

Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) bekamen Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) im Rahmen der Schweizerischen Arbeitsmarktpolitik zentrale Bedeutung. Die vorliegende Arbeit basiert auf einer ökonometrischen Studie, die die Auswirkungen von Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen sowie von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit von teilnehmenden Personen analysiert. Ebenso wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen sich durch die im AVIG vorgesehene Verknüpfung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenentschädigung mit der Teilnahme an Massnahmen auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit ergeben.

1. Die Ausgangslage

Nach Jahrzehnten ohne nennenswerte Beschäftigungsprobleme kam es im Laufe der 90er Jahre in der Schweiz erstmals zu einer stärkeren Zunahme der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote stieg von 0,5 % in 1991 auf 4,7 % im Jahre 1994 und verharrte bis 1997 auf erhöhtem Niveau.

Die gestiegenen Probleme am Arbeitsmarkt führten zu einer grundsätzlichen Neuorientierung der Schweizerischen Arbeitsmarktpolitik. Mit der Verabschiedung der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) wurde die Arbeitsmarktpolitik von einem passiven, sich auf die Sicherung des Einkommens arbeitsloser Personen beschränkenden Massnahmen, zu einem aktiven System mit zentraler Bedeutung von Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) umgestaltet. Die Implementation dieses Gesetzes wurde Ende 1997 abgeschlossen, als die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren in allen Kantonen die ihnen übertragenen Aufgaben – vor allem das Angebot an insgesamt 25.000 AMM-Plätzen – übernommen hatten.

2. Zielsetzung des Berichts und methodisches Vorgehen

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, mit Hilfe ökonometrischer Methoden die Auswirkungen der im Rahmen des AVIG vorgesehenen Massnahmen auf die Jobchancen erwerbsloser Personen zu untersuchen. Das explizite Ziel der AMM besteht in einer verbesserten Vermittlungsfähigkeit der stellensuchenden Personen. Im vorliegenden Bericht wird daher der Frage nachgegangen, in welchem Umfang Weiterbildungs- und Umschulungskurse sowie Programme zur vorübergehenden Beschäftigung die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen. Als Indikator dafür wird die „Stellenantrittsrates“ verwendet. Diese misst die Wahrscheinlichkeit, dass eine stellensuchende Person innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums (eines Monats) einen neuen Job findet.

Die Evaluation arbeitsmarktlicher Massnahmen erfordert die Anwendung ökonometrischer Methoden. Die wesentliche Schwierigkeit dabei ist das sogenannte „Selektionsproblem“. Dieses besteht darin, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer durch eine Vielzahl von Charakteristika unterscheiden, die für den Abgangsprozess aus Arbeitslosigkeit wichtig, für den Ökonometriker aber zum Teil nicht beobachtbar sind (z.B. Motivation, soziale Kontakte, Talent, etc.). Dies bedeutet, dass der kausale Effekt einer Massnahme nicht durch einen einfachen Vergleich des Abgangsverhaltens aus Arbeitslosigkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern ermittelt werden kann.

Wenn etwa Personen mit ungünstigen unbeobachteten Charakteristiken (z.B. mangelndem Talent) eher in Massnahmen gehen, so misst ein Vergleich zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern nicht nur den möglichen Effekt der Massnahme auf die Jobchancen, sondern auch die Auswirkungen auf die Jobchancen von a priori gegebenen, nicht beobachtbaren Unterschieden (z.B. im Talent) zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Bestehen solche Unterschiede, so wird der Effekt einer Massnahme verzerrt geschätzt.

Um Selektionsverzerrungen zu vermeiden, wird in diesem Bericht ein neuer Ansatz, die sogenannte „timing-of-events“ Methode, verwendet. Dabei handelt es sich um ein Modell, das die AMM-Teilnahme und die Jobchancen als simultan bestimmte Grössen darstellt, und dabei explizit die Abhängigkeit dieser Grössen von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigt.¹ Letzteres ermöglicht die Identifikation des kausalen Effektes der AMM-Teilnahme.²

3. Die verwendeten Indikatoren

Das ausdrückliche Ziel der zweiten Revision des AVIG besteht darin, durch gezielte Massnahmen die Vermittlungsfähigkeit erwerbsloser Personen zu verbessern, also rasch und dauerhaft in das Erwerbsleben zu (re)integrieren. Dieses „Aktivierungsprinzip“ stützt sich auf mindestens zwei wesentliche **Instrumente**:

(i) Erwerbslosen Personen sollen durch Teilnahme an AMM die nötigen Qualifikationen für eine erfolgreiche Integration in das Arbeitsleben zur Verfügung gestellt werden.

