

Alois Kovač – Siniša Kušić – Dubravko Radić *

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Kroatien: Beurteilung der Instrumente und Vorschläge ¹

Einleitung

Für die meisten OECD-Länder ist eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit seit den 70er Jahren das zentrale wirtschaftspolitische Thema. Nach weitgehend erfolgreichen Versuchen, diese hohe Arbeitslosigkeit mit Mitteln der Nachfragestimulierung zu beseitigen, kann in den meisten westeuropäischen Ländern in den letzten Jahren eine Umorientierung der Wirtschaftspolitik hin zu strukturellen Eingriffen beobachtet werden. Insbesondere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) spielen dabei eine große Rolle.

Auch die meisten Transformationsländer, die noch stärker an dem Problem einer hohen Arbeitslosigkeit leiden, haben bereits frühzeitig eine breite Palette an Instrumenten der AAMP eingeführt. In einer Studie der OECD aus dem Jahre 1996 werden die Erfahrungen einiger Transformationsländer mit ihnen beschrieben. An dieser Stelle fällt die spärliche Anzahl an Untersuchungen zur Situation in Kroatien auf. Unsere Arbeit versucht, dem Abhilfe zu schaffen.

Genauso wie westeuropäische Länder leiden auch Transformationsländer an dem Problem einer angespannten Haushaltslage und der Notwendigkeit, Ausgaben für Instrumente der AAMP kürzen zu müssen. In westeuropäischen Ländern, insbesondere in Deutschland, kann außerdem eine zunehmende Skepsis bezüglich der Meinung beobachtet werden, daß AAMP ein Allheilmittel bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit darstellt. Die Stimmen mehren sich, die eine Evaluation dieser Programme fordern, um so die knappen Haushaltsmittel möglichst effizient zu verwenden.

Seit geraumer Zeit existieren eine Reihe von statistischen und ökonometrischen Methoden, mit denen solche Evaluationen vorgenommen werden können. Während diese in den USA regelmäßig durchgeführt und der Wissenschaft dazu die benötigten Daten zur Verfügung gestellt werden, ist die Bereitschaft in den meisten europäischen Ländern weitaus geringer. Trotz immer noch vorhandener Vorbehalte wächst jedoch auch in diesen Ländern die Zahl an empirischen

* Alois Kovač, Ref. Jur. am Amtsgericht Gelnhausen;
Siniša Kušić, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Vergleich und Transformation von Wirtschaftssystemen, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M.;
Dubravko Radić, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M.

¹ Die Autoren danken Vesna Peašinović von der kroatischen Anstalt für Beschäftigung für ihre Unterstützung.

Studien, die die Wirksamkeit der verschiedenen Programme untersuchen und zu dem Schluß einer sehr unterschiedlichen Wirksamkeit gelangen.

Noch ernüchternder ist die Situation in den meisten Transformationsländern, insbesondere in Kroatien. Obwohl die benötigten Daten zweifellos bei den staatlichen Behörden vorliegen, die diese Programme durchführen, sind bisher kaum umfassende Analysen durchgeführt worden. Die wenigen existierenden Studien, von denen wir später einige vorstellen werden, können aufgrund der schlechten Datenbasis, auf die sie sich stützen, keine detaillierten Aussagen über die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen treffen.

Mit dieser Arbeit verfolgen wir zwei Ziele. Zum einen wollen wir eine Lücke in der wissenschaftlichen Literatur schließen, indem wir Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Kroatien einem breiteren Leserkreis vorstellen. Zum anderen wollen wir Methoden vorstellen, mit denen die Wirksamkeit dieser Instrumente evaluiert werden kann und die in anderen Ländern bereits erfolgreich eingesetzt wurden.

Die Situation in Kroatien

Wie alle ehemals sozialistischen Staaten, so durchläuft auch Kroatien seit Beginn der Transformation eine wirtschaftliche Rezession. Aufgrund der spezifischen Umstände, wie der Abtrennung von Jugoslawien und der kriegerischen Auseinandersetzungen in der gesamten Region, fiel der wirtschaftliche Einbruch – und somit der negative Einfluß auf Einkommen und Beschäftigung – besonders deutlich aus. Verstärkt wurde die dramatische Situation durch die Politik der alten Regierung, die neben versäumten wirtschaftspolitischen Maßnahmen das Land in die Isolation trieb und dadurch von dringend benötigtem Auslandskapital abschchnitt.

Die fällige Quittung erfolgte zu Beginn dieses Jahres. Am 3. Januar 2000 entschieden die Bürger Kroatiens über ihre Zukunft und wählten die seit 1990 regierende HDZ ab. Nachfolger des im Dezember 1999 verstorbenen Tudman im Präsidentenamt wurde Stipe Mesić, das Amt des Ministerpräsidenten übernahm Ivica Račan. Die Reaktionen aus aller Welt auf dieses Ergebnis klangen durchweg positiv. Die EU kündigte bereits im Vorfeld der Regierungsumbildung eine neue Qualität in den Beziehungen zu Kroatien an, d.h. das Ende der Ära Tudmans hat die Perspektiven für eine schnellere Westintegration deutlich verbessert. Die ersten Schritte in Richtung Neuanfang haben die Bürger Kroatiens somit getan. Inwieweit sich die wirtschaftliche Situation des Landes verbessert, hängt insbesondere von der wirtschaftspolitischen Ausrichtung und der konsequenten Durchsetzung notwendiger Maßnahmen der neuen Regierung ab.

Die wirtschaftliche Lage

Der tiefe Einbruch der kroatischen Wirtschaft vollzog sich im Kriegsjahr 1991.² Das Bruttoinlandsprodukt ging real um 23% zurück, die Industrieproduktion sank sogar um etwa 28% (Tabelle 1). Im Zeitraum zwischen Juli 1991 und Juli 1993 halbierte sich die gesamte Industrieproduktion.³ Damit war in Kroatien ein stärkerer Einbruch zu verzeichnen als in den meisten Transformationsstaaten. Der Zerfall der SFRJ in eine Reihe souveräner Staaten und damit der Verlust des jugoslawischen Binnenmarktes, kriegsbedingte Zerstörungen und die zeitweilige Okkupation von etwa 30% des Territoriums haben die kroatische Wirtschaft schwer getroffen. Obwohl bereits seit Ende der achtziger Jahre der Auflösungsprozeß der Föderation zu beobachten war, haben insbesondere die Ereignisse in den Jahren 1990/91 eine Eigendynamik entwickelt und dazu geführt, daß die kroatische Wirtschaft relativ unvorbereitet in den Auflösungsprozeß eingetreten ist.

Der schlagartige Verlust des Binnenmarktes hat sich negativ auf den Import von Rohstoffen ausgewirkt, eine Vielzahl von Unternehmen mußten ihre Produktion aufgrund der Material- und Energieengpässe drosseln oder ganz einstellen. Von allen Branchen war die Metallindustrie davon am stärksten betroffen.⁴

Tabelle 1: Leistungsdaten der kroatischen Wirtschaft (in % zum Vorjahr)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BIP	-23	-25	-8	5,9	6,8	6,0	6,5	3,0	-0,3
Industrie	-28,5	-14,6	-5,9	-2,7	0,3	3,1	6,8	5,7	-1,4

Quelle: *Focus on Transition*, 1/1999, S. 66; Clement u.a. (wie Anm. 8)

Die wirtschaftliche Erholung setzte Mitte der 90er Jahre ein. Das BIP wuchs 1994 mit 5,9% erstmals seit Ausrufung der staatlichen Unabhängigkeit an.⁵ Die Industrieproduktion wies seit 1996 positive Zuwachsraten auf und konnte mit einem Wachstum von 6,8% im Jahr 1997 wesentlich zum Wachstum der kroatischen Gesamtwirtschaft beitragen.⁶ Nach mehreren Jahren des Wachstums um 6% fiel das Wachstum des BIP im Jahre 1998 mit etwa 3% deutlich geringer aus. Die Gründe dafür können u.a. in der abgeschwächten Konjunktur innerhalb der Europäischen Union, in den Auswirkungen der Finanzkrise der *emerging markets*

² Die schwierige ökonomische Situation zu dieser Zeit wird anhand folgender Zahlen deutlich: Etwa 1880 Unternehmen mit 372 000 Beschäftigten haben das Geschäftsjahr 1991 mit Verlusten abgeschlossen. Vgl. *Banka*, (1998) 6.

