

IZA Research Report No. 71

Evaluation der AVIG-Revision 2011
(Taggelder für Junge, Sanktionierungen)
Analyse der Wirkung von Suchvorgaben der Arbeitsbemühungen

Patrick Arni (IZA)
Amelie Schiprowski (IZA)

November 2016

This report summarizes three scientific studies which were independently conducted by the mentioned authors. The summary report has been mandated by the Swiss State Secretariat for Economic Affairs SECO and published in the SECO publication series as *Arbeitsmarktpolitik No 44*. The SECO retains ownership of the materials contained herein.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Evaluation der AVIG- Revision 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen)

Analyse der Wirkung von Suchvorgaben der Arbeitsbemühungen

*mit einer deutsch- und französisch-
sprachigen Zusammenfassung*

**Patrick Arni
Amelie Schiprowski**

**Evaluation der AVIG-Revision 2011
(Taggelder für Junge, Sanktionierungen)
und Analyse der Wirkung von Suchvorgaben
mittels Arbeitsbemühungen**

– Zusammenfassender Bericht –

Oktober 2016

DR. PATRICK ARNI

Senior Research Associate

AMELIE SCHIPROWSKI, MSc

Resident Research Affiliate

IZA Forschungsinstitut zur Zukunft
der Arbeit, Bonn
Schaumburg-Lippe-Strasse 5-9
D-53113 Bonn, Deutschland

Tel. 0049 228 3894 221
Email: arni@iza.org

Unter Mitarbeit von:

Dr. Xingfei Liu, ehem. IZA Bonn

Christoph Schwerdtfeger, BSc, IZA Bonn

Arnim Seidlitz, BSc, IZA Bonn

Die Autoren möchten an dieser Stelle herzlich den verantwortlichen Mitarbeitenden des SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, danken für die stets hilfreiche und konstruktive Unterstützung – sei es bei der Ermöglichung der Nutzung der Daten aus AVAM/ASAL, der Klärung von Fragen zur ALV-Praxis usw. Ohne diese wäre die Erarbeitung der Studien nicht möglich gewesen. Ebenso ein Dank gebührt den studentischen Hilfskräften Peter Drahn und Jan Wergula am IZA, die temporär an den Vorbereitungsarbeiten für den Bericht beteiligt waren.

Im folgenden Bericht werden der Lesbarkeit halber nicht systematisch beide Geschlechtsformen verwendet. Die nicht verwendete Geschlechtsform ist jeweils mitgemeint.

Synthèse

L'étude 1 analyse la réaction des demandeurs d'emploi (DE)¹ face à la diminution de la durée de perception des indemnités journalières. Dans le cadre de la 4^e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)², entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, le nombre maximum d'indemnités journalières pour les DE âgés de moins de 25 ans sans enfant a été réduit de moitié (de 400 à 200). L'étude montre que cette réforme a permis de faire baisser d'environ 10 jours (soit de 6 %) la durée moyenne de chômage durant la première année qui suit la perte de l'emploi. Par ailleurs, la probabilité qu'un DE soit désinscrit du système d'assurance sans qu'un nouvel emploi soit explicitement déclaré augmente de 35 %. De manière générale, cela impacte négativement les revenus professionnels à court terme (-3 % dans les 6 premiers mois suivant le chômage). A long terme, cet effet négatif disparaît. D'autres analyses montrent que les effets de la réforme sont essentiellement influencés par la manière dont les DE sont informés ainsi que par leurs attentes : les DE réagissent plus fortement aux réductions qu'aux extensions imprévues mises en place par l'assurance-chômage. Par ailleurs, les effets de la réforme étudiée se distinguent sensiblement selon les différentes caractéristiques sociodémographiques : les DE peu qualifiés, les hommes, les non-Suisses et les personnes avec un faible gain assuré (et donc un montant de l'indemnité journalière moins élevé) ou encore une plus grande expérience du chômage réagissent plus fortement à une réduction des prestations. Parmi ces personnes, la réduction de la durée de chômage est supérieure à la moyenne. A long terme, la réduction de l'indemnité journalière a un effet négatif sur les salaires des DE peu qualifiés et des personnes ayant un gain assuré élevé, c'est-à-dire un très haut niveau de revenu. On note cependant un effet positif à long terme sur les salaires des femmes, des personnes percevant un montant d'indemnité moyen à faible, ainsi que des DE possédant une certaine expérience du chômage.

L'étude 2 analyse dans quelle mesure une probabilité élevée de sanction en cas de non-respect des prescriptions de recherche d'emploi influence le comportement des DE et leur situation sur le marché du travail. Concrètement, au moment de l'entrée en vigueur de la 4^e révision partielle de la LACI le 1^{er} avril 2011, un régime de respect des règles plus strict a été mis en place : désormais, lorsque les recherches d'emploi prescrites ne sont pas effectuées dans les délais par le biais des preuves de recherches d'emploi (PRE), aucun délai supplémentaire n'est accordé et une procédure de sanction est immédia-

¹ Les demandeurs d'emploi, ou DE, désignent pour l'ensemble des études les personnes à la recherche d'un emploi qui sont inscrites auprès d'un ORP et qui perçoivent des indemnités journalières de l'AC.

² Dans la suite du texte, les termes « réforme » et « révision » désignent la 4^e révision partielle de la LACI. Ils sont utilisés afin de faciliter la lecture.

tement introduite. Cela a engendré une augmentation conséquente des taux de sanction dans de nombreux ORP (d'env. 35 % à env. 70 % en cas d'une notification). Cette étude montre qu'en raison de ce changement de politique, la probabilité de trouver un emploi dans les six mois a augmenté d'environ 15 % (ou 6 points de pourcentage). Ce résultat concerne les personnes qui ont été sanctionnées pour la raison susmentionnée. Il doit toutefois être pondéré par le fait que le changement de politique conduit aussi à des emplois instables : les DE concernés trouvent certes plus souvent ou plus rapidement un emploi, mais ils se trouvent à nouveau rapidement dans une situation de chômage (dans l'année qui suit la prise d'emploi). Dans un délai moyen qui suit la période de chômage, la mise en application stricte de la règle a un effet négatif important sur les revenus perçus. Cela est dû en partie à l'augmentation du caractère instable des emplois trouvés. D'un autre côté, l'analyse montre également un effet négatif statistiquement significatif sur le revenu mensuel perçu parmi les personnes qui ont trouvé un emploi plus stable.

L'étude 3 se penche sur l'impact des prescriptions en termes d'efforts de recherches personnelles sur le comportement des DE lors de la recherche d'un emploi et sur le succès des démarches. Elle n'a pas de lien direct avec la révision de la LACI, mais elle porte également sur la période 2010-2012. L'étude se base sur l'analyse d'une base de données PLASTA complète qui recouvre les efforts de recherches personnelles de plus de 76 000 périodes de chômage. Dans un premier temps, le nombre mensuel de candidatures envoyées avant réception des prescriptions de recherche est calculé pour chaque personne. Une comparaison avec la prescription de recherche est ensuite établie. Sur cette base, les répercussions des efforts de recherche supplémentaires (ou réduits) demandés sont analysées. Il s'avère que les efforts supplémentaires demandés conduisent à une augmentation de la probabilité qu'un DE ne respecte pas la prescription et qu'il se voit donc sanctionné. Cet effet est d'autant plus important que le nombre de candidatures supplémentaires demandé est élevé. Dans un second temps, il est montré que les prescriptions en matière d'efforts de recherches personnelles ont un effet important sur le succès de la recherche. Pour chaque candidature supplémentaire demandée, la probabilité de trouver un emploi dans les six mois augmente d'environ 0,5 points de pourcentage. Cet effet est plus marqué chez les femmes et les personnes peu qualifiées. Il est moins marqué lorsque le nombre de places vacantes sur le marché du travail local est peu élevé. Les prescriptions qui fixent un nombre de recherches d'emploi inférieur à celui qui a été volontairement effectué ont elles aussi une influence : généralement, les DE concernés suivent la prescription et réduisent leur nombre de candidatures. Cela fait baisser la probabilité de trouver un emploi (dans les 3 à 6 mois). Cette réaction est visible en particulier chez les hommes. On peut constater globalement que les prescriptions modifient le rapport entre la quantité et la qualité de la recherche d'emploi : lorsque des candidatures supplémentaires sont

demandées, cela conduit à des efforts plus importants sur le plan quantitatif, et la recherche aboutit plus rapidement. Cependant les emplois trouvés sont comparativement moins stables et la probabilité que les DE soient de nouveau au chômage dans les six mois est plus élevée.

Kurzzusammenfassung

Studie 1 analysiert, wie Stellensuchende (STES)³ auf eine Reduktion in der Dauer des Taggeld-Anspruches reagieren. Im Rahmen der 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)⁴ per 1. April 2011 wurde der maximale Taggeld-Anspruch der STES unter 25 Jahren ohne Kinder halbiert von 400 auf 200 Tage. Wir zeigen, dass diese Reform die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im ersten Jahr nach dem Arbeitsplatzverlust um etwa 10 Tage oder 6% der Gesamtdauer gesenkt hat. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein/e STES ohne explizit ausgewiesene neue Beschäftigung aus dem Versicherungssystem abmeldet, steigt um 35%. Dieser Effekt bewirkt einen insgesamt negativen Effekt auf die kurzfristigen Erwerbseinkommen (-3%; in den ersten 6 Monaten nach Arbeitslosigkeit). Langfristig verschwindet dieser negative Effekt. Weitere Analysen zeigen auf, dass die Wirkungen der Reform massgeblich dadurch beeinflusst sind, wie die STES informiert sind und welche Erwartungen sie haben: STES reagieren stärker auf unvorhergesehene Reduktionen in der Versicherung als auf unvorhergesehene Ausweitungen. Weiterhin unterscheiden sich die Wirkungen der untersuchten Reform deutlich nach verschiedenen sozio-demographischen Eigenschaften: Weniger qualifizierte STES, Männer, Nicht-Schweizer und Personen mit tieferem versichertem Verdienst (und damit Taggeldhöhe) sowie mehr Arbeitslosigkeits-Erfahrung reagieren stärker auf die Taggeldkürzung. Sie reduzieren ihre Arbeitslosigkeits-Dauer überdurchschnittlich stark. Langfristig generiert die Taggeldkürzung negative Lohneffekte für wenig qualifizierte STES sowie für Personen mit hohem versichertem Verdienst, also für jene STES mit relativ hohem Erwerbseinkommen vor Arbeitslosigkeit (oberster Viertel der Verteilung). Eine positive längerfristige Wirkung auf die Löhne ist für Frauen, für Personen mit mittlerer bis tiefer Taggeldhöhe sowie für STES mit gewisser Arbeitslosigkeits-Erfahrung sichtbar.

Studie 2 stellt die Frage, wie sich eine erhöhte Sanktionierungswahrscheinlichkeit bei Nichteinhalten der Vorgaben zur Stellensuche auf das Verhalten und die Arbeitsmarktsituation der STES auswirkt. Konkret wurde zum Zeitpunkt der 4. Teilrevision des AVIG per 1. April 2011 ein strikteres Durchsetzungs-Regime eingeführt: Wenn die vorgegebenen Arbeitsbemühungen nicht termingerecht mittels PAB eingereicht werden, gibt es seit der Reform keine Nachlieferungsfrist mehr; es wird direkt ein Sanktionierungsverfahren eingeleitet. Dies hat die Sanktionierungsraten in vielen RAVs massiv erhöht (von ca. 35% auf ca. 70% im Falle einer Meldung). Unsere Studie zeigt, dass diese Politikänderung die

³ Stellensuchende bzw. STES sind für alle Studien definiert als auf dem RAV angemeldete stellensuchende Personen, die ALV-Taggelder beziehen.

⁴ Im Folgenden bezeichnen die Worte „Reform“ bzw. „Revision“ ebendiese 4. Teilrevision. Die Verkürzung dient der Lesbarkeit.

Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung innerhalb von sechs Monaten um etwa 15% (bzw. 6 Prozentpunkte) erhöht. Diese Wirkung betrifft Personen, bei denen es zu einer Meldung aus obenerwähntem Grund kam. Sie muss mit der Tatsache abgewogen werden, dass die Anpassung der Sanktionierungspolitik auch zu mehr instabilen Stellen führt: Die betroffenen STES finden zwar vermehrt oder schneller eine Stelle, treten jedoch schnell wieder in Arbeitslosigkeit ein (innerhalb eines Jahres nach Stellenfindung). In mittlerer Frist nach der Arbeitslosigkeit hat die striktere Praxis eine signifikant negative Wirkung auf die erzielten Einkommen. Dies ist einerseits bedingt durch die vermehrte Instabilität der gefundenen Stellen. Andererseits ist aber auch bei stabileren gefundenen Stellen ein negativer Effekt in relevanter Grösse auf die erzielten monatlichen Erwerbseinkommen statistisch nachweisbar.

Studie 3 untersucht die Wirkung von Vorgaben bezüglich Arbeitsbemühungen auf Suchverhalten und -erfolg der STES. Die Studie hat keinen unmittelbaren Bezug zur AVIG-Revision, fokussiert jedoch auch auf den Zeitraum 2010 bis 2012. Sie analysiert einen umfassenden AVAM-Datensatz, der die Arbeitsbemühungen von gut 76'000 AL-Spannen abdeckt. Zuerst wird für jede Person bestimmt, wie viele Bewerbungen pro Monat vor Erhalt der Suchvorgabe gemacht wurden. Es wird dann der Unterschied zur Suchvorgabe bestimmt. Auf dieser Basis untersuchen wir dann die Auswirkung der geforderten zusätzlichen (oder reduzierten) Arbeitsbemühungen. Es zeigt sich, dass zusätzliche erforderte Arbeitsbemühungen zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit führen, dass STES die Vorgabe nicht einhalten und dass sie deswegen sanktioniert werden. Je mehr zusätzliche Bewerbungen gefordert werden, desto höher ist dieser Effekt. In einem zweiten Schritt wird gezeigt, dass die Vorgaben zu Arbeitsbemühungen einen substanziellen Effekt auf das Finden von Arbeitsstellen haben. Pro zusätzlich geforderter Bewerbung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung (innerhalb eines halben Jahres) um ca. 0.5 Prozentpunkte. Diese Wirkung ist stärker für Frauen und für Personen mit tieferer Qualifikation. Sie ist schwächer, wenn weniger offene Stellen auf dem lokalen Arbeitsmarkt vorhanden sind. Auch Vorgaben, die tiefer liegen als die Zahl der freiwilligen Arbeitsbemühungen, entfalten ihre Wirkung: Tendenziell folgen die STES der Vorgabe und reduzieren die Quantität der Bewerbungen. Dies führt zu einer reduzierten Wahrscheinlichkeit, eine Stelle (innerhalb von 3-6 Monaten) zu finden. Diese Reaktion ist insbesondere bei Männern sichtbar. Generell kann festgehalten werden, dass die Vorgaben das Verhältnis von Quantität versus Qualität in der Stellensuche verändern: Wenn zusätzliche Bewerbungen gefordert werden, führt dies zu quantitativ mehr Bemühungen und zum schnelleren Finden einer Stelle. Die gefundenen Stellen sind aber vergleichsweise weniger stabil, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass die STES (innerhalb von sechs Monaten) wieder arbeitslos werden, ist erhöht.

Inhalt

1	Studie I: Auswirkungen der Kürzung des Taggeldanspruchs für Jüngere.....	15
1.1	Fragestellung	17
1.1.1	Suchverhalten.....	17
1.1.2	Die Hauptstudie.....	17
1.1.3	Die Sekundärstudie.....	18
1.1.4	Bisherige Forschung	19
1.2	Die Daten.....	20
1.3	Methodik	22
1.4	Ergebnisse.....	26
1.4.1	Dauer der Arbeitssuche	26
1.4.2	Ausgang der Stellensuche.....	28
1.4.3	Wie variieren die Reform-Wirkungen nach demographischen Gruppen der STES?	37
1.5	Sekundärstudie.....	45
1.5.1	Die Quasi-Experimente.....	45
1.5.2	Ergebnisse.....	46
1.6	Interpretation	48
1.7	Fazit	49
2	Studie II: Verschärfung der Sanktionspraxis bzgl. Arbeitsbemühungen	52
2.1	Motivation und Fragestellung	52
2.2	Institutioneller Rahmen und Reform	53
2.3	Daten und deskriptive Statistik	57
2.3.1	Datenquellen und Datenauswahl.....	57
2.3.2	Definition des Experimentalstatus und Datenbeschreibung.....	58
2.4	Empirische Analyse.....	60
2.4.1	Ökonometrische Spezifikation	60
2.5	Ergebnisse.....	62
2.5.1	Stellenfindung.....	62
2.5.2	Lohneffekte	64
2.5.3	Tests des Empirischen Ansatzes	67
2.6	Fazit	70

3	Studie III: Die Wirkung von Vorgaben zu Arbeitsbemühungen.....	72
3.1	Motivation und Fragestellung	72
3.2	Institutioneller Kontext	74
3.3	Untersuchte Population und Daten	75
3.3.1	Verwendete Datensätze	75
3.3.2	Deskriptive Analysen	76
3.4	Empirische Strategie.....	79
3.4.1	Tests der Identifikationsannahmen.....	82
3.5	Zusammenfassung der Ergebnisse	84
3.5.1	Einhaltung der Vorgaben und Sanktionswahrscheinlichkeit.....	84
3.5.2	Die Aufnahme einer Stelle und die Dauer dieser Beschäftigung	87
3.5.3	Heterogene Effekte	90
3.5.4	Stabilität der gefundenen Stelle.....	92
3.6	Fazit	94
	Referenzen	96

Einleitung

Dieser zusammenfassende Bericht dokumentiert drei Studien, die sich mit den Auswirkungen der Revision 2011 und mit Praxisanpassungen im Kontrollsystem der Schweizer Arbeitslosenversicherung (ALV) beschäftigen. Studie I evaluiert die Effekte des verkürzten Taggeldanspruchs für jüngere STES auf deren Wiedereingliederung im Arbeitsmarkt. Studie II fokussiert auf die Verschärfung der Sanktionierungspraxis bezüglich Arbeitsbemühungen, die ebenso mit der Revision 2011 eingeführt wurde. Studie III wendet sich dem wichtigen Steuerungsinstrument der Arbeitsbemühungen zu und analysiert, wie individuelle Vorgaben zu Arbeitsbemühungen das Verhalten und den Erfolg der STES beeinflussen. Alle drei Studien wurden (und werden) als wissenschaftliche Projekte in verschiedenen Ko-Autoren-Teams am IZA in Bonn entwickelt.

Die Studien sind als wissenschaftliche kausale Analysen von diversen Aspekten des Stellensuchverhaltens zu verstehen. Daher folgen sie nicht immer den „klassischen“ Mustern von Politik-Evaluationsstudien. Die Methodik folgt den etablierten mikroökonomischen Ansätzen der kausalen Analyse und erlaubt daher Interpretationen, die wissenschaftlichen Standards entspricht. Darüber hinaus bieten die Studien innovative Fragestellungen und Ansätze, die es erlauben sollen, einen detaillierteren Einblick in das Verhalten von stellensuchenden Personen zu gewähren: Wie reagieren STES auf Anreize, die durch die Revision 2011 neu gesetzt wurden und auf Anreize, die im Kontrollsystem der ALV inhärent sind?

Eine weitere Innovation der drei Studien besteht darin, dass sie umfangreiche und detaillierte Informationen aus den ALV-Datenbanken AVAM und ASAL aufbereiten und nutzen sowie – in den Studien I und II – mit individuellen Angaben aus den AHV-Daten verknüpfen. Dies gewährleistet eine Datengrundlage von hoher Qualität, die eine präzise mikroökonomische Analyse der erwähnten drei Evaluations- bzw. Verhaltensfragestellungen erlaubt. Zudem ermöglichen diese Kombinationen an Daten, dass das Spektrum der Wirkungsanalysen nicht bei der Untersuchung der Arbeitslosendauer endet, sondern die Untersuchung von Auswirkungen auf die *Qualität* der (nicht-) gefundenen (Nicht-) Beschäftigung zulässt. Diese längerfristige Perspektive wird, aus unserer Sicht, immer noch zu oft vernachlässigt in der internationalen Evaluationsforschung zur Arbeitslosenversicherung, und ebenso in der praktischen Politikgestaltung.

Im Folgenden werden die drei Studien nacheinander in Kurzberichten dokumentiert – jeweils mit einem Fokus auf die wichtigsten politikrelevanten Resultate der Untersuchungen. Ausführungen zur Methodik sind umgekehrt bewusst kurz gehalten. Dazu sei auf die dazugehörigen wissenschaftlichen Papiere verwiesen, die auf der Titelseite der jeweiligen Studie angegeben sind.

Studie I

AUSWIRKUNGEN DER KÜRZUNG DES TAGGELDANSPRUCHS FÜR JÜNGERE STEs

Autoren:

Patrick Arni und Xingfei Liu

Wissenschaftliche Working Papers:

Arni, Patrick and Xingfei Liu (2016): „On or Off – Are Treatment Effects of Policy Changes Symmetric? Evidence from Unemployment Insurance Reform with Incomplete Information“, mimeo

Arni, Patrick and Xingfei Liu (zu erstellen): „Cutting Benefits of Young Job Seekers: Harmless or Harmful?“, mimeo

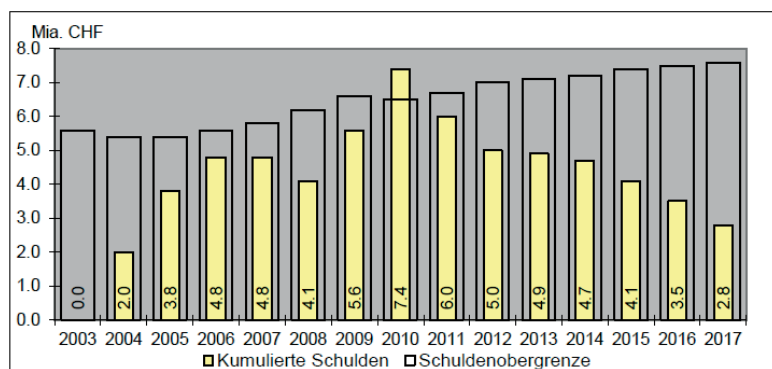
[Die Papiere werden im Laufe von 2016/2017 als IZA Discussion Paper verfügbar.]

1 Studie I:

Auswirkungen der Kürzung des Taggeldanspruchs für Jüngere

Die Dauer und das Resultat einer Stellensuche hängen von vielen Variablen ab. Neben den persönlichen Charakteristika individueller Stellensuchenden (STES)⁵ und der gesamtwirtschaftlichen Lage sind die von der Arbeitslosenversicherung (ALV) offerierten Konditionen massgebliche Determinanten des Sucherfolgs. Spezielle Förderung einzelner STES, Sanktionierung bei mangelnder Mitarbeit, die Passgenauigkeit der vermittelten Stellen und die Qualität der Beratung durch Personalberatende (PB) sind nachweislich relevante Faktoren für die Ergebnisse der Stellensuche.