(ii) Eine enge Verknüpfung des Anspruchsrechts auf Arbeitslosenentschädigung mit der Teilnahme an einer AMM. Das AVIG sieht eine zweijährige Rahmenfrist für die Auszahlung von Arbeitslosenentschädigung vor. Innerhalb dieser Frist wird unterschieden in „normale“ Taggelder und „besondere“ Taggelder. In der Regel besteht Anspruch auf 150 Taggelder. Darüber hinaus kann Arbeitslosenentschädigung dann bezogen werden, wenn man bereit ist an einer Massnahme teilzunehmen („besondere“ Taggelder), oder falls von seiten des Kantons keine solche Massnahme zugewiesen werden kann („ersatzweise besondere“ Taggelder).

Daraus ergeben sich folgende **Indikatoren** zur Abschätzung der Effektivität der im AVIG vorgesehenen Massnahmen:

ad (i): *Der Effekt einer AMM-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums (eines Monats) einen Job zu finden.* Dieser Effekt wird in weiterer Folge als der **Teilnahmeeffekt** bezeichnet. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zwischen einem möglichen Teilnahmeeffekt *während des Besuchs* einer Massnahme und einem möglichen Effekt *nach Beendigung* einer Massnahme zu unterscheiden. Der Besuch einer Massnahme ist zeitaufwendig und Teilnehmer können weniger intensiv nach einer neuen Stelle suchen. Die Stellenantrittsrate während der AMM ist daher geringer. Der gewünschte positive Effekt sollte sich daher erst nach Beendigung einer Massnahme einstellen. Alle in dieser Studie geschätzten Teilnahmeeffekte werden daher in einen Effekt „während“ und einen Effekt „nach“ Teilnahme aufgespalten.

ad (ii): *Der Effekt auf den Stellenantritt durch das Herannahen bzw. das Ende der Anspruchsberechtigung auf normale Taggelder.* Dieser Effekt wird hier als **Systemeffekt** bezeichnet. Durch das im Rahmen der zweiten Revision des AVIG neu geregelte Anspruchsrecht auf Arbeitslosenentschädigung ergeben sich für erwerbslose Personen möglicherweise stärkere Anreize, eine neue Stelle anzutreten. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird daher nicht nur der direkte Effekt einer Massnahmenteilnahme, sondern auch ein möglicher indirekter Anreizeffekt abgeschätzt, der von der Anspruchsberechtigung auf den Bezug normaler Taggelder ausgeht. Um einer möglichen unfreiwilligen AMM-Teilnahme auszuweichen, sollten erwerbslose Personen ihre Suchanstrengungen erhöhen bzw. eher

¹ Siehe Van den Berg (2000) für einen Überblick über die Schätzung von ökonometrischen Modellen dieser Art.

² Die für die Identifikation des kausalen Teilnahmeeffektes nötigen Annahmen sind dieselben, die im einfachen proportionalen Hazardratenmodell getroffen werden, siehe Abbring und Van den Berg (1998).

bereit sein eine angebotene Stelle zu akzeptieren, je näher das Anspruchsende auf normale Taggelder rückt bzw. nachdem die Höchstzahl normaler Taggelder verbraucht wurde.

Alle Berechnungen wurden getrennt nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht durchgeführt. Diese Vorgangsweise trägt der Tatsache Rechnung, dass die Position von Frauen wie auch von Ausländern am Arbeitsmarkt sich signifikant von jener der Männer bzw. der Inländer unterscheidet. Zudem wurde die Gruppe jener Personen getrennt untersucht, die zum Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit noch keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen konnte.³ Um die Heterogenität der AMM zu berücksichtigen wurden diese in fünf verschiedene Kategorien eingeteilt: „Basiskurse“, „Sprachkurse“, „Computerkurse“, „Andere Kurse“ (Restkategorie) sowie „Programme zur vorübergehenden Beschäftigung“.⁴

Alle durchgeführten Berechnung basieren auf einer Stichprobe, die etwa 30 % aller Zugänger zu Arbeitslosigkeit in der Schweiz zwischen Dezember 1997 und März 1998 umfasst. Ausgewertet wird die Arbeitslosigkeitgeschichte dieser Personen bis spätestens Mai 1999.