³ Vgl. Reuter, Jens: Wirtschaftliche und soziale Probleme Kroatiens. In: *Südosteuropa*, 41 (1992) 3-4, S. 476.

⁴ Vgl. Büschenfeld, Herbert: Die Nachfolgestaaten Jugoslawiens. In: *Geographische Rundschau*, 46 (1994) 3, S. 151.

⁵ Vgl. *VWD-Osteuropa*, 26.05.1995.

⁶ Vgl. *Länderanalysen der Frankfurter Allgemeine Zeitung, Slowenien/Kroatien*. März 1998, S. 15.

und in einer restriktiveren Politik der kroatischen Regierung als Reaktion auf das zunehmende Zahlungsbilanzdefizit gesehen werden.⁷ Des weiteren dürfte die seit Anfang 1998 schwelende Bankenkrise eine Rolle für den Rückgang der Wachstumsrate gespielt haben. Das Einfrieren der Einlagen insolventer Banken in der zweiten Jahreshälfte 1998, der zunehmende Fluß liquider Mittel in spekulative Devisenkäufe sowie die unzureichende Umstrukturierung staatlicher wie privater Unternehmen verstärkten die Wirkung der restriktiven Wirtschaftspolitik, so daß sich der rezessive Trend auch 1999 mit einer Veränderung des BIP von -0,3% gegenüber dem Vorjahr fortsetzte. Für das laufende Jahr wird ein Wirtschaftswachstum von 2-3% des BIP prognostiziert. Es stützt sich auf steigende Exporte und Tourismuseinnahmen sowie eine zunehmende Inlandsnachfrage.⁸

Politik und Wirtschaft

Während die alte Regierung auf dem Gebiet der makroökonomischen Stabilisierung seit Ende 1993 relativ erfolgreich war, hat sie auf der mikroökonomischen Ebene, insbesondere bei der Privatisierung und Modernisierung des ehemals gesellschaftlichen Unternehmenssektors, größtenteils versagt. Zum einen hat sie es versäumt, eine langfristige Strategie zu entwickeln, um Unternehmen aus überholten Industriezweigen konsequent stillzulegen und gleichzeitig frei werdende Ressourcen und Arbeitskräfte in zukunftsträchtige Branchen zu leiten. Statt dessen wurde die notwendige Restrukturierung großer Staatsunternehmen hinausgeschoben, mit der Folge, daß die Konkurrenzfähigkeit der kroatischer Exportwirtschaft kontinuierlich sinkt. Zum anderen wurde die Privatisierung der 90er Jahre durch eine inkonsequente stop-and-go Politik vor dem Hintergrund politischer Machtkämpfe durchgeführt. Die Ergebnisse der Eigentums- und Managementumwandlung sind dementsprechend bescheiden. Der Staatssektor ist mit etwa 45-50% am BIP weiterhin groß, die gewählten Privatisierungsverfahren führten zu einer Eigentümerstruktur im Unternehmenssektor, die vorwiegend von *Insidern* – Management und Belegschaften – dominiert wird und somit wenig Anreize für ein Engagement strategischer Investoren bietet.⁹ Zusätzlich fehlt der Zufluß an ausländischen Kapital und Know-how, um neue Absatzmärkte in Westeuropa zu schaffen.¹⁰

Im Gegensatz zu erfolgreichen Transformationsstaaten wie Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik, die den größten Teil der gesamten Auslandsinvestitionen auf sich verbuchen können, machten die ausländischen Investoren bislang einen großen Bogen um Kroatien. Hier spielten sicherlich die kriegerischen Auseinandersetzungen in Kroatien und der gesamten Region eine große Rolle. Allerdings kann der Krieg nicht alleine für die negative Bilanz verantwortlich

⁷ Vgl. Škreb, Marko: Recent Economic and Monetary Developments in Croatia. In: *Focus on Transition*, (1999) 1, S. 101.

⁸ Vgl. Clement, Hermann u.a.: *Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern 1999/2000*. Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 225, April 2000, S. 57.

⁹ Vgl. F.A.Z.-Institut (Hg.): *Mittel und Osteuropa Perspektiven. Jahrbuch 1999/2000*. Frankfurt 1999, S. 106.

¹⁰ Vgl. *Večernji list*, 15.07.1998.

gemacht werden. Einen großen Einfluß auf den geringen Zufluß an frischem Kapital hatte die wenig transparente Praxis der Privatisierung, die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft sowie die Widerstände seitens der Administration gegenüber potentiellen Investoren.¹¹

Einkommen und Beschäftigung

Die ökonomische Situation Kroatiens zu Beginn der Transformation kann am deutlichsten an der Entwicklung der Einkommen dargestellt werden. Im Juni 1991 lagen die Löhne in Kroatien durchschnittlich bei 800 DM.¹² Bereits ein Jahr später, im März 1992, lagen sie im Durchschnitt nur noch bei 160 DM und sind Mitte 1993 auf 120 DM gesunken.¹³ Mit diesem drastischen Rückgang zwischen den Jahren 1991 und 1993 sind die Reallöhne stärker zurückgegangen als das Sozialprodukt. Ein Großteil der Bevölkerung lebte zu dieser Zeit von den Ersparnissen und von Transferleistungen der Verwandten aus dem westlichen Ausland. Ende 1993 war eine Trendwende bei der Lohnentwicklung festzustellen.

Die Löhne stiegen 1994 erstmals wieder an und nahmen im Vergleich zu den übrigen osteuropäischen Staaten eine mittlere Position ein.¹⁴ Diese Entwicklung hat sich weiter fortgesetzt. Von etwa 500 DM im Jahr 1995 sind die Löhne bis 1998 auf etwa 750 DM gestiegen, sie lagen damit jedoch immer noch unter dem Vorkriegsniveau.¹⁵ Auch 1999 sind die Löhne trotz der wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung weiter angestiegen. Real nahmen die Nettolöhne um 10,3% zu. Vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen hat insbesondere die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor mit einem Reallohnanstieg von 21,1% dazu beigetragen. Aber auch im verarbeitenden Gewerbe lag die Zunahme der realen Nettolöhne mit 5,6% über dem Produktivitätswachstum von 3,1%.¹⁶

Die bereits in den achtziger Jahren angespannte Arbeitsmarktlage in Kroatien wurde durch den Zerfall Jugoslawiens und den nachfolgenden Krieg weiter verschärft. Der Einbruch der Wirtschaftsaktivität führte seit 1990 zu einer enormen Zunahme der Arbeitslosigkeit. Waren noch 1991 rund 150.000 Arbeitslose gemeldet, so stieg die Zahl der Arbeitslosen im September 1992 auf 262.143, was bei einer Zahl von 1,46 Mio. Erwerbspersonen einer Arbeitslosenquote von ca. 18% entsprach.¹⁷ Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen war noch höher. Eine

¹¹ Vgl. Kušić, Siniša: Privatisierung in Kroatien: Auslandskapital als Hoffnungsträger. In: *Südosteuropa*, 45 (1996) 8, S. 608-614.

¹² Vgl. Oschlies, Wolf: *Ex-Jugoslawien '95. Politisch-ökonomische Porträts der sechs Nachfolgestaaten*. Berichte des BIOst 54-1995, Köln 1995, S. 18.

¹³ Derart niedrige Löhne gab es in Kroatien zuletzt in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. In der Periode zwischen 1945 und 1955 lagen die Realeinkommen in Kroatien umgerechnet zwischen 60 und 100 DM. Vgl. Lovrić, Jelena: Komu je Hrvatska mačeha [Wessen Stiefmutter ist Kroatien]? In: *Danas*, 17.03.1992, S. 7-10.

¹⁴ Vgl. *Länderanalysen der Frankfurter Allgemeine Zeitung, Slowenien/Kroatien*. August 1995, S. 17.

¹⁵ Vgl. *Večernji list*, 14.01.1998, S. 14.

¹⁶ Vgl. Clement u.a. (Anm. 8), S. 58.

¹⁷ Vgl. *Länderanalysen der Frankfurter Allgemeine Zeitung, Slowenien/Kroatien*. März 1993, S. 10.

geringe Arbeitslosenunterstützung und restriktive Auszahlungskriterien hielten insbesondere Mitte der 90er Jahre viele vom Gang zum Arbeitsamt ab.¹⁸ Im weiteren Verlauf blieb die Zahl der Arbeitslosen trotz einer Zunahme der Beschäftigung im privaten Sektor seit 1995 weiterhin hoch. Grund ist der Arbeitsplatzabbau im öffentlichen Sektor. Zusätzlich verschärft wurde die Arbeitsmarktsituation durch den Zustrom an männlichen Arbeitskräften, die nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen aus der Armee entlassen wurden. Der parallel einsetzende Wachstumseinbruch seit 1998 ließ die Arbeitslosenquote Mitte 1999 auf etwa 19,5% ansteigen.¹⁹ Zum Jahreswechsel hat die Zahl registrierter Arbeitsloser die 300.000-Marke überschritten und beträgt nunmehr etwa 345.000. Die Arbeitslosenrate ist damit auf etwa 20,8% angestiegen.