Die beiden Studien, die dieses Kapitel zusammenfasst, verwenden ein natürliches Experiment, um den Einfluss der maximalen Taggeld-Bezugsdauer – einer der grundsätzlichsten Eigenschaften der Arbeitslosenversicherung – zu bewerten. Die erste der beiden Studien, im Folgenden als Hauptstudie bezeichnet, bewertet den Effekt einer Reduktion der maximalen Bezugsdauer auf Suchverhalten und Suchergebnisse der STES. Die zweite Studie – im Folgenden Sekundärstudie – betrachtet die (A-)Symmetrie der Effekte einer Erhöhung oder einer Verringerung der maximalen Tagegelder auf die Suchergebnisse der STES. Die Rolle der Information sowie der Erwartungen der STES sind hierzu zentral.



Quelle: SECO

Abbildung 1-2 Schuldenstand der ALV (inklusive Prognosen)

ihrer Nachwirkungen nicht mehr kostendeckend gearbeitet hat: Sie hatte zum Zeitpunkt der Revision 7 Milliarden Franken Schulden, die abgebaut werden mussten. Dazu wurde ein

Im Jahr 2011 hat es eine gesamtschweizerische Revision der Gesetzgebung zur ALV (AVIG) gegeben. Diese Revision wurde angestossen, weil die ALV im Rahmen der Finanzkrise von 2008 und

Geltendes Recht	Nach der Revision
1 Jahr Beiträge → 1,5 Jahre Leistungen.	1 Jahr Beiträge → 1 Jahr Leistungen, 1,5 Jahre Beiträge → 1,5 Jahre Leistungen.
Über 55-Jährige: 1,5 Jahre Beiträge → 2 Jahre Leistungen.	Über 55-Jährige: 2 Jahre Beiträge → 2 Jahre Leistungen.
Wer die Beitragszeit nicht erfüllen kann (z. B. wegen Mutterschaft, Ausbildung, Krankheit usw.) → 1 Jahr Leistungen.	Unter 25-Jährige ohne Kinder: 1 Jahr Beiträge → 9 Monate Leistungen. → 4 Monate Leistungen.

Abbildung 1-1 Ausschnitt aus dem Abstimmungsbüchli zur Revision 2011 der AVIG

⁵ Stellensuchende bzw. STES sind definiert als Anmeldungen mit tatsächlichem Taggeldbezug (siehe Abschnitt 1.2)

Massnahmenkatalog verabschiedet, der neben einer Erhöhung des Beitragssatzes, einem zusätzlichen Solidaritätsbeitrag für Gutverdienende, der Abschaffung der Versicherungsbefreiung für sehr hohe Gehälter und einigen kleineren weiteren Änderungen hauptsächlich aus einer Reduktion des Bezugsanspruchs für diverse Gruppen an STES bestand. Von dieser Reduktion des maximalen Tagegeldanspruchs waren zum einen diejenigen STES betroffen, die zum Zeitpunkt der Stellensuche zwischen einem und anderthalb Jahren innerhalb der letzten zwei Jahre in die ALV eingezahlt hatten. Zum zweiten STES, die wegen Krankheit, Ausbildung oder Mutterschaft und anderen Gründen keine ausreichenden Einzahlungen getätigt hatten – und zum dritten STES unter 25 Jahren, die nicht für den Unterhalt von Kindern sorgen müssen. Die letztgenannte Gruppe, um deren Suchverhalten und Suchergebnisse es in den vorliegenden Studien geht, waren vor der Revision nicht anders behandelt worden als ältere STES. Nach der Revision wurde ihr Anspruch deutlich reduziert: Ab einer Einzahlungsdauer von einem Jahr haben diese STES nun nur noch Anspruch auf 200 Tagegelder, das entspricht etwa elf Kalendermonaten Versicherungsdauer. Ein bereits länger im Beruf stehender junger Mensch hätte also vor der Reform fast zwei Jahre auf die ALV zurückgreifen können, während er nach der Revision bereits nach weniger als einem Jahr aus dem System ausgesteuert wird.

Diese legislative Änderung ermöglicht es, das Suchverhalten und die Suchresultate mehrerer Gruppen zu vergleichen – einerseits STES knapp unter 25 Jahren mit solchen knapp über 25 Jahren nach der Revision und andererseits STES unter 25 vor und nach der Revision. Die Analyse erfolgt mit der ökonomischen Methode der „Differenz von Differenzen“. Die Analyse wird Rückschlüsse darauf zulassen, wie sich eine Änderung der Versicherungsdauer auf das Verhalten der STES auswirkt.

Auf den nächsten Seiten werden der zur Verfügung stehende Datenbestand und die Analysemethoden erläutert. Danach folgt eine Übersicht über die Ergebnisse der Studie und über Implikationen für das optimale Design der gesetzlichen Grundlage der ALV.

1.1 Fragestellung

1.1.1 Suchverhalten

Der Sinn einer Arbeitslosigkeitsversicherung liegt in der Hauptsache darin, einem Arbeitnehmer nach dem Stellenverlust die Suche nach einer passenden und angemessenen neuen Stelle zu erlauben, ohne sich unmittelbar der ökonomischen Unwägbarkeit des Einkommensverlusts ausgesetzt zu sehen. Gleichzeitig ist das Ziel, dem STES Anreize zu bieten, sich schnell und effizient um eine neue Anstellung zu kümmern. Die maximal versicherte Bezugsdauer ist eine der wichtigsten legislativen Stellenschrauben, die zur Verfügung stehen: Eine kürzere maximale Dauer bedeutet einerseits weniger Kosten für die Allgemeinheit und kann potenziell bewirken, dass die STES sich mit grösserem Einsatz um eine neue Anstellung bemüht. Andererseits stellt eine zu kurze Dauer den Versicherungscharakter der ALV in Frage und zwingt die STES gegebenenfalls, unpassende Stellen anzunehmen, die dann mit erhöhter Wahrscheinlichkeit weitere Arbeitsplatzwechsel oder -verluste nach sich ziehen. Es stellt sich also für den Gesetzgeber die Frage, wie die optimale Versicherungsdauer sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch auf den Sucherfolg und die nachhaltige Wiedereingliederung gestaltet werden sollte. Es ist nicht möglich, experimentell die Auswirkungen unterschiedlicher Versicherungskonditionen an den STES „auszuprobieren“. Die Analyse der Reaktion der STES muss sich also auf quasi-experimentelle Resultate stützen, d.h. auf im Rahmen anderer Prozesse generierter Information wie zum Beispiel der Revision 2011, welche die vorliegende Studie analysiert. Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass sich der kausale Effekt der versicherten Bezugsdauer isoliert betrachten lässt.

1.1.2 Die Hauptstudie

Die erste der beiden Studien behandelt die folgenden Auswirkungen einer Verringerung der Versicherungshöchstdauer für junge STES anhand der 2011er Revision des AVIG:

- (1) Sucherfolg
- (2) Dauer der Arbeitssuche
- (3) Such- und Bewerbungsverhalten
- (4) Qualität der gefundenen Stellen (gemessen in Einkommen und Arbeitsplatzstabilität)

Weiterhin wird der Effekt auf diverse Subgruppen getrennt betrachtet (so ist es zum Beispiel plausibel, dass STES mit Universitätsabschluss eine andere Reaktion zeigen als solche mit einer Handwerksausbildung).

1.1.3 Die Sekundärstudie

In der zweiten Studie wird die Frage aufgeworfen, wie die *Informationslage* und die *Erwartungen* der STES das Ausmass der Wirkungen der angepassten Taggeld-Bezugsdauer beeinflussen. Die Art, wie die Revision 2011 implementiert wurde, hat zwei Gruppen an STES generiert, die mit Unsicherheit hinsichtlich ihres Taggeldanspruches konfrontiert waren., da sie am Anfang ihrer Arbeitslosen-Spanne nicht direkt darüber informiert wurden, welcher Anspruch für sie gelten wird. Unsicherheit und unvollständige Information bewirken, dass Erwartungen gebildet werden. Die Implementierung der Reform hat dazu geführt, dass die eine der beiden Gruppen mit der (unsicheren) Erwartung einer möglichen *Erhöhung* des Taggeldanspruches (von 200 auf 400 Tage) konfrontiert war, die andere Gruppe hingegen mit einer möglichen *Senkung*. Bezüglich aller anderen Versicherungskonditionen und der sozio-demographischen Zusammensetzung waren sie hingegen vergleichbar. Diese spezifischen Situationen konnten also als ergänzende Quasi-Experimente analysiert werden.

Diese Analyse kann Antworten liefern auf zwei für die Umsetzung von Reformen hoch relevante Fragen: Generell, erstens: Wie beeinflusst das Ausmass der *Informiertheit* der betroffenen Person über geltende Regeln das Ausmass der Wirkungen der Reform? Und, spezifischer, zweitens: Reagieren STES in anderem Ausmass auf dieselbe Taggeld-Reform, je nachdem ob sie als Verbesserung (Erhöhung) oder als Reduktion *wahrgenommen* wird? In einer Evaluationsstudie unter Standardsituationen (wie auch in der Hauptstudie) kann diese Frage nicht beantwortet werden: Man vergleicht Personen, die *entweder* mit weniger *oder* mit mehr Taggeldansprüchen konfrontiert sind. Die Erwartungshaltungen der STES – d.h. ob die aktuelle Taggeldsituation als positiv oder negativ („Gewinn“ oder „Verlust“) wahrgenommen wird – sind dort nicht bekannt. Solche Erwartungen sind aber, in diversen Situationen, wahrscheinlich relevant für das Ausmass der Reform-Effekte: z.B. in der zeitlichen Nähe von Einführungen, Abschaffungen oder Veränderungen von Regeln; in Situationen, wo Informationen zu Versicherungskonditionen unvollständig sind; oder im Falle, wo STES Einkommenserwartungen als Referenzpunkte ihres Handelns benutzen; usw. In dieser Studie besteht die Möglichkeit, erste empirische Einsichten in solche Situationen zu gewinnen: D.h. konkret zu testen, ob konträre Erwartungen Reform-Effekte gleichen oder unterschiedlichen Ausmasses auslösen.

1.1.4 Bisherige Forschung

In der ökonomischen Literatur gibt es einige Theorie, die sich mit dem Effekt der Änderung der maximalen Bezugsdauer beschäftigt. In vorliegenden Arbeiten⁶ wird die Vorhersage gemacht, dass eine Verlängerung der Bezugsdauer zu einer im Durchschnitt längeren Arbeitssuche führt. Dies beruht darauf, dass ein stärkerer Versicherungsschutz die Suchanstrengung der STES verringert.

In der empirischen Forschung gibt es eine Anzahl von Arbeiten, die sich mit den Auswirkungen von Anspruchsänderungen auf das Suchverhalten auseinandersetzen.⁷ Diese Literatur betrachtet hauptsächlich eine Verlängerung der Ansprüche für ältere STES (in verschiedenen Ländern) und kommt einheitlich zu dem Schluss, dass eine höhere maximale Bezugsdauer zu weniger Suchintensität und längerer durchschnittlicher Arbeitslosigkeit führt. Die einzige grössere Studie, die eine Reform zur Verkürzung der Bezugsdauer (für Slovenien) analysiert, stammt von Van Ours und Vodopivec (2006). Sie zeigt, dass eine kürzere Bezugsdauer zu einer kürzeren Verweildauer in der Arbeitslosigkeitsversicherung führen kann. Allerdings fehlt in den dort verwendeten Daten die Information, ob die STES eine Stelle gefunden haben oder ob sie sich aus dem System aus anderen Gründen abgemeldet haben.

⁶ u.a. Mortensen (1977) und Moffit und Nicholson (1982)

⁷ u.a. Katz und Meyer (1990), Card und Levine (2000), Lalive (2008) und Schmieder, von Wachter, Bender (2012)

1.2 Die Daten

Die in der Hauptstudie analysierten STES haben sich von April 2009 bis April 2010 oder von April 2011 bis April 2013 auf dem RAV als STES angemeldet⁸ und erfüllen die nötige Anspruchsberechtigung. Alle STES, die in die Untersuchung eingehen, sind zum Zeitpunkt der Anmeldung nicht älter als 27 und nicht jünger als 22 $\frac{1}{4}$. Die betrachteten STES haben wenigstens 18 Monate Beiträge zur ALV eingezahlt, wären also ohne die Reform maximal anspruchsberechtigt (400 Taggelder). Diese Einschränkung ermöglicht eine saubere Bewertung des Effekts der Bezugsdaueränderung (siehe Abschnitt Methodik). Es werden zwei Gruppen von STES gebildet nach ihrem Alter bei der Anmeldung: solche, die zwischen 22 $\frac{1}{4}$ und 24 $\frac{1}{4}$ alt sind und solche, die 25 bis 27 Jahre alt sind. Die STES, die 24 $\frac{1}{4}$ - 25 Jahre alt sind, werden ausgeschlossen. Dies ist notwendig, da diese STES während der maximalen Bezugsdauer von 200 Tagen 25 Jahre alt werden würden und dann anstatt von 200 Tagen die vollständigen 400 Tage in Anspruch nehmen können. Diese STES sind also weder vollständig Teil der Experimentalgruppe noch der Vergleichsgruppe und werden in der Hauptstudie nicht betrachtet. Die Sekundärstudie hingegen betrachtet unter anderem diese Gruppen von STES. Alle STES, die in die Studie eingehen, sind nicht für den Unterhalt von Kindern verantwortlich, da die Anspruchsänderung STES mit Kindern nicht betraf. Im Ganzen gehen die Daten von rund 38'000 STES in die Studie ein.⁹

Für jeden STES liegen kombinierte AVAM/ASAL-Daten vor. Diese Daten umfassen sozio-demographische Information wie Geschlecht, Alter, Wohnregion, Bildung, Zivilstand, Haushaltsgrösse, Nationalität und Sprachfähigkeiten. Ausserdem liegen Daten zum letzten ausgeübten Beruf, dem versicherten Verdienst, vergangener Arbeitslosigkeit und zuständigem RAV und Personalberatendem (PB) vor. Die STES sind in 46% der registrierten Fälle weiblich. Die meisten jungen STES haben eine abgeschlossene Sekundärbildung. Dabei hat die Mehrheit der betrachteten STES eine Lehre oder äquivalente Ausbildung abgeschlossen.¹⁰ Etwa ein Drittel der STES sind im Ausland geboren, etwa ein Viertel gibt als Muttersprache keine der Schweizer Nationalsprachen an. Die grosse Mehrheit der STES (80%) lebt in städtischen Regionen. Der versicherte Verdienst beträgt durchschnittlich ca. 4000 Franken im

⁸ Die Standardisierung auf April macht die Beobachtungsmenge robust zu saisonalen Ungleichgewichten.

⁹ Dabei ist es möglich, dass eine Person mit mehreren Phasen der Stellensuche vertreten ist. Diese Fälle werden als unabhängig behandelt. NB: Die Abkürzung STES wird sowohl für den/die STES/n als Individuum als auch für eine Periode der Stellensuche verwendet, sofern sich die jeweilige Bedeutung aus dem Kontext erschliesst.

¹⁰ Dies hat technische Gründe: STES, die einen Tertiärabschluss anstreben, sind im Alter von 22-27 Jahren in den meisten Fällen noch an der Universität. Nur 5% der untersuchten STES haben einen Universitätsabschluss.

Monat. 54% der STES waren in den letzten drei Jahren vor dem Arbeitsplatzverlust nicht auf Stellensuche.

Der betriebene (registrierte) Suchaufwand ist durch die Anzahl der Bewerbungen pro Monat, die vom PB aufgetragen wurden und den tatsächlich abgeschickten Bewerbungen bekannt (es lassen sich also Rückschlüsse auf das Suchverhalten ziehen). Diese Information liegt momentan noch nicht schweizweit vor. Nur RAVs, die eine hohe Ausfüllquote aufweisen, werden für die Analyse des Suchverhaltens berücksichtigt. Dies führt zu einer Reduktion der Anzahl der betrachteten STES auf grob 15'000.

Weiterhin liegen für einen (aus datenschutzrechtlichen Gründen inhaltlich etwas reduzierten) AVAM/ASAL-Datensatz zusätzlich detaillierte AHV-Einkommensdaten vor, sodass sich die Einkommensentwicklung auf Monatsbasis (von 2008 bis 2015) nachvollziehen lässt.

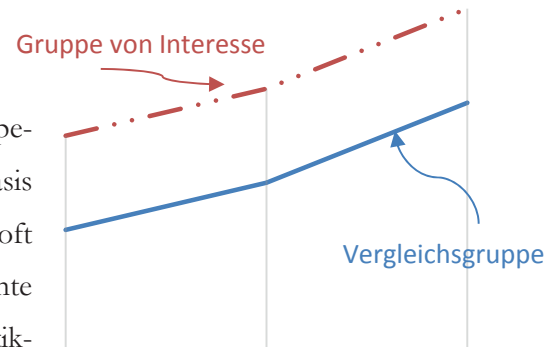
Mit wenigen Ausnahmen sind alle betrachteten Perioden der Stellensuche abgeschlossen¹¹, d.h. entweder hat der STES einen neuen Arbeitsplatz finden können oder ist ausgesteuert worden, nachdem seine maximale Bezugsdauer ausgeschöpft war. Die faktische Dauer der Arbeitssuche ist also bekannt. Schliesslich liegt für alle STES die Information vor, ob sie eine neue Arbeitsstelle gefunden haben (und auf welchem Suchweg) oder ob sie ohne neue Stelle aus dem System ausgeschieden sind.

¹¹ Einige wenige längere AL-Spannen waren im September 2014 bei der letzten Datenziehung noch nicht abgeschlossen. Zudem gibt es einige sonstige Missings in den Abmelde-Records. In diesen beiden Fällen werden die Spannen als zensiert betrachtet. Diese sind jedoch selten (weniger als 10%) und fallen nicht ins Gewicht, da die Studie auf das Abgangsverhalten im ersten Jahr der AL fokussiert.

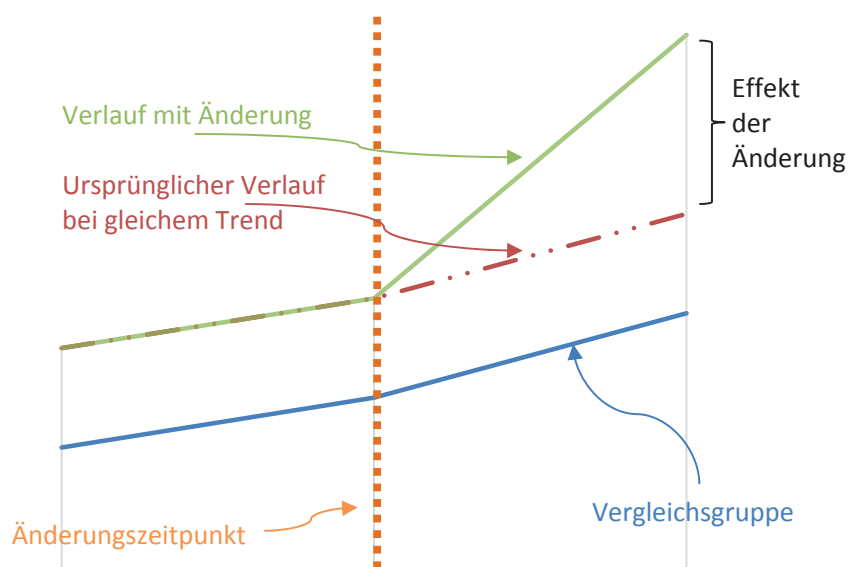
1.3 Methodik

Die Analyse beider Studien dieses Berichtsteiles verwendet eine ökonometrische Methode namens „Differenz von Differenzen“ (*Diff-in-Diff*). Die folgenden Seiten geben einen kurzen Überblick über die Methode.

Zur Identifikation von kausalen Effekten in der ökonomischen Forschung ist die Idealsituation eine kontrolliert experimentelle Umgebung, in der eine Massnahme auf Zufallsbasis zugeteilt wird. In der Realität ist eine solche Umgebung oft nicht vorhanden. Die Forschung greift also auf sogenannte quasi-experimentelle Umstände zurück, die z.B. durch Politikreformen entstehen.



Die Diff-in-Diff Methode versucht, die Effekte einer speziellen Form eines Quasi-Experiments zu bewerten, d.h. die Auswirkungen einer Reform zu messen. Sie beruht darauf, zwei Gruppen zu identifizieren, die ähnliche Charakteristika aufweisen. Nur eine der beiden



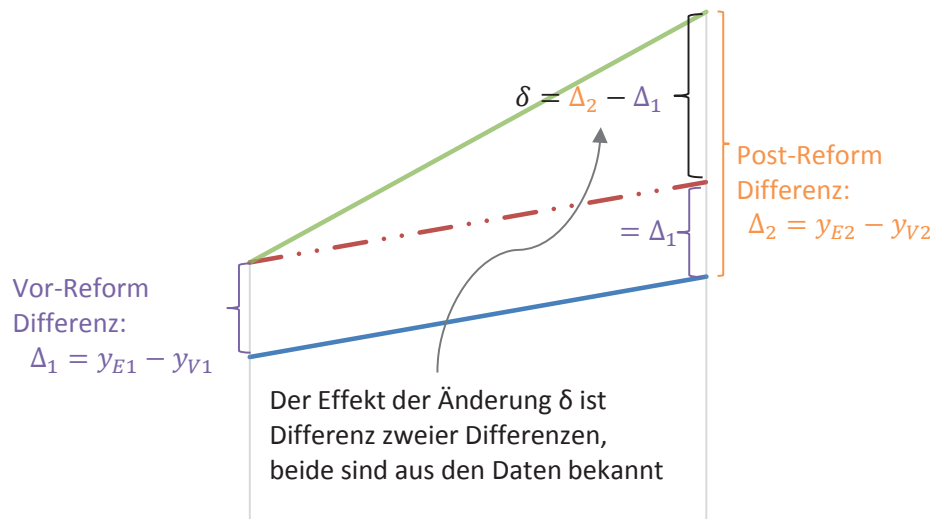
Gruppen (die sog. Experimentalgruppe) ist von der Reform betroffen, sodass die nicht-betroffene Gruppe zur Kontrollgruppe wird. Diese Kontrollgruppe wird verwendet, um die kontrafaktische Entwicklung der Experimentalgruppe ohne die Einführung der Änderung zu schätzen. Die Differenz der tatsächlichen von der kontrafaktischen Entwicklung entspricht dann dem Effekt der Reform.

Die Diff-in-Diff Methode betrachtet im einfachsten Fall die Differenz δ von zwei Differenzen zwischen Experimental- und Kontrollgruppe (E und V): Zum einen der Differenz in der *Vor-Reform-Periode*, $\Delta_1 = y_{E1} - y_{V1}$. Von dieser Differenz wird angenommen, dass sie sich ohne die Reform nicht geändert hätte.

