

# Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit

Die drei wichtigsten Komponenten der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der Schweiz sind Beschäftigungsprogramme, Zwischenverdienste und Kursmassnahmen. Vermögen diese Massnahmen das Ziel einer Senkung der aggregierten Arbeitslosigkeit zu erreichen? Und wenn ja, in welchem Umfang? Die Studie betritt zur Beantwortung dieser Fragen insofern Neuland, als ein stringenter theoretischer Rahmen verwendet wird, welcher die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes abbildet. Die Resultate zeigen, dass das Ziel einer Reduktion der Arbeitslosenquote durch alle drei Massnahmen erreicht wird. Das gilt jedoch nicht notwendigerweise für das Ziel einer Steigerung der Beschäftigungsquote auf regulären Stellen.



Um die gesamtwirtschaftliche Wirkung von AMM abzuschätzen, wird die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes abgebildet. Auf diese Weise wird sichtbar, dass Weiterbildungskurse im Rahmen der AMM zwar die Arbeitslosigkeit reduzieren, dass hingegen die Anzahl Stellensuchender gegenüber einem System ohne solche Kurse beträchtlich zunimmt.

Bild: Keystone

## Vorgehen und Fragestellung

Die Studie fokussiert auf den Effekt von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Schweiz auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu mikroökonomischen Evaluationsstudien, die Massnahmeneffekte auf Basis eines Vergleichs zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern abschätzen, steht die gesamtwirtschaftliche Perspektive im Vordergrund. Um einer solchen Sicht Rechnung zu tragen, wird die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes in einem theoretischen Search-Matching-Modell<sup>1</sup> abgebildet. Auf

diese Weise können makroökonomische Effekte der Arbeitsmarktpolitik identifiziert werden, die in mikroökonomischen Evaluationsstudien ausgeblendet sind. Eine solche makroökonomische Simulationsstudie («Kalibrierung») existiert bis dato für die Schweiz nicht.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Beantwortung der folgenden beiden Fragen, denen aus wirtschaftspolitischer Sicht zentrale Bedeutung zukommt:

1. Senken die AMM die Arbeitslosigkeit im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne solche Massnahmen?
2. Welche Eigenschaften der AMM sind entscheidend für den erfolgreichen Einsatz solcher Massnahmen?

In einem ersten Schritt wurden die einzelnen AMM in ein makroökonomisches Modell des schweizerischen Arbeitsmarktes integriert. Dieses Modell basiert auf Annahmen über die Wirkungen der AMM auf die Suchanreize für Stellensuchende sowie auf die Anreize von Firmen, offene Stellen auszuschreiben. Die spezifischen Annahmen basieren auf Plausibilitätsüberlegung; sie können aber auch durch



**Prof. Dr. Rafael Lalive d'Epinay**  
Professor für Mikroökonomie, Universität Lausanne



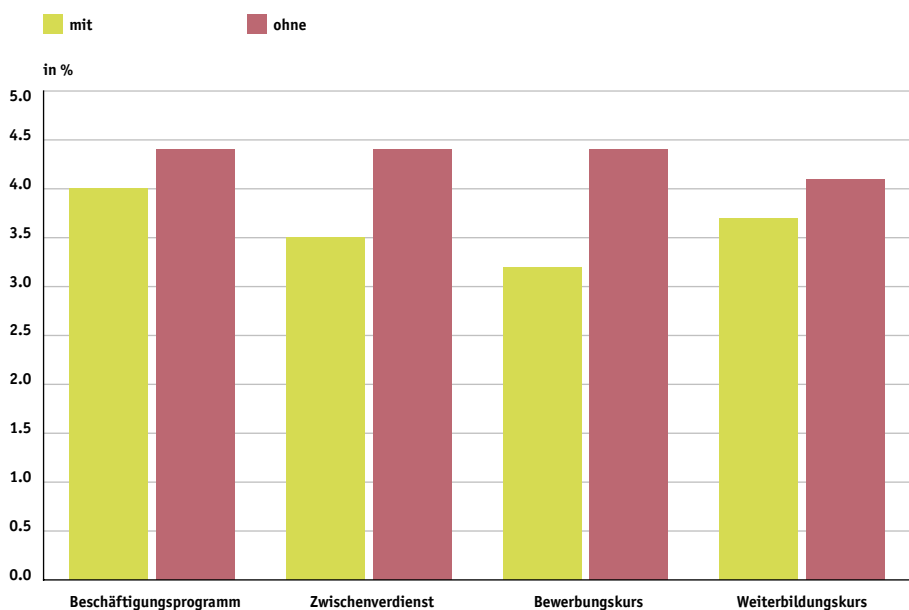
**Tanja Zehnder**  
Lehrstuhl Makroökonomik, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich



**Prof. Dr. Josef Zweimüller**  
Professor am Lehrstuhl Makroökonomik, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich

Grafik 1

**Auswirkungen der AMM auf die Arbeitslosenquote**



Quelle: Lalive D'Epinay, Zehnder, Zweimüller / Die Volkswirtschaft

wurden. Zahlreiche Robustheitstests zeigen, dass sich die Resultate nicht stark ändern, wenn die Annahmen über solche exogenen Parameter variiert werden.

Die einzelnen Modelle werden so kalibriert, dass die folgenden Grössen der Situation in der Schweiz entsprechend abgebildet werden:

- Arbeitslosenquote;
- Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit;
- Zugangsraten in Programme;
- Zugangsrate in Arbeitslosigkeit;
- in mikroökonomischen Evaluationsstudien geschätzte Erfolgsindikatoren für AMM («Treatment-Effekte»).

Ausgehend von dieser Basissimulation wird zum einen die hypothetische Situation untersucht, in der es keine AMM gibt (Frage 1). Zum anderen wird analysiert, wie sich eine veränderte Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen – wie etwa eine verstärkte Zuweisung zu einzelnen Programmen, eine erhöhte Präsenzzeit etc. – auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit auswirkt (Frage 2).

**Wirkungen der einzelnen AMM**

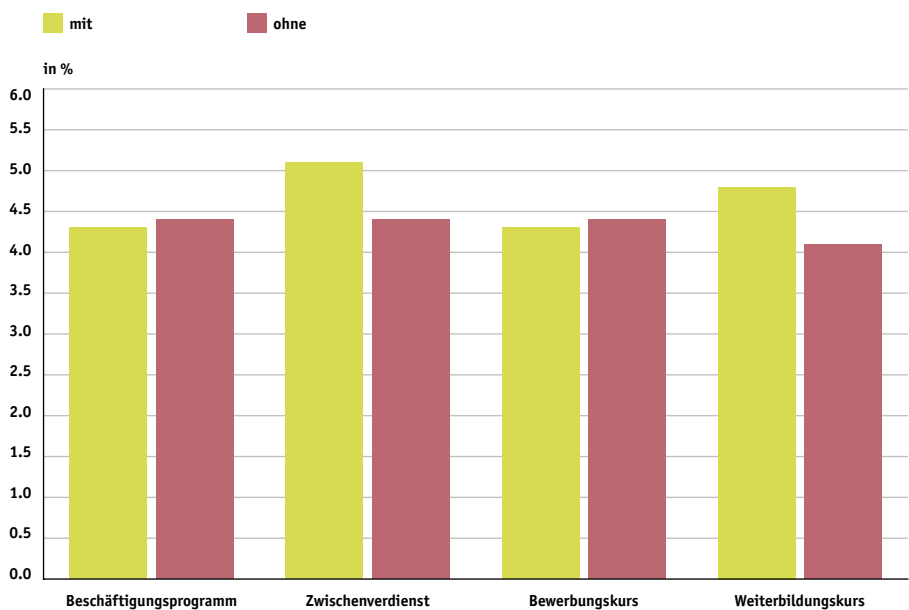
**Beschäftigungsprogramme**

Beschäftigungsprogramme reduzieren sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der Stellensuchenden. Gemäss unserer Basissimulation senken Beschäftigungsprogramme die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte, jene der Stellensuchenden um 0,1 Prozentpunkte. Der Grund ist folgender: Um zu vermeiden, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, suchen Arbeitslose intensiver nach Jobs als in einem System ohne Beschäftigungsprogramme. Selbst wenn der Treatment-Effekt dieser Programme negativ ist (wie das in mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz festgestellt wurde), ergibt sich eine Reduktion der aggregierten Arbeitslosigkeit.