Viele staatliche Unternehmen in Kroatien stehen schon jahrelang vor wirtschaftlichen Problemen. Diese äußern sich insbesondere in mangelnder Liquidität, blockierten Geschäftskonten und oftmals unrentablen und überschüssigen Arbeitsplätzen. Die neue Regierung hat beschlossen, die bisherige Praxis der verdeckten Subventionierung einzustellen, die "weiche Budgetschränke" zu erhärten und so die längst fälligen Restrukturierungsmaßnahmen einzuleiten. Dies bedeutet jedoch nichts anderes als den Konkurs dieser Unternehmen, in denen ein Großteil der kroatischen Arbeitnehmer beschäftigt sind. Um die anstehenden sozialen Spannungen zu entschärfen, muß die Regierung alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen. Welche dies im Einzelnen sind, stellen wir im Anschluß vor.

Arbeitsmarktpolitik in Kroatien

Gegenüber normalen Gütermärkten, bei denen man annimmt, daß Regulation, verglichen mit dem freien Wechselspiel von Angebot und Nachfrage, i.d.R. zu einem ineffizienten Ergebnis führt, weisen *Arbeitsmärkte* eine Reihe von Unvollkommenheiten auf, die einen Eingriff seitens des Staates rechtfertigen und notwendig machen: Es gibt nicht den *einen* Arbeitsmarkt. Vielmehr zerfällt dieser in eine Vielzahl von heterogenen fachlich-beruflich differenzierten Elementararbeitsmärkten. Außerdem sind diese keine Punktmärkte, sondern in nationale und regionale Märkte untergliedert. Diese Unvollkommenheiten bewirken eine mangelnde Transparenz, die zusammen mit der geringeren Marktmacht der Arbeitnehmer zu einer Situation führt, in der man nicht davon ausgehen kann, daß das freie Wechselspiel von Angebot und Nachfrage eine Überwindung von strukturellen Ungleichgewichten bewirkt.

In diesem Zusammenhang können alle Maßnahmen, die dem Ziel dienen, diese Unvollkommenheiten zu beseitigen und den Arbeitsmarkt derart zu beeinflussen, daß allen Arbeitswilligen eine adäquate Beschäftigung gesichert wird, die

¹⁸ Vgl. Reuter, Jens: Die wirtschaftliche Lage in Slowenien und Kroatien. In: *Südosteuropa*, 44 (1995) 8, S. 457. In den Jahren 1993/94 lag das Arbeitslosengeld zwischen 270 und 810 Kuna im Monat – das entsprach etwa 75 bis 220 DM – und wurde abhängig von den geleisteten Arbeitsjahren maximal 18 Monate ausgezahlt.

¹⁹ Vgl. F.A.Z.-Institut (Hg.), (Anm. 9).

im Hinblick auf Einkommen und Arbeitszeit bestimmte soziale Anspruchsniveaus erfüllt, als Teile einer *Arbeitsmarktpolitik* angesehen werden.²⁰ Wir wollen dabei im folgenden eine Unterscheidung in Instrumente der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik treffen.

Mit Instrumenten der *aktiven* Arbeitsmarktpolitik (*AAMP*) sollen all diejenigen Maßnahmen bezeichnet werden, die auf die Behebung von strukturellen Problemen des Arbeitsmarktes abzielen und so die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen steigern bzw. verhindern sollen, daß es überhaupt zu Arbeitslosigkeit kommt. Unter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen daher z.B. die staatliche Arbeitsvermittlung, Arbeits- und Berufsberatung, aber auch Bereiche wie Ausbildungs- und Mobilitätsförderung, Arbeitsplatzerhaltungs- und Arbeitsplatzbeschaffungspolitik und die problemgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik.

Unter *passive* Instrumente der Arbeitsmarktpolitik werden alle Maßnahmen subsumiert, die eine Überbrückung von durch Arbeitslosigkeit bedingten Einkommensausfällen bewirken sollen, wie z.B. Arbeitslosengeld und -hilfe. Diese Maßnahmen sind in ihrer Höhe und ihrem Inhalt gesetzlich festgelegt, so daß nur Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurzfristig eingesetzt werden können, um flexibel auf strukturelle Ungleichgewichte des Arbeitsmarktes reagieren zu können. Sie bilden auch den Schwerpunkt unserer Ausführungen.

Restrukturierung des Arbeitsmarktes in Kroatien

Die kroatische Regierung rief 1998 ein Projekt unter dem Namen "*Stimulierungsmechanismen der Restrukturierung des Arbeitsmarktes in Kroatien*" ins Leben. Die Bearbeitungsgruppe dieses Projekts arbeitete besondere operative Programme für eine nationale Beschäftigungspolitik aus.²¹ Nach einer Analyse der drei Hauptursachen der kroatischen Arbeitslosigkeit – der vorgefundene Rezessionszustand durch die sozialistische Planwirtschaft, die Transition und der Krieg in Kroatien – schlug die Gruppe verschiedene Maßnahmen zur Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit vor.

Wir wollen insbesondere ihre Vorschläge für die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hervorheben. Diese zielten auf die Anhebung des Informationsgrades unter den Arbeitlosen und die Einrichtung von Ausbildungsprogrammen für Arbeitlose und Arbeitnehmer, denen in ihren Unternehmen die Wegrationalisierung droht. Weiterhin sollten bestimmte Gruppen von Arbeitlosen, vorzugsweise Jugendliche, die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind, besonders gefördert werden. Für Langzeitarbeitslose sowie für solche mit niedriger Qualifikation sollten öffentliche Arbeitsmaßnahmen auf lokaler Ebene ins Leben gerufen werden. Die Gruppe wertete es als unabdingbar, daß die Zusammenarbeit

²⁰ Vgl. dazu auch Franz, Wolfgang: *Arbeitsmarktökonomik*. 4. überarb. Aufl., Berlin u.a. 1999; Frerich, Johannes: *Sozialpolitik*. München u.a. 1996; oder Lampert, Heinz: *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 4. überarb. Aufl., Berlin u.a. 1996.

²¹ Crnković-Požaić, Sanja; Vlado Puljiz u.a.: Nacionalna politika zapošljavanja [Nationale Beschäftigungspolitik]. In: *Narodne Novine*, (2000) 26, 03.03.2000.

der Anstalt für Beschäftigung mit den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in dieser Frage gefördert werden muß. Bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte zudem den regionalen Besonderheiten des Landes Rechnung getragen werden. Wir werden im Laufe der folgenden Ausführungen sehen, inwieweit diese Vorschläge bei der anschließenden Implementierung berücksichtigt wurden.

Nationale Beschäftigungspolitik in Kroatien

Am 27. Februar 1998 nahm das kroatische Parlament die "Nationale Beschäftigungspolitik" an, wodurch es die Regierung verpflichtete, ein Programm zur Stimulierung neuer Beschäftigung in Unternehmen und Handwerksbetrieben zu erstellen und durchzuführen. Die kroatische Anstalt für Beschäftigung hat hierfür *fünf neue Programme* entwickelt,²² deren Ziel es ist, auf den Arbeitsmarkt aus verschiedenen Richtungen einzuwirken im Hinblick auf eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Eröffnung von neuen und zukunftsträchtigen Arbeitsplätzen, Hilfe bei der Restrukturierung der Wirtschaft und die Verringerung des strukturellen Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskraft. Neben dem Programm der aktiven Arbeitsmarktpolitik, entstand das Programm zur Stimulierung der Beschäftigung durch staatliche Kreditvergabe, insbesondere des Kleinunternehmertums und des Mittelstandes und das Programm zur Förderung der Selbständigkeit. Hiervon sollten Personen profitieren, die Voraussetzungen und besondere Fähigkeiten zur Eröffnung eines eigenen Betriebs, zum Betreiben einer freiberuflichen Tätigkeit oder eines Handwerks aufweisen. Weiter entstand das Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen durch staatliche Kreditvergabe mit dem Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze, bei einer Rückzahlung bis zu 7 Jahren und einem sehr günstigen Zinssatz. Auch entstand ein Programm öffentlicher gemeinnütziger Arbeit. Kroatien eignete sich vor allem deshalb für ein solches Programm, da es durch den Krieg großen Bedarf an Instandsetzungen und Renovierungen und auf der anderen Seite eine hohe Arbeitslosigkeit gab. Abschließend wurde ein Programm zur Lösung der drohenden Wegrationalisierung von Arbeitnehmern entwickelt, das eine Weiterbeschäftigung dieser Problemgruppe fördern sollte. Im folgenden werden wir näher auf das Programm der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingehen.

Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Kroatien

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Kroatien findet im Gesetz über die Beschäftigung²³ ihre materiell-rechtliche Grundlage. Im Abschnitt V, Artikel 48 – 51, wird die aktive Politik geregelt. Die Kompetenz der kroatischen Anstalt für Beschäftigung für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik findet sich in Art. 61 des-

²² Hrvatski zavod za zapošljavanje [Kroatische Anstalt für Beschäftigung] (Hg.): *Provedba i rezultati programa poticajnih mjera zapošljavanja* [Durchführung und Ergebnisse des Programms zur Stimulierung der Beschäftigung]. Zagreb 1999, S. 1.

²³ Zakon o zapošljavanju [Gesetz über die Beschäftigung]. In: *Narodne Novine*, (1996) 56, 05.07.1996.

selben Gesetzes, wonach die Anstalt einen langfristigen Plan über die Feststellung der Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik für einen Zeitraum von wenigstens drei Jahren erstellt, der von der Regierung angenommen wird. Der Plan soll mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik und dem Stand auf dem Arbeitsmarkt in Einklang stehen.

Nach Art. 49 des Gesetzes über die Beschäftigung soll die *aktive Arbeitsmarktpolitik* insbesondere umfassen: Programme für Ausbildungstätigkeiten, Programme zur Eröffnung neuer Arbeitsplätze, Programme zur Angleichung von Arbeitsplätzen an die Bedürfnisse verschiedener Gruppen von Arbeitslosen, einzelne Programme der Selbständigkeit von Arbeitslosen, Schulungsprogramme von Angestellten in Handelsgesellschaften, Programme zur Anfertigung von Studien und Untersuchungen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt, humanitäre, ökologische und andere Programme, Sanierungsprogramme für Handelsgesellschaften und andere Rechtspersonen, Programme zur Beschäftigung von besonderen Gruppen von Arbeitslosen, wie z.B. älteren Personen, Invaliden etc., und Programme der räumlichen und beruflichen Flexibilität. Die notwendigen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik werden gemäß Art. 50 von der kroatischen Anstalt für Beschäftigung festgestellt, ebenso soll diese die erforderlichen finanziellen Mittel und die Priorität der einzelnen Maßnahmen bestimmen.

Die nachfolgenden Ausführungen dieses Kapitels versuchen, eine Einordnung dieser Maßnahmen in das von der OECD (1993) vorgeschlagene Klassifikationsschemas für aktive Arbeitsmarktprogramme vorzunehmen. Die Nutzung dieses allgemeinen *Klassifikationsschemas der OECD* hat sich als nützlich erwiesen für den Vergleich verschiedener nationaler Studien. Auch wir werden im folgenden Studien vorstellen, die auf dieses Klassifikationsschema zurückgreifen. Die OECD schlägt die nachstehende Klassifikation vor (Tabelle 2).

Tabelle 2: OECD Klassifikationsschema

1. Öffentliche Beschäftigungseinrichtungen und Verwaltung

(Public Employment Services and Administration):

Maßnahmen, die der Suche nach einem adäquaten Arbeitsplatz dienen (z.B. Kosten der staatlichen Arbeitsvermittlung, Bewerbungskurse, etc.), Maßnahmen, die die Mobilität erhöhen sollen, alle Verwaltungskosten von staatlichen Einrichtungen, die mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen beauftragt sind.

2. Ausbildungsmaßnahmen *(Labour Market Training):*

Ausbildungsmaßnahmen, die nicht speziell auf Problemgruppen zielen und dabei Kosten der Ausbildungsmaßnahmen sowie Zuschüsse an die Teilnehmer dieser Maßnahmen umfassen und ferner in Maßnahmen für Arbeitslose bzw. solche, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind und Maßnahmen für Beschäftigte gegliedert werden können.

3. Jugendmaßnahmen (*Youth Measures*):

Maßnahmen, die speziell auf Jugendliche zielen, die vor dem ersten Schritt in das Berufsleben stehen und dabei in Maßnahmen für speziell benachteiligte Jugendliche und solche, die allen, speziell in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen, offenstehen, gegliedert werden können.

4. Subventionierung von Beschäftigung (*Subsidized Employment*):

Maßnahmen, die die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen erhöhen sollen und dabei unterschieden werden können in Lohn- und Gehaltskostenzuschüsse bei bereits bestehenden Arbeitsverhältnissen, Gewährung von Hilfen bei Neugründungen durch Arbeitslose und die direkte Einrichtung von neuen Arbeitsplätzen durch den Staat.

5. Problemgruppenorientierte Maßnahmen (*Measures for the Disabled*):

Maßnahmen, die besonders Benachteiligten zugute kommen sollen in Form von z.B. beruflichen Wiedereingliederungshilfen oder speziellen arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen für diese Gruppe.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Kroatien stützt sich auf fünf Maßnahmen, die sich folgendermaßen in dieses Schema fügen:²⁴

Öffentliche Beschäftigungseinrichtungen und Verwaltung

Neben anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik schien es erforderlich, die Effektivität der *Institutionen am Arbeitsmarkt* zu fördern; neben der Aktivität der Anstalt für Beschäftigung sollte auch der private Sektor bei der Vermittlung von Arbeit tätig werden können. Die zu ergreifenden Maßnahmen wurden wie folgt beschrieben:

1. Der individuelle Zugang zu jedem Arbeitslosen muß verbessert werden.
2. Der Grad der Informiertheit über die Anstalt für Beschäftigung muß durch verstärkte Publikationsarbeit verbessert werden.
3. Die bestehenden amtlichen Daten auf dem Gebiet der Arbeit und Beschäftigung müssen überprüft und aktualisiert werden.
4. Der analytische Dienst in der Anstalt für Beschäftigung muß personell verstärkt werden.
5. Der private Sektor soll als zusätzliche Konkurrenz bei der Arbeitsvermittlung gefördert werden.

Ausbildungsmaßnahmen

Ziel der *Maßnahme 3* der Instrumente der AAMP in Kroatien unter dem Namen *Umschulungen und zusätzliche Schulungen für angebotsdefizitäre Berufe*, ist die Verringerung des strukturellen Mismatches zwischen Angebots und Nachfrage nach Arbeitskraft. Bezug findet diese Maßnahme im Programm zur fachlichen

²⁴ Ebenda, S. 2 ff.

Fortbildung, der Umschulung, der zusätzlichen Schulung von Arbeitslosen, sowie für bei Arbeitgebern angestellte Personen, die auf eine höhere Technologie übergehen. So haben Arbeitgeber, die unter den bei der Anstalt registrierten Personen nicht die gewünschte Fachkraft erhalten können, die Möglichkeit am Programm der fachlichen Fortbildung, Umschulung und zusätzlichen Schulung teilzunehmen. Ihnen werden 60% der Ausbildungskosten erstattet. Falls es gerechtfertigt ist, gibt die Anstalt für Beschäftigung einen minimalen finanziellen Zuschuß zum Gehalt. Wenn die Unternehmen der Arbeitgeber sich in der Sanierung befinden, beträgt der Zuschuß der Anstalt 80%. Während der Zeit der Ausbildung oder Umschulung muß der Arbeitgeber den Arbeitnehmer auf bestimmte Zeit beschäftigen; nach Beendigung der Maßnahme jedoch mindestens 24 Monate darüber hinaus. Diese Maßnahme wurde vorwiegend von Schiffswerften in Anspruch genommen, für angebotsdefizitäre Berufe wie Schweißer, Schiffsrohrverleger und verwandte Berufe. Außerdem wurde sie für Berufe wie EDV-Fachmann, Geschäftssekretärin, Bauberufe u.a. nachgefragt. Im oben genannten Zeitraum wurden durch diese Maßnahme 2.772 Personen umfaßt. Die Kosten hierfür waren ca. 5 Millionen DM.

