

Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!?¹

Marco Caliendo

J.W. Goethe-Universität Frankfurt und Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Elke J. Jahn

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Universität Erlangen-Nürnberg

1. Einleitung

Angesichts der angespannten öffentlichen Haushaltslage, der hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und der zunehmenden Zweifel an deren Wirksamkeit ist das Monitoring, Controlling und die Evaluation mittlerweile ein unverzichtbarer Bestandteil jedes arbeitsmarktpolitischen Programms.² Zwar berechnet die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Rahmen ihres allgemeinen Monitoring mit der Verbleibsquote zeitnah Kennziffern zur Beobachtung ihrer arbeitsmarktpolitischen Instrumente, jedoch reichen sie nicht hin, um steuerungsrelevante Informationen über die Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu liefern. Eine abschließende Bewertung über den Erfolg dieser Maßnahmen können nur mikroökonomische Evaluationsstudien leisten. Allerdings benötigen solche Untersuchungen Zeit und verursachen hohe Kosten. Sie sind damit lediglich zur mittel- bis langfristigen Steuerung von ABM geeignet.

Im Folgenden steht die Frage im Vordergrund, ob die kurzfristig verfügbare Verbleibsquote mit den in mikroökonomischen Analysen berechneten kausalen Wiedereingliederungseffekten korreliert. Ist der statistische Zusammenhang eng, dann wäre zu überlegen, ob mit den Verbleibsquoten dem Controlling nicht eine Proxy-Variable zur Verfügung steht, die über den erwarteten Wiedereingliederungserfolg

-
- 1 Für wertvolle Hinweise danken wir Christian Brinkmann, der die vorliegende Untersuchung angeregt hat, Reinhard Hujer, Stephan Thomsen und zwei anonymen Gutachtern. Sie haben wesentlich zur Verbesserung des Manuskripts beigetragen. Unser Dank gilt auch dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Projekts „Eingliederungseffekte und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten“.
 - 2 Eine trennscharfe allgemein akzeptierte Abgrenzung von Monitoring, Controlling, Benchmarking und Evaluation gibt es nicht. Soweit möglich lehnen wir uns an die Definitionen des SGB III und der Bundesagentur für Arbeit an. Eine ausführliche Diskussion zur Abgrenzung von Monitoring, Controlling und Evaluation in der Arbeitsmarktforschung findet sich bei Auer/Kruppe (1996), Brinkmann (2000) und Schmid/Gangl (2002).

rungseffekt Auskunft geben kann. Sie könnte dann dem Controlling zeitnah die so dringend benötigte steuerungsrelevante Information liefern. Darüber hinaus könnte eine hohe Korrelation den zeitlichen Abstand rechtfertigen, der aus finanziellen Gründen notgedrungen zwischen mikroökonomischen Evaluationen liegen muss.

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Abschnitt 2 diskutiert die im Rahmen des Monitoring der Bundesagentur für Arbeit berichteten Variablen. Im Abschnitt 3 werden die verwendeten Daten und die bei der mikroökonomischen Evaluation genutzten Ergebnisvariablen vorgestellt. Abschnitt 4 stellt die verwendeten Methoden vor und ermittelt die kausalen Wiedereingliederungseffekte. Ob die Verbleibsquote eine geeignete Proxy-Variable ist, die über den Wiedereingliederungserfolg von ABM Auskunft geben kann, wird im Abschnitt 5 untersucht. Abschnitt 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

2. Monitoring, Controlling und Evaluation in der Arbeitsmarktforschung

Primäres Ziel des Maßnahme-Monitoring ist es, maßnahmebezogene Informationen zu liefern, während Arbeitsmarkt-Monitoring instrumentenspezifische Informationen mit dem Arbeitsmarktkontext verbindet. Dementsprechend definiert der Gesetzgeber im SGB III auch Arbeitsmarkt-Monitoring als ein „System wiederholter Beobachtungen, Bilanzierungen, Trendbeschreibungen und Bewertungen der Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt einschließlich der den Arbeitsmarktausgleich unterstützenden Maßnahmen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 SGB III)“.

Hingegen ist es die Aufgabe eines übergreifenden Controllings, die Entwicklung und Umsetzung einer abgestimmten Geschäftspolitik zu unterstützen (Bundesanstalt für Arbeit, 2000). Hierzu werden konkrete Zielvorgaben zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Rahmen eines Benchmarking-Konzepts entwickelt. „Unter Benchmarking ist die kontinuierliche Suche nach effizienten Praktiken und ihre Adaption für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen. ... die Akteure [haben sich] beim Benchmarking am Klassenbesten zu orientieren“ (Bundesanstalt für Arbeit 2002). Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Zielvorgaben nur kurzfristigen Charakter haben können. Aufgabe des Controllings ist es demnach im Rahmen des Monitorings, zeitnah Informationen zu sammeln, auszuwerten und bei mangelndem Zielerreichungsgrad auch die Grundlage zu liefern, um steuernd einzugreifen und Fehlentwicklungen schnell zu korrigieren.

Im Rahmen ihres allgemeinen Monitoring erhebt die Bundesagentur für Arbeit monatlich die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Zugänge, Abgänge und den Bestand von Teilnehmern an ABM sowie den jeweiligen Anteil an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen in diesen Maßnahmen.

Tabelle 1: Teilnehmer und Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹⁾
	Deutschland						
Eintritte	215 906	366 555	295 499	260 079	192 037	164 691	140 893
Ausgaben in Mio. Euro	3 710	3 798	3 991	3 680	2 976	2 332	1 675
	West						
Eintritte	74 041	94 787	85 003	78 684	61 890	52 229	31 495
Ausgaben in Mio. Euro	1018	1010	1096	1 021	863	693	370
	Ost						
Eintritte	141 865	271 768	210 496	181 395	130 147	112 462	109 398
Ausgaben in Mio. Euro	2 692	2 788	2 895	2 659	2 113	1 639	1 305

Quelle: BA; <http://statistik.arbeitsamt.de>; eigene Berechnungen

- 1) Aufgrund der neuen Gebietsabgrenzung ab 2003 ist ein Vergleich zu den Vorjahren nur eingeschränkt möglich (Ostdeutschland: Neue Länder und Berlin; Westdeutschland: Alte Länder ohne Berlin)

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit in Mio. Euro für ABM sowie die Zahl der Eintritte für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Jahren 1997 bis 2003. Zweifel an der Wirksamkeit von ABM sowie die Neukonzeption artverwandter Instrumente haben dazu geführt, dass die Zahl der Teilnehmer sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ab 1998 stark rückläufig war. Aufgrund der anhaltend schwierigen Situation des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern sind hier die personellen und materiellen Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik allerdings überproportional höher als in den alten Bundesländern. So traten in Ostdeutschland im Jahr 2003 rund 110 Tsd. Teilnehmer eine ABM an, während die entsprechende Zahl in Westdeutschland bei fast 32 Tsd. lag. Hierbei wurden im Osten 1,3 Mrd. und im Westen 0,4 Mrd. Euro aufgewendet. Mit weiterhin sinkenden Teilnehmerzahlen in den nächsten Jahren ist zu rechnen. So ist der Gesetzgeber im Jahr 2004 von der Wiedereingliederungszielsetzung in den ersten Arbeitsmarkt abgerückt. Ziel von ABM, die mit den Strukturpassungsmaßnahmen verschmolzen werden, ist zukünftig die Erhaltung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit. Sie sollen Arbeitslosen vorübergehend eine Beschäftigung, die in der Regel auf maximal 12 Monate ausgerichtet ist ermöglichen. Die neue Zielsetzung von ABM rechtfertigt die Bundesagentur für Arbeit damit, einen „ehrlichen 2. Arbeitsmarkt“ zu schaffen.³

Zusätzlich zu den oben genannten Kennziffern veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit in ihren Eingliederungsbilanzen seit 1998 die Verbleibsquote und seit 2002 die Eingliederungsquote aufgeschlüsselt nach Teilnehmerstrukturen und kommt damit dem Gesetzauftrag des § 11 SGB III nach.