Die Politikparameter für Beschäftigungsprogramme sind die Präsenzzeit in solchen Programmen und die Zuweisungsrate in solche Programme. Wird die Präsenzzeit verdoppelt (von 40% auf 80% eines Vollzeitjobs), so verstärkt sich der oben geschätzte Sucheffekt. Die Arbeitslosenquote würde ebenso wie die Stellensuchendenquote um weitere 0,2 Prozentpunkte sinken. Wird dagegen die Zuweisungsrate verdoppelt (von 2,5% auf 5% pro Quartal), reduziert sich die Arbeitslosenquote um 0,3 Punkte; die Stellensuchendenquote sinkt jedoch kaum. Dies liegt daran, dass die höhere Anzahl von Programmteilnehmenden den aggregierten Abfluss aus Arbeitslosigkeit reduziert, obwohl die Abgangsrate für arbeitslose Nichtteilnehmende ansteigt.

Grafik 2

**Auswirkungen der AMM auf die Stellensuchendenquote**



Quelle: Lalive D'Epinay, Zehnder, Zweimüller / Die Volkswirtschaft

empirische Evidenz für ähnliche Programme aus anderen Ländern gestützt werden. Um die gesamtwirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, werden die zentralen Parameter des Modells so gewählt, dass sie den auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt empirisch beobachteten Grössenordnungen entsprechen. Für Parameter, die nicht direkt beobachtbar sind, werden Werte herangezogen, die auch in vergleichbaren internationalen Studien zugrunde gelegt

1 Vgl. Mortensen, Pissarides (1994).

Beschäftigungsprogramme, wie etwa jenes zur Reinigung nach dem Sechseläuten in Zürich (im Bild), reduzieren sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der Stellensuchenden.



Bild: Keystone

Die Reduktion der Anzahl Stellensuchender und Arbeitsloser durch die Existenz von Beschäftigungsprogrammen wird in der Kalibrierung durch den Droheffekt dieser Massnahme erzeugt. Weil arbeitslose Individuen vermeiden wollen, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, werden sie intensiver nach einer regulären Stelle suchen. Studien über vergleichbare Programme für die USA sowie für Australien zeigen, dass ein solcher Droheffekt quantitativ von Bedeutung ist.

#### Zwischenverdienst

Die Möglichkeit eines Zwischenverdienstes führt zu einer deutlichen Reduktion der Arbeitslosenquote von 4,4% auf 3,5%. Hingegen steigt die Stellensuchendenquote, in der temporär auf Zwischenverdienststellen Beschäftigte enthalten sind, deutlich an auf 5,1%. Der Grund dafür ist eine Verdrängung von regulären Stellen durch Zwischenverdienststellen. Demzufolge würde die aggregierte Beschäftigung (Zwischenverdienst plus reguläre Stellen) zwar um 0,9 Punkte zunehmen, die Anzahl Personen auf regulären (Vollzeit-)Stellen hingegen um 0,7 Punkte sinken.