Jugendmaßnahmen

Das Ziel dieser *Maßnahme 1* der kroatischen Instrumente – *Finanzierung der Beschäftigung von Jugendlichen (bis 30 Jahre) ohne Arbeitserfahrung* – ist die Bekämpfung langanhaltender Jugendarbeitslosigkeit, um einem Verlust an menschlichen Ressourcen vorzubeugen. Mit dieser Maßnahme sind alle Personen unter 30 Jahren umfaßt, unabhängig von der jeweiligen Fachausbildung. Sie müssen jedoch mindestens 30 Tage bei der Anstalt für Beschäftigung gemeldet sein. Die Maßnahme erfolgt in der Form, daß die Anstalt für Beschäftigung einem Arbeitgeber, der eine Person bis zum Alter von 30 Jahren ohne Arbeitserfahrung anstellt, die eingezahlten Beiträge aus dem Bruttogehalt (ca. 42% des Bruttogehalts) zurückerstattet. Der Subventionszeitraum beträgt 12, für Personen mit Referendats- oder Assistenzzeit 24 Monate. Dem Arbeitgeber erwächst die Pflicht, die Anzahl der im Unternehmen Beschäftigten nicht zu verringern und die subventionierten Personen die doppelte Zeit des Beihilfezeitraums zu beschäftigen. Im Zeitraum vom 23. April 1998 bis zum 31.12.1999 bekamen auf diese Weise 5.188 Personen Arbeit. Die Summe der verwendeten Mittel betrug ca. 10 Millionen DM. Die mit Abstand größte Anzahl von Personen wurde in der Hauptstadt Zagreb eingestellt (ca. 900 Personen).

Subventionierung von Beschäftigung

Ziel der *Maßnahme 2 – Teilnahme an der Finanzierung der Kosten beim Berufseinstieg sowie Einarbeitungszuschüsse für neu angestellte Arbeitnehmer* – ist die Unterstützung von Arbeitgebern bei der Einarbeitung von neu angestellten Arbeitnehmern, um den Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes gerecht zu werden. Hier kann der Arbeitgeber eine Teilnahme der Anstalt für Beschäftigung bei den Finanzierungskosten in Höhe der Beiträge aus dem Bruttogehalt erwirken,

mit der Dauer von einem Jahr. Der Arbeitgeber muß die Beschäftigung ein Jahr aufrechterhalten, und die unterstützte Person die doppelte Zeit des Unterstützungszeitraums beschäftigen. Altersgrenzen sind hier keine vorgesehen. Im Zeitraum vom Juni 1998 bis zum 31. Dezember 1999 wurden so 5.273 Personen angestellt. Die Kosten hierfür betragen ca. 8 Millionen DM.

Problemgruppenorientierte Maßnahmen

Durch diese *Maßnahme 4 – Teilnahme an der finanziellen Unterstützung von kroatischen Soldaten sowie arbeitslosen Ehepartnern und Kindern von während des Vaterländischen Krieges gefallenen und vermißten Soldaten* – wird eine kroatische Besonderheit behandelt: Die besondere Verantwortung des Staates für die Soldaten und deren Angehörigen, die das Land seit der Unabhängigkeit von 1990 bis 1995 gegen den Angriff der jugoslawischen Armee und mit ihr verbündeter Freischärler verteidigt haben. Als Nachweis ihres Status genügt eine Bestätigung des Verteidigungs- oder des Innenministeriums. Diese Maßnahme ist altersunabhängig, es ist jedoch erforderlich, daß die betreffende Person mindestens 30 Tage bei der Anstalt für Arbeit registriert gewesen ist. Dem Arbeitgeber werden 70% des Bruttolohns im ersten Jahr und 50% im zweiten Jahr erstattet. Der Arbeitsvertrag wird mit dem Arbeitnehmer auf einen Zeitraum von 24 Monaten geschlossen. Auf diese Weise wurden 2520 kroatische Soldaten angestellt, mit einem Kostenaufwand von ca. 10 Millionen²⁵ DM.

Arbeitgeber, die Arbeitssuchende einstellen entsprechend den Maßnahmen 1, 2 und 4, haben Anspruch auf eine einmalige finanzielle Subvention in Höhe von 2.000 DM, wenn sie den Arbeitnehmer mindestens 24 Monate beschäftigen. Insgesamt wurden im besagten Zeitraum ca. 32,5 Millionen DM aufgewandt und 13.926 Personen neu eingestellt. Die Arbeitgeber, die die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Anspruch nehmen, sind überwiegend kleinere Unternehmer, die am häufigsten einen oder zwei Arbeitnehmer einstellen.

Die Auswertung zeigt, daß sich die Instrumente der Republik Kroatien in das OECD-Klassifikationsschema einfügen. Abgesehen von einigen kroatischen Besonderheiten, beispielsweise aufgrund des Krieges, fügt es sich in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in bestehende europäische Entwicklungen ein.

Die für die Maßnahmen aufgewandten Mittel sind nicht unbedeutend. Sie betragen von 1998-2000 ca. 33 Mio. DM. Jedoch hat es bisher noch keinen Versuch einer umfassenden Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Maßnahmen gegeben. Insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen angespannten Haushaltslage und der Frage, ob die Programme in dem Umfang auch in Zukunft fortgesetzt werden sollen, ist eine solche Evaluation jedoch unabdingbar. Nur sie kann Möglichkeiten aufzuzeigen, wo ohnehin knappes Geld eingespart und wo zielsicherer investiert werden kann. Die dazu notwendigen statistisch-ökonomischen Grundlagen wollen wir im nächsten Abschnitt in aller Kürze darstellen.

²⁵ Die Umrechnung erfolgte zum Kurs 1 DM = ca. 4 Kroatischen Kuna.

Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Die folgenden Ausführungen sollen einen Überblick über Probleme und Möglichkeiten der Evaluation der zuvor vorgestellten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben. Das Ziel einer solchen *Evaluation* besteht in der Beantwortung der folgenden beiden Fragen:²⁶

- (a) Profitieren die einzelnen Individuen durch ihre Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen hinsichtlich bestimmter Zielvariablen, wie z.B. Wiederbeschäftigungschancen oder Einkommen, und
- (b) lassen sich diese Programme im Lichte einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse rechtfertigen?

Entsprechend dieser beiden Fragen, kann eine Einteilung der verschiedenen Evaluationsmethoden in makro- und mikroökonomische Ansätze erfolgen. *Makroökonomische* Methoden untersuchen die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Instrumente der AAMP, während *mikroökonomische* den Einfluß der Instrumenten auf das einzelne Individuum zu messen versuchen. Beide Ansätze stehen dabei in einem komplementären Verhältnis zueinander und ergänzen sich, wie die folgenden Überlegungen belegen sollen.

Aufgrund von mikroökonomischen Evaluationsstudien zu wissen, daß eine bestimmte Maßnahme die Wiederbeschäftigungschancen von bestimmten Teilnehmergruppen signifikant erhöht, kann als Grundlage einer rationalen Wirtschaftspolitik dienen. Doch darüber hinaus ist es ebenso wichtig, im Rahmen von makroökonomischen Studien die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der Maßnahmen zu evaluieren. Wenn die Unternehmen z.B. auch ohne diese Maßnahme mehr Arbeiter eingestellt hätten, so liegen lediglich Mitnahmeeffekte vor. In diesem Fall spricht man von sog. *Substitutionseffekten*, die durch mikroökonomische Studien allein nicht identifiziert werden können.²⁷

Andererseits kann es auch Situationen geben, in denen Arbeiter, die an einer bestimmten Maßnahme teilgenommen haben, solche verdrängen, die diese Maßnahme nicht erfahren haben. Eine mikroökonomische Studie würde solchen Maßnahmen eine hohe Wirksamkeit attestieren, ohne jedoch den indirekten gesamtwirtschaftlichen Effekt, in diesem Fall den sog. *Verdrängungseffekt* zu offenbaren.

Natürlich kann es auch Situationen geben, in denen Instrumente der AAMP keinerlei Effekte aufweisen. In diesem Fall entstehen sog. *Nettowohlfahrtsverluste*, findet also eine Verschwendung von Steuergeldern statt, die aufzudecken das Ziel der nun vorzustellenden Evaluationsmethoden ist (siehe dazu auch Abbildung 1). Im folgenden wollen wir einen kurzen Überblick über die metho-

²⁶ Vgl. Heckmann, James J. et al: The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, Orley; D. Card (Hgg.): *Handbook of Labor Economics*. Vol. III, Amsterdam, New York 1999, S. 1865-2097.