Die Verbleibsquote ist definiert als die Zahl der Personen, die sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind im Verhältnis zu den

³ Vgl. Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit 004/2004 vom 30.01.04 „Ehrlicher 2. Arbeitsmarkt neu geregelt“.

gesamten Austritten. Ein Vorteil der Verbleibsquoten ist, dass sie regelmäßig, zeitnah (monatlich) sowie regional (nach Agenturbezirken untergliedert) zur Verfügung stehen. Insofern sind die bisherigen Eingliederungsbilanzen im Controlling-System der Bundesagentur für Arbeit unverzichtbar (vgl. Brinkmann 1999, 2000). In ihrer Aussagefähigkeit wird die Verbleibsquote seit langem kritisiert, da sie keine Aussage darüber zulässt, welcher Anteil der Teilnehmer auch tatsächlich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hat.

Im Jahr 2002 hat die Bundesagentur für Arbeit erstmals eine Eingliederungsquote für Abgänger aus Maßnahmen veröffentlicht. In ihrer weiten Definition misst sie die Zahl der Austritte mit nachgewiesener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Austritt, dividiert durch alle recherchierbaren Austritte. Im Jahr 2002 (von Juli 2001 bis Juni 2002) betrug die Eingliederungsquote von ABM 26,4%. In diesen Daten sind allerdings Förderketten enthalten, weshalb die Bundesagentur für Arbeit auch eine Eingliederungsquote im engeren Sinne veröffentlicht. Sie erreichte im Jahr 2002 gerade einmal einen Wert von 10,9%. In diesem Fall wird als Erfolg gewertet, falls der Teilnehmer sechs Monate nach der Maßnahme in einer nicht geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung steht. Nachteil der Eingliederungsquote als Steuerungsinstrument ist, dass sie – hervorgerufen durch das Meldeverfahren zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – auch in Zukunft nur mit einer Verzögerung von ca. 12-18 Monaten und nur einmal jährlich ermittelt werden kann.

Beiden oben genannten Kennziffern sind zwei Schwächen gemein: Sie geben erstens keine Auskunft über den kausalen Wiedereingliederungseffekt. Zweitens lassen sich keine Aussagen über einen längerfristigen Verbleib nach einer Programmteilnahme treffen. Aufschluss hierüber können nur mikroökonomische Evaluationsstudien geben. Im Gegensatz zu den oben genannten Kennziffern wird z.B. bei dem von uns verwendeten Matching-Verfahren zu jedem Teilnehmer eine Kontrollperson gesucht, die dem Teilnehmer in möglichst vielen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften ähnlich ist. Man spricht in diesem Fall auch von einem statistischen Zwilling, dessen Ergebnis als Benchmark dafür dient, wie sich der Teilnehmer ohne Programmteilnahme entwickelt hätte. Der kausale Wiedereingliederungseffekt kann dann als Differenz der Ergebnisse von Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer berechnet werden und gibt Auskunft darüber, welcher Teil der Beschäftigungseffekte (kausal) auf die Maßnahme zurückzuführen ist. Dieses Verfahren berücksichtigt insbesondere die Tatsache, dass ein Teilnehmer auch ohne Maßnahmeteilnahme eine Beschäftigung hätte finden können.

Das zur Ermittlung des kausalen Wiedereingliederungseffektes angewendete und in Abschnitt 4 ausführlicher beschriebene Matching-Verfahren ist ein sehr aufwändiges, ressourcenintensives Instrument, das hohe Anforderungen an die Bereitstellung von Daten stellt. Notwendige Voraussetzung für eine valide Kausalanalyse ist die Verfügbarkeit geeigneter und umfangreicher Individualdaten, die neben Informationen zu den Teilnehmern auch Informationen zu einer Kontrollgruppe enthalten. Hierzu müssen verschiedene bei der Bundesagentur für Arbeit vorgehaltene Datenbestände verknüpft werden – ein Prozess der ebenfalls nicht zeitnah erfolgen kann.

3. Daten und Ergebnisvariable

Mit der Arbeit von Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) stehen nun erstmalig ein Datensatz und gesamtdeutsche Auswertungen zu den Wiedereingliederungserfolgen von ABM zur Verfügung, wenngleich auch nur auf der Basis der Informationen zum Verbleib in Arbeitslosigkeit. Daten zum Übergang in nicht geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen gibt es für mikroökonomische Studien noch immer nicht. Auf diesem Datensatz basiert die vorliegende Analyse. Im Unterschied zu Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) konzentrieren sich die folgenden Auswertungen auf Teilnehmer mit einer Regelförderdauer von 12 Monaten, d.h. auf Teilnehmer, die im Februar 2000 eine Maßnahme begonnen und im Februar 2001 aus einer ABM ausgetreten sind. Damit werden Maßnahmeverlängerungen, vorzeitige Abbrüche bzw. Unterbrechungen von Maßnahmen sowie Locking-in-Effekte explizit aus der Analyse ausgeschlossen.⁴

Für die Analyse stehen somit 1.225 Teilnehmer in West- und 5.500 Teilnehmer in Ostdeutschland zur Verfügung. Zusätzlich zu den Teilnehmern liegt uns eine Kontrollstichprobe von 232.399 Individuen vor, die im Januar 2000 die gesetzlichen Anforderungen für eine Förderung in ABM erfüllt haben.⁵

Tabelle 2: Verteilung der Abgänger im Februar 2001 auf die einzelnen Agenturbezirke

Anzahl Abgänger	Westdeutschland		Anzahl Abgänger	Ostdeutschland	
	Agenturbezirke	Anteil in %		Agenturbezirke	Anteil in %
1-4	60	50,0	1-4	1	2,9
5-9	29	24,2	5-9	0	0
10-50	27	22,5	10-50	8	23,5
51-100	3	2,5	51-100	8	23,5
> 100	1	0,8	> 100	17	50,0
Summe	120	100		34	100

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Abgänger auf die einzelnen Agenturbezirke. Im Februar 2001 hatten zwar 120 westdeutsche Agenturen für Arbeit mindestens einen Austritt aus ABM zu verzeichnen, nur die Hälfte konnte jedoch mehr als 4 Austritte und nur 26% aller Agenturbezirke mehr als 10 Austritte melden. Die geringen Austrittszahlen spiegeln die schon seit Jahren rückläufigen ABM im früheren Bundesgebiet wieder (s. Tabelle 1). ABM werden vorwiegend in den neuen Bundesländern durchgeführt. In Ostdeutschland konnten daher 97% aller 34 Agenturbezirke mehr als 10 Austritte verzeichnen. Um eine Verzerrung durch Agenturbezirke mit zu ge-

4 Ein Locking-in-Effekt entsteht durch die Einbindung des Teilnehmers in die Maßnahme und die dadurch verringerte Suchzeit. Um dieses Phänomen zu berücksichtigen berechnen Hujer/Caliendo/Thomsen (2003) die Effekte der Maßnahmen von Beginn der Maßnahme an.

5 Eine ausführliche Beschreibung des Datensatzes findet sich bei Caliendo/Hujer/Thomsen (2003). Bestrebungen zur Verknüpfung der vorhandenen Daten mit den Informationen aus der Beschäftigtenstatistik haben bereits begonnen.

ringen Austrittszahlen zu vermeiden, beschränken wir die Analyse nachfolgend auf Agenturbezirke mit mindestens zehn Austritten.⁶ Mit Blick auf die unterschiedliche Arbeitsmarktlage werden im Folgenden alle Analysen getrennt für West- und Ostdeutschland durchgeführt.

Die Auswahl der Ergebnisvariablen für die Evaluation von ABM ist von zentraler Bedeutung. Ihre Eignung ist vor allem an Hand der Zielsetzung von ABM bis zum Jahr 2003 zu messen, die Eingliederungsaussichten der Teilnehmer zu verbessern. Zurzeit steht noch keine Ergebnisvariable zur Verfügung, die Aussagen über die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt erlaubt. Analog zu Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) werden daher die Eingliederungseffekte mit Hilfe der verfügbaren Informationen zum Verbleib von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern nach Austritt aus der Maßnahme geschätzt. Dies sind die in Tabelle 3 dargestellten Informationen *arbeitslos gemeldet*, *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet* sowie *nicht arbeitsuchend gemeldet*.