Die Simulation basiert auf der Annahme, dass die Arbeitszeit bei Stellen, welche durch Zwischenverdienst gefördert werden, auf 40% einer Vollzeitstelle beschränkt ist. Wird dieser Teilzeitfaktor auf 80% erhöht, würde die Arbeitslosenquote wieder deutlich ansteigen (auf 4,3%), die Stellensuchendenquote aber ebenso deutlich sinken (auf 4,5%). Dies liegt daran, dass der Anreiz eines Arbeitslosen, eine solche Stelle anzunehmen, deutlich abnimmt. Zwischenverdiener haben bei gegebenen

Suchanstrengungen zwar bessere Chancen, einen regulären Job zu finden; eine längere Arbeitszeit erhöht aber die Kosten der Jobsuche, was die Attraktivität eines Zwischenverdienstes reduziert. Das bedeutet, dass Firmen für solche Stellen höhere Löhne anbieten müssen, sodass weniger solche Stellen ausgeschrieben werden. Insgesamt wird sich der Anteil Personen auf Zwischenverdienststellen stark reduzieren.

Weitere Simulationen zeigen, dass diese Effekte umso stärker sind, je grosszügiger das Arbeitslosenversicherungssystem ausgestaltet ist. Wäre die Einkommensersatzrate generell 80% und nicht 70%, wie für die meisten Arbeitslosen der Schweiz, würden sich die oben genannten Effekte mehr als verdoppeln. Dieser verstärkende Effekt kommt deshalb zustande, weil die Ersatzquote die Kompensationszahlung für einen Zwischenverdiener determiniert. Für Firmen wird die Ausschreibung von Zwischenverdienststellen bei Personen mit einer hohen Ersatzquote kostengünstiger.

#### Bewerbungskurs

Bewerbungskurse zielen darauf ab, die Stellensuche von arbeitslosen Personen effizienter zu gestalten. Die Einführung von Bewerbungskursen bewirkt eine Reduktion der Stellensuchendenquote von 4,4% auf 4,3% und eine Reduktion der Arbeitslosenquote von 4,4% auf 3,2%. Das bedeutet, dass 26,4% aller Arbeitslosen irgendwann im Laufe ihrer Arbeitslosigkeit an einem Bewerbungskurs teilnehmen.

Verglichen mit einem System ohne Bewerbungskurse sind die Anreize für stellensu-

2 Vgl. Gerfin und Lechner (2000).

chende Personen, sich um eine neue Stelle zu bemühen, nicht eindeutig. Nichtteilnehmer könnten einen Anreiz haben, intensiver nach einer neuen Stelle zu suchen, um nicht an einem Bewerbungskurs teilnehmen zu müssen. Ist ein solcher Kurs allerdings sehr erfolgreich, so haben arbeitslose Personen einen stärkeren Anreiz, sich solchen Kursen zuweisen zu lassen, dafür aber weniger intensiv nach einer neuen Stelle zu suchen. In Simulationen, in welchen die Suchanstrengungen endogen bestimmt werden, dominiert der letztere Effekt. Für den Fall, dass viele stellensuchende Personen in vergleichsweise erfolgreichen Kursen sind, steigt die aggregierte Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (und somit sinkt die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit). Deshalb ist ein Arbeitsmarkt mit Bewerbungskursen durch eine tiefere Stellensuchendenquote gekennzeichnet. Dieser Effekt ist umso stärker, je höher die Einkommensersatzrate, die Zuweisungsrate in Bewerbungskurse sowie die für diese Kurse erforderliche Präsenzzeit ist.

#### Weiterbildungskurs

Der Arbeitsmarkt, der unserer Untersuchung zugrunde liegt, ist durch Qualifikationsverlust bei lang andauernder Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Qualifikation kann im Grundmodell einerseits über Weiterbildung «on-the-job» und andererseits über den Besuch von Weiterbildungskursen gewonnen werden. Unsere Simulationen gehen – in Übereinstimmung mit bisherigen mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz – davon aus, dass die Teilnahme an einem Kurs den Absolventen nicht automatisch rascher zu einem Job verhilft. Dies bedeutet, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Kurses geringer als 100% ist. Die Studie weist daher Resultate für eine Erfolgswahrscheinlichkeit von 50% als auch von 100% aus.

