscheine, Einschaltung Dritter)

- Innovative Elemente im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium, um insbesondere private Anbieter (noch) stärker am Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung zu beteiligen
- Ziele:
 - Mehr Wettbewerb
 - Verbesserung der bewerberorientierten Arbeitsvermittlung durch Einbeziehung privater Dritter
- Qualitative Ergebnisse:
 - Geringer und Rückläufiger Stellenwert der vermittelungsnahen Dienstleistungen
 - Massive Beschneidung der lokalen Gestaltungs- und Flexibilitätsspielräume der Agenturen (etwa durch zentralen Einkauf)
- Wirkungsanalyse:
 - Kaum positive Effekte
 - Ausnahme Vermittlungsgutschein:
 - Positive Effekte insbesondere im 1. Monat nach Ausgabe des Gutscheins
 - Mitnahmeeffekte jedoch ungeklärt, keine erhöhte Nachhaltigkeit
- Handlungsempfehlungen:
 - Vollständiger Verzicht widerspricht ursprünglicher Intention des Gesetzgebers
 - Alternative: Freigabe der Freien Förderung („Experimentiertopf“ der Agenturen)

Marco Caliendo (DIW Berlin)

Existenzgründungsförderung für Arbeitslose in Deutschland Neue Ergebnisse zu Effektivität und Effizienz

- Existenzgründungsförderung ein bedeutendes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik:
 - Über 860.000 Inanspruchnahmen von Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) oder Überbrückungsgeld zwischen 2003 und 2005 (über 1 Mio. inklusive 2006)
 - Zwei konkurrierende Instrumente (Substitutionseffekt? Zeitverzögerte „Pleitewelle“?)
- Daten:
 - Administrative Daten und Befragungsdaten (je 3.000 ÜG- und ExGZ-Teilnehmer aus dem 3. Quartal 2003)
- Resultate:
 - Es werden unterschiedliche Gründer und Gründungen beobachtet (ÜG vs. ExGZ)
 - ÜG scheinen „ernsthaftere“ Gründungen zu sein (z.B. höheres Startkapital, Vorbereitung, Erfahrung)
 - Beide Programme können als effektiv angesehen werden (auch z.B. positive Einkommenseffekte)
 - ÜG auch (monetär) effizient
- Zusammenlegung zu einem Instrument (Gründungszuschuss, GZ):
 - Gefahr, dass ein langfristig effektives und effizientes Instrument (ÜG) mit einem Instrument zusammengelegt wurde (ExGZ), dessen langfristige Effekte noch unbestimmt sind
 - Heterogene Zielgruppen von ExGZ und ÜG, was passiert beim GZ?
- Diskussion:
 - Mitnahmeeffekte? Verdrängungseffekte?
 - „Die Ich-AG ist schlecht gestartet, hat dann aufgeholt, und ist zu früh abgeschafft worden.“

Hilmar Schneider (IZA)

Kann Hans doch lernen, was Hänschen nicht gelernt hat? Arbeitsmarktwirkungen der Reform beruflicher Weiterbildung

- Wesentliche Elemente der Reform von FbW zur Verbesserung der Effektivität:
 - Bildungsgutscheine als Zugangsinstrument
 - Qualitätsmanagement (70%-Regel; Bildungszielplanung; Zertifizierung der Bildungsanbieter)
 - Verschlechterung der Unterstützungsleistungen
- Ergebnisse der quantitativen Analysen:
 - Positive Wirkung der langfristigen Maßnahmen bereits vor der Reform
 - Reform hat die Effektivität allgemein spürbar verbessert
 - Qualitative Veränderung der Wirkung: Verkürzte Maßnahmen wirken „anders“ positiv
 - Soziale Selektion spielt für den positiven Reformeffekt nur eine untergeordnete Rolle; diese sorgt vielmehr dafür, dass der Reformeffekt hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibt
 - Unter fiskalischen Gesichtspunkten rechnet sich FbW allenfalls langfristig
- Empfehlung:
 - Revision der 70%-Regel sinnvoll
- Diskussion:
 - IFB Programm (für Ältere) als Konsequenz der Untersuchungen?
 - Vergleich gleicher Maßnahmen vor und nach der Reform?
 - Qualitäts- vs. Selektionseffekt

Bernhard Boockmann (ZEW)

Vermindern Eingliederungszuschüsse Arbeitslosigkeit unter älteren Erwerbsfähigen?