Tabelle 3: Bewertung der Verbleibsinformationen in den Szenarien A und B

Verbleibsinformation	Erklärung	Bewertung	
		Szenario A Obergrenze	Szenario B Untergrenze
<i>Nicht arbeitsuchend gemeldet</i>	Arbeitnehmer in regulärer Beschäftigung, Stiller Reserve oder Rente.	Erfolg	Erfolg
<i>Nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet</i>	Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Arbeitnehmer in befristeter Beschäftigung oder regulär Beschäftigte, die einen anderen Arbeitsplatz suchen		Misserfolg
<i>Arbeitslos gemeldet</i>	Alle beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldeten Personen.	Misserfolg	

Quelle: Caliendo/Hujer/Thomsen (2003), S. 12

Bei Personen, die die Register der Agenturen für Arbeit als *nicht arbeitsuchend gemeldet* einstufen, kann es sich um Arbeitnehmer mit einer regulären Beschäftigung handeln, aber auch um Personen, die keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen mehr haben und sich in die Stille Reserve zurückziehen oder nach der Maßnahme Vorruhestandsregelungen in Anspruch nehmen. *Nicht arbeitslos arbeitsuchend* Gemeldete können Teilnehmer an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sein, die auch während der Maßnahme gehalten sind, nach einer Stelle Ausschau zu halten, oder Arbeitnehmer, die trotz einer (temporären) Beschäftigung „on-the-job“ nach einer neuen Stelle Ausschau halten.

Diese Informationen sind auch Grundlage der in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesenen Verbleibsquoten, bei denen *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldete* und *nicht arbeitsuchend gemeldete* Teilnehmer als Erfolg zusammengefasst werden. Kritisch anzumerken ist vor allem, dass nicht unterschieden werden kann, ob ein *nicht arbeitsuchend gemeldeter* Teilnehmer im Anschluss an die Maßnahme in einer regulären Beschäftigung oder Nichterwerbsperson ist, und ob ein *nicht ar-*

⁶ Kontrollrechnungen mit allen Austritten und mehr als 4 Austritten haben wir durchgeführt, die wesentlichen Ergebnisse wurden hiervon nicht berührt.

beitslos arbeitsuchend gemeldeter Teilnehmer im Anschluss in ein befristetes reguläres oder z.B. in ein subventioniertes Beschäftigungsverhältnis vermittelt wurde. Dies bedeutet, dass auf direktem Wege lediglich die Wahrscheinlichkeit einer anschließenden Arbeitslosigkeit evaluiert werden kann.

Um dem Problem der Abgrenzung zwischen *nicht arbeitsuchend gemeldeten* und *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldeten* Individuen Rechnung zu tragen, folgen wir Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) und verwenden in der Analyse zwei unterschiedliche Szenarien, die sich in der Bewertung des Status *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet* unterscheiden. Tabelle 3, Spalte 3 und 4 fassen die Erfolgsdefinitionen beider Szenarien zusammen.

Szenario A orientiert sich an der Vorgehensweise der Eingliederungsbilanzen und fasst die Zustände *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet* und *nicht arbeitsuchend gemeldet* zu einem Erfolgskriterium zusammen, das mit dem Status *arbeitslos gemeldet* verglichen wird. Dabei wird ein Abgang aus der Arbeitslosigkeit als Erfolg gewertet, auch wenn der Abgang z.B. in eine Folgemaßnahme mündet. Somit kommt es tendenziell zu einer Überschätzung der Effekte der Maßnahmen. Szenario A ist somit als Obergrenze des Maßnahmeerfolgs zu werten. Szenario B wertet die beiden Verbleibsstatus *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet* und *arbeitslos gemeldet* dagegen als Misserfolg und vergleicht diese beiden Zustände mit der Kategorie *nicht arbeitsuchend gemeldet*. Wird ein Teilnehmer oder Nicht-Teilnehmer weiter als Kunde bei der Bundesagentur für Arbeit geführt, so konnte er, wie erwähnt, nicht in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden, das er präferiert oder das eine dauerhafte Beschäftigung bietet, oder er befindet sich in einer weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Dies wird im Szenario B nicht als Wiedereingliederungserfolg gewertet, was eine Unterschätzung des wahren Effekts erwarten lässt, weshalb Szenario B die Untergrenze anzeigt.⁷

Als Ergebnisvariable stehen uns die Verbleibsinformation für Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer sowohl sechs als auch zwölf Monate nach Maßnahmenende zur Verfügung, so dass wir untersuchen können, inwieweit sich der Zusammenhang zwischen Verbleibsquote und Netto-Effekt im Zeitablauf ändert.

4. Kausaler Wiedereingliederungseffekt von ABM

Um den Netto-Effekt der Maßnahmen, der durch den Verbleibsstatus „Arbeitslos“ definiert ist, zu berechnen, nutzen wir das in Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) beschriebene Matching-Verfahren. Die grundlegende Idee des Matching-Ansatzes besteht darin, für alle Teilnehmer aus einer genügend großen Kontrollgruppe diejeni-

⁷ Unsere Erfolgsdefinition B wertet u.a. auch Individuen in Stiller Reserve oder Rente als Erfolg, weshalb es tendenziell zu einer Überschätzung des Eingliederungserfolges kommen kann. Bedingt durch den geringeren Beitrag am Haushaltseinkommen und Kindererziehungspflichten dürfte der Rückzug in die Stille Reserve insbesondere bei weiblichen Erwerbspersonen häufiger zu beobachten sein. Da Szenario B nur Individuen in dem Status nicht arbeitsuchend gemeldet als erfolgreich einstuft, kann vermutet werden, dass die Verbleibsquote B dennoch sehr nahe an der Eingliederungsquote liegt und die Korrelation zwischen beiden Quoten hoch ist.

gen zu finden, die den Teilnehmern in allen arbeitsmarktrelevanten Charakteristika möglichst ähnlich sind. Jedem Teilnehmer wird ein Nicht-Teilnehmer zugeordnet. Der durchschnittliche Maßnahmeneffekt für West- und Ostdeutschland ergibt sich dann als Differenz der Mittelwerte der beschriebenen Erfolgsvariablen zwischen der Teilnehmer- und Nicht-Teilnehmergruppe in beiden Regionen. Ein positiver und signifikanter Netto-Effekt ist ein Hinweis darauf, dass die Teilnehmer an ABM gemessen an dem jeweiligen Evaluationskriterium aus Szenario A bzw. B erfolgreicher waren als die dazugehörige Kontrollgruppe.

Nach Rubin (1977) kann die Zuordnung zur Teilnehmer- bzw. Kontrollgruppe zufällig sein, wenn man für bestimmte Kovariate kontrolliert. Die für die Ermittlung des durchschnittlichen Effektes benötigte identifizierende Annahme bedingter Unabhängigkeit, verlangt dabei, dass das potenzielle Ergebnis unabhängig von der Zuordnung in eine der beiden Gruppen ist. Also muss für alle Variablen kontrolliert werden, die gleichzeitig die Zuordnung zur Teilnehmer- bzw. Nicht-Teilnehmergruppe sowie das potenzielle Ergebnis beeinflussen. Dies vorausgesetzt, kann das Ergebnis der Nicht-Teilnehmer als Proxy-Variable für das nicht-beobachtbare Ergebnis der Teilnehmer verwendet werden. Der Erfolg von Matching-Verfahren und deren empirische Aussagekraft hängen letztlich von zwei Faktoren ab. Zum einen muss ein informativer Datensatz mit einer ausreichenden Zahl von Variablen vorliegen, so dass die Annahme bedingter Unabhängigkeit erfüllt sein kann. Zum anderen muss es aber auch Kontrollindividuen mit ähnlichen Charakteristika wie denen der Teilnehmer geben, damit Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer einen gemeinsamen Stützbereich haben.