4. Effekte der Teilnahme an AMM - Resultate

4.1. Teilnahmeeffekte von Kursen

Der geschätzte Effekt einer Teilnahme an Kursen zu Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung auf die Stellenantrittsrate ist differenziert zu beurteilen. Je nach Massnahme und Personengruppe hat eine AMM-Teilnahme unterschiedliche Konsequenzen für die Arbeitsmarktchancen von erwerbslosen Personen. In der Tendenz gilt, dass sich Kurse bei Frauen günstiger auf den Stellenantritt auswirken als bei Männern. Alle geschätzten Teilnahmeeffekte beziehen sich auf die erste längere dauernde Massnahme (mindestens 5 Tage). Die folgende Tabelle stellt die Resultate der Teilnahmeeffekte im Überblick dar.

TABELLE 1 HIER EINFÜGEN

Basiskurse. Eine Teilnahme an Basiskursen bewirkt für Frauen eher eine Zunahme der Stellenantrittsrate, die jedoch statistisch nicht signifikant ist. Für Männer ergeben sich dagegen eher negative Auswirkungen; diese sind für männliche Ausländer signifikant.

Sprachkurse. Ein wesentlicher Anteil der Teilnehmer an Sprachkursen sind ausländische Erwerbslose. Für diese Personengruppe resultiert aus der Teilnahme an einem Sprachkurs

³ Personen ohne Anspruch auf Taggelder sind (i) vormalig Beschäftigte, die eine Beitragsdauer von weniger als 6 (12) Monaten innerhalb der letzten 2 Jahre vor Beginn der Rahmenfrist aufweisen, falls sie erstmals (mehr als einmal) innerhalb der letzten 3 Jahre arbeitslos werden; (ii) vormalig nicht beschäftigte Personen, die nicht von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind oder für die eine zusätzliche Wartezeit gilt (Schulabgänger unter 25 Jahren).

⁴ Die Einteilung in die verschiedenen Kategorien erfolgen auf der Basis der in der ASAL-Datenbasis enthaltenen „Projektart“. *Basiskurse* sind Kurse der Projektarten 2 und 4 (Basisprogramme und persönlichkeitsorientierte Kurse), *Sprachkurse* der Projektart 5 und *Computerkurse* der Projektart 6 (Informatik allgemein). Die Kategorie *Andere Kurse* umfasst alle Kurse der Projektarten 4 (Erwerb von Grundqualifikationen), 7 (Informatik spezifisch), 8 und 9 (Kaufmännische Weiterbildung), 10 und 11 (Handwerkliche/technische Kurse), 14 (Gastgewerbe), 15 (Gesundheitsbereich), sowie der Projektart 16 (andere Kurse). *Vorübergehende Beschäftigung* entspricht den Projektarten 51-65 und 80 (vorübergehende Beschäftigung für Schulabgänger).

ein signifikant negativer Effekt auf die Stellenantrittswahrscheinlichkeit. Für Inländer dagegen wirken Sprachkurse eher positiv. Allerdings sind die geschätzten Effekte hier statistisch nicht signifikant.

Computerkurse. Die Teilnahme an einem Computerkurs führt für Schweizerinnen zu einem signifikanten Anstieg der Stellenantrittsrate. Auch für die übrigen Gruppen (mit Ausnahme von Ausländern sowie jener Gruppe, die bei Eintritt in Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung besitzt) ergeben sich positive Effekte, die jedoch statistisch nicht signifikant sind.

Andere Kurse. Die sehr heterogene Restgruppe der Massnahmen zur Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung wirken sich durchwegs positiv auf die Wahrscheinlichkeit des Antritts einer neuen Stelle aus. Die Effekte sind allerdings nur für Schweizerinnen statistisch signifikant, für die übrigen Personengruppen ergeben sich keine signifikanten Auswirkungen.