In der Basissimulation mit Weiterbildungskursen beträgt die Arbeitslosenquote 3,7%. Die Quote der kursteilnehmenden Personen (inkl. gegenwärtiger und vormaliger Kursteilnehmer) schlägt allerdings mit 1,1% zu Buche, wodurch sich eine Stellensuchendenquote von 4,8% ergibt. Im Arbeitsmarkt ohne Weiterbildungskurse sind rund 4,1% aller Erwerbspersonen Stellensuchende; davon sind 1,5% qualifiziert und 2,6% unqualifiziert.

Weiterbildungskurse haben den Vorteil, die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotenzials deutlich zu verbessern. Im Arbeitsmarkt ohne Weiterbildungskurse sind 37% aller arbeitssuchenden Personen qualifiziert; im Arbeitsmarkt mit Kursen sind es 46%. Dieser Qualifikationserfolg ist jedoch mit Kosten

verbunden. Neben den Kosten der Bereitstellung solcher Kurse schlägt auch die Zeit, die Personen in diesen Massnahmen verbringen, zu Buche. Die Stellensuchendenquote in der (hypothetischen) Situation ohne Kurse beträgt 4,1%, in derjenigen mit Kursen 4,8%.

Diese Resultate bleiben (qualitativ) unverändert, wenn sich die Erfolgswahrscheinlichkeit von Kursen auf 100% verdoppelt. Die Qualifikationsstruktur verbessert sich leicht; die Arbeitslosenquote geht auf 3,6% und die Stellensuchendenquote auf 4,6% zurück. Insgesamt bleibt die Stellensuchendenquote mit Kursen höher als in der Situation ohne Kurse.

Als eine mögliche Alternative bietet sich die Förderung von Qualifizierungsmassnahmen bei Firmen an. Die Kalibrierung eines Modells, in dem die Qualifikation (oder Requalifikation) von Arbeitern «on-the-job» erhöht wird, zeigt stärkere Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur, da sich vor allem unter den Beschäftigten der Anteil der Unqualifizierten stark reduzieren würde. Zudem würde die Quote der Stellensuchenden geringfügig um 0,1 Prozentpunkte sinken.

#### Fazit

Die Resultate zeigen, dass das Ziel einer Reduktion der Arbeitslosenquote durchwegs erreicht wird, dasjenige einer Steigerung der Beschäftigungsquote auf regulären Stellen hingegen nicht unbedingt. So führt der Zwischenverdienst zu insgesamt deutlich mehr Stellen, verdrängt aber reguläre Stellen zugunsten von subventionierten Zwischenverdienststellen. Weiterbildungskurse verbessern zwar die Qualifikationsstruktur, erhöhen aber auch die Anzahl Stellensuchender. Beschäftigungsprogramme und Bewerbungskurse reduzieren die Stellensuchendenquote.

Generell lässt unsere Simulation den Schluss zu, dass arbeitsmarktliche Massnahmen die Funktionsweise des Arbeitsmarktes stark beeinflussen können. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen müssen dabei nicht notwendigerweise im Einklang mit den mikroökonomisch geschätzten Teilnahmeeffekten stehen, wie das Beispiel von Beschäftigungsprogrammen zeigt. Mikro-Studien weisen für solche Programme eine Verschlechterung der Arbeitsmarktaussichten von Teilnehmenden aus.<sup>3</sup> Berücksichtigt man allerdings, dass solche Programme auch die Suchanreize der Nichtteilnehmenden steigern, ergeben sich gesamtwirtschaftlich positive Beschäftigungseffekte. ■

#### Kasten 1

##### Literatur

- Gerfin, M. und Lechner, M. (2000). Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco).
- Mortensen, D. und Pissarides, C. (1994). Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 61(3), S. 397–415.