- Eingliederungszuschüsse (EGZ) für ältere Arbeitnehmer:
 - 1998 eingeführt
 - 2004 mit den allgemeinen Eingliederungszuschüssen zusammengeführt
- Untersuchung:
 - Verkürzt (erhöht) die *Anspruchsberechtigung* die Dauer der Arbeitslosigkeit (die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung)?
 - Zwei natürliche Experimente (gesetzliche Änderungen):
 - 2002: Ausdehnung der Förderberechtigung auf Personen, die nicht langzeitarbeitslos sind
 - 2004: Verschmelzung des EGZ für Ältere mit dem allgemeinen EGZ
- Ergebnisse:
 - Erweiterung der Fördermöglichkeiten hat in den meisten Bevölkerungsgruppen nicht zu einer erhöhten Zahl von Übergängen in Beschäftigung geführt
 - Angleichung der Förderbedingungen hat nicht bewirkt, dass sich die Chancen älterer Arbeitsloser relativ zu jüngeren verschlechtert haben
 - Hinweise auf hohe Mitnahmeeffekte (ausbezahlte EGZ vs. bewirkte Einstellungen)
- Diskussion:
 - EGZ vs. Kombilohn?
 - „Steuerung“ durch eingeplante Mitnahmeeffekte?

Uwe Sunde (IZA)

Haben die Hartz-Reformen neue Arbeitsverhältnisse geschaffen? Eine Makro-Evaluation mittels empirischer Matching-Funktionen

- Hartz-Reformen als Paradigmenwechsel der deutschen Arbeitsmarktpolitik:
Arbeitslosigkeit als dynamisches Problem
 - Abzielen auf Arbeitsmarktströme
 - Abkehr von bestandsbezogenen Maßnahmen
 - Konzentration der BA auf Kernaufgabe: Vermittlung
- Daten und Methodik:
 - Zentrales Konzept moderner makroökonomischer Arbeitsmarktforschung: Matching-Funktion
 - Frictionelle Arbeitslosigkeit: Arbeitslose und offene Stellen finden nicht (automatisch) zueinander
 - Ausschluss von zyklischen, saisonalen oder statistischen Variationen
 - Monatsdaten auf Berufsgruppenebene
- Ergebnisse:
 - Anstieg der Matchinggeschwindigkeit im Zuge beider Reformwellen (Hartz I/II und Hartz III)
 - Signifikanter Anstieg der Arbeitsmarktdynamik infolge der Reformen
 - Stärkster Effekt im verarbeitenden Gewerbe
- Diskussion:
 - Kausalität? Effekte einer „Black Box“ auf Arbeitsmarktdynamik und allgemeine Gleichgewichtseffekte
 - Reduktion der Zahl der Arbeitslosen? Auch andere Faktoren des Prozesses relevant (z.B. Separationsraten)

Michael Fertig (ISG)

Die makroökonomische Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik Eine Panelanalyse auf Ebene regionaler Arbeitsmärkte

- Fragestellungen:
 - Kausale Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente
 - Isolierung des kausalen Effektes der Hartz-Reformen
- Daten:
 - 176 Agenturbezirke für den Zeitraum 2000-2004
 - Befragung aller Arbeitsagenturen zur Begründung der Identifikationsstrategie
- Ergebnisgröße:
 - Stromgrößen des Arbeitsmarktes
 - Auf Basis eigens hierfür konstruierter 91 regionaler Arbeitsmärkte
- Ergebnisse:
 - Nur wenige Maßnahmen bzw. Maßnahmegruppen haben einen signifikanten Effekt auf die Nettoaustritte aus der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit
 - Subventionierte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt nicht Erfolg versprechend
 - Subventionierte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aussichtsreicher
 - Für die Wirkung des Politikeinsatzes existieren kaum Unterschiede für die Zeit vor und nach den Hartz-Reformen
 - (Zu) ambitioniertes Zielsystem der Agenturen
- Einschränkungen:
 - Qualität der Dienstleistungserbringung nicht beobachtbar, im Idealfall jedoch zu berücksichtigen
- Diskussion:
 - „Nichts tun“ keine realistische Politikoption (Humankapitalentwertung)

Susanne Koch (IAB)