Die zweite Differenz ist die der *Post-Reform Periode* (im Bild nebendran), $\Delta_2 = y_{E2} - y_{V2}$.

Der Effekt der Änderung, δ , berechnet sich dann als $\delta = \Delta_2 - \Delta_1 = (y_{E2} - y_{V2}) - (y_{E1} - y_{E2})$, eine Differenz von Differenzen. Dieses δ ist die Ergebnisgrösse und schätzt die Wirkung des Quasi-Experiments. Ein gros-

ser Vorteil des Diff-in-Diff Ansatzes liegt darin, dass systematische – auch *unbeobachtete* – Unterschiede zwischen Experimental- und Kontrollgruppe herausgefiltert werden, solange sie vergleichbaren Trends folgen.



Für den in den vorliegenden Studien betrachteten Datensatz handelt es sich bei der Experimentalgruppe um die 22 ¼ bis 24 ¼ jährigen STES und bei der Kontrollgruppe um die 25-27jährigen. Für die Experimentalgruppe resultiert die 2011er Revision in einer Änderung der Bezugsdauer. δ wird hier den durchschnittlichen Effekt auf einen STES in der Stichprobe messen.

Damit die Diff-in-Diff Methode Anwendung finden kann, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Am wichtigsten darunter die oben erläuterte Trendvergleichbarkeit: Ohne die Reform hätten sich beide Gruppen in gleicher Weise entwickelt. Dies ist plausibel für die jungen STES: die zeitlichen Trends auf dem Arbeitsmarkt sind für die knapp unter 25-jährigen STES kaum anders als für die knapp über 25-jährigen.

In der Praxis wird die Differenz von der Differenz, δ , durch ein Regressionsmodell geschätzt, das folgende Form annimmt:

$$y_i = \alpha + \delta * T_i * Post_t + \gamma * T_i + \lambda * Post_t + \pi_{PES} + \eta_t + x_i' \beta + u_i \quad (1)$$

Der Indikator T_i steht für „treated“, er nimmt den Wert eins an, wenn die entsprechende Person in der Experimentalgruppe ist, d.h. im Alter von 22 ¼ bis 24 ¼ Jahren bei Eintritt in die AL. $Post_t$ ist ein Indikator, der alle STES-Spannen mit Eintritt *nach* Umsetzung der Reform (1.4.2011) bezeichnet. Die Interaktion der beiden identifiziert ökonometrisch den oben visuell dargestellten Diff-in-Diff Effekt δ . Die beiden nicht interagierten erwähnten Indikatoren kontrollieren alle systematischen, zeit-stabilen Unterschiede zwischen Personen in der Experimental- vs. Kontrollgruppe bzw. Unterschiede über die Zeit – vor vs. nach der Reform – heraus (auch unbeobachtete Unterschiede, siehe oben).

Des Weiteren wird für sogenannte „fixe Effekte“ kontrolliert: π_{PES} beinhaltet ein Set an Indikatoren, die die einzelnen RAV (=PES) bezeichnen. Diese Indikatoren kontrollieren systematische, fixe (beobachtete oder unbeobachtete) Unterschiede zwischen den RAV – z.B. ob gewisse RAV gewisse Politiken systematisch strikter oder weniger strikt anwenden; oder auch systematische Unterschieden zwischen den lokalen Arbeitsmärkten der entsprechenden RAV-Regionen. Solche Unterschiede beeinflussen somit die Schätzung des kausalen Diff-in-Diff Effektes nicht mehr. Ein weiteres Set an fixen Effekten, die wir herauskontrollieren, ist η_t . Es beinhaltet einerseits Indikatoren für die Anmeldemonate sowie für das Jahr der Anmeldung der entsprechenden STES-Spanne. Diese Indikatoren kontrollieren also die systematische Variation in der Arbeitsmarktsituation durch Saisonalität und über die Jahre hinweg. Der Vektor x_i schliesslich umfasst alle früher erwähnten sozio-demographischen Informationen zum STES. Die Kontrolle für sozio-demographische Unterschiede ist zwar im vorliegenden Falle eines Quasi-Experimentes nicht zwingend¹², erhöht jedoch die Präzision der Schätzung. Deshalb wird sie in den Regressionsschätzungen mitverwendet.

¹² Der Kernvorteil des Quasi-Experiments ist es ja gerade, dass die betrachteten Experimental- und Kontrollgruppen hochgradig vergleichbar weil sehr ähnlich sind. Zudem erlaubt das Diff-in-Diff-Verfahren, wie erwähnt, auch die verbleibenden systematischen unbeobachteten Unterschiede über die Doppeldifferenz herauszukontrollieren (sofern die beschriebenen Annahmen in der empirischen Praxis gelten bzw. plausibel sind).

Schliesslich gilt es, eine grundsätzliche Mechanik in der Schätzung des Reformeffektes auf dynamische Dauern zu berücksichtigen: Einerseits ist die faktische Dauer der Stellensuche eine der zentralen Ergebnisgrössen, andererseits beeinflusst die Reform die beobachtbare Länge ebendieser Dauer. Das bedeutet: Ein STES aus der Vergleichsgruppe hat Anspruch auf bis zu 400 Taggelder, während ein STES aus der Experimentalgruppe nur Anspruch auf 200 Taggelder hat. Ersterer wird also deutlich länger beobachtet in den vorliegenden AVAM/ASAL-Daten. Die Dauer der Arbeitssuche naiv über Durchschnitte zu vergleichen, würde also zu verzerrten Ergebnissen führen: STES in der Experimentalgruppe können maximal 200 Taggelder beziehen und werden nach der Aussteuerung nicht mehr beobachtet, wohingegen für STES der Kontrollgruppe das Ende des Beobachtungszeitraumes viel später kommt. Die Betrachtung roher Durchschnitte ist also aussagemässig.

Dementsprechend wird das Analysefenster beschränkt: Statt die gesamte mögliche Arbeitssuchdauer der STES in der Vergleichsgruppe zu betrachten, wird die Dauer, die für alle STES in beiden Gruppen erreichbar ist, zugrunde gelegt: Dies ist die mit 200 Taggeldern erreichbare Maximaldauer. 200 Taggelder generieren (um Wochenenden, Feiertage und mögliche Krankheitstage erweitert) maximal etwa ein Kalenderjahr Dauer der Stellensuche, bevor die STES ausgesteuert werden. Die Analysen stellen also die Frage: Welche Auswirkung hat die Reform auf die Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit, beobachtet über maximal ein Jahr?¹³

¹³ Die Studie kann also keine Aussagen über die Effekte der Reform auf Langzeitarbeitslose (LZA) machen. Die ausgewiesenen Reformeffekte sind aber aussagekräftig für die grosse Mehrheit der STES: Gehen doch rund 75-80% der STES vor der LZA-Schwelle aus Arbeitslosigkeit ab (in Kontroll-Stichproben jenseits des Alters 25).

1.4 Ergebnisse

Die Hauptstudie stellt die Fragen, welche Auswirkungen die Reduktion der maximalen Tagegeldansprüche auf die Suchergebnisse und das Suchverhalten der STES hat sowie auf die Qualität gefundener Stellen gehabt hat. Im Folgenden werden die Ergebnisse im Detail erläutert. Zuerst werden Änderungen in der Dauer der Arbeitssuche diskutiert. Im Anschluss werden verschiedene Abgangskanäle differenziert und der Effekt der Reform auf die Qualität der Stellen, welche die STES angenommen haben, betrachtet. Schliesslich wird der Effekt auf Subgruppen getrennt betrachtet.

1.4.1 Dauer der Arbeitssuche

Die Reduktion der Verweildauer im Versicherungssystem für junge Arbeitssuchende und die damit verbundene Kostenersparnis stellte eine Hauptmotivation für die 2011er-Reform der Gesetzgebung dar. Im „Abstimmungsbüchli“ wurde dazu erläutert: „Da unter 25-Jährige durchschnittlich nicht länger als sechs Monate ohne Arbeit sind, sieht die Revision für sie eine Bezugsdauer von höchstens neun Monaten vor, sofern sie nicht für den Unterhalt von Kindern aufkommen müssen.“ Dennoch dauerte die Arbeitssuche vor der Reform bei etwa 25% der jungen STES ohne Kinder mindestens 10 Monate – sie wären also unmittelbar von der Kürzung betroffen gewesen. Des Weiteren ist zu erwarten, dass die grosse Mehrheit der STES Erwartungen zur nahen Zukunft auf dem Arbeitsmarkt bildet und die Tatsache des reduzierten Versicherungsschutzes mit in ihre Entscheidungen zu Gestaltung und Geschwindigkeit der Jobsuche einbezieht. Demzufolge wäre es im Vorhinein zu erwarten, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche auf die Revision reagiert. Abbil-

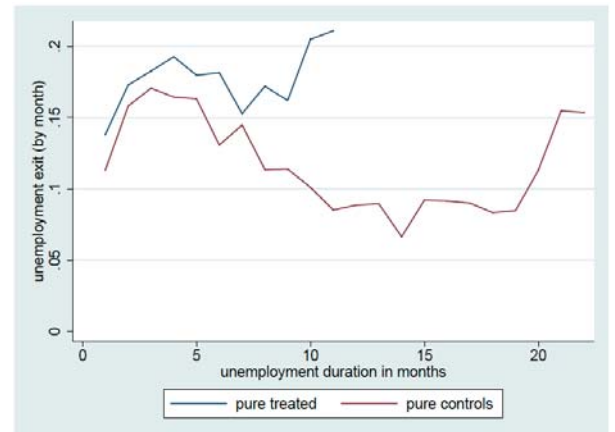


Abbildung 1-3 Deskriptiver Vergleich der monatlichen Abgangs-raten aus AL zwischen der Experimentalgruppe (Alter 22 ¼ bis 24 ¼, „treated“) und der Kontrollgruppe (Alter 25-27).

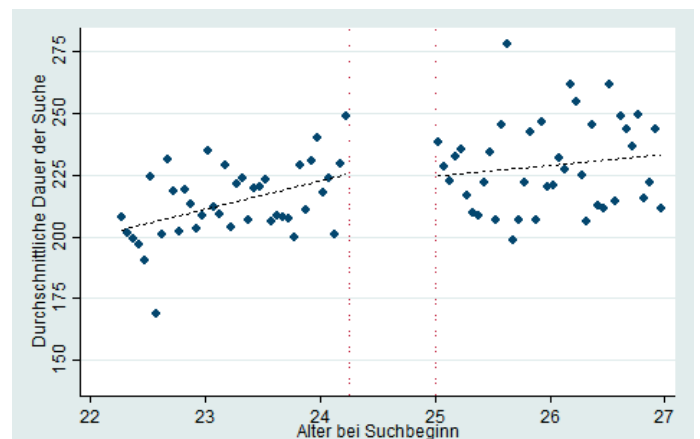


Abbildung 1-4 Durchschnittliche Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit für junge STES vor der Reform im ersten Jahr (zensiert bei 364 Tagen), geordnet nach dem Alter bei Eintritt. Die blauen Linien sind Trendlinien (Regressionsgraden). Die Aussparung bei den 24 ¼ - 25-Jährigen hat methodische Gründe (siehe Abschnitt über Daten). Ältere STES sind etwas länger arbeitslos.

dung 1-3 zeigt, dass dies vermutlich der Fall ist. Dort ist die durchschnittliche (unkonditionale) monatliche Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit nach Experimental- und Kontrollgruppe deskriptiv abgebildet (Dauer des Verweilens eines STES im Versicherungssystem ist nach einem Jahr zensiert, wo nötig; siehe Abschnitt Methodik).

Abbildung 1-4 illustriert grafisch die Diff-in-Diff Analyse. Sie zeigt wiederum die durchschnittliche Arbeitslosendauer junger STES vor der Reform, gruppiert nach Alter bei der Anmeldung auf dem RAV. Bei dem Eintrag auf der x-Achse „23“ ist also die durchschnittliche Dauer der Stellensuche in Tagen für einen 23.0 Jahre alten STES abgetragen. Die gestrichelten Linien zeigen Schätzungen des Alterstrends¹⁴, d.h. beste lineare Annäherungen an den Einfluss des Alters auf die Dauer der Stellensuche. Es zeigt sich: Ältere STES sind länger auf der Suche (dieser Effekt ist bei 22 ¼ - 24 ¼ Jahre alten STES stärker als bei den 25-27 Jahre alten STES - die geschätzte Gerade ist steiler bei den jüngeren STES). Die Auslassung der 24 ¼ - 25 Jahre alten STES ist darin begründet, dass diese wegen der Informationspolitik der RAVs erst einen maximalen Anspruch von 200 Tagen mitgeteilt bekommen und dann potenziell, sollten sie noch keine neue Stelle gefunden haben, an im Monat ihres 25. Geburtstags darüber informiert wurden, dass sie Anspruch auf 400 Taggelder haben. Sie sind hier daher weder klar der Experimental- noch der Vergleichsgruppe zugeordnet und werden für die Hauptanaly-

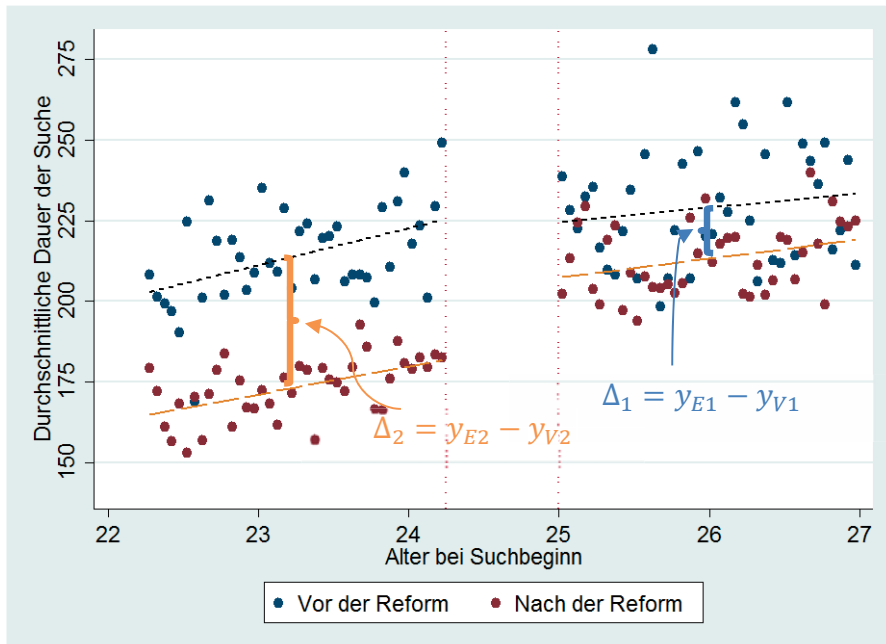


Abbildung 1-5 Effekt der Reform. Durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche für junge STES im ersten Jahr. In Blau vor der Reform, in Rot danach. Die Δ 's entsprechen den im Methodikabschnitt geschilderten Diff-in-Diff Berechnungen.

sen daher nicht einbezogen.

Abbildung 1-5 zeigt in der gleichen grafischen Konfiguration die Experimental- (in rot) und die Vergleichsgruppe (in blau). Bezugnehmend auf den Methodikabschnitt sind die beiden Kenngrößen Δ_1 und Δ_2 eingezeichnet. Ihre Differenz $\delta = \Delta_2 - \Delta_1$ ist laut der Diff-in-Diff-Analyse der durchschnittliche Effekt der Reduktion der maximalen Bezugsdauer. Die abgebildete Grafik ist deskriptiv. Die im Folgenden präsentierten Ergebnisse aus Regressionsschätzungen

¹⁴ Unabhängig für 22 ¼ - 24 ¼ und 25-27 Jahre alte STES berechnet.

kontrollieren zusätzlich noch für eine Reihe von Faktoren des Umfelds und Eigenschaften der STES, wie im Methodik-Abschnitt diskutiert. Die Schätzergebnisse des δ sind also als Effekte unabhängig bzw. unbeeinflusst von diesen Eigenschaften zu lesen.

Tabelle 1-1 zeigt das erste Hauptresultat der Analysen zum Effekt der Reform: Ein junger Arbeitssuchender weist im Durchschnitt 9,8 Tage weniger registrierte AL-Dauer aus, innerhalb des ersten Jahrs der Arbeitssuche. Dieses Ergebnis ist signifikant auf dem 1%-Level (d.h. nur bei jeder hundertsten Messung würde durch natürliche Variation ein wenigstens gleich grosser Effekt „per Zufall“ entstehen).

Weiterhin ist der prozentuale Effekt angegeben: Der Vergleich des Effekts der Reform mit der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit in den ersten 12 Monaten in der Stichprobe (168 Tage). Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich durch die Reform um 6% verringert.

	δ (Effekt der Reform)	Relativer Effekt
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Tagen)	-9.789***	$\frac{-9,789}{168,2} \approx -6\%$

Tabelle 1-1 Effekt der Reform auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, bewertet nach der Diff-in-Diff Methode

1.4.2 Ausgang der Stellensuche

Neben der Dauer der Arbeitssuche liegen weitere Resultate für den Verlauf jeder Arbeitssuche vor: Hat der STES einen Arbeitsplatz gefunden oder ist er aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden? Über die Variable „Abmeldegrund“ aus AVAM/ASAL sowie über die Information in den AHV-Daten im Monat eins nach Abmeldung kann die Art des Abgangs aus AL genauer bestimmt werden. Unter der Bezeichnung „Stelle gefunden mit Unterstützung des RAV“ fassen wir die Abgänge zusammen, die direkt durch die Unterstützung des RAV – durch Beratung und/oder Vermittlung – beeinflusst wurden. D.h. konkret „Stelle selbst gefunden“, „durch Vermittlung des RAV“ sowie „durch private Stellenvermittler“ (Abgangsgründe mit Codes ≤ 22). In der Vergleichsgruppe haben knapp 70% aller STES durch diese Kanäle eine neue Stelle gefunden im ersten Jahr. Unter denjenigen STES, deren Abmeldung nicht im Finden einer Arbeitsstelle begründet war, gibt es in den Daten verschiedene Begründungskategorien: die vier quantitativ wichtigsten sind „verzichtet auf Vermittlung“, „der Kontrollpflicht ferngeblieben“, „nicht vermittlungsfähig“ und „andere Gründe“. Unter Hinzunahme der Information aus den AHV-Daten zeigt sich: Unter den STES, die sich ohne Angabe einer neuen Beschäftigung abgemeldet haben, finden sich zwei nahezu gleich grosse Gruppen. Einerseits sind dies diejenigen, die im Monat nach der Abmeldung bereits wieder Einkommen aus Arbeit erhalten und

andererseits diejenigen ohne Erwerbseinkommen, die also tatsächlich temporär den Arbeitsmarkt verlassen haben. Diese drei Gruppen werden im Folgenden genauer betrachtet. Die Fragestellung lässt sich also folgendermassen weiter auftrennen: Ändert die 2011er Revision die Wahrscheinlichkeit, dass ein neu angemeldeter junger STES das Arbeitslosigkeitsversicherungssystem mit einer Stelle verlässt? Steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein STES den Arbeitsmarkt temporär verlässt? Abbildung 1-6 dokumentiert die verschiedenen betrachteten Abganganäle und gibt deren Anteile an. Abbildung 1-6 Übersicht über die Suchergebnisse von STES. Alle Effekte sind relativ angegeben, also: die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein STES aus dem ALV-System ohne Stelle abmeldet (innerhalb eines Jahres), ist um 35% gestiegen.

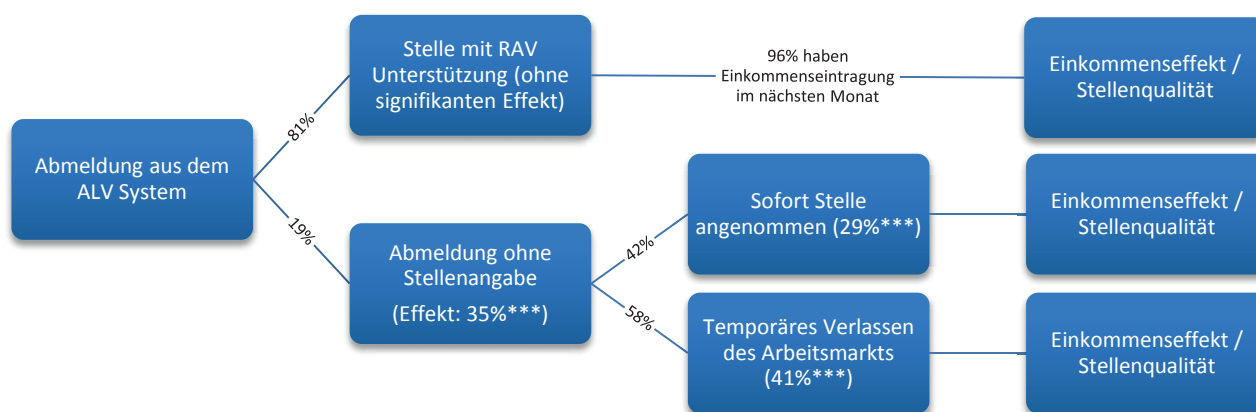


Abbildung 1-6 Übersicht über die Suchergebnisse von STES. Alle Effekte sind relativ angegeben, also: die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein STES aus dem ALV-System ohne Stelle abmeldet (innerhalb eines Jahres), ist um 35% gestiegen.

Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden

Die ökonomische Theorie sagt voraus, dass ein umfassenderer Versicherungsanspruch (unter Festhalten aller anderen Umstände und Gegebenheiten) dazu führt, dass sich ein STES mit weniger Einsatz um einen neuen Arbeitsplatz bemühen wird. Eine Reduktion der Bezugsdauer sollte also im Umkehrschluss zu verstärkten Bemühungen führen. Es wäre naheliegend zu vermuten, dass ein solcher schnellerer Abgang aus dem Versicherungssystem nach der Reform darin begründet liegt,

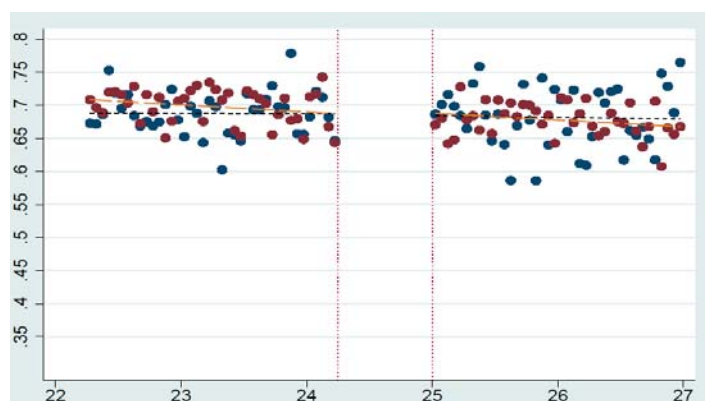


Abbildung 1-7 Wahrscheinlichkeit, dass sich ein STES aus dem Versicherungssystem mit einem neuen Arbeitsplatz abmeldet, geordnet nach Alter, gruppiert nach Vorreform (blau) und Nachreform (rot)

serem Einsatz (und damit mit mehr Erfolg) betreiben und dementsprechend mit grösserer Wahrscheinlichkeit eine Stelle finden. Auf der anderen Seite haben sie weniger Zeit für die Stellensuche und deshalb sehen sie sich möglicherweise gezwungen, ein qualitativ schlechteres oder befristetes Stellenangebot anzunehmen.