Da unser Vektor an erklärenden Variablen sehr umfangreich ist, folgen wir Rosenbaum und Rubin (1983) und kontrollieren nicht für die Kovariaten im Einzelnen, sondern für die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Die Kriterien für die Auswahl der Variablen, die bei dieser Schätzung zu berücksichtigen sind, beruhen dabei auf den institutionellen Anforderungen der Maßnahmen sowie Erkenntnissen der Human-Kapital-Theorie und bereits vorhandener Evaluationsstudien aktiver Arbeitsmarktpolitik. Bei den letztgenannten Studien hat sich als besonders wichtig erwiesen, die Arbeitsmarkthistorie des Individuums in die Schätzung mit einzubeziehen. Da der von uns verwendete Datensatz neben sozio-ökonomischen Merkmalen der Individuen auch Angaben zu deren beruflichen Qualifikation, ihrer Arbeitsmarkthistorie sowie eine Reihe regionaler Kontextvariablen enthält, kann von der Gültigkeit der Annahme bedingter Unabhängigkeit ausgegangen werden. Darüber hinaus steht ein ausreichend großer Pool an Kontrollindividuen zur Verfügung, so dass eine gute Match-Qualität erzielt werden konnte.⁸ Tabelle A.1 im Anhang enthält die Ergebnisse der Probit-Schätzung für die Teilnahmewahrscheinlichkeit in West- und Ostdeutschland.

Die Koeffizienten für Dummy-Variablen sind dabei immer im Verhältnis zur Referenzkategorie zu interpretieren. So nehmen z.B. deutsche Staatsbürger (die Dummy-Variable Staatsangehörigkeit hat den Wert 1) im Vergleich zu ausländischen Mitbürgern eher an ABM teil. Die unterschiedlichen Gegebenheiten in beiden Landesteilen spiegeln sich z.T. in den unterschiedlichen Wirkungen einzelner Variablen

8 Eine ausführliche Beschreibung der Variablen findet sich bei Brinkmann et al. (2002). Auf eine Dokumentation des Matching-Verfahrens wird an dieser Stelle verzichtet, siehe hierzu Caliendo/Hujer/Thomsen (2003).

wider. Während etwa in Ostdeutschland Ledige und Frauen tendenziell eine höhere Partizipationsneigung haben, ergibt sich für diese Gruppen in Westdeutschland eine niedrigere Teilnahmeneigung. Es gibt aber auch Variablen, die in den neuen und den alten Bundesländern in die gleiche Richtung wirken, so befinden sich Individuen mit gesundheitlicher Einschränkung häufiger in ABM als Individuen ohne gesundheitliche Einschränkung. Auch haben Arbeitslose mit einer höheren Ausbildung eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Bemerkenswert ist auch, dass eine vorherige Maßnahmeteilnahme, die Teilnahmewahrscheinlichkeit in einer ABM begünstigt. Hieraus kann gefolgert werden, dass Agenturen für Arbeit Arbeitslose häufig erst dann in eine ABM zuweisen, wenn vorher andere Instrumente erfolglos waren.

Zur Abbildung des regionalen Kontextes werden die in Tabelle A.1 angeführten individuellen Merkmale um regionale Informationen erweitert. Im Unterschied zu Caliendo/Hujer/Thomsen (2003) handelt es sich hierbei nicht nur um die Größe der Agentur, sondern zusätzlich um eine im Jahr 2003 neu gebildete regionale Typisierung. Sie wurde mit Blick auf das im Rahmen der Modernisierung der Arbeitsverwaltung neu entworfene Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit entworfen.⁹ Um Vergleiche auf Agenturbezirksebene zu erleichtern wurden 12 regionale Vergleichstypen gebildet, die zu 5 Strategietypen zusammengefasst werden können. Die Vergleichstypen orientieren sich dabei daran, inwieweit die exogenen Rahmenbedingungen in den einzelnen Agenturbezirken für wichtige Teilziele positive oder hemmende Wirkung haben. Somit steht die individuelle Lage des Arbeitsmarktes im Vordergrund, d.h. Verflechtungen mit anderen Arbeitsämtern wurden nicht berücksichtigt. Mit Blick auf die Teilnahmewahrscheinlichkeiten zeigt sich, dass mit zunehmender Größe des Agenturbezirks die Teilnahmewahrscheinlichkeit zunimmt, während bei den Strategietypen nur zwei Klassen (Typ 1a im Osten und Typ 5b im Westen) eine schwach signifikant höhere Partizipationswahrscheinlichkeit andeuten.

Die Netto-Effekte der ABM unterteilt nach West- und Ostdeutschland sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Dabei berechnen wir die durchschnittlichen Netto-Effekte in beiden Szenarien jeweils 6 und 12 Monate nach Maßnahmenende und weisen neben der in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesenen VBQ(A) auch die unserem Szenario B entsprechende VBQ(B) aus. Damit können wir die Ober- und Untergrenzen der Brutto- und Netto-Effekte sechs und zwölf Monate nach Maßnahmenende beobachten. Die Verbleibsquoten in Westdeutschland liegen in beiden Szenarien über denen in Ostdeutschland, was mit der besseren Arbeitsmarktlage im Westen begründet werden kann. Während im Westen die VBQ(A) von 57% auf 51% 12 Monate nach Austritt aus der Maßnahme sinkt, steigt sie im Osten von 34% auf 42% an, ohne jedoch das Niveau in Westdeutschland zu erreichen. Im eher pessimistischen Szenario B nimmt die VBQ(B) im Westen von 24% auf 32% und im Osten von 16% auf 23% zu. Die dazugehörigen Netto-Effekte sind allerdings allesamt negativ. Einzige Ausnahme ist der kurzfristige Netto-Effekt(A)_{t+6} im Westen, der allerdings nicht signifikant ist. Als Ober- und Untergrenzen für die Netto-Effekte ergibt sich damit in Westdeutschland ein Korridor von 0% bis -28% nach sechs Monaten und -5% bis -19% nach zwölf Monaten, d.h. dass Teilnehmer in

⁹ Demnach ist es Ziel der Bundesagentur für Arbeit (1) einen Beitrag zur sozialen Sicherung zu leisten, (2) zur Verbesserung des Arbeitsmarktausgleichs und der Förderung der Arbeitsmarktordnung beizutragen und (3) sich um Effizienzverbesserung zu bemühen.

Westdeutschland zwölf Monate nach Maßnahmenende im Durchschnitt zwischen 5% und 19% schlechter abschneiden als vergleichbare Nicht-Teilnehmer. In Ostdeutschland sind die Ergebnisse durchgehend mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1% signifikant negativ zwischen -12% und -24% nach sechs Monaten und -3% und -17% nach zwölf Monaten.

Tabelle 4: Verbleibsquoten und Netto-Effekte ^{a)}

Verbleibsquoten	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Mittelwert	Mittelwert
VBQ(A) _{t+6}	56,8%	33,9%
VBQ(A) _{t+12}	50,9%	42,3%
VBQ(B) _{t+6}	23,7%	15,8%
VBQ(B) _{t+12}	32,2%	22,5%
Netto-Effekte		
Netto-Effekt(A) _{t+6}	0,01%	-11,7%***
Netto-Effekt(A) _{t+12}	-4,6%***	-3,4%***
Netto-Effekt(B) _{t+6}	-28,4%***	-24,3%***
Netto-Effekt(B) _{t+12}	-18,8%***	-17,2%***

a) ***, **, * gibt die Signifikanz der Netto-Effekte auf dem 1%-, 5%- 10%-Niveau an.

Zieht man den Abgang aus Arbeitslosigkeit als Erfolgsmaßstab für ABM heran, zeigt sich, dass diese in Deutschland kein Erfolg versprechendes Instrument sind. ABM erhöhen sogar die Wahrscheinlichkeit, dass ein Teilnehmer nach dem Austritt aus einer Maßnahme erneut in Arbeitslosigkeit verweilt. Mit zunehmendem Abstand zur Maßnahme sinkt diese Wahrscheinlichkeit. Diese Beobachtung könnte wie folgt interpretiert werden: Teilnehmer an ABM erwerben nach der Maßnahme erneut Anspruch auf Arbeitslosengeld, der bei einer Regelförderdauer sechs Monate beträgt. Während des Anspruchs sinkt die Suchintensität nach einem neuen Job. Erst mit dem Auslaufen des Anspruchs steigt sie wieder an und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nimmt zu. Alternativ ist es möglich, dass Teilnehmer an ABM auch sechs Monate nach der Maßnahme keine Beschäftigung gefunden haben. Nach dem Erlöschen der Ansprüche erfolgt keine Rückmeldung beim Arbeitsamt. Ein entmutigter Rückzug in die Stille Reserve ist nicht auszuschließen.