Zwei Jahre SGB II

Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wirkungsforschung

- Erwartungen und Thesen zum SGB II:
 - „Explosion“ der Kosten und Empfängerzahlen möglicherweise aufgrund von
 - Arbeitsmarktentwicklung
 - Missbrauch
 - Auflösung der Dunkelziffer
 - Erweiterter Kreis anspruchsberechtigter Haushalte
 - Armut und Ungleichheit
 - „Gewinner“ und „Verlierer“ der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe)
 - Verteilungseffekte SGB II (Mikrosimulationsmodell), Altersarmut
 - Aktivierung
 - Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Arbeitsgelegenheiten, AGH)
 - Fallbearbeitung und subjektive Wahrnehmung der Betroffenen
- Fazit:
 - Befürchtungen nicht eingetreten, aber Erwartungen auch nicht erfüllt
 - Prozesse bis dato suboptimal
- Diskussion:
 - Verdrängungseffekte der AGH
 - AGH als Aktivierungsinstrument und zur Vermittlung von „Primärtugenden“ (z.B. geregelter Tagesablauf)
 - Effekte der verstärkten Pauschalierung
 - Organisationskosten (Erhöhung z.B. aufgrund des Betreuungsschlüssels)
 - Antizipatorische Wirkungen des SGB II auf Personen im Rechtskreis SGB III

Werner Eichhorst (IZA)

Die Evaluation der Evaluation

Weiße Flecken auf der Evaluationslandkarte

- Was wissen wir?
 - Positive Effekte (etwa 28% aller Ausgaben):
 - Vermittlungsgutschein, Förderung der beruflichen Weiterbildung
 - Eingliederungszuschüsse, Förderung der Existenzgründung
 - Negative Effekte (etwa 2% aller Ausgaben):
 - ABM, PSA
 - Unklare Effekte (etwa 2% aller Ausgaben):
 - Transfermaßnahmen, Beauftragung Dritter
 - Förderung älterer Arbeitnehmer
- Was wissen wir nicht bzw. was sollten wir wissen?
 - Große Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis dato nicht evaluiert (etwa 68% aller Ausgaben)
 - Makro-Wirkungen, gesamtwirtschaftliche Netto-Effekte, Kosteneffizienz, Mitnahmeeffekte (ExGZ, EGZ)
 - Effekte der Maßnahmen im SGB II
 - Kontext-Abhängigkeit (Aktivierung)
- Was sind die Konsequenzen?
 - Fortsetzung der Evaluation (vor allem FbW, Transferleistungen, Existenzgründung, Beauftragung Dritter)
 - Stärkerer Fokus auf die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik (nicht nur Effektivität)
 - Konzentration auf die -- aber keine massive Ausweitung der -- positiv evaluierten Maßnahmen
 - Kohärenz von Budgetverantwortung und Steuerung des Maßnahmeneinsatzes nach Zielvorgaben
 - Investition statt Kompensation (Bildung und Weiterbildung nicht nur für Arbeitslose)
- Diskussion:
 - Einschätzung von ABM (Marktersatz vs. Integration in den ersten Arbeitsmarkt)
 - Alternative Mittelverwendung der knappen öffentlichen Ressourcen

Hilmar Schneider (IZA)

Resümee und Ausblick

Was haben wir gelernt?

- „Vollautomatische Evaluation“ zur Identifizierung von „good practice“ bei der BA
- Trennung der Regelkreise SGB II / SGB III allgemein problematisch
- Ergebnisse aus der Mikro-Perspektive:
 - Positiver Effekt von Trainingsmaßnahmen
 - Kaum positive Effekte der Einschaltung Dritter (Ausnahme: Vermittlungsgutschein)
 - Positive Effekte der Existenzgründungsförderung (Überbrückungsgeld / Ich-AG), aber hohes Mitnahmepotential
 - Positive Effekte der Reform von FbW, Selektionseffekt wirkt kontraintuitiv
 - EGZ produziert in erster Linie Mitnahmeeffekte
- Ergebnisse aus der Makro-Perspektive:
 - EGZ produziert in erster Linie Mitnahmeeffekte
 - Hartz-Reformen haben die Arbeitsmarktdynamik erhöht, Arbeitslosigkeit dennoch kaum gesunken
 - Erhöhte Dynamik ohne durchgreifende Senkung der Arbeitslosigkeit deutet auf starke Substitutionseffekte hin
- SGB II-Reform noch nicht abschließend geglückt
- Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann wesentlich reduziert werden

Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Schaumburg-Lippe-Str. 5-9

D-53113 Bonn

Telefon: +49-228-3894-0

Fax: +49-228-3894-510

E-Mail: iza@iza.org

www.iza.org