²⁷ Vgl. auch Layard, Richard; Stephen Nickell; Richard Jackman: *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*, New York 1991; Haskel, Jonathan; Richard Jackman: Long-Term Unemployment in Britain and the Effects of the Community Programme. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 50 (1988), S. 379-408.

dischen Konzepte der verschiedenen Ansätze geben, bevor wir dann einige exemplarische empirische Studien zu den einzelnen Methoden vorstellen.²⁸

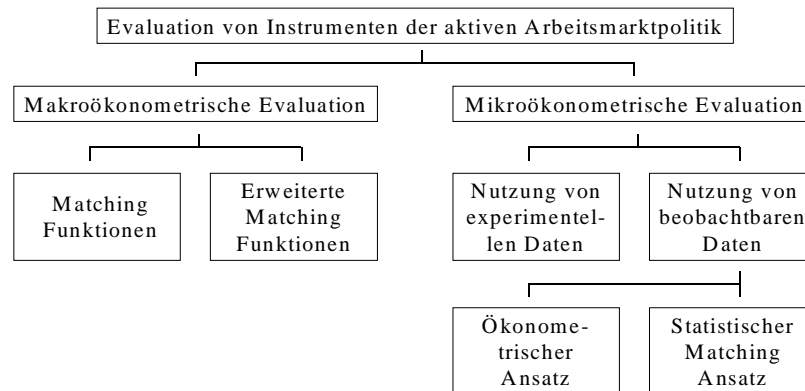


Abbildung 1: Evaluationsmethoden

Makroökonomische Evaluation

Matching-Funktionen versuchen die komplexen Suchvorgänge, bei denen Arbeitnehmer geeignete Arbeitgeber und umgekehrt Arbeitgeber geeignete Arbeitnehmer suchen, durch einen einfachen funktionalen Zusammenhang abzubilden.²⁹ Dabei wird das Ergebnis dieses Suchprozesses, nämlich die Anzahl an Übergängen während einer bestimmten Periode von Arbeitslosigkeit in Arbeit N durch möglichst wenige Variablen zu erklären versucht. Im Falle der einfachen Matching-Funktion, die als Ausgangspunkt für die nachfolgende makroökonomische Evaluation dient, sind dies die beiden Variablen: Bestand an Arbeitslosen A und offenen Stellen O .³⁰

²⁸ Vgl. für einen Überblick auch über aktuellere Methoden der Evaluation Hujer, Reinhard; Marco Caliendo: *Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates*. Discussion-Paper. Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt 2000; Wellner, Marc: *Evaluating the Employment Effects of Public Sector Sponsored Training in Germany*. Idstein 2000.

²⁹ Vgl. Bellmann, Lutz; Richard Jackman: The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch. In: Schmid, Günther u.a. (Hgg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham u.a. 1996, S. 725-746.

³⁰ Vgl. dazu auch Puhani, Patrick A.: *Evaluating Active Labour Market Policies: Empirical Evidence for Poland During Transition*. Heidelberg u.a. 1999.

Um den Effekt von Instrumenten der AAMP zu evaluieren, werden nun noch weitere erklärende Variablen in die Untersuchung einbezogen, die den Einsatz dieser Instrumente widerspiegeln sollen. Angenommen, ein Land verfüge über k verschiedene Instrumente R_1, R_2, \dots, R_k , so würde unsere *erweiterte Matching-Funktion* lauten:

$$(1) \quad N = A \cdot m(A, O, R_1, R_2, \dots, R_k)$$

Wobei m eine beliebige stetige Funktion ist und mit A die Effizienz des Matching Prozesses abgebildet werden soll. Je effizienter die Suchvorgänge auf dem Arbeitsmarkt, desto höher A . Für die beiden ersten Ableitungen von (1) nach A und O erwartet man a priori ein positives Vorzeichen: Je höher die Zahl an Arbeitslosen und offenen Stellen, desto höher die Wahrscheinlichkeit, daß es zu Übereinstimmungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und somit zu einem Übergang von Arbeitslosigkeit zu Beschäftigung kommt. Hinsichtlich der Wirksamkeit von Instrumenten der AAMP gibt es wie bereits angedeutet a priori keine eindeutigen theoretischen Implikationen. Diese mangelnde theoretische Eindeutigkeit ist es gerade, die empirische Studien notwendig macht.

Um (1) schätzen zu können, muß für m eine bestimmte Funktion unterstellt werden. Typischerweise ist dies eine *Cobb-Douglas-Produktionsfunktion*, die dann zu der folgenden ökonometrischen Schätzgleichung führt:³¹

$$(2) \quad n_t = a + \alpha_1 u_t + \alpha_2 o_t + \sum_{i=1}^k \beta_i r_{it} + \varepsilon_t$$

In (2) bezeichnen kleine Buchstaben den Logarithmus der entsprechenden Variablen, also z.B.: $n = \ln N$. Andere Einflußfaktoren außer dem Bestand an Arbeitslosen, offenen Stellen und Instrumenten der AAMP werden durch das Hinzufügen einer sog. Störgröße ε berücksichtigt. Die interessierenden Parameter in Gleichung (2) können nun für einen gewählten Zeitraum von $t = 1, 2, \dots, T$ mit Hilfe der sog. Methode der kleinsten Quadrate geschätzt werden.

Gleichungen der Form (2) wurden einer Vielzahl von empirischen Studien zugrundegelegt, um den Einfluß von Instrumenten der AAMP zu untersuchen. Ein signifikant positives β_i würde dabei auf die Wirksamkeit des i -ten Instruments hindeuten. Da die Größen in (2) als Logarithmen gemessen wurden, können die Parameter zudem als Elastizitäten interpretiert werden.

Ein β_i von 0,5 würde z.B. bedeuten, daß eine Erhöhung der Ausgaben des i -ten Instruments um 1% eine Erhöhung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit um 0,5% bewirken würde. Eine solche Information kann die Grundlage für eine weitergehende Kosten-Nutzen-Analyse bilden: Wenn die Kosten für eine 1%-ige Ausweitung des i -ten Instrumentes geringer sind als die aufgrund eines 0,5%-igen Rückgangs der Arbeitslosigkeit eingesparten Kosten, so wäre eine Ausweitung dieses Instrumentes allein aus pekuniären Erwägungen ratsam.

Wir wollen zum Abschluß unserer Ausführungen über makroökonomische Evaluationsansätze einige empirische Studien wiedergeben, die für verschiedene

³¹ Vgl. für weitere Details z.B. Puhani, a.a.O., S. 30-31.

Transformationsländer erweiterte Matching-Funktionen geschätzt haben (siehe dazu Tabelle 2). Dabei konzentrieren wir uns insbesondere auf den von diesen Studien geschätzten Einfluß von Instrumenten der AAMP und die Kosten für die Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes.³² Die gefundenen Ergebnisse zeigen, daß in den meisten Ländern eine aktive Arbeitsmarktpolitik signifikant positive Effekte hat und somit zur Senkung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden kann.

Tabelle 2: Makroökonomische Evaluationsstudien

Studie	Land	Zeitraum	Ergebnisse
Burda und Lubyova (1995)	Tschechien	1992-1994	Positive Effekte von Ausgaben für AAMP, Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz: 6.705 DM
	Slowakei	1992-1993	Positive Effekte von Ausgaben für AAMP, Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz: 2.058 DM
Svejnar, Terrel und Münich (1995)	Tschechien	1992-1993	Positive Effekte von Ausgaben für AAMP, Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz: 3.536 DM
	Slowakei	1992-1993	Keine Effekte von Ausgaben für AAMP
Boeri und Burda (1996)	Tschechien	1991-1994	Positive Effekte von Ausgaben für AAMP, Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz: 2.445 DM
Lenkova (1997)	Bulgarien	1994-1996	Keine Effekte von Ausgaben für AAMP
Kwiatkowski und Tokarski (1997)	Polen	1992-1996	Positive Effekte von Ausgaben für AAMP, Kosten für einen zusätzlichen Arbeitsplatz: 872 DM

Quelle: Puhani (Anm. 30), S. 48-49.

Makroökonomische Studien können zwar Aufschluß über gesamtwirtschaftliche Nettoeffekte von Instrumenten der AAMP geben, weisen jedoch eine Reihe von Problemen und Unvollkommenheiten auf, die ihre Aussagekraft schmälern. Zum einen berücksichtigen die soeben vorgestellten Matching-Studien nur Übergänge von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und vernachlässigen somit mit dem Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen strukturelle Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt.