5. Gibt es einen Break-Even-Point?

Tabelle 4 hat bereits deutlich gemacht, dass selbst Verbleibsquoten von 50% und mehr kein Garant für positive Netto-Effekte sind. Die monatlich ausgewiesenen regionalen Verbleibsquoten liefern dem Controlling somit zunächst keine Information über den Erfolg der Maßnahmen. In einem zweiten Schritt nutzen wir daher die auf Ebene von Agenturbezirken berechneten Verbleibsquoten und Netto-Effekte, um der Frage nachzugehen, ob und in welchem Zusammenhang diese Variablen stehen. Ein enger Zusammenhang zwischen Verbleibsquoten und Netto-Effekten gibt dem Controlling einen Hinweis darauf, dass bei hohen Verbleibsquoten auch mit „höheren“ oder „besseren“ Netto-Effekten gerechnet werden kann. Die erste für das Controlling nutzbare Information besteht darin, dass regional steigende Verbleibsquoten

einen Rückschluss darauf erlauben, dass auch der Maßnahmeerfolg zugenommen hat. Dies werden wir nachfolgend anhand einer Korrelationsanalyse untersuchen. Die zweite steuerungsrelevante Information für das Controlling ist, ob mit steigenden Verbleibsquoten auch ein positiver Netto-Effekt verbunden sein kann. Hierzu berechnen wir in einem weiteren Schritt mittels univariater Regressionsanalysen einen „break-even-point“, der angibt, wie hoch eine Verbleibsquote mindestens sein muss, damit ABM als erfolgreich einzustufen sind.

Tabelle 5 fasst die Ergebnisse der Korrelations- und Regressionsanalyse zusammen. Wenden wir uns zunächst den Ergebnissen der Korrelationsanalyse (Spalte 2) zu. Betrachtet man die in der Eingliederungsbilanz ausgewiesene $VBQ(A)_{t+6}$ zeigt sich, dass sie mit dem Netto-Effekt(A) $_{t+6}$ in beiden Regionen hoch positiv korreliert ist. Im Westen beträgt der Pearson'sche Korrelationskoeffizient 0,83 und im Osten sogar 0,90. Der Zusammenhang ist auch nach zwölf Monaten noch stabil.

Da zur Zeit in den Eingliederungsbilanzen nur die $VBQ(A)$ ausgewiesen wird, berechnen wir auch deren Korrelation mit dem Netto-Effekt(B) um zu sehen, ob auch hier ggf. Zusammenhänge bestehen. Dies ist von Interesse, weil bei einer entsprechend hohen Korrelation die $VBQ(A)$ auch als Proxy-Variable für die von uns definierte Untergrenze des Effektes dienen könnte. Es zeigt sich allerdings, dass die Korrelation zwischen der $VBQ(A)$ und dem Netto-Effekt(B) geringer ist. Besonders in Ostdeutschland mit einem Korrelationskoeffizienten von nur 0,36 nach 6 und 12 Monaten konnte keine ausreichende Korrelation gefunden werden. Dies war zu erwarten, da beiden Variablen unterschiedliche Erfolgsdefinitionen zugrunde liegen.

Tabelle 5: Korrelations- und Regressionsergebnisse^(a,b,c,d)

Abhängige Var. (1)	r (2)	Konst. (3)	Westdeutschland				R ² (8)
			VBQ(A) $_{t+6}$ (4)	VBQ(A) $_{t+12}$ (5)	VBQ(B) $_{t+6}$ (6)	VBQ(B) $_{t+12}$ (7)	
Netto-Effekt(A) $_{t+6}$	0,83***	-0,536***	0,999***				0,69
Netto-Effekt(A) $_{t+12}$	0,87***	-0,580***		1,052***			0,76
Netto-Effekt(B) $_{t+6}$	0,45**	-0,509***	0,464**				0,17
Netto-Effekt(B) $_{t+12}$	0,64***	-0,552***		0,738***			0,39
Netto-Effekt(B) $_{t+6}$	0,80***	-0,531***			1,194***		0,63
Netto-Effekt(B) $_{t+12}$	0,81***	-0,534***				1,090***	0,65
Abhängige Var. (1)	r (2)	Konst. (3)	Ostdeutschland				R ² (8)
			VBQ(A) $_{t+6}$ (4)	VBQ(A) $_{t+12}$ (5)	VBQ(B) $_{t+6}$ (6)	VBQ(B) $_{t+12}$ (7)	
Netto-Effekt(A) $_{t+6}$	0,90***	-0,484***	1,069***				0,80
Netto-Effekt(A) $_{t+12}$	0,84***	-0,408***		0,912***			0,69
Netto-Effekt(B) $_{t+6}$	0,36**	-0,340***	0,313**				0,10
Netto-Effekt(B) $_{t+12}$	0,36**	-0,313***		0,357**			0,10
Netto-Effekt(B) $_{t+6}$	0,76***	-0,410***			1,028***		0,56
Netto-Effekt(B) $_{t+12}$	0,78***	-0,410***				1,073***	0,60

- (a) Die erste Spalte enthält die jeweilige abhängige Variable.
 (b) Die zweite Spalte enthält den Pearson'schen Korrelationskoeffizienten (r) zwischen erklärender und zu erklärender Variable, also z.B. in der ersten Ergebniszeile ($r=0,83$) den Korrelationskoeffizienten zwischen Netto-Effekt(A) $_{t+6}$ und $VBQ(A)_{t+6}$.
 (c) Die weiteren Spalten (3-7) enthalten die erklärenden Variablen für die Regressionsmodelle sowie als Gütemaß das korrigierte Bestimmtheitsmaß (8).
 (d) ***, **, * gibt die Signifikanz auf dem 1%-, 5%-, 10%-Niveau an.

Um diesem Problem zu begegnen haben wir zusätzlich zu der von der Bundesagentur für Arbeit berechneten VBQ(A) auch eine VBQ(B) ermittelt, der die Erfolgsdefinition unseres Szenarios B zugrunde liegt, und deren Korrelation mit den Netto-Effekten(B) überprüft. In diesem Fall bestätigt sich der positive, zeitstabile Zusammenhang zwischen VBQ(B) und Netto-Effekt(B) mit einem Korrelationskoeffizienten von immerhin $r \geq 0,76$.

Die hohen positiven Korrelationen zwischen den Verbleibsquoten und den Netto-Effekten der einzelnen Agenturen für Arbeit legen es nahe zu untersuchen, ab welcher Verbleibsquote ABM als erfolgreich einzustufen sind. Um diese Frage zu beantworten haben wir Einfachregressionen durchgeführt und die jeweiligen Verbleibsquoten auf die Netto-Effekte regressiert. Die erste Spalte der Tabelle 5 enthält wieder die jeweilige abhängige Variable, Spalte (3) gibt die Konstanten der Regressionen wieder, die Spalten (4) – (7) die Regressionskoeffizienten der erklärenden Variablen und Spalte (8) schließlich das dazugehörige korrigierte Bestimmtheitsmaß. Für die mittelfristige Betrachtung nach zwölf Monaten sind die Ergebnisse zusätzlich in den Abbildungen 1-4 zu finden.