Die Resultate zur Stellenfindung mit Unterstützung des RAV zeigen keinen positiven Effekt der Re-

	δ (Effekt der Reform)	Statistisch signifikant
Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu finden	0,008	nein

form. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein STES die ALV über diesen (Haupt-)Abgangskanal mit einem neuen Arbeitsplatz verlässt, ist vor und nach der Reform nahezu identisch – der Unterschied ist statistisch nicht signifikant. Der positive Reform-Effekt der Reduktion der Arbeitslosendauer ist also durch Abgänge über andere Kanäle entstanden. Diese anderen Abgänge werden im Folgenden genauer analysiert.

Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsmarkt (temporär) zu verlassen

Neben der Möglichkeit, dass eine neue Stelle via RAV gefunden wurde, gibt es für STES die Möglichkeit, auf eine Teilnahme am ALV-System zu verzichten. Der zusätzliche Druck, den die Revision 2011 auf junge STES (ergänzend zum bestehenden Sanktionierungssystem) ausübt, indem ihre Bezugsansprüche halbiert werden, ist erheblich. Unter den jungen STES wählt bereits vor der Reform etwa jeder sechste STES, das System ohne eine deklarierte Stelle zu verlassen. Mit der Reform hat sich der finanzielle Wert der Versicherung (gemessen als Summe der potenziellen Bezüge) für den individuellen STES nun halbiert. Damit sinkt die Schwelle (selbst bei konstantem Druck seitens der Personalberaterinnen), das ALV-System zu verlassen. Solche Effekte führen dazu, dass sich 35% mehr STES der Experimentalgruppe aus dem ALV-System ohne deklarierte Stelle abmelden als vor der Reform (diesen Schritt wählen insgesamt 20,8% aller STES).

Unter den STES, die sich so aus dem System abmelden bezieht etwa die Hälfte im Monat nach der Abmeldung Einkommen aus Erwerb (gemäss AHV-Daten). Diese STES haben offenbar auf anderem Wege eine Stelle gefunden. Sowohl solche die Abgänge mit wie ohne Erwerb direkt nachher haben sich signifikant erhöht durch die Reform, siehe Abbildung 1-8. Die Gründe für die reformbedingte Steigerung des Findens von Beschäftigung ohne Unterstützung des RAV können hier nicht weiter untersucht werden, da weitere Informationen dazu momentan nicht vorliegen.

	δ (Effekt der Reform)	Relativer Effekt
Wahrscheinlichkeit, das Versicherungssystem ohne Angabe einer neuen Arbeitsstelle zu verlassen	5,4% ***	$\frac{5,4\%}{15,4\%} \approx 35\%$
...und trotzdem Einkommen aus Lohnarbeit im nächsten Monat zu erhalten	2,3% ***	$\frac{2,3\%}{7,8\%} \approx 29\%$
...und dann tatsächlich den Arbeitsmarkt temporär zu verlassen	3,1% ***	$\frac{3,1\%}{7,5\%} \approx 41\%$
Unter denjenigen, die den Arbeitsmarkt temporär verlassen: Dauer bis zur nächsten Stelle	-0,4 Monate	$\frac{-0,4 \text{ Monate}}{12,1 \text{ Monate}} \approx -3,6\%$

Abbildung 1-8 Übersicht der Effekte der Revision auf die Wahrscheinlichkeiten, dass STES das RAV ohne deklarierte Stelle verlassen

Die STES, die sich abmelden und dann für eine Zeit tatsächlich ohne Arbeitseinkommen auskommen – also tatsächlich den Arbeitsmarkt temporär verlassen – wächst massgeblich nach der Reform: um 41% auf dann 10,6% aller STES.

Die STES im Fokus dieser Studie sind jung und haben deshalb mehrere plausible Alternativen zum Arbeitsmarkt: Sie können zu ihrer Familie zurückkehren, sich für ergänzende Bildung entscheiden, Sozialhilfe beziehen etc. Weiterhin findet sich unter den jungen STES eine grosse Anzahl von Menschen mit Migrationshintergrund. Es ist denkbar, dass insbesondere Personen, die aus südlichen EU-Ländern vor kürzerer Zeit eingewandert sind (etwa im Zuge

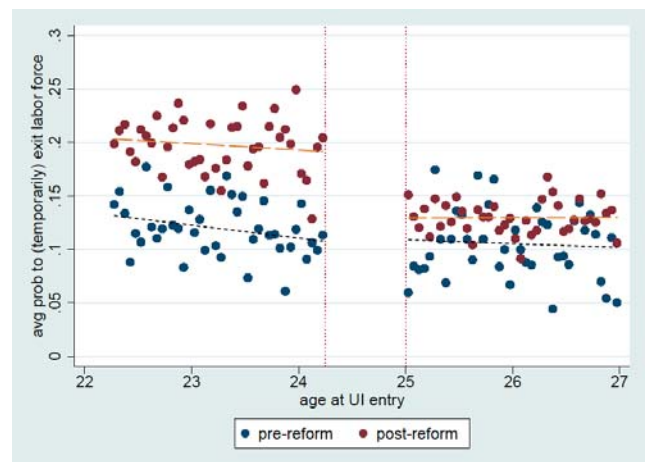


Abbildung 1-9 Effekt der Revision auf die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsmarkt temporär zu verlassen.

der 2008er Krise) bei längerer Stellenlosigkeit sich entscheiden, die Schweiz wieder zu verlassen und anderswo in Europa eine Stelle zu suchen. Es kann aus den vorliegenden Daten nicht abschliessend geklärt werden, wie sich der Gesamteffekt der Steigerung derjenigen STES, die den Arbeitsmarkt temporär verlassen, zusammensetzt. Hierzu ist weitere Forschung notwendig.

Aussteuerungen

Wie hat sich die AVIG-Revision von 2011 auf das Risiko von Aussteuerungen in der betrachteten Gruppe junger STES ausgewirkt? Vor der Revision (STES-Anmeldungen zwischen April 2009 und April 2010) lag laut ASAL-Daten die Wahrscheinlichkeit einer Aussteuerung bei knapp 4%; sie war praktisch identisch zwischen Experimental- und Vergleichsgruppe, wie Abbildung 1-10 zeigt. Im Zeitraum nach der Revision (Anmeldungen zwischen April 2011 und April 2013) stieg diese Wahrscheinlichkeit generell an, wie der Vergleichsgruppenwert von 6.4% dokumentiert. Da sich für diese Gruppe nichts geändert hat durch die Revision, ist diese Erhöhung auf konjunkturelle bzw. arbeitsmarktliche Veränderungen zurückzuführen: Während die STES im betrachteten Zeitraum vor der Revision von sich verbessernden Bedingungen profitierten, war es für jene im Zeitraum nach der Revision gerade umgekehrt. Sie kamen in eine Phase sich verschlechternder Konjunktur, wie die Abbildung 1-11 zeigt.

Wirkung auf Aussteuerungen: total			Wirkung auf Abgänge ohne Stellen-an-gabe/-vermittlung, mit Aussteuerung	
	vor Revision 2011	nach Revision 2011	vor Revision 2011	nach Revision 2011
unkonditionaler Vergleich:				
22.25 bis 24.25-jährige STES (betroffen)	3.8%	7.7%	0.17%	2.77%
			[1.4%]	[14.0%]
25 bis 27-jährige STES (nicht betroffen)	3.9%	6.4%	0.14%	1.07%
			[1.3%]	[8.2%]
kausale Schätzung: Effekt	(Prozentpunkte)	0.014***	(Prozentpunkte)	0.017***

Abbildung 1-10: Auswirkung der Reform auf den Anteil der jungen STES, die die Aussteuerung erreichen

Neben der Konjunktur hatte aber auch die AVIG-Revision ihren Einfluss: Die Reduktion der Tagelddauer führte zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit ausgesteuert zu werden um 1.4 Prozentpunkte¹⁵. Hierzu gilt es zu erwähnen, dass für diese Analyse die Arbeitslosendauern nicht nach einem Jahr zensiert wurden (wie im letzten Abschnitt) – es wurden also alle Aussteuerungen unabhängig der

¹⁵ Es ist festzuhalten, dass der berechnete Effekt der Reform nicht durch den Aussteuerungs-„Schock“ vom 1.4.2011 beeinflusst ist: Dann wurden aufgrund der neuen ALV-Regeln auf einen Schlag sehr viele STES ausgesteuert. Die Zeitfenster der Analyse umfassen Abgänge vorher und nachher; siehe Abschnitte 1.2 und 1.3.

vergangenen AL-Dauer gezählt. Die zweite Analyse im rechten Teil der Abbildung 1-10 ist hingegen direkt mit den Abgangswahrscheinlichkeiten in den letzten Abschnitten vergleichbar. Hier wird unter-

sucht, wie viele Abgänge ohne Stellenangabe bzw. -vermittlung mit gleichzeitiger¹⁶ Aussteuerung verbunden waren, und wie weit die Reform diese Verhältnisse verändert hat. Die Tatsache, dass in der vorliegenden Studie die Abgänge im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit analysiert werden, erklärt, weshalb die Wahrscheinlichkeit gleichzeitiger Aussteuerung praktisch bei Null liegt: dies ist nur bei 1.3 bzw. 1.4% der besagten Ab-

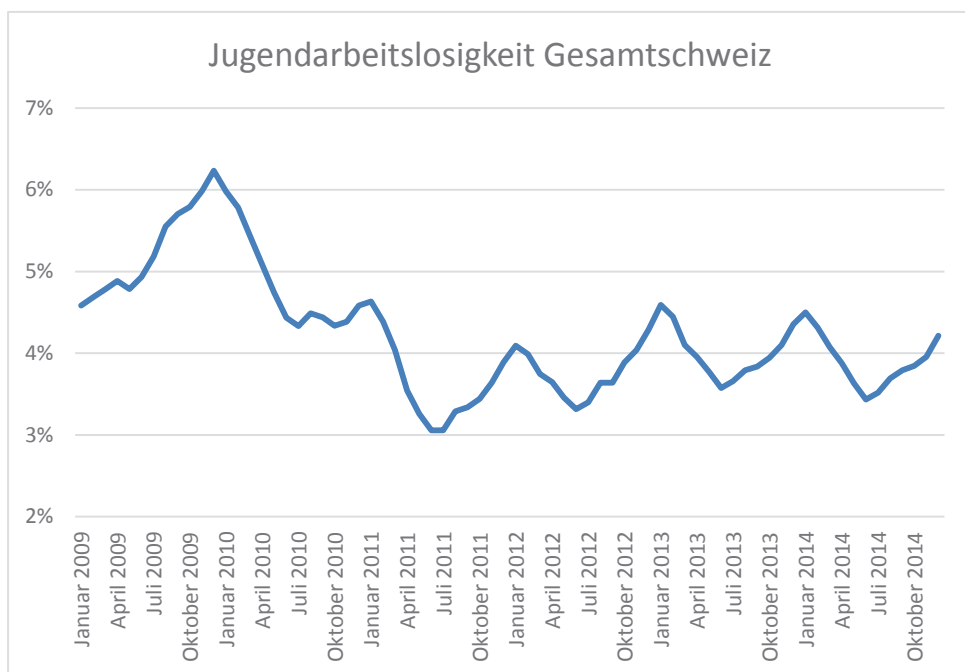


Abbildung 1-11: Jugendarbeitslosigkeitsquote (20-29 jährige) Gesamtschweiz

gänge der Fall. Es handelt sich hierbei um STES, deren Rahmenfrist (wegen wiederholter AL) frühzeitig ausläuft und nicht mehr erneuert wird (wegen fehlender Beiträge). Dieser Anteil steigt konjunkturell bedingt an, wie die Werte der Vergleichsgruppe der 25- bis 27-Jährigen zeigt. Auch hier verursacht die Reform eine signifikante Steigerung der Abmeldungen ohne Stellenangabe mit Aussteuerung. Der Anteil der Aussteuerungen an diesen Abgängen wird auf 14% verdoppelt. Er ist jedoch auch damit nicht der massgebliche Treiber dieser Abgänge.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Revision 2011 generell zu einer massgeblichen Erhöhung des Aussteuerungs-Risikos junger STES geführt hat. Die weiter oben dokumentierte substanzielle Steigerung der Abgänge aus der ALV ohne Stellenangabe bzw. -vermittlung kann jedoch nicht durch die Wirkung der Reform auf die Aussteuerungen erklärt werden.

¹⁶ Die Analyse der ASAL-Daten zeigt, dass das Datum der Aussteuerung und jenes der Abmeldung vom RAV mehrheitlich zusammenfallen oder sehr nahe beieinander sind. Rund ein Drittel der Aussteuerungen geschieht mehr als einen Monat vor der Abmeldung; d.h. diese STES bleiben ohne Taggeldbezug noch eine Weile angemeldet.

Qualität der gefundenen Stellen

Im Folgenden soll die Frage nach dem längerfristigen Effekt der Reform auf die Einkommenssituation nach der Stellensuche gestellt werden. Es geht also um die ökonomische Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung: Wie hat sich die Qualität der gefundenen Stellen durch die Reform verändert? Die Qualität der gefundenen Stellen lässt sich mithilfe der vorliegenden AHV-Daten in zwei Dimensionen beschreiben: Mittels des Einkommens aus Erwerbstätigkeit für einen (ehemaligen) STES und anhand der Beschäftigungsstabilität, also der Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Monat beschäftigt zu sein (bzw. zu bleiben). Wie der Reform-Effekt sich auf die Qualität der Erwerbssituation auswirkt, ist aus ökonomischer Sicht durch ein Zusammenspiel von Sucherfolg und Reservationslohn bedingt: Einerseits kann durch Erhöhung von Effort und Gezieltheit der Suche eine qualitativ gute Beschäftigung (hinsichtlich Einkommen, Stabilität) gefunden werden. Umgekehrt kann auch ein negativer Effekt auf die Qualität der gefundenen Beschäftigung spielen: Ein STES, der von der Reform betroffen ist und sich den 200 Tagegeldern und damit der Aussteuerung annähert, ist vom Übergang ins Sozialhilfesystem oder in Erwerbslosigkeit bedroht, sollte er nicht schnell eine Stelle finden. Als Folge werden möglicherweise auch weniger attraktive Stellenangebote angenommen. Genauso ist denkbar, dass STES vermehrter befristete Arbeitsstellen annehmen. Dieser negative Effekt des zusätzlichen Druckes der Reform ist der sog. Reservationslohneffekt. Wir beobachten mit dem realisierten Erwerbseinkommen die Summe beider Effekte – des positiven Efforteffekts und des negativen Reservationslohneffekts. Welche der beiden Wirkungen dominiert, kann in der folgenden empirischen Analyse untersucht werden.

Gesamter Einkommenseffekt		Temporäres Verlassen Arbeitsmarkt	
		Dauer Nichtbeschäftigung	Lohn nächste Stelle
kurzfristig	langfristig		
-3.0% **	0.4%	-3.5%	-1.6%
Effekt Stelle mit RAV Unterstützung			
Lohneffekt		Stabilitätseffekt	
kurzfristig	langfristig	kurzfristig	langfristig
-0.4%	0.3%	-0.2%	-0.2%

Abbildung 1-12 Gesamte und aufgeteilte Einkommenseffekte sowie Effekte auf Spannen der Nichterwerbstätigkeit

Abbildung 1-12 zeigt die Effekte der Reform. Dabei ist Einkommen definiert als gesamte (AHV-pflichtige) Einkünfte eines (ehemaligen) STES aus Arbeit. STES, die in einem Monate keine Erwerbsarbeit haben, haben im Sinne dieses Masses ein Einkommen von 0. Der Einkommenseffekt ist dann (gemäss Diff-in-Diff) der durchschnittliche Effekt der Revision auf das AHV-Einkommen eines ehemaligen STES über die entsprechenden Monate nach Abgang aus AL. Unter der Bezeichnung „kurzfristig“ betrachten wir Effekte auf die ersten sechs Monate nach Abgang aus AL; d.h. es wird der monatliche Durchschnitt des individuellen AHV-Einkommens über diese Zeitphase als Outcome gebildet. Der „langfristige“ Effekt ist analog definiert über 24 Monate nach AL. Der so berechnete Einkommenseffekt ist als *Gesamtmasse* der individuellen Einkommenssituation interpretierbar. Es stellt die Summe der zwei diskutierten Qualitätsdimensionen dar: Effekte auf die Höhe des Erwerbseinkommens plus Effekte auf Beschäftigung ja/nein.

Der Lohneffekt unterscheidet sich vom Einkommenseffekt dadurch, dass hier das Einkommen eines STES mit Arbeitsstelle berechnet wird, d.h. Nulleinkommen (keine Beschäftigung im entsprechenden Monat) werden ignoriert. Es wird hier also die erste Qualitätsdimension – jene der Höhe des erzielten Lohneinkommens – gemessen. Die zweite Dimension ist der Stabilitätseffekt: die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Monat in Beschäftigung zu sein oder nicht.

Der kurzfristige Einkommenseffekt der Reform ist negativ und erreicht statistische Signifikanz. Lohneffekt und Stabilitätseffekt für Personen, die nach AL direkt eine Stelle angetreten haben, sind hingegen statistisch nicht signifikant. Daraus lässt sich schliessen, dass der negative Gesamteinkommenseffekt sich dadurch begründet, dass nach der Reform (wie im Abschnitt 0 beschrieben) die Wahrscheinlichkeit steigt, dass ein STES den Arbeitsmarkt temporär verlässt. (Mit anderen Worten: Die Anzahl der Nullen im Einkommen steigt.)

Im Rahmen der Studie wurden umfangreiche weitere Untersuchungen zu Einkommensveränderungen durch die Revision unternommen. Es liegt keine ausreichende, statistisch signifikante Evidenz vor, dass der langfristige Effekt auf das Einkommen der STES systematisch von Null abweicht¹⁷. Allerdings ist das in die Studie eingehende Datenzeitfenster tendenziell noch zu kurz, um die langfristigen Auswirkungen auf diejenigen STES genauer zu bewerten, die den Arbeitsmarkt temporär verlassen haben.

Suchverhalten

Nach der ökonomischen Theorie kann eine Verkürzung der maximalen Taggelder zu verstärkten Suchbemühungen unter den STES führen. Während es kein umfassendes Mass in den vorliegenden Daten für die Suchbemühungen der STES gibt, kann die Anzahl der (verifiziert) geschriebenen Bewerbungen pro Monat als Annäherung herangezogen werden.¹⁸ Im Computersystem der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sind Eintragungen für diesen Wert vorgesehen, jedoch nicht vollständig ausgefüllt: Regional gibt es im Anteil plausibler Eintragungen bei diesen Daten erhebliche Unterschiede, so dass für die folgende Analyse nur die STES, die bei denjenigen RAVs betreut werden, die zuverlässige Daten erhoben haben, Beachtung finden können. Dies reduziert die Gesamtzahl der Betrachteten STES und damit die statistische Aussagekraft der Analysen massgeblich (von grob 38000 auf etwa 15500). In diesem Abschnitt meint „STES“ STES aus solchen RAVs mit verlässlichen Daten.

Die Suchbemühungen, gemessen in der Anzahl der geschriebenen Bewerbungen und gruppiert wie in Tabelle 1-2 aufgeführt, zeigen keine statistisch aussagekräftige Reaktion auf die Reform. (Mit anderen Worten: auch wenn es einen Effekt gibt, ist er nicht so gross, dass wir ihn mit der vorliegenden Datenmenge und damit Schätzpräzision identifizieren können). Dies kann entweder daran liegen, dass die Anzahl der im System registrierten Bewerbungen zu wenig umfassendes Mass für die Suchbemühungen der STES darstellt oder daran, dass die STES tatsächlich kaum zusätzliche Anstrengungen in die Stellensuche investiert haben. Die Daten sind momentan nicht reichhaltig genug, um diese Frage abschliessend zu klären.

Frühe Suchbemühungen	Späte Suchbemühungen	Durchschnittliche Suchbemühungen
Anzahl Bewerbungen erster und zweiter Monat der Suche	Anzahl Bewerbungen letzter und vorletzter Monat der Suche	Durchschnittliche Anzahl Bewerbungen pro Monat

Tabelle 1-2 Gruppierung der Suchbemühungen

¹⁷ Es gibt schwache Indizien für einen langfristig tendenziell positiven Gesamteffekt auf den Lohn der STES in Arbeit.

¹⁸ Siehe Studien 2 und 3 in diesem Report für Details zu den Suchbemühungen.

1.4.3 Wie variieren die Reform-Wirkungen nach demographischen Gruppen der STES?

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Wirkungen der Taggeld-Reform in den verschiedenen demographischen Gruppen unter den jungen STES unterscheiden. Für diese Analyse wird die weiter oben eingeführte Diff-in-Diff-Schätzung der Wirkung nach der jeweiligen sozio-demographischen Eigenschaft aufgeteilt¹⁹. Es werden also beispielsweise separate Effekte für Männer und Frauen oder für verschiedene Bildungsgruppen ausgewiesen.

Die Auswirkungen der Reduktion des Versicherungsschutzes von 400 auf 200 maximale Taggelder variieren massgeblich je nach demographischer Gruppe. Die Unterschiede sowohl hinsichtlich des Abgangsverhaltens aus Arbeitslosigkeit wie auch hinsichtlich der Effekte auf die individuelle Einkommenssituation sind bemerkenswert. Wir betrachten im Folgenden schrittweise die Unterschiede nach Geschlecht, nach Ausbildung, nach der Funktion in der letzten Stelle, nach dem versicherten Verdienst (und damit der Höhe des individuellen Taggeldes), nach vergangener Erfahrung mit Arbeitssuche, nach Nationengruppen, nach Stadt/Land sowie nach Grossregionen. Die Schätzergebnisse zu den gruppenspezifischen Reform-Effekten sind in Tabelle 1-3 und Tabelle 1-4 aufgelistet.