³² Aufgrund der schlechten Datenlage unterscheiden die meisten Studien nicht zwischen verschiedenen Instrumenten der AAMP, sondern berücksichtigen lediglich die Gesamtausgaben für AAMP. Insbesondere fällt auf, daß es bisher keine empirischen Befunde für Kroatien gibt.

Ferner ermöglichen sie aufgrund ihrer aggregierten Sichtweise keine detaillierten Einblicke in die individuellen Wirkungen verschiedener Instrumente der AAMP. Eine Identifikation derjenigen Individuen, die insbesondere von einer bestimmten Maßnahme profitieren ist somit nicht möglich. Da der Erfolg einer Maßnahme auch von den persönlichen Prädispositionen der Teilnehmer abhängt, wie z.B. ihrer Motivation, ihrem Alter u.s.w., ist eine zielgerichtete Anwendung der Programme nur möglich, wenn die *individuelle* Wirkung der verschiedenen Programme bekannt ist. Diese Antworten können nur mikroökonomische Studien geben, die wir nunmehr in ihren Grundzügen vorstellen wollen.

Mikroökonomische Evaluation

Mikroökonomische Studien können zur Beantwortung einer Reihe von Fragen herangezogen werden. Von größtem Interesse ist dabei die Frage, welchen Einfluß die Teilnahme eines Individuums an einem bestimmten Programm auf eine zuvor definierte Zielvariable haben wird. Als *Zielvariable* kann die Wiederbeschäftigungschance, die Dauer der Arbeitslosigkeit oder die zukünftigen Verdienstmöglichkeiten des teilnehmenden Individuums untersucht werden. In Ländern, die von einer hohen und persistenten Arbeitslosigkeit betroffen sind und in denen Instrumente der AAMP vorwiegend eine Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt erfüllen sollen, wird das Hauptaugenmerk auf den Wirkungen der Programme hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer liegen, während in Ländern mit geringeren Beschäftigungsproblemen andere Aspekte im Vordergrund stehen können. Der Einfluß eines Programms auf die daran teilnehmenden Individuen wird als "*Treatment on the Treated Effect*" (TT) bezeichnet.

Obwohl dieser Effekt die größte Bedeutung hat, könnte es auch von Interesse sein zu erfahren, welchen Einfluß der Ausschluß einer Reihe von Teilnehmern von einem Programm, z.B. im Rahmen notwendiger Ausgabenkürzungen, auf die zukünftige Entwicklung dieser Individuen haben wird. Der Effekt einer Programmkürzung bzw. Programmausweitung auf eine Teilgruppe von Individuen wird als "*Local Average Treatment Effect*" (LATE) bezeichnet. Schließlich kann auch noch nach dem Gesamteffekt eines Programms auf alle Teilnahmeberechtigten gefragt werden, dem sog. "*Average Treatment Effect*" (ATE). Im folgenden werden wir uns jedoch auf den TT-Effekt konzentrieren.³³

Wir wollen nunmehr kurz skizzieren, wie man mit mikroökonomischen Studien den TT-Effekt eines bestimmten Programms auf die daran teilnehmenden Individuen ermitteln kann. Wir konzentrieren uns dazu zunächst auf ein einzelnes Individuum i und betrachten als Zielgröße Y_i die Wiederbeschäftigungschance dieses Individuums. Diese Zielgröße kann definitionsgemäß zwei Ausprägungen annehmen: Eine 1, wenn das Individuum nach Teilnahme erwerbstätig wird und ansonsten eine 0. Die Wirkung einer Maßnahme Δ_i auf dieses Individuum besteht aus der Differenz der Zielgröße nach Teilnahme und der Zielgröße des gleichen Individuums ohne Teilnahme an dem Programm. Formal ist der TT-Effekt somit

³³ Vgl. dazu auch Smith, Jeffrey: *Evaluating Active Labor Market Policies: Lessons from North America*. Discussion paper. University of Western Ontario 2000.

definiert als:

$$(3) \quad \Delta_i = Y_i^T \big| (D_i = 1) - Y_i^T \big| (D_i = 0)$$

Dabei steht $Y_i^T \big| (D_i=1)$ für das Ergebnis eines Individuums nach Teilnahme ($D_i=1$) und $Y_i^T \big| (D_i=0)$ für das Ergebnis des gleichen Individuums ohne Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme ($D_i=0$). Wenn das Individuum aufgrund der Teilnahme an dem Programm eine Beschäftigung findet, die es ohne diese Teilnahme nicht aufgenommen hätte, so wird der erste Term auf der rechten Seite 1, während der zweite Term den Wert 0 annimmt. In diesem Fall wäre der Effekt Δ_i ebenfalls 1 und würde somit auf eine hohe Wirksamkeit der Maßnahme für dieses Individuum hindeuten. Ausgehend von diesen individuellen Effekten Δ_i kann nun der gesamte TT-Effekt der Maßnahme für alle Teilnehmer Δ als Durchschnitt aller individuellen Δ_i bestimmt werden.³⁴

Fundamentales Evaluationsproblem

Das *fundamentale Evaluationsproblem* besteht nun darin, daß sich für ein bestimmtes Individuum die beiden Ausdrücke $Y_i^T \big| (D_i=1)$ und $Y_i^T \big| (D_i=0)$ gegenseitig ausschließen. Denn entweder ein Individuum nimmt an einer bestimmten Maßnahme teil ($D_i=1$), so daß dann das Ergebnis $Y_i^T \big| (D_i=1)$ beobachtet werden kann. Dann kann aber für dieses gleiche teilnehmende Individuum nicht auch noch das hypothetische Gegenereignis $Y_i^T \big| (D_i=0)$ für den Fall seiner Nichtteilnahme ($D_i=0$) beobachtet werden. Ein einzelnes Individuum nimmt entweder an einer Maßnahme teil oder aber nicht, tertium non datur. Da aber für ein einzelnes Individuum Δ_i nicht bestimmt werden kann, kann auch nicht Δ und somit auch nicht der TT-Effekt einer bestimmten Maßnahme geschätzt werden. Das fundamentale Evaluationsproblem verhindert somit eine direkte Berechnung der Wirkung einer Maßnahme. Die nun vorzustellenden Methoden stellen somit nur Annäherungen an diese "wahre" Größe dar.

Ein verlockender Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, die durchschnittliche Zielgröße der teilnehmenden Individuen mit derjenigen der nichtteilnehmenden Individuen zu vergleichen. In Gleichung (3) würde als Kontrollindividuum somit ein nichtteilnehmendes Individuum dienen. Dieser einfache *Vergleich von Teilnehmern mit Nichtteilnehmern* führt in der Regel jedoch zu verzerrten Schätzergebnissen und ist den nachfolgend vorzustellenden entwickelteren ökonometrischen Methoden unterlegen.

Wenn sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer nämlich systematisch voneinander unterscheiden, wird die geschätzte Wirkung der Maßnahme entweder über-

³⁴ Strenggenommen müßte dazu zusätzlich noch die Annahme getroffen werden, daß die Teilnahme eines Individuums an einer bestimmten Maßnahme keinen Einfluß auf das Ergebnis eines anderen Individuums ausübt. Diese Annahme ist in der Literatur als Stable Unit Treatment Value Assumption (SUTVA) bekannt. Vgl. dazu Rubin, Donald B.: Comment on Basu: Randomization Analysis of Experimental Data: The Fisher Randomization Test. In: *Journal of the American Statistical Association*, 75 (1980), S. 318-328.

oder unterschätzt. Ein Beispiel möge diese Überlegung verdeutlichen: Wenn diejenigen Individuum, die an einem Programm der AAMP teilnehmen auch diejenigen Individuen sind, die aufgrund ihrer hohen Motivation und Eigeninitiative ohnehin über die besseren Beschäftigungschancen verfügen als die nichtteilnehmenden Individuen, so wird der Effekt der Maßnahme überschätzt. Da in der Realität zu vermuten ist, daß sich diese beiden Gruppen systematisch voneinander unterscheiden und zudem a priori nicht bekannt ist, in welcher Weise sie sich voneinander unterscheiden, wird eine solche einfache Differenzenbildung zu verzerrten Schätzungen führen.