4.2. Teilnahmeeffekt von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung.

Der Effekt einer Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen auf die Stellenantrittsrate ist durchwegs als positiv zu beurteilen. Der Effekt ist quantitativ sehr stark im Falle von Frauen wie auch für Personen, die zum Zeitpunkt des Antritts der Arbeitslosigkeit noch keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen konnten. Ähnliches gilt für männliche Ausländer, jedoch nicht für Schweizer Männer. Hier ist die geschätzte Auswirkung zwar positiv, jedoch statistisch nicht signifikant und quantitativ bedeutend kleiner als für die übrigen Gruppen.

4.3. Stellenantritt während der AMM-Teilnahme

In der sehr kurzen Frist - d.h. während des Besuchs einer Massnahme - ergibt sich für Kurse zur Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung durchwegs ein Rückgang der Stellenantrittsrate. Dieser ist für den überwiegenden Teil der Personen und Kursarten auch statistisch signifikant und quantitativ bedeutend. Kurse werden also selten abgebrochen um eine neue Stelle anzutreten. Diese Reduktion der Stellenantrittsrate steht nicht in Widerspruch zu den Zielen des AVIG. Diese sieht in Art. 60 Abs. 3 vor, dass Teilnehmer während der Dauer eines Kurses nicht vermittlungsfähig zu sein brauchen, soweit es der Kurs bedingt.

Ein starke Reduktion der Stellenantrittsrate während der Teilnahme ist vor allem bei Männern zu beobachten, für Frauen gilt das in deutlich geringerem Umfang. So unterscheidet sich etwa die geschätzte Stellenantrittsrate für Frauen während der Teilnahme an einem Computerkurses nicht signifikant von jener bei Nichtteilnahme.

Die Stellenantrittsrate während der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ist für die meisten Gruppen nicht signifikant verschieden von jener der Nichtteilnehmer. Lediglich für Schweizer Männer kommt es während des Besuches eines Programmes zu einer signifikanten Reduktion des Stellenantritts.

Graphik 1 beschreibt die Entwicklung der Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern ab dem Zeitpunkt des Eintritts in eine Massnahme. Die waagrechte, hervorgehobene Linie stellt dabei die Referenzgrösse der Nichtteilnehmer dar. Die einzelnen Kurven geben die relative Abweichung des Arbeitslosenanteils der Teilnehmer gegenüber den Nichtteilnehmern wieder. Liegt diese Kurve über (unter) der waagrechten Linie, so ist zum gegebenen Zeitpunkt der Arbeitslosenanteil der Teilnehmer grösser (kleiner) als jener der Nichtteilnehmer.

Fast durchwegs zeigt sich, dass unmittelbar nach Beginn einer Massnahme der Arbeitslosenanteil der Teilnehmer grösser ist als jener der Nichtteilnehmer. Dies ergibt sich aufgrund des negativen Effektes „während“ der Teilnahme. Positive Effekte treten auf, nachdem eine Massnahme abgeschlossen wurde.

Graphik 1 verdeutlicht ausserdem den erheblichen Unterschied in den Teilnahmeeffekten von Weiterbildungs- und Umschulungskursen zwischen Männern und Frauen. Sowohl für Schweizerinnen wie auch für Ausländerinnen liegt der Arbeitslosenanteil von Teilnehmern nach 12 Monate durchwegs über dem Anteil der Nichtteilnehmer. Die einzige Ausnahme bilden Sprachkurse. Bei Männern ist genau das umgekehrte der Fall. Bei ursprünglich nicht anspruchsberechtigten Personen ergibt sich kein so deutliches Bild.

Im Vergleich zu den Kursen wirken Beschäftigungsprogramme deutlich besser. In allen Gruppen – mit Ausnahme der Schweizer Männer – liegt der Arbeitslosenanteil der Teilnehmer 12 Monate nach Beginn der Massnahme zum Teil deutlich unter jenem der Nichtteilnehmer.