Geschlecht

Eine zentrale Erkenntnis ist, dass die Männer stärker auf die Reduktion des Versicherungsschutzes reagieren. Aufgrund der Reform gehen sie im Durchschnitt 12 Tage schneller aus Arbeitslosigkeit ab. Sie liegen damit über dem Gesamteffekt der Reform, während die Frauen mit -7.7 Tagen darunter liegen. Auch die Steigerung der Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres aus der AL abzugehen, ist bei männlichen STES überdurchschnittlich. Dies betrifft sowohl Abgänge in Stellen, die vom RAV unterstützt sind wie auch solche bei Verzicht auf Vermittlung. Der gesamte Einkommenseffekt in der kurzen Frist (über 6 Monate nach AL) beträgt bei den Männern -4.4% und ist hoch signifikant – dies ist nicht der Fall bei den Frauen. Der negative Einkommenseffekt bei den männlichen STES begründet sich durch tiefere Löhne in Stellen, die mit Unterstützung des RAV gefunden wurden. Die negative Wirkung der Reform auf die Qualität der gefundenen Stellen bei Männern verschwindet in der langen

¹⁹ Technisch bedeutet dies, dass wir hier sogenannte Interaktionen zwischen dem Reform-Effekt und der Gruppierungsvariable ins Schätzmodell aufnehmen. Für jede sozio-demographische Eigenschaft wird ein separates Modell mit den jeweiligen Interaktionen geschätzt. In den folgenden Tabellen weisen wir alle inhaltlich sinnvollen demographischen Kategorien aus, d.h. die Gruppe „kein Eintrag“ wird jeweils weggelassen, da sich diese nicht sinnvoll interpretieren lässt. (Missings existieren in den AVAM-Angaben zur abgeschlossenen Ausbildung, Qualifikation sowie Funktion in der letzten Stelle. Die anderen Einträge sind komplett.)

Frist (über zwei Jahre nach AL). Die Frauen hingegen profitieren längerfristig von der Reform: wir finden einen signifikant positiven Lohneffekt. Zudem ist für jene Frauen, die die AL ohne Stelle verlassen, eine Tendenz zu einer verkürzten Dauer der (temporären) Nichtbeschäftigung sichtbar; diese ist jedoch unterhalb der gängigen Signifikanzniveaus (12% Irrtumswahrscheinlichkeit).

Die Frauen reagieren also weniger stark auf den Druck des tieferen Versicherungsschutzes. Sie finden eine etwas nachhaltigere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (hinsichtlich der Qualität der gefundenen Stellen). Es ist also davon auszugehen, dass der Druck der Reform bei Frauen effizientere und erfolgreichere Suchbemühungen ausgelöst hat.

Ausbildung

Das Ausmass der Wirkung der Taggeld-Reform ist klar abhängig vom Bildungsstand der betroffenen STES. Sowohl bei ungelernten (oder angelernten) Personen wie bei jenen mit höherer Bildung bewirkt die Reform einen beschleunigten Abgang aus Arbeitslosigkeit, der deutlich über dem Durchschnittseffekt liegt. Bei Ersteren beträgt der Effekt -20 Tage, bei Zweiteren -16 Tage. Über welche Kanäle die beschleunigten Abgänge gehen, ist jedoch sehr unterschiedlich. Die ungelernten STES verlassen verstärkt das ALV-System – mit oder ohne Stelle. Bei den STES mit höherer Bildung ist dieser Effekt überhaupt nicht sichtbar; sie finden vermehrt Stellen im Rahmen der vom RAV unterstützten Bemühungen.

Die Reform wirkt sich insbesondere für ungelernte STES klar negativ auf die Qualität der gefundenen Stellen nach der AL aus. Der gesamte Einkommenseffekt über die kürzere Frist von 6 Monaten beträgt fast -8%. Auch ein (leicht) signifikanter Einkommensverlust ist für STES mit Berufsbildung zu gewärtigen. Längerfristig reduzieren sich diese negativen Effekte. Die negative Wirkung ist über tiefere Löhne (und nicht über tiefere Stabilität der gefundenen Beschäftigung) zu erklären. Die Schätzung der Wirkungen der Reform für höher gebildete STES auf deren längerfristigen Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse ist recht unpräzise, da diese Gruppe unter den 22- bis 27-jährigen STES noch recht klein ist. Dennoch ist für diese Gruppe eine insignifikante Tendenz sichtbar, dass die Wiedereingliederung im Arbeitsmarkt nach temporärem Abgang ohne Stelle deutlich besser funktioniert als für weniger gebildete STES. Vermutlich wurde die Zeit ohne Stelle verstärkt für Weiterbildung genutzt.

Funktion in der letzten Arbeitsstelle

Die Reform-Wirkung auf Personen, die in ihrer letzten Stelle eine Hilfsfunktion ausgeübt haben, ist stark vergleichbar mit jener auf STES mit wenig Bildung (siehe oben). Personen, die eine Fachfunktion innehatten, beschleunigen ihren Abgang aufgrund der kürzeren Taggelddauer deutlich weniger. Die

vermehrten (frühzeitigen) Abgänge aus dem ALV-System liegen für STES mit Fachfunktion unter dem Durchschnittseffekt der Reform.

Für STES mit Hilfsfunktion löst die Taggeldreduktion eine massgebliche Einkommensreduktion (-6.4%) aus, die sich vor allem über tiefere erzielte Löhne bemerkbar macht (-3.1% für Stellen, die direkt oder unterstützt durch das RAV gefunden wurden). Während der Einkommenseffekt langfristig insignifikant wird, bleibt der Lohneffekt auch über zwei Jahre hinweg signifikant.

Versicherter Verdienst / Taggeldhöhe

Die Höhe des versicherten Verdienstes – und damit der Taggelder, die eine STES erhält – hat einen bedeutenden Einfluss darauf, wie die betroffene Person auf den reduzierten Versicherungsschutz reagiert. Je tiefer der versicherte Verdienst, desto mehr beschleunigt die stellensuchende Person ihren Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Für STES mit Verdiensten unter dem Median zeigt sich ein massgeblich positiver Effekt der Taggeld-Kürzung auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres eine Stelle zu finden. Im tiefsten Verdienst-Quartil²⁰ ist auch die Wahrscheinlichkeit überdurchschnittlich, das ALV-System ohne Vermittlung zu verlassen. Umgekehrt zeigen sich für höhere Verdienste keine positiven Effekte auf das Finden einer Stelle mit Unterstützung des RAV. Im höchsten Verdienst-Quartil verlängert sich die AL-Dauer gar. Diese Zusammenhänge zeigen, dass die STES direkt auf die Tatsache reagieren, dass ein tieferes Taggeld (tieferer versicherter Verdienst) das Verbleiben in der ALV unattraktiver macht. Dieser Mechanismus wird durch die Kürzung der Taggelddauer verstärkt. Interessanterweise führen die beschleunigten Abgänge der STES mit tieferen Verdiensten nicht in qualitativ schlechtere Stellen. Die langfristigen gesamten Einkommenseffekte wie auch die langfristige Wirkung auf die Löhne sind positiv, insbesondere für mittel-tiefe Verdienste. Umgekehrt ergeben sich durch die Reform hoch signifikante Einbussen in Einkommen und Löhnen für Personen im höchsten Verdienst-Quartil. Ein Grund für diese unterschiedlichen Trends könnten unterschiedliche Erwartungen der STES sein. Jene jüngeren STES mit tieferen Verdiensten sind oft Personen mit Berufsausbildung²¹, die relativ frisch auf dem Arbeitsmarkt sind und das Potenzial sehen, in besser vergütete Stellen

²⁰ Die STES wurden anhand ihres versicherten Verdienstes in vier gleich grosse Gruppen aufgeteilt, sogenannte Quartile. Das unterste Quartil („tief“ in den Tabellen) deckt den untersten Teil der Verdienst-Verteilung ab, die ersten 25 Prozent. Die nächsten Quartile sind zwischen 25 und 50, 50 und 75, 75 und 100% der Verteilung (letzte Gruppe wird in den Tabellen z.B. als „hoch“ bezeichnet).

²¹ Es ist wichtig festzuhalten, dass die Korrelation zwischen versichertem Verdienst (oder auch dem letzten erzielten AHV-Einkommen) und der Höhe der abgeschlossenen Ausbildung vergleichsweise tief ist (etwa 0.2). Dies bedeutet,

aufzusteigen. Dies in Verbindung mit dem gekürzten Versicherungsschutz könnte den Anreiz liefern, mehr qualitative Anstrengung in die Jobsuche zu legen – mit entsprechendem Erfolg. Dieser Anreiz besteht für Personen, die mit höherem Verdienst arbeitslos werden, weniger. Dort bestehen vermutlich weniger Erwartungen, sich finanziell zu verbessern nach der AL, sodass eine Reduktion des Reservationslohnes wohl die verbreitetere Reaktion ist.

Vergangene Erfahrung mit Arbeitslosigkeit

Erfahrung mit Arbeitslosigkeit beeinflusst die Wirkung der Taggeldkürzung massgeblich. Auf Basis der Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit in den vergangenen drei Jahren wurden drei gleich grosse Gruppen gebildet (sog. Terzile); die vierte betrachtete Gruppe enthält STES ohne Arbeitslosigkeitserfahrung in den letzten drei Jahren. Sehr auffällig ist, dass Personen mit mittlerer oder hoher AL-Dauer in der nahen Vergangenheit stark und spezifisch auf den Druck der Reform reagieren: Sie beschleunigen ihren Abgang aus der Arbeitslosigkeit massgeblich – letztere Gruppe gar um 36 Tage. Allerdings geschehen diese beschleunigten Abgänge weitgehend ohne Stelle. Einen deutlich positiven Effekt auf die Stellenfindung (unterstützt vom RAV) weisen interessanterweise die STES mit wenig vergangener AL-Erfahrung aus. Jene ohne AL-Erfahrung reagieren unterdurchschnittlich stark auf die Reform, ihre AL-Dauer verkürzt sich nicht signifikant.

Hinsichtlich Jobqualität zeigt sich, dass sowohl STES ohne AL-Erfahrung wie auch jene mit viel AL-Erfahrung über die kürzere Frist signifikante Einkommenseinbussen erleiden durch die Reform. Über die längere Frist von zwei Jahren sind die Einbussen deutlich kleiner. Umgekehrt wird für Personen mit mittlerer oder wenig vergangener AL-Erfahrung ein längerfristig positiver Qualitätseffekt sichtbar. Bezüglich Löhne wird dieser Effekt für STES mit mittlerer vergangener Arbeitslosigkeit signifikant. Die Qualitätseffekte laufen hauptsächlich über tiefere oder höhere Löhne, zum Teil aber auch über höhere Jobstabilität (knapp nicht signifikant).

Herkunft / Nationalität

Die Reaktion auf die Taggeldkürzung unterscheidet sich deutlich, je nachdem ob eine stellensuchende Person Schweizerin ist oder nicht. Nicht-Schweizer reagieren massgeblich stärker auf die Reform. Angehörige aus Nachbarländern der Schweiz sowie aus dem nördlichen Europa – Gebiete, aus denen

dass Ausbildung und Einkommen in der betrachteten Altersgruppe nicht einhergehen. Personen mit mittleren und höheren Ausbildungen sind in diesem Alter oft noch nicht vollständig auf dem Arbeitsmarkt etabliert mit adäquatem Verdienst. Umgekehrt weisen Personen mit weniger Ausbildung bereits mehr Erfahrung auf und befinden sich deshalb nicht nur im unteren Teil der Einkommensverteilung.

mehrheitlich höhere qualifizierte Fachkräfte einwandern – zeigen einen deutlich beschleunigten Austritt aus der Arbeitslosigkeit (-22 Tage). Dieser ist allerdings primär durch Abgänge ohne Stellen geprägt. Auch Nicht-Schweizer aus dem südlichen Europa, den Balkanländern, der Türkei und weiteren Nationen weisen eine überdurchschnittliche Beschleunigung des AL-Abganges aus – mit oder ohne Stellen.

Der verstärkte Abgang aus dem Arbeitsmarkt vor allem der ersterwähnten Nicht-Schweizer Gruppe reflektiert sich auch in einem signifikant negativen Einkommenseffekt in der kürzeren Frist. Längerfristig ist diese negative Wirkung nicht mehr sichtbar. Der Lohneffekt für Personen, die eine Stelle gefunden haben, wird gar positiv. Für jene, die nach einer Phase der Nichtbeschäftigung den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt schaffen wollen, scheinen umgekehrt die Kosten sehr hoch zu sein, wenn man den stark negativen Effekt auf die nächste Stelle betrachtet. Allerdings sollte festgehalten werden, dass letztere Schätzung unscharf ist aufgrund der kleinen Stichprobengrösse für diese Gruppe in der längsten Frist (zwei Jahre nach AL). Es ist zu vermuten, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Nicht-Schweizer aus der EU bei längerer Arbeitslosigkeit aus der Schweiz wegzieht. Die vorliegenden Daten geben dazu allerdings keine direkte Auskunft. Für die Schweizer STES ist des Weiteren sichtbar, dass der Druck der Taggeldkürzung für die Personen, die ohne Stelle aus AL abgehen, bewirkt, dass sie tendenziell schneller wieder zurück im Arbeitsmarkt sind als vor der Reform.

Stadt / Land

Die Reduktion des Versicherungsschutzes hat Personen in städtischen Zentren und sub-urbanen Gegenden zu stärkeren Reaktionen bewegt als in periphereren Regionen. Die beobachtete Verminderung der AL-Dauern ist klar durch die STES in den zentraleren Regionen getrieben. Dies könnte unter anderem mit einem breiteren und volatileren Angebot an Arbeitsstellen in diesem Umfeld zu erklären sein. Die Reform-Wirkung in den Zentrumsregionen beinhaltet zudem einen signifikant positiven Effekt auf das direkte Finden von Stellen, unterstützt durch das RAV. Diese Grösse ist in ländlichen Regionen gar negativ, allerdings insignifikant.

Da der mit den AHV-Daten kombinierte Registerdatensatz die Variablen zum Urbanisierungsgrad und zur Regionszugehörigkeit nicht enthält, konnten die Einkommens- und Beschäftigungseffekte nach der Arbeitslosigkeit leider nicht separiert berechnet werden.

Regionen

Wie stark die Taggeld-Kürzung die individuellen Arbeitslosendauern reduziert, ist je nach Grossregion unterschiedlich. Die stärkste diesbezügliche Wirkung der Reform wird für die Ost- und Zentralschweiz

sichtbar, wohingegen die Reduktionen der AL-Dauern im Espace Mittelland und in der Nordwestschweiz nicht statistisch signifikant sind. Nahe an den Durchschnittseffekten bewegen sich Zürich und die Région Latine. Bei letzterer zeigt sich ein bemerkenswerter Unterschied: Dort führt die Reform zu signifikant höheren Abgängen mit Stelle unterstützt durchs RAV (+3.7%). Überdurchschnittlich hohe Effekte auf Abgänge aus der ALV ohne Vermittlung sind für die Nordwest-, Ost- und Zentralschweiz sichtbar. Aus obenerwähntem Grund können die Wirkungen leider nicht weiter aufgetrennt und auf die längere Frist hin analysiert werden.

	Dauer der Arbeitslosigkeit	Stelle gefunden unterstützt durch RAV	Das System verlassen		
			↳	...mit Stelle	...ohne Stelle
Gesamteffekt der Reform	-9.8 Tage***	0,8%	5.4% ***	2.3% ***	3.1% ***
<i>Geschlecht</i>					
Männer	-12,0 Tage***	1.1%	5.8% ***	2.8% ***	3.0% ***
Frauen	-7.7 Tage**	0.9%	4.5% ***	1.5% **	3,0% ***
<i>Regionen</i>					
Zürich	- 10,1 Tage *	1.5%	2.8%	unbekannt	unbekannt
Région Latine	-10.5 Tage **	3.7% ***	5.1% ***	unbekannt	unbekannt
Espace Mittelland	-4.3 Tage	0.2%	4.9 % ***	unbekannt	unbekannt
NW-Schweiz	-3.2 Tage	-1.9%	6.6% ***	unbekannt	unbekannt
Ost-& Zentral-CH	-15.5 Tage ***	0.4%	6.0% ***	unbekannt	unbekannt
<i>Nationalität</i>					
Schweizer	-6.3 Tage **	0.3%	4.4% ***	1.9% ***	2.5% ***
Nicht-Schweizer: Nachbarländer, Nordeuropa	-21.9 Tage ***	2.3%	8.1% ***	2,6%	5,5% ***
Nicht-Schweizer: Südeuropa, Balkan, etc.	-14.1 Tage ***	2.9%	6.1% ***	3.0% **	3,2% ***
<i>Städtisch/Ländlich</i>					
Sub-urban	-12.0 Tage ***	1.7%	5.6% ***	unbekannt	unbekannt
Zentrum	-12.0 Tage ***	2.5% *	5.0% ***	unbekannt	unbekannt
Industriell peripher	2.4 Tage	-1.6%	5.3% ***	unbekannt	unbekannt
Ländlich	-1,0 Tage	-2.1%	3.3% *	unbekannt	unbekannt
<i>Letzte Funktion</i>					
Fachfunktion	-6.8 Tage **	0.1%	4.7% ***	2.0% ***	2.7% ***
Hilfsfunktion	-18.1 Tage ***	3.0% *	6.6% ***	2.8% ***	3.8% ***
<i>Ausbildung</i>					
Ungelernt	-19.6 Tage ***	2.7%	6.1% ***	2.7% **	3.4% ***
Berufsbildung	-9.0 Tage ***	0%	5.7% ***	2.4% ***	3.3% ***
Höhere Bildung	-15.8 Tage ***	9.6%*	-3,9%	-3.0%	-0.9%
<i>Versicherter Verdienst</i>					
tief	-25.7 Tage ***	4.9% **	5.8% ***	2.8% **	3.0% ***
mittel-tief	-14.5 Tage ***	4.3% **	4.7% ***	2.0% **	2.7% ***
mittel-hoch	-9.2 Tage **	-2.1%	6.0% ***	2.4% ***	3,6% ***
hoch	7.8 Tage*	-1.9%	2.8% **	0.8%	2.0% **
<i>Arbeitssuchhistorie</i>					
keine	-2.0 Tage	1.7%	4.3% ***	2.0% ***	2.4% ***
wenig	-14.0 Tage **	5.3% **	1.6%	-0.1%	1.7%
mittel	-14.2 Tage **	0.3%	6.8% ***	1.4%	5.5% ***
hoch	-35.9 Tage ***	-2.8%	10.2% ***	4.4%	5.8% ***

Tabelle 1-3 Subgruppenanalyse der Effekte der Reform (Signifikanzniveaus: * entspricht 10%, ** entspricht 5%, *** entspricht 1%)

	Gesamter Einkommenseffekt			Effekt auf Stelle gefunden mit RAV Unterstützung				Temporäres Verlassen Arbeitsmarkt	
	kurzfristig	langfristig		Lohneffekt		Stabilitätseffekt		Dauer Nichtbeschäftigung	Lohn nächste Stelle
				kurzfristig	langfristig	kurzfristig	langfristig		
Gesamteffekt der Reform	-3.0% **	0.4%		-0.4%	0.3%	-0.2%	-0.2%	-3.5%	-1.6%
<i>Geschlecht</i>									
Männer	-4.4% ***	-0.7%		-1.9% *	-1.2%	-0.4%	0.0%	3.7%	2.4%
Frauen	-1.2%	1.6%		1.4%	2.1% **	0.2%	-0.4%	-16.4%	-8.5%
<i>Nationalität</i>									
Schweizer	-2.4%	-0.1%		-0.2%	-0.1%	-0.2%	-0.8%	-14.8% *	-1.0%
Nicht-Schweizer hoch qualifiziert	-8.1% **	-0.2%		-2.6%	2.7%	0.6%	2.1%	18.4%	-43.0% **
Nicht-Schweizer niedrig qualifiziert	-2.1%	2.1%		-0.3%	-0.1%	1.8%	0.4%	14.9%	12.8%
<i>Letzte Funktion</i>									
Fachfunktion	-2.0%	1.2%		0.3%	1.1%	2.2%	-0.2%	-10.8%	-0.6%
Hilfsfunktion	-6.4% ***	-2.4%		-3.1% **	-2.4% *	-1.4%	-0.2%	11.1%	-3.6%
<i>Ausbildung</i>									
Ungelernt	-7.9% ***	-2.7%		-4.6% ***	-3.2% **	-0.5%	0.3%	6.5%	-1.2%
Berufsbildung	-2.7% *	0.5%		0.4%	1.0%	-0.5%	-0.8%	-8.2%	-6.5%
Höhere Bildung	-0.9%	-1.3%		-6.3%	-7.5%	-2.4%	-0.7%	-23.3%	22.5%
<i>Versicherter Verdienst</i>									
tief	2.5%	3.6% *		1.5%	0.9%	0.5%	0.4%	-8.5%	-2.5%
mittel-tief	1.3%	3.7% **		1.7%	3.1% ***	-0.5%	-1.3%	-10.3%	9.9%
mittel-hoch	-4.7% ***	1.0%		0.2%	1.7%	0.1%	0.7%	-14.6%	1.5%
hoch	-10.1% ***	-5.2% **		-4.4% ***	-3.8% ***	-0.7%	0.5%	19.0%	-9.0%
<i>Arbeitssuchhistorie</i>									
keine	-3.4% **	-0.3%		-1.1%	-0.4%	-0.3%	-0.7%	-2.3%	-2.5%
wenig	-0.7%	1.5%		1.0%	1.2%	-0.1%	0.1%	23.1% *	-4.5%
mittel	-1.3%	2.0%		2.7%	2.6% *	0.5%	2.2%	-18.0%	-18.2%
hoch	-8.7% ***	-1.4%		-1.3%	-0.1%	-1.4%	-1.3%	-9.0%	11.3%

Tabelle 1-4 Einkommenseffekte nach Subgruppen (Signifikanzniveaus:

* entspricht 10%,

** entspricht 5%,

*** entspricht 1%

1.5 Sekundärstudie

1.5.1 Die Quasi-Experimente

Die Anschlussstudie stellt die Frage, ob eine (potenzielle) Verlängerung der maximalen Bezugsdauer genau die gegenteilige Auswirkung auf das Suchverhalten und den Sucherfolg eines STES hat wie eine Verringerung. Dazu nutzt sie einerseits das Quasi-Experiment aus, das durch die Tatsache generiert wurde, dass *laufende* AL-Spannen für unter 25-jährige STES unmittelbar nach der Einführung der Reform von 400 auf 200 maximale Taggelder heruntergestuft wurden²². Das zweite Quasi-Experiment ist dadurch entstanden, dass bei Personen, die knapp unter 25 Jahren in die AL eintreten und *während* der AL-Spanne 25 werden, mit zwei unterschiedlichen Taggeldregimes – und wechselnden Informationen – konfrontiert sind. Bei Eintritt bekommen diese STES die Standardinformation, dass sie Anrecht auf 200 Taggelder haben. Ab dem 25. Geburtstag wechselt ihr Anspruch auf 400 Tage. D.h. ihr tatsächlicher faktischer Maximalanspruch ist 400 Tage. Diese Information wurde den STES jedoch erst unmittelbar vor ihrem 25. Geburtstag offiziell mitgeteilt.²³ In diesen beiden Quasi-Experimenten sind die STES also mit der *Unsicherheit anfänglich unvollständiger Information* konfrontiert. Entweder hatten Sie anfänglich angenommen, sie hätten 200 Tage maximalen Anspruchs, obwohl sie 400 Tage tatsächlichen Anspruch hatten oder andersherum. Aufgrund der Unsicherheit bestehen also potenziell Erwartungen, dass der individuelle Anspruch *möglicherweise* um 200 Tage erhöht oder, im anderen Fall, gesenkt wird²⁴. Wie beeinflussen solche Unsicherheiten und Erwartungen zu Steigerungen bzw. Senkungen das Ausmass des Reform-Effektse? Dazu lassen sich die Effekte dieser zwei beschriebenen Quasi-Experimente mit dem aus der Hauptstudie bekannten Gesamteffekt der Reform kontrastieren. Die dabei gemessenen Effekte sind direkt vergleichbar, da sich die maximalen Bezugsdauer in allen

²² Auch wenn die Reform bereits einige Monate vor dem Einführungstichtag 01.04.2011 beschlossen wurde (Abstimmung Ende September 2010), wurde der Bestand der STES erst im Laufe des März im Rahmen der üblichen brieflichen Korrespondenz durch die Arbeitslosenkassen darüber informiert, dass sie direkt ab 1. April dem neuen gekürzten Taggeldanspruch betroffen sind (Quelle: Seco). Individuelle Nachfragen konnten ab Januar von den ALK behandelt werden.