Abbildung 1: Westdeutschland – Regression Netto-Effekt(A)_{t+12} vs. VBQ(A)_{t+12}

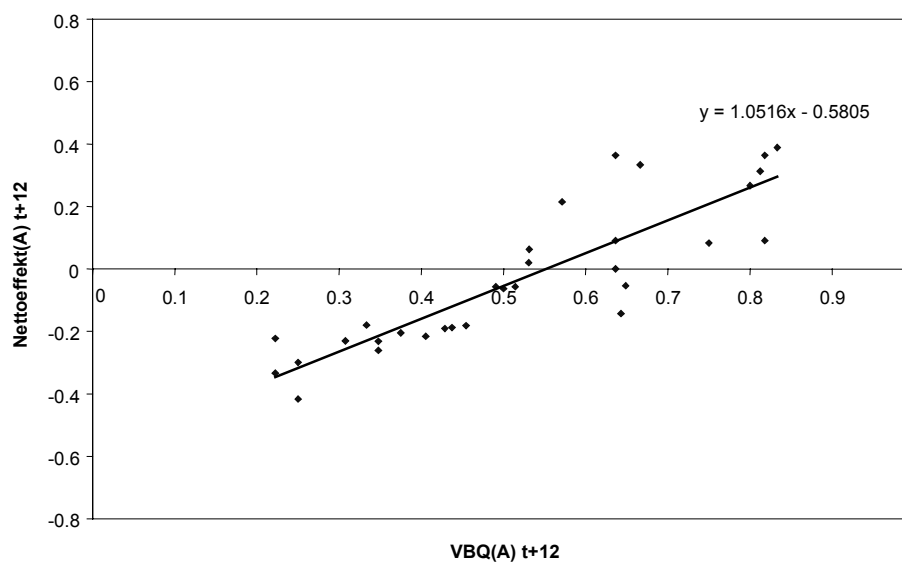


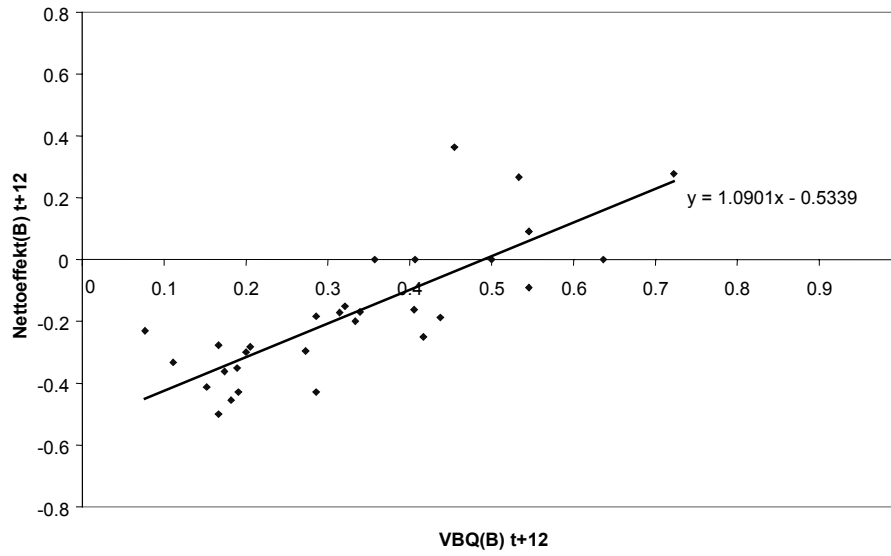
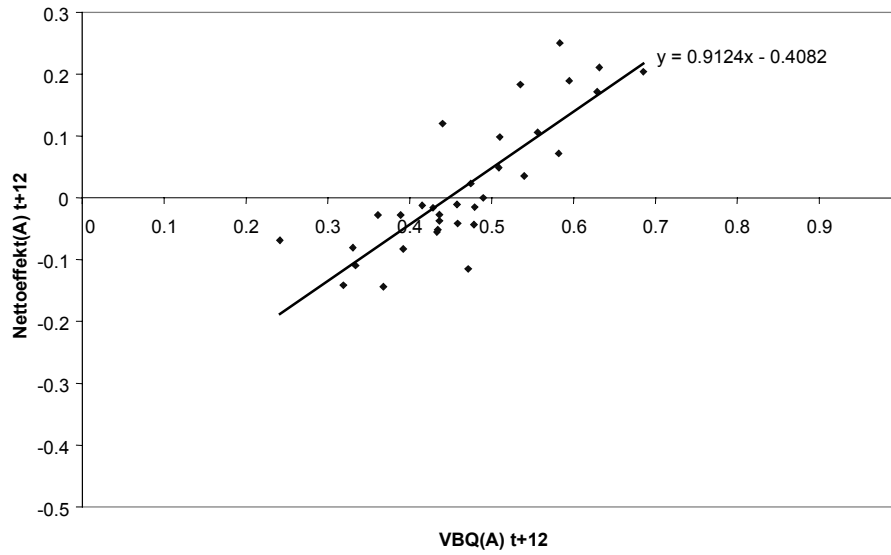
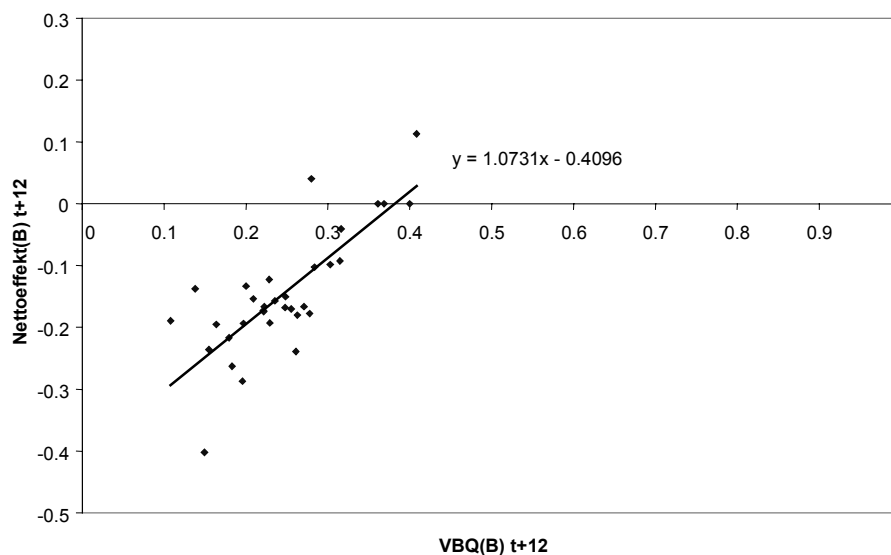
Abbildung 2: Westdeutschland – Regression Netto-Effekt(B)_{t+12} vs. VBQ(B)_{t+12}Abbildung 3: Ostdeutschland – Regression Netto-Effekt(A)_{t+12} vs. VBQ(A)_{t+12}

Abbildung 4: Ostdeutschland – Regression Netto-Effekt(B)_{t+12} vs. VBQ(B)_{t+12}

Als Beispiel für die Interpretation der übrigen Regressionskoeffizienten dient die erste Zeile der Tabelle 5. Der Netto-Effekt(A)_{t+6} wird durch eine Abschnittskonstante von -0,536 und einen Steigungskoeffizienten der VBQ(A)_{t+6} von 0,999 erklärt. Dementsprechend steigt der Netto-Effekt um 0,999 Prozent, wenn die VBQ(A)_{t+6} um ein Prozent zunimmt. Dass der Netto-Effekt beinahe im selben Ausmaß steigt, wie die Verbleibsquote gilt für alle „reinen“ Szenarien (VBQ(A) vs. Netto-Effekt(A) bzw. VBQ(B) vs. Netto-Effekt(B)), denn die Steigungskoeffizienten liegen alle nahe bei Eins. Tabelle 5 bestätigt erneut, dass die VBQ(A) die Netto-Effekte(B) nur unzureichend erklärt. Das Bestimmtheitsmaß in diesen Regressionen liegt in Westdeutschland bei 0,17 (t+6) und 0,39 (t+12), während es in Ostdeutschland in beiden Zeitperioden 0,10 beträgt.