GRAPHIK 1 HIER EINFÜGEN

5. Systemeffekt - Resultate

Von der engen Kopplung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung mit der Teilnahme an AMM gehen bedeutende Effekte auf die Stellenantrittsraten aus. Hier lautet die Hypothese, dass Personen, die nicht unfreiwillig in eine Massnahme gedrängt werden wollen, ihre Suchanstrengungen erhöhen bzw. eher bereit sein werden, ein Stellenangebot zu akzeptieren. Trifft dies zu, so sollte sich die Stellenantrittsraten erhöhen, je mehr sich der Zeitpunkt des Anspruchsendes auf normale Taggelder nähert, und ab diesem Zeitpunkt auf erhöhtem Niveau verbleiben. Die Ergebnisse bezüglich des Systemeffekts sind in der folgenden Graphik 2 im Überblick dargestellt.

GRAPHIK 2 HIER EINFÜGEN.

Die empirische Evidenz zeigt, dass – unter ansonsten gleichen Bedingungen – die Stellenantrittsraten jener Erwerbslosen *höher* ist, die die Höchstzahl normaler Taggelder bereits verbraucht haben. Weiters gilt, dass in der Zeit unmittelbar vor Erreichen der Höchstzahl normaler Taggelder die Stellenantrittsraten zunimmt.

Diese Ergebnisse sind für nahezu alle Gruppen statistisch signifikant und quantitativ nicht vernachlässigbar. Auch hier gibt es jedoch geschlechtsspezifische Unterschiede. So ist etwa für Schweizer Männer der Systemeffekt ein Monat vor Anspruchsende auf normale Taggelder um etwa 17 %, in diesem Monat ebenfalls um 17 % und nach Ende des Anspruchs sogar um 38 % höher als in der Anfangsphase einer Arbeitslosenspanne. Für männliche Ausländer betragen die entsprechenden Werte 28 %, 20% und 39 %. Für Schweizerinnen ergibt sich vor Anspruchsende noch kein Effekt, jedoch erhöht sich die Stellenantrittsraten im Monat des Anspruchsendes um etwa 30 %, in der Zeit nachher befindet sich die Stellenantrittsraten immer noch um 21 % über jener der Anfangsphase einer Arbeitslosenspanne. Für Ausländerinnen sind die entsprechenden Werte 26 %, 20 % und 6 %, sind jedoch im Gegensatz zu den meisten genannten Effekten für die übrigen Gruppen nicht statistisch signifikant.

6. Zusammenfassung

Ein positiver Effekt der im AVIG vorgesehenen Aktiven Arbeitsmarktlichen Massnahmen resultiert vor allem aufgrund des disziplinierenden Effektes der engen Koppelung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung mit der Teilnahme an Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Unseren Schätzungen zufolge führt dieses System zu einer deutlichen Reduktion der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Differenzierter zu beurteilen sind direkte Effekte einer AMM-Teilnahme auf die Abgangsrate. Solche Effekte sind je nach Typ der Massnahme sowie je nach Personengruppe unterschiedlich. Positive Effekte auf den Stellenantritt ergeben sich vor allem bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Weniger eindeutig ist das Ergebnis bei Kursen zur Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung. Hier sind die gewünschten positiven Auswirkungen auf die Stellenantrittsraten in wesentlich geringerem Umfang anzutreffen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass es aus Datengründen nur sehr eingeschränkt möglich ist, Aussagen über die längerfristigen Auswirkungen einer AMM-Teilnahme zu machen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich aus diesem Grund auf die Analyse der kurzfristigen Auswirkungen der AMM auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Der Frage, wie sich AMM-Teilnahme auf die Stabilität oder die Löhne neuer Beschäftigungsverhältnisse auswirkt, wurde nicht nachgegangen.

Es ist wichtig zu betonen, dass diese Untersuchung keine Kosten-Nutzen Analyse der AMM darstellt. Eine solche hätte neben der Effektivität der einzelnen Massnahmen auch deren Kosten sowie mögliche weitere positive Auswirkungen zu berücksichtigen. Kosten bestehen nicht nur in den direkten Aufwendungen der Bereitstellung des AMM-Angebotes, sondern auch in möglichen Mitnahme- oder Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt. Ein weiterer Nutzen dieser Massnahmen könnte nicht nur in vorteilhaften Auswirkungen auf die längerfristigen Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer liegen, sondern auch in anderen Indikatoren (Gesundheit, Kriminalität, etc.) zum Ausdruck kommen.