²³ Wiederum mittels des Standard-Briefverkehrs durch die ALK (Quelle: Seco): Der geänderte Maximalanspruch wird also im Brief des Monats des 25. Geburtstages sichtbar.

²⁴ Die Unsicherheit kann im Prinzip aufgelöst werden – aber nur unter massgeblichem Zusatzaufwand und Eigeninitiative: Der STES müsste selbst aktiv nachfragen bei der kantonalen ALK. Daneben ist denkbar, dass die STES Hinweise zu ihrem tatsächlichen Anspruch über dritte Kanäle erhalten haben. Diese Kanäle (andere STES, PB) sind aber nicht offiziell. Eine gewisse Unsicherheit bleibt also auch in diesem Falle, bis eine schriftliche Information der ALK vorliegt.

Fällen um die genau gleiche Anzahl von Tagen, 200, ändert. Das faktische (finanzielle) „treatment“ ist also in allen drei Fällen dasselbe. Wenn wir Unterschiede finden zwischen den drei Fällen, müssen diese also primär durch die unterschiedliche Informationslage der STES begründet sein: gleichbleibende Information (Hauptstudie) versus positives Update (200→400 Tage) während der AL-Spanne versus negatives Update (400→200 Tage) während der AL-Spanne. Wie Tabelle 1-5 zeigt, werden die STES, die mit einem Update konfrontiert sind, jeweils mit einer Kontrollgruppe verglichen, die keiner entsprechenden Informationsunsicherheit ausgesetzt wurde. Diese Quasi-Experimente werden wiederum mit der erläuterten Diff-in-Diff Methode analysiert.

(1) Update: 200→400 Tage	200 Taggelder (KONTROLLGRUPPE)	200→400 Taggelder (EXPERIMENTALGRUPPE)
(2) Update: 400→200 Tage	400→200 Taggelder (EXPERIMENTALGRUPPE)	400 Taggelder (KONTROLLGRUPPE)

Tabelle 1-5 Die beiden Quasi-Experimente mit Informationsunsicherheiten und -anpassungen

1.5.2 Ergebnisse

Bei der Planung von arbeitsmarktlichen Reformen ist es gängige Praxis, bestehende Evidenz zu Reform-Effekten zu nutzen, um die Wirkungen der geplanten Reformen zu prognostizieren. Dies ist in der Regel unbedenklich, wenn die Änderung, die angestrebt wird, unter ähnliche Vorzeichen stattfindet wie die bereits analysierte, wenn also zum Beispiel statt einer Reduktion von 200 Tagen eine Reduktion von 160 Tagen angestrebt würde: Die Art des Effekts wäre wahrscheinlich vergleichbar und das Ausmass der Reform-Wirkung wäre daher recht präzise zu extrapolieren. Problematisch ist es hingegen, wenn aus der Beobachtung der Effekte einer Erhöhung eines Rahmenparameters direkt die Auswirkungen einer Verringerung desselben Parameters abgeleitet werden sollen. So ist etwa in der Forschungsliteratur gut etabliert, dass Menschen auf Verluste (von Anspruch) anders reagieren als auf Gewinne. Bevor also mögliche Politikeffekte in gegenläufige Richtungen extrapoliert werden, sollten also mehr Kenntnisse vorhanden sein, wie sich Reaktionen von STES unterschiedlich anpassen, je nach Wirkrichtung.

Die Konstellation, die sich in der 2011er Reform ergeben hat, erlaubt es, die Reaktion auf Veränderungen in beide Richtungen direkt zu vergleichen: Ändern sich die Sucherfolge der STES, die unerwartet höhere Ansprüche an das Versicherungssystem haben, gerade invers zu denen, die unerwartet niedrigere Ansprüche haben? Oder ist das Ausmass der Effekte unterschiedlich?

	Dauer der Arbeitslosigkeit	Stelle gefunden unterstützt durch RAV	Das System verlassen	... mit Stelle	... ohne Stelle
Update: 200→400 Tage	6.1 Tage*	-1,9%	-3,5%***	-0.9%	-2,5%***
Update: 400→200 Tage	-9.2 Tage***	1.1%	4,5%***	2.9%***	1,8%***
	Einkommen 6 Monate gesamt	Einkommen 24 Monate gesamt			
Update: 200→400 Tage	1,3%	0,2%			
Update: 400→200 Tage	-2,9%**	0.8%			

*Tabelle 1-6 Unterschiedliche Reform-Wirkungen bei gegenläufigen Informationsanpassungen (Signifikanzniveaus: * entspricht 10%, ** entspricht 5%, *** entspricht 1%)*

Tabelle 1-6 zeigt, dass es tatsächlich deutlich unterschiedliche Reaktionen der beiden Experimentalgruppen gibt. Beide reagieren tendenziell so, wie es die Theorie voraussagen würde (und damit konsistent mit der Hauptstudie), jedoch zeigt die 400→200 Tage Gruppe wesentlich stärkere Reaktionen. Es muss also geschlussfolgert werden, dass es eine Asymmetrie in der Reaktion auf Änderungen der Versicherungsparameter gibt. Personen scheinen in der Tat stärker auf mögliche Verluste zu reagieren als auf mögliche Gewinne.

1.6 Interpretation

Welche Auswirkungen hat die Reform des maximalen Tagegeldbezugs für junge STES ohne Kinder in der Summe gehabt? Das Ziel der Reform war eine Kostenreduktion. Dieses Ziel wurde (kurzfristig) erreicht. Die STES, deren Versicherungsanspruch reduziert wurde, waren im Durchschnitt erheblich kürzer auf Arbeitssuche und haben dementsprechend geringere Gesamtvolumina an Leistungen²⁵ bezogen. Gleichzeitig hat sich die Qualität der gefunden Arbeitsstellen (gemessen im Gesamteinkommen der STES in der Zeit nach der Arbeitslosigkeit und in der Wahrscheinlichkeit, die gefundene Stelle wieder zu verlieren) nicht verringert. Für diejenigen STES, die eine neue Stelle finden konnten, erscheint der zusätzliche Druck, den eine Verkürzung des Bezugszeitraums darstellt, daher als nicht schädlich.

Gleichzeitig hat dieser verstärkte Druck aber dazu geführt, dass sich mehr junge STES aus dem Arbeitslosenversicherungsversicherungssystem vollständig zurückgezogen und ohne neue Stelle abgemeldet haben. Es liegen keine ausreichenden Daten vor, um die Karriereverläufe dieser STES abschliessend zu interpretieren. Einerseits ist es denkbar, dass junge STES vom zusätzlichen Druck, den die Reduktion der maximalen Taggelder bedeutet, überfordert gesehen haben und sich deshalb aus dem System zurückgezogen haben – dann hätte die Reform negative Auswirkungen gerade für die Schwächsten unter den STES. In diesem Fall wäre es empfehlenswert, das Angebot an sanfterer und stärker beratender Betreuung für die STES auszubauen. Andererseits ist es denkbar, dass STES sich für eine Rückkehr ins Bildungssystem, also etwa für einen Ausbildungsplatz entschieden haben. Die Einkommenseffekte zusätzlicher Bildung zeigen sich erst so langfristig, dass sie in den der Studie zugrundeliegenden Daten nicht abgebildet wären. Eine dritte mögliche Erklärung der Resultate liefert die Beobachtung, dass 40% der jungen STES Nichtschweizer sind. Sollten sich viele mobile Immigranten in erster Generation unter den STES finden, wäre denkbar, dass diverse die Schweiz verlassen haben und eine Stelle im umliegenden Ausland angenommen haben. Die Daten lassen offen, ob solche Erklärungsansätze die beobachteten Effekte der Reform erzeugt haben und in welchem Ausmass. Weitere Forschung ist notwendig, um den Gesamteffekt auf die Wohlfahrt aller STES zu bewerten.

Die Sekundärstudie unterstreicht generell, dass die Ergebnisse von Untersuchungen mit Vorsicht auf andere Konstellationen und Umstände zu übertragen sind: Die STES reagieren nicht auf die gleiche Weise auf eine Erhöhung wie auf eine Verringerung der Versicherungsdauer.

²⁵ Leistungen meint hier nur: Verdienstaussgleich. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist nicht Teil der Untersuchungen.

1.7 Fazit

Im Rahmen der Revision der Arbeitslosenversicherung im April 2011 wurde der maximale Taggeld-Anspruch von STES unter 25 Jahren ohne Kinder halbiert von 400 auf 200 Tage. Die beiden zusammengefassten Studien beschreiben die Wirkungen dieser Reduktion des Versicherungsschutzes auf das Suchverhalten und den Sucherfolg der STES. Wichtige Hauptkenntnisse zu den Auswirkungen in kondensierter Form:

- Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im ersten Jahr nach dem Arbeitsplatzverlust sinkt um etwa 10 Tage oder 6% der Gesamtdauer.
- Die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle mit Unterstützung der RAV zu finden, verändert sich nicht.
- Die Qualität der Stellen, die über das RAV-System gefunden wurden, ändert sich nicht.
- Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein STES ohne explizit ausgewiesene neue Beschäftigung aus dem Versicherungssystem abmeldet, steigt um 35%. Die Gründe für diese Auswirkung sind unklar – es lassen sich verschiedene reichhaltige Hypothesen formulieren, die die beobachteten Effekte erklären können. Hier bedarf es weiterer Forschung.
- Vor allem die Tatsache, dass aufgrund der reduzierten Taggeldansprüche mehr Personen die ALV innerhalb eines Jahres ohne Stelle verlassen, bewirkt einen gesamthaft negativen Effekt auf die kurzfristigen Erwerbseinkommen (-3%; in den ersten 6 Monaten nach AL). Langfristig verschwindet dieser negative Effekt.
- Die Wahrscheinlichkeit, von einer Aussteuerung betroffen zu sein, hat sich erhöht.
- Eine zweite Studie zeigt auf, dass die Wirkungen der Reform massgeblich dadurch beeinflusst sind, wie die STES informiert sind und welche Erwartungen sie haben: STES reagieren stärker auf unvorhergesehene Reduktionen in der Versicherung als auf unvorhergesehene Ausweitungen.
- Für die Politikgestaltung bedeutet dies vor allem drei Erkenntnisse: (1) Der Informationsstand der STES (und damit verbundene Unsicherheiten) sollte mitberücksichtigt und -gesteuert werden bei Reformen. (2) Die Politikwirkungen einer Reform sind nicht dieselben, je nach Erwartungen der STES (Verbesserung versus Verschlechterung etc.). (3) Das impliziert, dass beobachtete Reform-Effekte nur mit Vorsicht – und unter Einbezug von (1) und (2) – verwendet werden sollten, um die Auswirkungen von nichtidentischen künftigen Reformen zu schätzen.
- Die Wirkungen der untersuchten Reform unterscheiden sich deutlich nach verschiedenen sozio-demographischen Eigenschaften der STES.

- Weniger qualifizierte STES, Männer, Nicht-Schweizer und Personen mit tieferem versichertem Verdienst (und damit Taggeldhöhe) sowie mehr AL-Erfahrung reagieren stärker auf die Taggeldkürzung. Sie reduzieren ihre AL-Dauer überdurchschnittlich stark.
- Nicht-Schweizer aus Nachbarländern und dem nördlichen Europa, weniger qualifizierte STES und Personen mit wiederholter AL reagieren überdurchschnittlich stark auf die Reform durch Abgang ohne Stelle. Dies reflektiert sich in signifikanten Einkommensverlusten (von meist über 5%) in der kürzeren Frist (bis 6 Monate nach AL).
- Langfristig generiert die Taggeldkürzung negative Lohneffekte für wenig qualifizierte STES und Personen mit hohem versichertem Verdienst. Positive längerfristige Wirkung auf die Löhne ist für Frauen sowie für Personen mit mittel-tiefer Taggeldhöhe und STES mit gewisser AL-Erfahrung sichtbar.

Studie II

EFFEKTE DER VERSCHÄRFUNG DER SANKTIONSPRAXIS BEZÜGLICH ARBEITSBEMÜHUNGEN

Autoren:

Patrick Arni und Amelie Schiprowski

Wissenschaftliche Working Papers:

Arni, Patrick and Amelie Schiprowski (2016): “Strengthening Enforcement in Unemployment Insurance. A Natural Experiment”, mimeo

[Das Papier wird im Laufe von 2016 als IZA Discussion Paper verfügbar.]

2 Studie II:

Verschärfung der Sanktionspraxis bzgl. Arbeitsbemühungen

2.1 Motivation und Fragestellung

In OECD-Ländern werden zunehmend monetäre Sanktionen verwendet, um sicherzustellen, dass den Auflagen und Anforderungen der Arbeitslosenversicherung entsprochen wird (Venn, 2012). Dabei werden in Fällen der Nichteinhaltung der entsprechenden Auflagen zeitweise die Taggelder gekürzt. Dieser Mechanismus soll erreichen, dass Arbeitssuchende aktiv nach Arbeit suchen, an Beratungsgesprächen teilnehmen und vorhandene Stellenangebote annehmen. Neben dem Ziel der Einhaltung von Vorgaben kann der Sanktionierungsmechanismus jedoch auch das Verhalten bei der Stellensuche und der Annahme von Stellenangeboten erheblich beeinflussen.

Da eine strengere Durchsetzung die Attraktivität der Arbeitslosigkeit verringert, ist es zu erwarten, dass sowohl der gewählte Suchaufwand, als auch die Bereitschaft Arbeitsangebote von geringerer Qualität anzunehmen, steigt. Beides kann zu einer erhöhten Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit führen, die jedoch auf Kosten einer gesunkenen Stabilität der angenommenen Stelle sowie möglicherweise gesunkenen Löhnen stattfinden kann. Diese Verhaltensmechanismen sind von Interesse, wenn über die Strenge des Sanktionierungsmechanismus entschieden wird: Sollte dieser „zweite Chancen“ beinhalten oder sollte die Sanktionierungswahrscheinlichkeit nahe hundert Prozent sein? Hierfür muss verstanden werden, wie sich die Sanktionierungswahrscheinlichkeit auf den Erfolg der Stellensuche sowie die Qualität der gefundenen Stelle -gemessen durch die Stabilität und den angenommenen Lohn- auswirkt.

Um diese Effekte zu messen, nutzen wir eine bürokratische Reform im Sanktionierungsverfahren der Arbeitslosenversicherung (ALV) aus. Diese veranlasste, dass Stellensuchende (STES)²⁶, die ihr Protokoll der Arbeitsbemühungen (PAB) nicht innerhalb der Frist eingereicht haben, keine Nachfrist mehr gesetzt wurde. Stattdessen wurde ab dem 1.4.2011 direkt beim Verstreichen der ersten Frist (5. des Folgemonats) ein Verfahren eingeleitet, nach dem eine Sanktionierung nur durch die Stellungnahme eines „entschuldbaren Grundes“ verhindert werden konnte. Diese Änderung diente dem Abbau der bürokratischen Last des Sanktionierungssystems. Gleichzeitig führte sie zu einem beträchtlichen Anstieg der Sanktionswahrscheinlichkeit im Falle der Entdeckung einer Nichteinhaltung der Suchauflagen (von ca. 35% auf 70%).

²⁶ Stellensuchende bzw. STES sind definiert als Anmeldungen mit tatsächlichem Taggeldbezug (siehe Abschnitt 2.3).

Durch seine plötzliche Einführung führte die Reform zu einer geeigneten quasi-experimentellen Variation in der Sanktionswahrscheinlichkeit. Dies ermöglicht, die Effekte von Interesse auf die Gruppe STES, die während ihrer Arbeitslosigkeit eine Meldung erhalten haben, zu messen. Im Folgenden werden der institutionelle Rahmen und die Reform näher erläutert.

2.2 Institutioneller Rahmen und Reform

Die Inanspruchnahme von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) beinhaltet eine Reihe von Verpflichtungen. Dazu gehören die Erbringung ausreichender Arbeitsbemühungen, das Erscheinen zu Beratungsgesprächen mit den PBs, die Teilnahme an Trainingsmassnahmen, das Befolgen anderer Vorgaben der ALV-Behörden sowie die Annahme „geeigneter“ Jobangebote. Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAVs) sind gesetzlich verpflichtet zu überprüfen, dass die Regeln und Vorgaben von den Arbeitssuchenden eingehalten werden.

In unserer Analyse untersuchen wir eine Reform der Durchsetzung der Arbeitsbemühungen. Bei ihrem ersten Treffen mit dem PB werden STES darüber informiert, wie viele Bewerbungen sie pro Monat verschicken müssen, um ihre individuellen Vorgaben zu erfüllen. Die monatliche Aktivität müssen sie in einem monatlichen Protokoll der Arbeitsbemühungen (PAB) nachhalten, das sie bis spätestens am fünften Tag des Folgemonats der zuständigen Amtsstelle vorlegen müssen. Diese überprüft, ob Frist und Suchanforderungen eingehalten wurden.

Reform der Durchsetzungsregelung: Die Durchsetzungsregelung wird aktiv, sobald der Stellensuchende den Verpflichtungen der Schweizer ALV nicht nachkommt. Wird ein Auflagenverstoss festgestellt, wird dieser gemeldet und ein Sanktionsverfahren eröffnet. Die Höhe der möglichen Sanktion beträgt in der Regel etwa 5-10 Taggelder.

Diese Studie analysiert eine Reform im Sanktionierungsprozess, der eröffnet wird, wenn die Frist zur Einreichung der PAB nicht eingehalten wird. Bis zum 1. April 2011 wurde STES, die das PAB nicht zum 5. des Folgemonats eingereicht hatten, eine Nachfrist gesetzt. Es gab also eine „zweite Chance“, wenn das PAB nicht fristgerecht eingereicht wurde. Alternativ konnte ein entschuldbarer Grund genannt werden, um eine Sanktionierung zu vermeiden. Abbildung 2-1a stellt den Sanktionsmechanismus vor der Reform in vereinfachter Form dar.

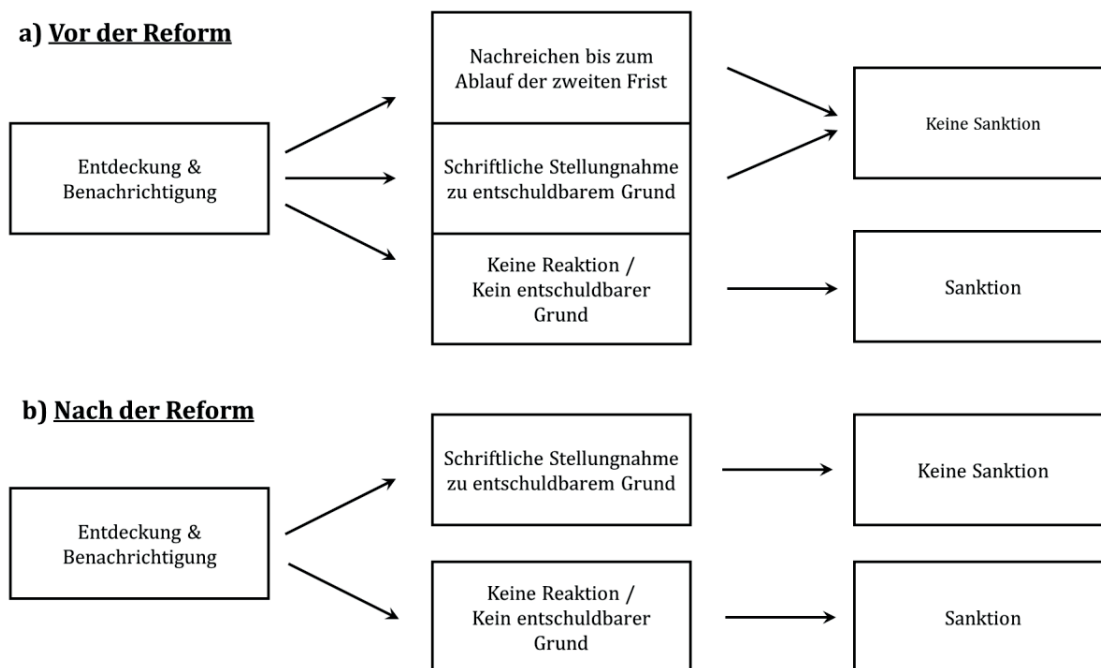


Abbildung 2-1: Durchsetzungsprozess vor und nach der Reform.

Zum 1. April 2011, an dem die AVIG-Revision in Kraft gesetzt wurde, wurde auch die Praxis der Nachfrist abgeschafft. Der Zweck dieser Änderung war rein verwaltungstechnischer Natur: Der administrative Aufwand im Sanktionierungssystem sollte verringert werden. Die Reform wurde für alle Protokolle wirksam, die sich auf Arbeitsbemühungen ab April 2011 oder später bezogen. Folglich wurde ab Mai 2011 (d.h. die Frist der Protokolle für April) bei Nichteinhaltung der Vorgaben keine zweite Frist mehr gewährt. Stattdessen wurde Stellensuchenden nur noch die Möglichkeit gegeben, in einer Stellungnahme die Gründe für die Nichteinhaltung anzugeben. Eine Sanktion erfolgte nun (siehe Abbildung 2-1), falls keine entschuldbaren Gründe genannt werden konnten.

Wie

Abbildung 2-2 a) veranschaulicht, hatte die Abschaffung der „zweiten Chance“, auch wenn sie rein verwaltungstechnisch motiviert war, grossen Einfluss auf die Sanktionswahrscheinlichkeit von Stellensuchenden, die ein PAB nicht in der Frist eingereicht hatte ($T=1$). Die Wahrscheinlichkeit, dass einem STES mit eingetragener Meldung die Taggelder gekürzt wurden, verdoppelte sich von 35% auf 70%. Gleichzeitig blieb für alle anderen Verstösse ($T=0$) die Wahrscheinlichkeit für Sanktionen stabil. Da es für diese anderen Verstösse eine „Politik der zweiten Chance“ nie gegeben hatte, nahm die Form des Durchsetzungsprozesses dort immer die in Abbildung 2-1b dargestellte Form an. Weiterhin illustriert

Abbildung 2-2 b), dass der Anteil der nicht-konformen Stellensuchenden sowohl in der Experimentalgruppe, als auch der Kontrollgruppe nicht durch die Reform beeinflusst wurde.