Die Regressionsergebnisse können dazu genutzt werden, um einen theoretischen „break-even-point“ zu simulieren, der angibt, ab welcher Verbleibsquote mit erfolgreichen Maßnahmen zu rechnen ist. Dabei beschränken wir uns auf den mittelfristigen Effekt zwölf Monate nach Maßnahmenende. Tabelle 6 enthält den erwarteten Netto-Effekt und die hierfür notwendige Verbleibsquote. Da bei der Berechnung der Netto-Effekte üblicherweise Irrtumswahrscheinlichkeiten von 5% akzeptabel sind, wählen wir als Referenzgröße einen Netto-Effekt in Höhe von 5%. Erst wenn der Netto-Effekt die Schwelle von 5% erreicht, ist eine Maßnahme im Sinne der vorliegenden Evaluationskriterien Erfolg versprechend und der break-even-point erreicht. Um dieses Niveau zu erreichen, muss eine Agentur für Arbeit in Westdeutschland mindestens eine VBQ(A) von 60% erreichen. Im Osten muss eine Agentur für Arbeit immerhin noch eine VBQ(A) von 50% erzielen. Vergleicht man die „benötigten“ Verbleibsquoten mit den tatsächlich erreichten von 51% im Westen und 42% im Osten wird nochmals deutlich, dass die Maßnahmen gemessen am „Verbleib nicht arbeitslos“ nicht erfolgreich waren. Im Szenario B wird eine

niedrigere VBQ(B) von 54% (West) und 43% (Ost) benötigt, um von erfolgreichen ABM ausgehen zu können. Die niedrigere VBQ(B) ist dabei auf die unterschiedliche Erfolgsdefinition in beiden Szenarien zurückzuführen und kann zunächst nicht mit der VBQ(A) verglichen werden. Wie aus der Tabelle 6, letzte Zeile, zu entnehmen ist, sind die VBQ(B) wesentlich niedriger als die VBQ(A). So liegt z.B. die $VBQ(A)_{t+12}$ in Westdeutschland bei 51% während die $VBQ(B)_{t+12}$ 32% beträgt. Dementsprechend sind auch die benötigten Schwellenwerte niedriger. Da z.Zt. nur die VBQ(A) ausgewiesen wird, wollen wir nun den break-even-point des Szenarios B mit dem Schwellenwert des Szenarios A vergleichbar machen. Da die Regressionsergebnisse zwischen Netto-Effekt(B) und VBQ(A) in Tabelle 4 einen äußerst schlechten Erklärungsgehalt aufweisen, rechnen wir die VBQ(B) mittels einer Einfachregression in die VBQ(A) um.¹⁰ Dies erlaubt uns, eine Aussage darüber zu treffen, welche VBQ(A) benötigt wird um von einem Erfolg in der Definition von Szenario B sprechen zu können. Die Ergebnisse sind in den letzten beiden Spalten der Tabelle 6 zu finden und die relevanten Quoten für einen erwarteten Netto-Effekt von 5% betragen jeweils 77% in West- und Ostdeutschland.

Tabelle 6: Erwarteter Netto-Effekt und benötigte Verbleibsquoten

Erwarteter Netto-Effekt in t+12	Szenario A		Szenario B			
	Benötigte $VBQ(A)_{t+12}$		Benötigte $VBQ(B)_{t+12}$		Benötigte $VBQ(A)_{t+12}$	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
-15%	40,9%	28,3%	35,2%	24,2%	50,7%	43,7%
-10%	45,7%	33,8%	39,8%	28,8%	57,3%	52,1%
-5%	50,4%	39,3%	44,4%	33,5%	63,9%	60,6%
0%	55,2%	44,7%	49,0%	38,2%	70,5%	69,0%
5%	60,0%	50,2%	53,6%	42,8%	77,1%	77,4%
10%	64,7%	55,7%	58,1%	47,5%	83,7%	85,8%
15%	69,5%	61,2%	62,7%	52,1%	90,3%	94,3%
Tatsächliche VBQ	50,9%	42,3%	32,2%	22,5%	50,9%	42,3%

Wie bereits erwähnt stellen die Szenarien A bzw. B die Ober- bzw. Untergrenze der Netto-Effekte dar. Mit der Erfolgsdefinition im Szenario A müssen die VBQ(A) in Westdeutschland mindestens 60% und in Ostdeutschland 50% betragen, um von erfolgreichen Maßnahmen ausgehen zu können. Legt man die strengere Erfolgsdefinition des Szenarios B als Maßstab an, müssen sogar VBQ(A) von über 77% gefordert werden.

¹⁰ Die benötigte VBQ(A) im Szenario B wurde durch eine Einfachregression der Form $VBQ(A)_{t+12} = f(VBQ(B)_{t+12})$ berechnet. Die relevanten Koeffizienten (Standardfehler) betragen 1,43898 (0,06544) im Westen und 1,80759 (0,08341) im Osten.

6. Zusammenfassung

Die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Verbleibsquoten werden seit langem kritisiert. Allerdings ist auch mit der neuerdings berechneten Eingliederungsquote keine Besserung in Sicht, da sie nur mit großer zeitlicher Verzögerung ermittelt werden kann. Ferner enthält die Eingliederungsquote ähnlich wie die Verbleibsquote keine Information über den Netto-Effekt einer Maßnahme. Eine entscheidende Stärke der Verbleibsquote ist demgegenüber, dass sie dem Controlling auch in Zukunft zeitnah zur Verfügung steht und damit zur Steuerung nutzbar ist.

Ziel der Untersuchung war es deshalb zu überprüfen, ob erstens die Verbleibsquote eng mit den Netto-Effekten einer Maßnahme korreliert, um sie als Kennziffer für das Controlling nutzbar zu machen. Zweitens haben wir simuliert, welches Niveau Verbleibsquoten mindestens erreichen müssen, damit eine Maßnahme als erfolgreich gilt. Hierzu wurden in einem ersten Schritt Netto-Effekte und Verbleibsquoten jeweils für zwei Erfolgsszenarien kalkuliert, die sich in der Bewertung des Status *nicht arbeitslos arbeitsuchend gemeldet* unterscheiden. Szenario A fasst diesen Status – analog zur Eingliederungsbilanz der Bundesagentur für Arbeit – als Erfolg auf und ist somit als Obergrenze der Effekte zu interpretieren, während Szenario B diesen Status als Misserfolg wertet und somit die Untergrenze markiert. Mit den Verbleibsquoten A bzw. B steht nunmehr ein Intervall zur Verfügung, in dem die wahre Eingliederungsquote liegen wird. Eine regelmäßige Ermittlung und Veröffentlichung der Verbleibsquote (B) wäre damit für das Controlling der Bundesagentur für Arbeit, für die auf eine kurzfristige Beurteilung von ABM angewiesenen Akteure vor Ort und für die zeitnahe Steuerung dieses Instruments ein unschätzbare Informationsgewinn.

Welche Verbleibsquote näher an den tatsächlichen Eingliederungsquoten liegt, lässt sich erst mit Sicherheit beurteilen, wenn Informationen zum Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorliegen. Da Szenario B nur *nicht arbeitsuchend gemeldete* Individuen als Erfolg wertet, vermuten wir, dass die VBQ(B) der Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung näher steht. In diesem Fall wäre die VBQ(B) eine geeignetere Proxy-Variable für die erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung ermittelbare Eingliederungsquote.

In einem zweiten Schritt haben wir die Netto-Effekte für ABM-Teilnehmer mit einer Regelförderdauer von 12 Monaten ermittelt. Es zeigt sich, dass die Teilnahme an ABM die Wahrscheinlichkeit erhöht, im Anschluss an eine Maßnahme arbeitslos zu sein. Vergleicht man drittens die Netto-Effekte von ABM mit den Verbleibsquoten zeigt sich, dass die Verbleibsquoten zunächst keine eigenständige Erfolgsinterpretation zulassen. In unserem Datensatz sind selbst Verbleibsquoten von über 50% mit negativen Netto-Effekten assoziiert. Allerdings sind die Verbleibsquoten und Netto-Effekte unabhängig von den einzelnen Szenarien und dem Zeithorizont hoch korreliert. Unsere Simulationen kommen zu dem folgenden Resultat: Je nach gewählter Erfolgsdefinition (Ober- und Untergrenze) ist im Westen eine derzeit ausgewiesene VBQ(A) in Höhe von mindestens 60% bzw. 77% notwendig, während im Osten mindestens 50% bzw. 77% benötigt werden, um von erfolgreichen Maßnahmen ausgehen zu können.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu bedenken, dass ausschließlich Ausstritte aus ABM im Februar 2001 in der Analyse berücksichtigt wurden und keine Rückschlüsse auf andere Maßnahmentearten gezogen werden können. Diese Ergebnis-

se sollten auch nicht dazu verleiten, Leistungsvergleiche zwischen Arbeitsämtern anzustellen, da wir nur den Output in Form der Verbleibsinformation berücksichtigen konnten. Input-Faktoren wie etwa die Höhe der eingesetzten Mittel oder die Zahl der Mitarbeiter pro Arbeitssuchenden standen für die Analyse nicht zur Verfügung.