Eine unverzerrte Schätzung von Δ verlangt, eine Kontrollgruppe zu finden, die in *allen* Attributen identisch ist mit der Gruppe, die an einer bestimmten Maßnahme teilgenommen hat, bis auf die Tatsache ihrer Nichtteilnahme. Da es eine solche Gruppe wie bereits erwähnt per definitionem nicht geben kann, liefern die beiden nun vorzustellenden mikroökonomischen Evaluationsmethoden (vgl. auch Abbildung 1) nur Annäherungen an den "wahren" Wert von Δ .³⁵ Sie unterscheiden sich dabei hinsichtlich der Strategien, die sie verfolgen, um für eine Gruppe von Individuen, die an einer bestimmten Maßnahme teilgenommen haben, eine möglichst ähnliche Kontrollgruppe zu finden.

Soziale Experimente versus Matching

Der eine Ansatz geht davon aus, daß eine unverzerrte Schätzung von Δ nur möglich ist, wenn *experimentelle Daten* gesammelt werden. D.h. aus einer Gruppe von Individuen, die alle an einer bestimmten Maßnahme teilnehmen dürften, wird durch Zufall eine Gruppe ausgewählt, die dann tatsächlich an dieser Maßnahme teilnimmt, während die andere von dem Programm ausgeschlossen wird und im folgenden als Kontrollgruppe dient. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen werden durch Durchschnittsbildung weitgehend eliminiert, so daß die noch verbliebene Differenz zwischen den durchschnittlich erzielten Ergebnissen der beiden Gruppen nur durch die Maßnahme selbst hervorgebracht worden sein und als Annäherung an Δ verwandt werden kann.

Der zweite Ansatz, der sogenannte *Matching-Ansatz* vertritt die Auffassung, daß auch ohne Nutzung von experimentellen Daten eine unverzerrte Schätzung von Δ möglich ist. Dazu wird zu jedem an einer bestimmten Maßnahme teilnehmenden Individuum ein Kontrollindividuum aus der Population der Nichtteilnehmer gewählt, das diesem Individuum möglichst ähnlich ist. Da sich verschiedene Individuen hinsichtlich mehrerer beobachtbarer Charakteristika unterscheiden können, stellt sich die Frage, wie die Ähnlichkeit zwischen ihnen gemessen werden kann, wie also dieses sog. *Dimensionalitätsproblem* gelöst werden kann.

³⁵ Wir beschränken uns im folgenden auf zwei mikroökonomische Methoden: Die Nutzung von experimentellen Daten, weil dieser Ansatz als der "Königsweg" der Evaluation angesehen wird und den Matching-Ansatz, weil uns dieser als der erfolgversprechendste erscheint, wenn keine experimentellen Daten gegeben sind. Wir gehen somit nicht auf Methoden wie z.B. Before-After-Comparison, Difference-Methoden oder Querschnittsschätzungen ein.

Eine Möglichkeit, Ähnlichkeit zwischen Individuen zu messen besteht darin, sog. *balancing scores* zu bestimmen. Es werden z.B. Wahrscheinlichkeiten für die Teilnahme eines Individuums an einer bestimmten Maßnahme modelliert. Die Dimensionalitätsreduktion besteht darin, daß die verschiedenen beobachtbaren individuellen Charakteristika, die einen Einfluß auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit haben, in eine einzige vergleichbare Größe überführt werden. Zwei Individuen mit annähernd gleicher Teilnahmewahrscheinlichkeit gelten dann als ähnlich. Nachdem auf diese Art zu jedem teilnehmenden Individuum ein adäquates Kontrollindividuum gefunden wurde, kann wiederum durch Differenzenbildung zwischen den durchschnittlich erzielten Ergebnissen der beiden Gruppen auf den TT-Effekt der Maßnahme geschlossen werden.

Es bleibt an dieser Stelle festzuhalten, daß der erste Ansatz der erfolgversprechendere ist. Er birgt jedoch auch eine Reihe von Problemen in sich, wobei das gravierendste ein moralisches ist: Individuen, die auf Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik angewiesen sind, als Teilnehmer eines sozialen "Experimentes" zu betrachten und den Zufall darüber entscheiden zu lassen, ob sie an dieser Maßnahme teilnehmen dürfen oder nicht, ist ethisch nur schwer zu rechtfertigen. Solche Experimente wurden vorwiegend in den USA durchgeführt und nur begrenzt in Europa. Die nun vorzustellenden Studien nutzen daher den Matching-Ansatz (siehe dazu Tabelle 3).

Tabelle 3: Mikroökonometrische Evaluationsstudien

Studie	Land	Zeitraum	Ergebnisse
Fitzenberger und Prey (1997)	Ostdeutschland	1990-1994	Positive Effekte von staatlichen Trainingsmaßnahmen
Hujer und Wellner (1998)	Ostdeutschland	1990-1993	Keine Effekte von beruflichen Fortbildungsmaßnahmen
O'Leary (1997)	Ungarn	1992-1993	Positive Effekte von Trainingsmaßnahmen, negative Effekte von Subventionierung von Beschäftigung
Puhani und Steiner (1996, 1997)	Polen	1992-1993	Keine Effekte von Trainingsmaßnahmen, negative Effekte von Subventionierung von Beschäftigung

Quelle: Puhani (Anm. 30), S. 137-141

Wie aus dieser Tabelle deutlich wird, sind die empirischen Befunde von mikroökonometrischen Evaluationen für Transformationsländer nur spärlich. Dies liegt

nicht zuletzt an der mangelnden Verfügbarkeit an geeigneten Daten. Insbesondere für Kroatien gibt es keine entsprechenden Studien.

Als Fazit der angeführten Studien kann festgehalten werden, daß eine AAMP zwar in der Lage ist, positiv auf das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt einzuwirken. Jedoch hat sich auch herausgestellt, daß verschiedene Instrumente dabei einen unterschiedlichen Beitrag leisten. Die oben vorgestellten Methoden können in diesem Zusammenhang den für die Programme Verantwortlichen wertvolle Hilfe bieten, indem sie unter Umständen diejenigen Programme identifizieren, die fortgeführt oder besser eingestellt werden sollten. Nötig dabei ist eine enge Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft, zu der diese Arbeit einen Beitrag leisten will.

Fazit und Ausblick

Auch in absehbarer Zeit ist eine Entspannung auf dem kroatischen Arbeitsmarkt nicht in Sicht. Selbst wenn die kroatische Wirtschaft in diesem Jahr – wie von mehreren internationalen Institutionen prognostiziert – aus der Talsohle herauskommt und 2001 wieder auf den Wachstumspfad einschwenkt, so dürfte die Anfang 2000 begonnene Konkurswelle für ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosenrate sorgen. Spätestens dann, wenn die verschleppte Privatisierung in Gang kommt und die notwendige Restrukturierung des Unternehmenssektors initiiert, ist mit einer zweiten Welle der Arbeitslosen zu rechnen.

In dieser Situation muß die kroatische Regierung unter anderem darüber befinden, ob und in welchem Ausmaß die vor zwei Jahren eingeführten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik fortgeführt werden sollen. Wir haben Methoden vorgestellt, die in dieser Frage wertvolle Hilfestellung leisten können. Sie können diejenigen Instrumente offenlegen, mit denen am wirkungsvollsten bestimmte Ziele erreicht werden können und sicherstellen, daß knappe Haushaltsmittel effizient und sinnvoll eingesetzt werden.

Vor der Zulassung eines Medikamentes sieht der Gesetzgeber vor, dessen Wirksamkeit zu evaluieren. Zu diesem Zweck werden Patienten, denen man das Medikament verabreicht, mit Kontrollpatienten verglichen, die das Medikament nicht erhalten. Der Unterschied in der Entwicklung dieser beiden Patientengruppen kann dann auf den Einfluß des Medikamentes zurückgeführt werden.³⁶ Genauso selbstverständlich sollte auch die Evaluation von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein. In dem einen Fall steht die Gesundheit von Menschen auf dem Spiel, in dem anderen knappe Haushaltsmittel des Staates.

Eine derartige umfassende Analyse trägt zu einer rationelleren Wirtschaftspolitik und somit einem größeren Konsens über die eingesetzten Mittel bei. Ein solch verantwortungsvoller und umsichtiger Umgang mit knappen Haushaltsmitteln kann zudem ausländische Geldgeber, wie z.B. Europäische Union, Weltbank und Internationalen Währungsfond davon überzeugen, erwiesenermaßen wirkungsvolle Programme zu unterstützen.

³⁶ Vgl. auch Franz, Wolfgang: Die Erfolgskontrolle der Arbeitsmarktpolitik liegt im Argen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.06.2000.