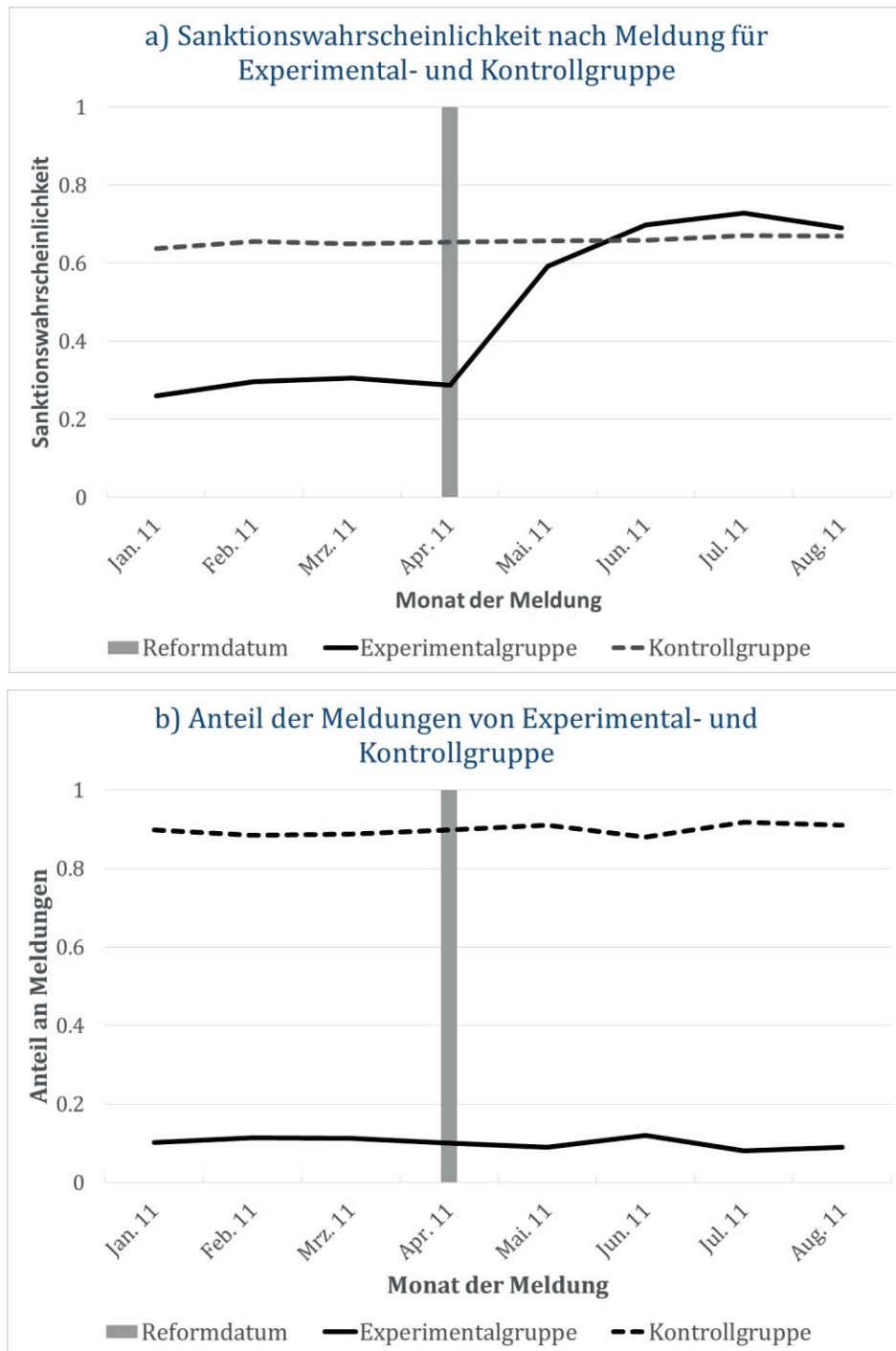


Abbildung 2-2: Benachrichtigungen und daraus resultierende Sanktionen

Im Rahmen unserer Analyse wird die Annahme entscheidend sein, dass die Reform nicht die Zusammensetzung von Stellensuchenden mit und ohne Meldungen beeinflusst hat. Dies wäre der Fall, falls die zuständigen Stellen ihr Meldungsverhalten geändert hätten oder falls die Arbeitssuchenden in Antizipation auf die Reform die erste Frist plötzlich öfter respektieren. Dabei stimmen uns mehrere Gründe zuversichtlich, dass Stellensuchende die Reform nicht antizipiert haben: Zum einen zielte die Reform auf den Abbau des verwaltungstechnischen Aufwands ab, der durch die Durchsetzungsregelung entsteht. Daher war er rein administrativer Natur und es kam nicht zu Ankündigungen über einen Regimewechsel, der zu zusätzlichen Leistungsminderungen führen sollte. Zweitens war die Reform Teil eines Reformpaketes, die prinzipiell darauf abzielte, die mögliche Bezugsdauer von Leistungen für bestimmte Arbeitssuchende zu senken. Im Vergleich zu den Auswirkungen des gesamten Reformpakets, waren die Auswirkungen durch die hier im Fokus stehende Reform eher gering. Die RAV und einzelnen Sachbearbeiter waren daher mit dringenderen Themen beschäftigt. Drittens obliegt die endgültige Entscheidung über die Sanktionierung nicht dem PB, sondern einer höheren Autorität im jeweiligen Arbeitsvermittlungszentrum. In Folge dessen ist es unwahrscheinlich, dass Sachbearbeiter sich aktiv an STES gewandt haben, um so deren Einhaltung der ersten Frist zu beeinflussen.

Daher werden wir die Annahme aufrechterhalten, dass die Veränderung der Durchsetzungsregel zumindest in einem kurzen Zeitfenster nach der Reform überraschend gewirkt hat. Wir benutzen hier ein Zeitfenster von 4 Post-Reform Monaten, zeigen jedoch die Robustheit unserer Resultate auf alternative Zeitfenster (diese Resultate können bei den Autoren angefragt werden).

Abbildung 2-2b bestätigt, dass innerhalb des Zeitfensters der Anteil von Meldungen in der Experimentalgruppe nicht signifikant verändert wurde. Weiterhin werden wir testen, dass keine Veränderungen in den beobachtbaren Charakteristika mit der Reform einhergingen.

2.3 Daten und deskriptive Statistik

2.3.1 Datenquellen und Datenauswahl

Datenquellen: Wir verwenden ALV-Daten über alle Stellensuchenden, die formell als arbeitslos registriert wurden. Im Datensatz ist hinterlegt, ob und wann ein Arbeitssuchender sein Fehlverhalten in einer Stellungnahme begründet hat, wann der Durchsetzungsprozess beendet wurde und ob eine Sanktion verhängt wurde. Unsere Analyse wird sich auf das Verhalten jener Stellensuchenden beziehen, die mindestens eine Meldung erhalten haben. Dies ist der Fall für circa 40% aller registrierten Stellensuchenden, die Leistungen beziehen.

Auswahlkriterien für die Stichproben Nach dem offiziellen Verfahren für die Auferlegung von Leistungssanktionen müssen die PB drei Datenpunkte registrieren: Das Datum, an dem das Fehlverhalten gemeldet und eine Benachrichtigung an den Arbeitssuchenden übermittelt wurde; das Datum, an dem der Arbeitssuchende seine Stellungnahme abgegeben hat; und das Datum, an dem die finale Entscheidung für eine Sanktion getroffen wurde. In der Praxis scheinen nicht alle Kantone dieses Verfahren einzuhalten, was dazu führt, dass Daten zur Abgabe der Stellungnahmen systematisch fehlen. Ausserdem wurde für die Feststellung des Fehlverhaltens und für den Sanktionsentscheid häufig dasselbe Datum angegeben. Zwar gibt es Fälle, in denen die Stellensuchende sich entscheidet, keine Stellungnahme abzugeben, jedoch sollte dies im Hinblick auf das gesetzlich klar vorgegebene Verfahren für Sanktionierungen nicht systematisch auftreten.

Für Kantone, die sich nicht an das Verfahren halten, sind wir nicht in der Lage, die für unsere Analyse relevanten Informationen zu gewinnen. Wir schliessen daher jene Kantone aus unserer Analyse aus, bei denen mehr als ein Viertel der Fälle keine Stellungnahme abgegeben haben. Nach dieser Beschränkung enthält unsere Stichprobe 14 von 26 Kantonen, was 65% der registrierten STES entspricht.

Darüber hinaus nehmen wir standardmässige Beschränkungen unserer Stichprobe vor: Nicht berücksichtigt werden Arbeitssuchende, die jünger als 20 oder älter als 55 sind, Teilzeit-Arbeitslose und Arbeitslose, die Anspruch auf Leistungen aus der IV haben.

Für den Untersuchungszeitraum der Stichprobe dient der Monat, in dem die Benachrichtigung an den STES übermittelt wurde, als Grundlage. Um zu verhindern, dass Antizipationseffekte Selektionsprobleme verursachen, nutzen wir für unsere grundlegende Spezifikation nur Meldungen, die in dem Zeitraum von vier Monaten vor oder nach der Reform verschickt wurden. Zum Ende der Studie beziehen wir weitere Monate vor der Reform ein, um zu zeigen, dass Experimental- und Kontrollgruppe einen

gemeinsamen Trend verfolgen. Unsere Ergebnisse sind robust auf alternative Definitionen des Stichprobenfensters.²⁷

Die meisten Meldungen treten zum Beginn der Arbeitslosigkeit auf. Um eine relativ homogene Stichprobe zu erhalten, haben wir in unsere Basisstichprobe nur Stellensuchende aufgenommen, die ihre erste Benachrichtigung während der ersten 120 Tage der gemeldeten Arbeitslosigkeit erhalten haben (80% aller ersten Benachrichtigungen). Erneut werden die Ergebnisse nicht durch die Wahl dieser Auswahlperiode getrieben.

Ausserdem nicht berücksichtigt wurden Fälle von Arbeitslosen, die akzeptable Jobangebote abgelehnt haben (3% der Benachrichtigungen), da diese im Durchschnitt zu Sanktionen führen, die um ein viermal höher sind als die anderer Meldungsgründe. Daher sind sie als Kontrollgruppe ungeeignet.

2.3.2 Definition des Experimentalstatus und Datenbeschreibung

Stellensuchende werden als Teil der Experimentalgruppe ($T=1$) gewertet, wenn sie eine Benachrichtigung erhalten haben, dass sie das PAB nicht fristgerecht vorgelegt haben. Stellensuchende, die aus anderem Grund eine Meldung erhalten haben, sind Teil der Kontrollgruppe ($T=0$). Einige Stellensuchende erhalten im Laufe ihrer Arbeitslosigkeit mehrere Warnungen. Wir gehen davon aus, dass die erste Meldung die Wahrnehmung der Sanktionspraxis bestimmt und definieren daher den Status anhand dieser ersten Warnung.

Tabelle 2-1 zeigt auf, wie die Meldungen zu Nichteinhaltungen von Vorgaben und Verpflichtungen auf verschiedene Gründe verteilt sind. Die Verteilung ist im Wesentlichen gleich vor und nach der Reform – das Benachrichtigungsverhalten hat sich also nicht geändert (siehe auch Abbildung 2-2).

Tabelle 2-2 dokumentiert die Eckwerte des Sanktionierungsprozesses, aufgetrennt nach Experimental- und Kontrollgruppe sowie vor und nach der Reform. Es wird sehr deutlich sichtbar, dass die Sanktionswahrscheinlichkeit nach der Reform in der Experimentalgruppe von 28,5% auf 67,2% gestiegen ist (siehe auch Abbildung 2-2). Dieser Sprung repräsentiert das analysierte „Treatment“ in dieser Studie. Die Dauer (Anzahl Tage) bis zur Meldung hat sich in der Experimentalgruppe leicht verlängert, in der Kontrollgruppe leicht verkürzt²⁸. Dies wird im ökonometrischen Schätzmodell explizit berücksichtigt durch entsprechende Kontrollvariablen. Die Dauern bis zur Implementierung der Sanktion und deren Höhe haben sich nicht verändert.

²⁷ Resultate können von den Autoren erfragt werden.

²⁸ Dies liegt daran, dass der Anteil der Meldungen betreffend unzureichendem Suchaufwand vor der ersten Beratung in der Kontrollgruppe relativ ein bisschen angestiegen ist nach der Reform.

Grund der Benachrichtigung	Vor Reform		Nach Reform	
	Anzahl Beobachtungen	Anteil	Anzahl Beobachtungen	Anteil
Fehlendes Protokoll über Arbeitssuche am Ende der Deadline	1.023	10,8%	642	9,4%
Andere Gründe (Kontrollgruppe):	8.490	89,2%	6.160	90,6%
Unzureichender Suchaufwand vor der ersten Beratung	5.219	54,9%	3.946	58,0%
Abweichung von Auflagen zur Arbeitssuche	1.079	11,3%	492	7,2%
Verspätung oder Abwesenheit beim Treffen mit dem Sachbearbeiter	1.745	18,3%	1.322	19,4%
Andere	447	4,7%	400	5,9%
Gesamt	9.513		6.802	

Andere Gründe der Abweichung von den Suchauflagen sind die nicht Teilnahme an Maßnahmen zur Aktiven Arbeitsmarktpolitik oder ein Fehlverhalten gegenüber anderen Regeln der Regionalen Vermittlungszentren.

Tabelle 2-1: Gründe der Meldungen über Verstöße vor und nach der Reform

		Vorher	Nachher	Differenz
Wahrscheinlichkeit einer Sanktion	T=1	0.29	0.67	0.39
	T=0	0.65	0.66	0.02
	Differenz	-0.36	0.01	0.37
Tage bis zur Benachrichtigung	T=1	63.61	65.88	2.28
	T=0	35.05	32.30	-2.75
	Differenz	28.56	33.59	5.03
Tage zwischen Benachrichtigung und Sanktion	T=1	18.64	20.32	1.67
	T=0	19.57	21.14	1.58
	Differenz	-0.92	-0.82	0.10
Höhe der Sanktion	T=1	6.88	6.16	-0.72
	T=0	7.14	7.09	-0.05
	Differenz	-0.26	-0.94	-0.68

Tabelle 2-2: Wahrscheinlichkeit und Timing der Sanktionierung vor und nach der Reform

2.4 Empirische Analyse

Im Folgenden betrachten wir die beschriebene Reform als eine nicht antizipierte Änderung, die lediglich jene Arbeitssuchende betrifft, deren erste Meldung aufgrund eines nicht fristgerechten Einreichens des PAB erfolgt ist. Diese Gruppe von Stellensuchenden steht plötzlich einer erhöhten Sanktionierungswahrscheinlichkeit gegenüber. Die Kontrollgruppe besteht aus Stellensuchenden, deren erste Meldung aus einem anderen Grund erfolgte und daher von der Reform nicht betroffen ist. Unsere Hauptspezifikation beinhaltet Arbeitssuchende, die vier Monate vor und nach der Reform eine Meldung erhielten, da in einem kurzen Post-Reform-Fenster diese Gruppe die durchgeführte Reform am wahrscheinlichsten überraschend traf (vgl. Erörterung weiter oben).

2.4.1 Ökonometrische Spezifikation

Wir verwenden eine Differenz-in-Differenzen Spezifikation, um den Effekt der erhöhten Sanktionierungswahrscheinlichkeit auf die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung, die Stabilität der gefundenen Stelle sowie des Lohnes zu schätzen. Diese stellt die Vorher-Nachher Differenz der Experimentalgruppe der Vorher-Nachher Differenz der Kontrollgruppe gegenüber. Die Intuition dieses ökonometrischen Ansatzes wurde bereits in Kapitel 1 erläutert.

In der Grundspezifikation sind wir an den Auswirkungen der Reform auf eine Realisation y eines Stellensuchenden i interessiert. Dazu spezifizieren wir unterschiedliche Realisationen (Wahrscheinlichkeit eines Abganges in Beschäftigung, in eine längerfristige Beschäftigung und in eine kurzfristige Beschäftigung sowie Lohn der gefundenen Stelle) als Zielvariablen und schätzen sie in der folgenden Differenz-in-Differenzen Gleichung unter der Verwendung eines kleinsten Quadrate Schätzers:

$$y_i = \alpha + \delta * T_i * Post_t + \gamma * T_i + \eta_t + \xi_{tw} + \lambda_\tau + \pi_{PES} + x_i' \beta + u_i \quad (2)$$

Der Interaktionsterm $T_i * Post_t$ nimmt den Wert eins an, wenn die Meldung des STES von der Reform betroffen war. Dies betrifft alle Fälle, in denen die Nicht-Einhaltung der PAB-Frist nach dem 1. April 2011 registriert wurde. Der geschätzte Koeffizient $\hat{\delta}$, der im Fokus der Analyse steht, misst den Effekt der Reform.

T_t und η_t sind typische Terme zweiter Ordnung, die im Folgenden näher erläutert werden. Der Indikator T_t nimmt den Wert eins an, wenn ein Arbeitssuchender i zur Experimentalgruppe gehört. Daher spiegelt der geschätzte Koeffizient $\hat{\gamma}$ über die Zeit konstante Effekte zwischen Experimental- und

Kontrollgruppe wider. Der Parameter η_t enthält Effekte für den Monat der Meldung. Konkret beinhaltet η_t also 8 verschiedene Indikatorvariablen für die Monate Januar bis August mit einem dazugehörigen geschätzten Koeffizienten, der den Effekt der verschiedenen Monate auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit misst. Dies dient der Kontrolle von zeitspezifischen, gruppenkonstanten Effekten auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit. η_t ist kollinear mit der 0/1-Variable Post_t , die somit entfällt.

Zwei weitere Kontrollvariablen korrigieren für Effekte, die ihren Ursprung darin haben, dass Arbeitssuchende ihre Meldung zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihrer Arbeitslosigkeitsphase erhalten. Ähnlich dem zuvor beschriebenen Parameter erfasst ξ_{t_w} konstante Effekte der Anzahl der vollendeten Wochen in Arbeitslosigkeit, wobei der Index t_w die Wochen der Arbeitslosigkeit zählt. Zusätzlich kontrolliert das Parameterset λ_{t,t_w} für Interaktionseffekte zwischen dem Monat der Benachrichtigung t und der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit t_w . Daher korrigieren wir unsere Schätzung nicht nur um verzerrende Effekte der Dauer der Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der Meldung, sondern erlauben diesem Effekt zusätzlich über die verschiedenen Monate zu variieren. Da der Interaktionsterm t_{t,t_w} die Kalenderwoche der Arbeitslosmeldung enthält, können wir zusätzlich für kompositionelle Effekte kontrollieren, die durch verschiedene Zeitpunkte des Eintritts in Arbeitslosigkeit auftreten können.

Das Indikatorenset π_{PES} korrigiert um auftretende Effekte, die durch die Heterogenität der verschiedenen RAVs entstehen. In Teilen unserer Regressionen kontrollieren wir zusätzlich für individuelle Charakteristika x_i , d.h. sozio-demographische Merkmale, sowie für die Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie. Wir zeigen jedoch, dass unsere Ergebnisse nicht signifikant durch den Einbezug von x_i verändert werden.

2.5 Ergebnisse

2.5.1 Stellenfindung

Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden: Tabelle 2-3 präsentiert die geschätzten Effekte der Reform auf die Wahrscheinlichkeit der STES, eine Stelle zu finden bzw. ohne Stelle aus der AL abzugehen. Es werden die Wirkungen innerhalb von 2 Monaten nach dem Erhalt einer Meldung bzw. innerhalb von 6 Monaten nach Anmeldung beim RAV ausgewiesen. Die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung reagiert substantiell auf die durch die Reform erhöhte Sanktionierungswahrscheinlichkeit. So haben beispielsweise von der Reform betroffene STES eine 4,8 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, innerhalb der zwei Monate nach der Meldung eine Beschäftigung aufzunehmen. Der Mittelwert über die gesamte Stichprobe liegt bei 22 Prozent. Das Ausmass des Effekts der Reform ist also massgeblich. Hingegen findet sich keinerlei Effekt auf die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs ohne Stelle.

	Stellen gefunden (selbst)		Abgang ohne Stelle	
	(1)	(2)	(3)	(4)
2 Monate nach Meldung	0.048**	0.048**	0.007	0.005
	(0.022)	(0.021)	(0.009)	(0.009)
Durchschnitt	0.220	0.220	0.023	0.023
6 Monate nach Anmeldung	0.054**	0.060**	-0.000	-0.004
	(0.026)	(0.023)	(0.011)	(0.011)
Durchschnitt	0.379	0.379	0.050	0.050
Kontrollvariablen	nein	ja	nein	ja
Beobachtungen	16218	16218	16218	16218

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. Spalten mit Kovariaten enthalten zusätzliche Kontrollvariablen, wie sozio-demographische Merkmale und Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie.

*Tabelle 2-3: Wahrscheinlichkeit verschiedener Abgänge aus der AL: Koeffizienten des Interaktionsterms $T_i * Post_t$*

Um die unterschiedlichen Dimensionen der Qualität der gefundenen Arbeitsstellen zu erfassen, spalten wir die Übergänge in Beschäftigung in Übergänge langfristiger (stabiler) und kurzfristiger (instabiler) Art. Eine Beschäftigung wird als kurzfristig definiert, falls ein ehemals STES nach weniger als 12 Monaten nach Aufnahme des Erwerbs sich wieder arbeitslos meldet. Entsprechend werden Beschäftigungsverhältnisse, bei denen kein Wiedereintritt in Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres registriert wird, als langfristig definiert. Das Ergebnis ist eindrucksvoll: Die Aufnahme von langfristigen Beschäftigungsverhältnissen wird nicht durch die striktere Durchsetzung der Sanktionen beeinflusst (siehe Tabelle 2-4). Der Effekt der Reform ist allein von Abgängen in Stellen angetrieben, die instabiler Natur sind und so zu einem baldigen Wiedereintritt in Arbeitslosigkeit führen.

	Langfristig		Kurzfristig	
	(1)	(2)	(3)	(4)
2 Monate nach Meldung	0.004	0.009	0.044***	0.039***
	(0.017)	(0.016)	(0.013)	(0.012)
Durchschnitt	0.146	0.146	0.074	0.074
6 Monate nach Anmeldung	0.010	0.023	0.044***	0.037***
	(0.021)	(0.020)	(0.015)	(0.013)
Durchschnitt	0.254	0.254	0.125	0.125
Kontrollvariablen	nein	ja	nein	ja
Beobachtungen	16218	16218	16218	16218

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. Spalten mit Kovariaten enthalten zusätzliche Kontrollvariablen, wie sozio-demographische Merkmale und Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie. Eine Stelle wird als „langfristig“ definiert, wenn der/die STES nicht innerhalb der ersten 12 Monate nach dem Abgang in die AL zurückkehrt.