Festzuhalten bleibt jedoch, dass aufgrund der engen Korrelation zum Netto-Effekt, beide Verbleibsquoten als Kennziffer im Rahmen des kurzfristigen Controlling als Proxy-Variablen für den Eingliederungserfolg herangezogen werden können. Mikroökonomische Evaluationen der Maßnahmen können sie jedoch nicht ersetzen, da sie alleine den tatsächlichen Netto-Effekt von Programmen berechnen können.

7. Literatur

- Auer, P./Kruppe (1996): Monitoring of Labour Market Policies in EU Member States. In: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K. (Hg.): International handbook of labour market policy and evaluation. Cheltenham u.a., S. 899-922.
- Brinkmann, C./Caliendo, M./Hujer, R./Jahn, E./Thomsen, S. (2002): Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende – Erste deskriptive Befunde. IAB-Werkstattbericht Nr.18/2002. Nürnberg.
- Brinkmann, C. (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung. IAB Werkstattbericht, Nr. 2/2002. Nürnberg.
- Brinkmann, C. (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, S. 483-499.
- Bundesanstalt für Arbeit (2000): Das Neue Steuerungsmodell der BA – Controlling und Leistungsorientierte Führung. Runderlass 53/2000, mimeo. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (2002): Eingliederungsbilanz (§11 SGB III) – Interregionale Vergleichbarkeit der Ergebnisse/Benchmarking, mimeo. Nürnberg.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. IAB-Werkstattbericht Nr. 2/2003. Nürnberg.
- Hujer, R./Caliendo, M./Thomsen, S. (2003): New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity. IZA Discussion Paper Nr. 750. Bonn.
- Rosenbaum, P.R./Rubin, D.B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: Biometrics, 70, S. 41-50.
- Rubin, D.B. (1977): Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate. In: Journal of Educational Studies, 2, S. 1-26.
- Schmid G./Gangl, M. (2002): Thesen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung, mimeo. Berlin. URL: www.wz-berlin.de/ars/ab/downloads/schmid_2002-2003_handout_erik_dirk.doc.

Tabelle A.1: Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit

Variable	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Koeff.	S.E.	Koeff.	S.E.
Konstante	-3.1569	0.2039	-5.1354	0.1665
Informationen zur Person				
Alter	0.0333	0.0083	0.0895	0.0054
Alter quadriert	-0.0005	0.0001	-0.0010	0.0001
Geschlecht (1=weiblich, 0=männlich)	-0.1125	0.0276	0.1771	0.0155
Verheiratet (1=ja, 0=nein)	-0.1333	0.0296	0.0741	0.0153
Kinderanzahl	0.0460	0.0141	0.0030	0.0080
Staatsangehörigkeit (1=deutsch)	0.1266	0.0381	0.3641	0.0718
Gesundheitliche Einschränkungen				
1=keine gesundheitlichen Einschränkungen	Referenz		Referenz	
2=anerkannte GdB, 80% und mehr	0.6750	0.0916	0.4525	0.0978
3=anerkannte GdB, 50% bis unter 80%	0.5372	0.0631	0.2948	0.0486
4=anerkannte GdB, 30% bis unter 50%, gleichgestellt	0.5640	0.1943	0.2515	0.0834
5=anerkannte GdB, 30% bis unter 50%, nicht gleichgestellt	0.1814	0.0832	0.0339	0.0643
6=übrige gesundheitliche Einschränkungen	0.0478	0.0462	-0.0618	0.0249
Informationen zur Qualifikation				
Berufsausbildung				
0=ohne abgeschl. Berufsausbildung, ohne Hpt.-Abschluss	Referenz		Referenz	
1=ohne abgeschl. Berufsausbildung, mit Hpt.-Abschluss	-0.0244	0.0383	0.0882	0.0329
2=betriebliche Ausbildung	-0.1192	0.0409	0.0491	0.0306
3=Berufsfachschule	-0.1825	0.1106	0.2714	0.0639
4=Fachschule	0.3434	0.0686	0.3422	0.0404
5=Fachhochschule	0.3706	0.0904	0.2826	0.0732
6=Hochschule/Universität	0.3211	0.0674	0.2517	0.0497
Berufsgruppe				
1=Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischereiberufe	0.0613	0.1055	0.4879	0.0840
2=Bergleute, Mineralgewinner	-0.1054	0.2861	0.3011	0.2260
3=Fertigungsberufe	-0.0251	0.0906	0.4603	0.0804
4=Technische Berufe	-0.1839	0.1123	0.4962	0.0852
5=Dienstleistungsberufe	-0.0387	0.0901	0.4518	0.0799
6=Sonstige Arbeitskräfte	Referenz		Referenz	
Stellung im Beruf				
1=Arbeiter(in), nicht Facharbeiter(in)	0.0786	0.0324	-0.0545	0.0185
2=Arbeiter(in), Facharbeiter(in)	-0.0941	0.0516	-0.0610	0.0198
3=Angestellte(r), einfache Tätigkeit	0.0891	0.0432	0.0305	0.0271
4=Angestellte(r), gehobene Tätigkeit	0.2220	0.0587	-0.0582	0.0514
5=Sonstige/(entfällt)	Referenz		Referenz	
Informationen zur Arbeitsmarkthistorie				
Berufserfahrung (1=ja, 0=nein)	0.0775	0.0409	0.0636	0.0233
Dauer der Arbeitslosigkeit (Wochen)	-0.0001	0.0002	-0.0008	0.0001
Dauer letzte Beschäftigung (Monate)	-0.0012	0.0002	-0.0010	0.0001
Zahl Vermittlungsvorschläge	0.0253	0.0016	0.0425	0.0013
Letzter Kontakt zum Arbeitsamt	0.0356	0.0058	-0.0344	0.0035
Rehabilitand (1=ja, 0=nein)	0.0205	0.0645	0.1375	0.0371
Vermittlungshemmnis (1=ja, 0=nein)	-0.2087	0.0513	-0.1585	0.0322

Variable	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Koeff.	S.E.	Koeff.	S.E.
Maßnahme vor Arbeitslosigkeit				
1=keine FuU oder berufsvorb. Maßnahme	Referenz		Referenz	
2=FuU mit Erfolg abgeschlossen, Fortbildung	<i>0.1763</i>	0.0409	<i>0.2615</i>	0.0188
4=FuU mit Erfolg abgeschlossen, Einarbeitung	0.1460	0.1556	<i>0.2970</i>	0.0327
5=berufsvorbereitende Maßnahme	0.2560	0.4263	0.1364	0.2403
6=Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	<i>1.2412</i>	0.0465	<i>0.8349</i>	0.0195
7=Reha-Maßnahme	-0.0054	0.1497	<i>0.2033</i>	0.0939
Regionale Kontextvariablen				
Regionale Vergleichs- und Strategietypen				
Typ 1a Bezirke in Ostd. mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen			<i>0.1773</i>	0.0493
Typ 1b Bezirke in Ostd. + schlechte Arbeitsmarktbedingungen (typ. AÄ Ost)			0.0266	0.0488
Typ 1c Bezirke in Ostd. + hoher Arbeitslosigkeit, z.T. Grenzlage zum Westen			-0.0123	0.0539
Typ 2a Großstädtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit	-0.1432	0.1037	Referenz	
Typ 2b Vorw. großstädtisch geprägte Bezirke mit mäßig hoher Arbeitslosigkeit	0.0627	0.0909		
Typ 3a Mittelstädte und ländliche Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, aber mäßiger Dynamik	0.0465	0.0922		
Typ 3b Ländliche Bezirke mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	0.0814	0.0925		
Typ 3c Vorwiegend ländliche Bezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wenig Dynamik	0.0335	0.0940		
Typ 4 Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	Referenz			
Typ 5a Ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonbedingter Dynamik	-0.0709	0.1040		
Typ 5b Mittelstandsstrukturierte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage	0.1746	0.0941		
Typ 5c Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	-0.0313	0.1203		
Größe des Arbeitsamtsbezirks (abh. Erwerbspersonen)				
1=bis 150	Referenz		Referenz	
2=150-250	0.0614	0.0402	<i>0.0218</i>	0.0192
3=250-350	0.0665	0.0467	<i>0.1489</i>	0.0203
4=350-450	0.1170	0.0614	<i>0.1894</i>	0.0261
5=über 450	<i>0.1672</i>	0.0596		

Kursiv gedruckte Koeffizienten sind signifikant auf einem Niveau von 5%.