Tabelle 2-4 Effekte auf Abgänge in langfristige (stabile) und in kurzfristige (instabile) Stellen

Heterogenität Um bewerten zu können, ob die gefundenen Effekte bezüglich der strengeren Durchsetzung von Sanktionen durch bestimmte Typen von Stellensuchenden getrieben sind, schätzen wir unsere beiden zuvor vorgestellten Regressionen für verschiedene Untergruppen. Wie zuvor belegt, steigt die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung innerhalb der ersten drei Monate nach der Meldung eines Verstosses. Dieser Effekt wird in Tabelle 2-5 getrennt nach Geschlecht, Bildung und der Funktion während der letzten Beschäftigung von STES dargestellt. Die geschätzten Koeffizienten sind für Frauen höher als für Männer. Gleichermassen sind die Effekte für wenig qualifizierte STES und jene mit einer unterstützenden Funktion im vorangehenden Beschäftigungsverhältnis höher. Jedoch können wir aufgrund der vergleichbar kleinen Stichprobe und der daraus resultierenden Unschärfe der Ergebnisse keine statistisch signifikanten Unterschiede der Effekte feststellen.

		(1) Männer	(2) Frauen	(3) Bildung niedrig	(4) Bildung hoch	(5) Hilfsfunktion	(6) Fach- Funk- tion
Stelle	gefunden	0.059**	0.065	0.072**	0.027	0.040	0.052
		(0.029)	(0.041)	(0.032)	(0.038)	(0.040)	(0.035)
	Durchschnitt	0.386	0.366	0.411	0.321	0.317	0.416
Instabile Stelle		0.044**	0.039	0.045**	0.026	0.052*	0.028
		(0.018)	(0.026)	(0.019)	(0.028)	(0.031)	(0.020)
	Durchschnitt	0.141	0.098	0.117	0.141	0.141	0.115
Abgang ohne Stelle		-0.010	0.007	-0.011	0.014	-0.010	-0.005
		(0.015)	(0.019)	(0.015)	(0.021)	(0.020)	(0.013)
	Durchschnitt	0.051	0.047	0.046	0.057	0.063	0.042
Kontrollvariablen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	10203	6015	10468	5750	6128	10090	

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. Spalten mit Kovariaten enthalten zusätzliche Kontrollvariablen, wie sozio-demographische Merkmale und Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie.

Tabelle 2-5: Heterogenität: Unterschiedliche Effekte je nach sozio-demographischer Gruppe des STES

2.5.2 Lohneffekte

Im nächsten Schritt wird geprüft, ob die striktere Sanktionierungspolitik hinsichtlich Arbeitsbemühungen auch mittel- und längerfristige Wirkungen nach dem Abgang aus Arbeitslosigkeit zeitigt. Dazu werden wiederum die verfügbaren Daten zu individuellen AHV-Einkommenspfaden untersucht. Analog zur obigen Analyse diskutieren wir schrittweise die Einkommenseffekte der strikteren Sanktionierung nach verschiedenen Arten von Abgängen aus Arbeitslosigkeit. Dabei weisen wir wieder drei verschiedene Einkommensmerkmale als Zielgrößen aus: Der gesamte Einkommenseffekt misst die Gesamtwirkung sowohl auf das Erwerbseinkommen während einer gewissen Phase. Diese Gesamtwirkung trennt sich dann in einen Lohneffekt (Einkommen in Beschäftigung) sowie in einen Stabilitätseffekt (Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Monat beschäftigt zu sein) auf. Dies wird für einen kürzeren Zeitraum – Durchschnitt über 6 Monate nach Abgang aus AL – sowie für einen längeren Zeitraum – Durchschnitt über 18 Monate – berechnet.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Alle Abgänge aus Arbeitslosigkeit (AL)</i>			<i>Stelle gefunden (selbst)</i>		
	Gesamter Einkommens- effekt	Lohneffekt	W'keit, in Be- schäftigung zu sein	Gesamter Einkommens- effekt	Lohneffekt	W'keit, in Be- schäftigung zu sein
<i>Einkommen 6 Mt. nach AL</i>	-127.8 (149.3)	73.9 (127.6)	-0.025 (0.025)	-379.1** (182.5)	-118.5 (145.5)	-0.045* (0.024)
Durchschnitt	3619.6	4300.6	0.816	4232.9	4596.9	0.903
<i>Einkommen 18 Mt. nach AL</i>	-120.6 (154.0)	73.2 (114.7)	-0.020 (0.024)	-414.4** (182.8)	-33.0 (129.8)	-0.059** (0.026)
Durchschnitt	3588.3	4351.5	0.786	4150.9	4686.0	0.860
Kontrollvariablen	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	9646	8677	9646	6147	5961	6147

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. Spalten mit Kovariaten enthalten zusätzliche Kontrollvariablen, wie sozio-demographische Merkmale und Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie. Die Effekte werden für die Abgänge innerhalb der ersten 6 Monate der Arbeitslosigkeit geschätzt. Einkommens- und Lohneffekte in CHF pro Monat.

Tabelle 2-6: Einkommens-, Lohn- und Beschäftigungseffekte für alle Abgänge sowie für STES, die selbst eine Stelle gefunden haben

Tabelle 2-6 zeigt auf, dass der gesamte Einkommenseffekt für alle Abgänge nicht signifikant beeinflusst wird durch die striktere Sanktionierungspolitik. Die Wirkungen auf die Einkommen in kürzerer und längerer Frist sind insignifikant. Dies sieht anders aus, wenn der Effekt der verstärkten Sanktionierung auf jene Personen untersucht wird, die selbst eine Stelle (innerhalb von sechs Monaten²⁹) gefunden haben. Für diese Hauptgruppe an Betroffenen finden wir klar signifikante und ökonomisch relevante Einkommenseffekte. Die Einkommenseinbussen aufgrund der strikteren Politik betragen -9% in der kürzeren Frist und gar -10% längerfristig. Dieser negative Effekt wird hauptsächlich von der Tatsache getrieben, dass die STES wegen der strikteren Politik häufiger in instabilen Beschäftigungsverhältnissen landen. So wird etwa die Wahrscheinlichkeit, in Beschäftigung zu sein in den eineinhalb Jahren nach Abgang aus AL, um 6 Prozentpunkte reduziert (-7%).

²⁹ Wir fokussieren die Analyse auf die Abgänge in den ersten sechs Monaten – und damit die Hauptgruppe der STES. Da Sanktionierung primär unmittelbar wirkt (und die meisten Sanktionen in den ersten Monaten der AL ausgesprochen werden), ist nicht zu erwarten, dass Sanktionseffekte erst Monate später bei Langzeitarbeitslosen wirken. Dies zeigt sich denn auch bei einer Analyse, die Letztere einbezieht: dort sind die Effekte schwächer und insignifikant.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Kein Wiedereintritt in AL innerhalb 12 Mt.</i>			<i>Wiedereintritt in AL innerhalb 12 Mt.</i>		
	Gesamter Einkommens-effekt	Lohnneffekt	W'keit, in Beschäftigung zu sein	Gesamter Einkommens-effekt	Lohnneffekt	W'keit, in Beschäftigung zu sein
<i>Einkommen 6 Mt. nach AL</i>	-494.3** (237.6)	-265.2 (200.9)	-0.027 (0.030)	-24.8 (248.0)	140.4 (242.3)	-0.034 (0.039)
Durchschnitt	4599.2	4867.7	0.934	3489.8	4051.7	0.841
<i>Einkommen 18 Mt. nach AL</i>	-435.2* (230.1)	-217.1 (182.0)	-0.016 (0.030)	-464.260** (217.395)	178.5 (186.6)	-0.140*** (0.038)
Durchschnitt	4645.9	5007.8	0.909	3147.1	4041.9	0.760
Kontrollvariablen	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	4117	3983	4117	2030	1978	2030

* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. Spalten mit Kovariaten enthalten zusätzliche Kontrollvariablen, wie sozio-demographische Merkmale und Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshistorie. Die Effekte werden für die Abgänge innerhalb der ersten 6 Monate der Arbeitslosigkeit geschätzt. Einkommens- und Lohneffekte in CHF pro Monat.

Tabelle 2-7: Einkommens-, Lohn- und Beschäftigungseffekte für STES mit stabilen Stellen (kein Wiedereintritt in AL) und instabilen Stellen (Wiedereintritt in AL)

In einem letzten Schritt werden die Einkommenseffekte der strengeren Durchsetzung von Sanktionen bezüglich Einreichung von Arbeitsbemühungen nach Stabilität der Beschäftigungssituation aufgetrennt. Tabelle 2-7 unterscheidet, ob die von den STES gefundene Beschäftigung zu einem Wiedereintritt in Arbeitslosigkeit führt innerhalb von 12 Monaten oder ob sie stabiler ist. Dabei zeigen sich zwei verschiedene Effekte auf die individuellen Einkommen: Einerseits ist für Personen mit Wiedereintritt in AL eine bedeutende Verminderung der Wahrscheinlichkeit, in Beschäftigung zu sein, sichtbar. Dies ist nicht erstaunlich – bestätigt es doch das bereits vorher gefundene Ergebnis, dass die Reform massgeblich mehr instabile Beschäftigungsverhältnisse verursacht. Eine neue zusätzliche Erkenntnis zeigt sich hingegen bei den Personen, die nicht wieder in AL eintreten innerhalb von 12 Monaten: Auch sie sind mit einem negativen Einkommenseffekt der Reform konfrontiert, der auch nach 18 Monaten noch sichtbar ist. Die Qualität der gefundenen Beschäftigung ist also generell tiefer wegen der strikteren Sanktionierungspolitik – für weniger stabile und stabilere Stellen.

2.5.3 Tests des Empirischen Ansatzes

Zusammensetzung von Experimental- und Kontrollgruppe

Eine zentrale Annahme des verwendeten Schätzansatzes ist, dass sich die durchschnittlichen Charakteristika der Stellengruppe in der Experimentalgruppe ($T=1$) nicht anders über den Reformzeitpunkt verändern als die der Kontrollgruppe ($T=0$). Um zu überprüfen, ob die Reform Veränderungen in der Komposition der Stellensuchenden hervorgerufen hat, verwenden wir verschiedene beobachtbare Charakteristika als erklärende Variable für die in Kapitel 0 dargestellte Schätzgleichung (ohne die Kontrollvariablen x_i). Tabelle 2-8 zeigt, dass keine dieser beobachtbaren Charakteristika mit dem Reformindikator korreliert. Obwohl wir nicht testen können, ob die Reform zu Veränderungen in unbeobachteten Charakteristika geführt hat, unterstützt dies unsere zentrale Annahme. Daher gehen wir davon aus, dass es keine durch die Reform bedingten Veränderungen in der Komposition von Kontroll- und Experimentalgruppe gegeben hat, die unsere Ergebnisse systematisch verzerren könnten.

	(1) Versicherter Verdienst (log)	(2) Ungelernt	(3) AL in letzten 12 Monaten	(4) Weiblich	(5) Verheiratet	(6) Alter
$T_i * Post_t$	-0.028 (0,026)	-0.020 (0,031)	0.027 (0,027)	-0.015 (0,026)	0.007 (0,024)	-0.909 (0,563)
Mittelwert	8.294	0.372	0.329	0.371	0.336	32.896
Kovariate	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Beobachtungen	16,215	16,215	16,215	16,215	16,215	16,215

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Die Standardfehler sind auf der Ebene der RAVs geclustert. Alle Regressionen basieren auf Gleichung 1 und enthalten alle fixed-effect Komponenten. In den Spalten (2) bis (5) ist die unabhängige Variable ein Indikator.

Tabelle 2-8: Test auf Veränderungen in der Komposition.

Gemeinsamer Trend

Unsere hier präsentierte Spezifikation enthielt nur Arbeitssuchende, die ihre Benachrichtigung über eine aufgetretene nicht-Konformität in dem Zeitraum zwischen 4 Monaten vor, bis 4 Monaten nach der Reform erhalten haben. Um unsere Annahme über parallel verlaufende Trends zu überprüfen, erweitern wir die Stichprobe und beziehen Arbeitssuchende, die ab Januar 2009 eine Meldung erhalten haben, in die Schätzung mit ein. Dies ermöglicht zu testen, ob die Realisationen von Experimental- und Kontrollgruppe in der Periode vor der Reform ähnlich verlaufen sind.

Für diesen Test ersetzen wir den Interaktionsterm $T_i * Post$ in Gleichung 1 durch den Interaktionsterm $T_i * \kappa_{per}$. Dieser misst die Auswirkung der Zugehörigkeit zur Experimentalgruppe und dem

Erhalt einer Benachrichtigung in einem gegebenen Zeithorizont von vier Monaten seit Januar 2009. Diese Veränderung führt zu der folgenden Gleichung:

$$y_t = \alpha + \delta * T_i * \kappa_{per} + \gamma * T_i + \eta_t + \xi_{tw} + \lambda_\tau + \pi_{PES} + u_i$$

Falls die Annahme der parallel Entwicklung vor der Reform stimmen sollte, sollte $\hat{\delta}_\kappa$ nur in dem Zeitraum von Mai bis August 2011 signifikant von Null verschieden sein. illustriert die geschätzten Koeffizienten $\hat{\delta}_\kappa$ am Beispiel der zentralen Zielvariablen der Stellenfindung innerhalb von 6 Monaten nach Anmeldung, sowie die Dekomposition in lang- und kurzfristige (stabile und instabile) Stellen. Die Referenzperiode ist der Zeitraum von Januar bis April 2011. Keiner der Graphen lässt, während eines Zeitraums von bis zu zwei Jahre vor der Reform, auf auseinanderdriftende Trends zwischen Experimental- und Kontrollgruppe schliessen. Für die anderen Zielvariablen ergibt sich dasselbe Bild. Weitere Ergebnisse können bei den Autoren angefragt werden.

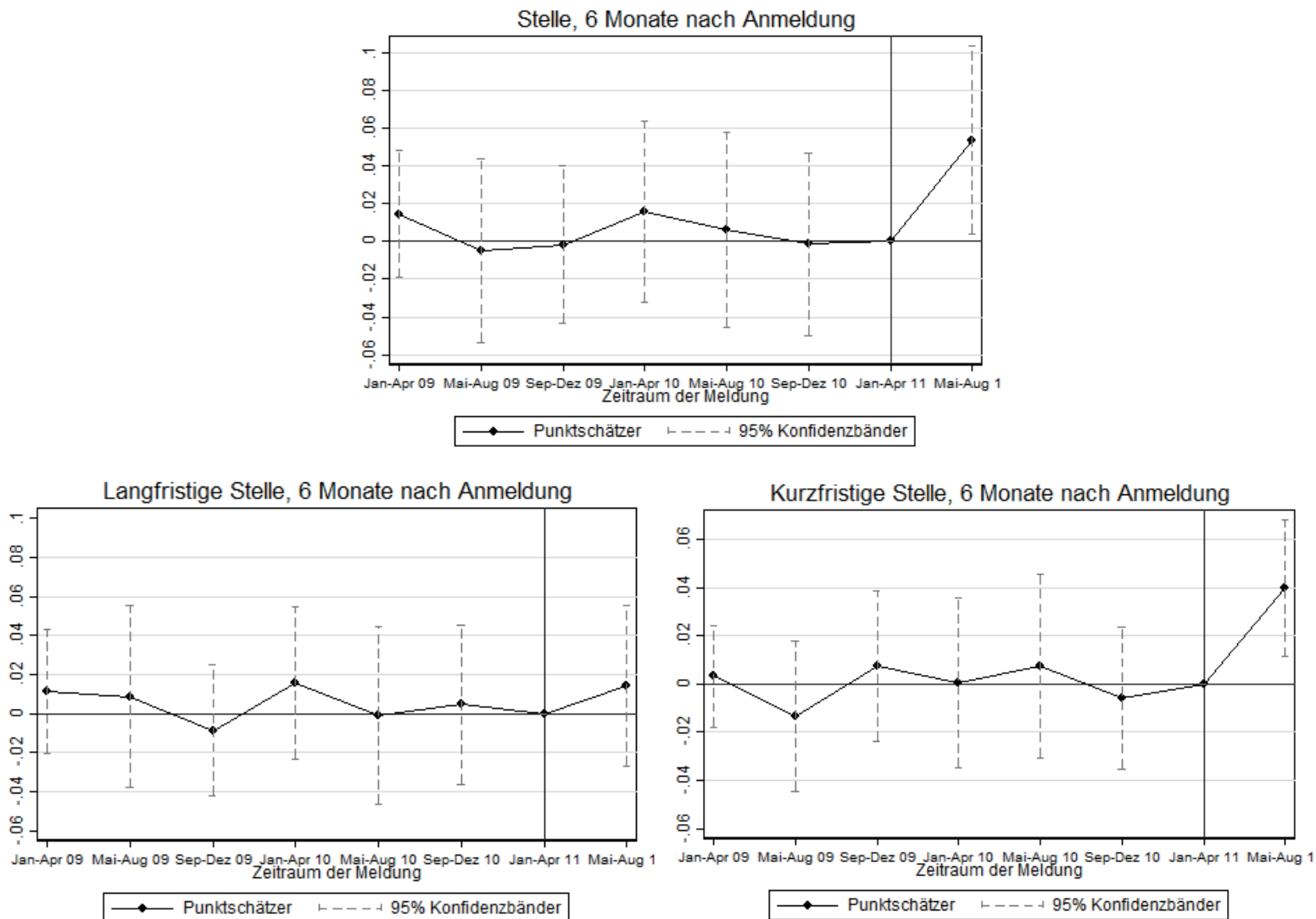


Abbildung 2-3: Gemeinsame Trends vor der Reform

Robustheit der Effekte

Schliesslich testen wir die Robustheit unserer Resultate auf Modifikationen im Zeitfenster der Stichprobe sowie in der Definition der Kontrollgruppe. Zunächst wird die Stichprobe dahingehend, verändert dass Arbeitssuchende mit Meldung innerhalb der ersten 180 Tage (anstatt 120 Tage) nach der Registrierung ihrer Arbeitslosigkeit mit einbezogen werden. Weiterhin verkleinern/vergrössern wir das Zeitfenster dahingehend, dass versendete Benachrichtigungen bis Juli 2011/ bis September 2011 mit einbezogen werden. Zuletzt modifizieren wir die Kontrollgruppe dahingehend, dass STES mit verschiedenen Meldungsgründen jeweils aus der Stichprobe ausgeschlossen werden. Bei keinem dieser Tests ergeben sich statistisch signifikante Veränderungen der Ergebnisse (Resultate können bei den Autoren angefragt werden).

2.6 Fazit

Diese Studie untersucht die Frage, wie sich eine striktere Politik der Sanktionierung bei Nichteinhalten der Vorgaben zur Stellensuche auf das Verhalten und die Arbeitsmarktsituation der STES auswirkt. Konkret wurde zum Zeitpunkt der AVIG-Revision am 1. April 2011 ein strikteres Durchsetzungs-Regime eingeführt: Wenn die vorgegebenen Arbeitsbemühungen nicht zeitgerecht mittels PAB eingereicht werden, gibt es seit der Reform keine Nachlieferungsfrist mehr, es wird direkt ein Sanktionsverfahren eingeleitet. Dies hat die Sanktionierungsraten in vielen RAVs massiv erhöht (von ca. 35% auf ca. 70% im Falle einer Meldung). Wir analysieren dieses Quasi-Experiment, um die erwähnte Fragestellung genauer zu untersuchen. Die Haupteckdaten sind folgende:

- Die striktere Sanktionierungspraxis hat die Wahrscheinlichkeit der STES, selbst eine Stelle innerhalb von sechs Monaten zu finden, massgeblich erhöht. Die Erhöhung beträgt etwa 15% (bzw. 6 Prozentpunkte). Diese Wirkung betrifft Personen, bei denen es zu einer Meldung aus obenerwähntem Grund kam.
- Die positive Wirkung auf das (beschleunigte) Finden einer Stelle muss allerdings mit der Tatsache abgewogen werden, dass dieser Effekt primär zu instabilen Stellen führt. D.h. die betroffenen STES finden zwar vermehrt oder schneller eine Stelle, treten jedoch auch vermehrt wieder in Arbeitslosigkeit ein (innerhalb eines Jahres nach Stellenfindung).
- In mittlerer First nach der Arbeitslosigkeit hat die striktere Praxis eine signifikant negative Wirkung auf die erzielten Einkommen. Dies ist einerseits bedingt durch die vermehrte Instabilität der gefundenen Stellen. Andererseits ist aber auch bei stabileren gefundenen Stellen ein negativer Effekt in relevanter Grösse auf die erzielten monatlichen Erwerbseinkommen statistisch nachweisbar.
- Das striktere Sanktionsregime hat also das Quantität-Qualität-Verhältnis im Stellenfindungsprozess zugunsten des Ersteren beeinflusst: Stellen werden tendenziell schneller gefunden, aber Kosten der Qualität der Beschäftigung (Einkommen, Stabilität).

Die Studie kann keine Aussage dazu machen, ob der Effekt des strikteren Sanktionsregimes sich über die Zeit hält, oder ob er sich längerfristig (z.B. heute) durch Verhaltensanpassungen der STES verkleinert hat. Die Studie zeigt jedoch klar auf, dass Veränderungen der Sanktionspraxis quantitativ relevante Veränderungen im Suchverhalten und in der persönlichen Erwerbs- und Einkommenssituation der STES auslösen. Die Abschätzung des Ausmasses solcher Reaktionen kann hilfreich sein für die künftige Politikgestaltung im Bereich des Kontroll- und Sanktionierungssystems der ALV.

Studie III

WIE VORGABEN ZU ARBEITS- BEMÜHUNGEN DEN ERFOLG DER STELLENSUCHE BEEINFLUSSEN

Autoren:

Patrick Arni und Amelie Schiprowski

Wissenschaftliche Working Papers:

Arni, Patrick and Amelie Schiprowski (2015): “The Effects of Targeting Effort: Evidence from Binding and Non-Binding Requirements, mimeo

[Frühere Version als IZA Discussion Paper 8951 verfügbar.]

3 Studie III:

Die Wirkung von Vorgaben zu Arbeitsbemühungen

3.1 Motivation und Fragestellung

Das Festlegen von Suchvorgaben als Mindestanzahl monatlicher Bewerbungen ist integraler Bestandteil der Schweizer Arbeitslosenversicherung (ALV). Es beruht auf Artikel Art. 26 des AVIG, welcher festlegt, dass sich die versicherte Person „*gezielt um Arbeit bemühen [muss], in der Regel in Form einer ordentlichen Bewerbung*.“ Der Artikel legt weiterhin fest, dass die Einhaltung der Suchvorgaben auf monatlicher Basis kontrolliert wird: „*Die zuständige Amtsstelle überprüft die Arbeitsbemühungen der versicherten Person monatlich*.“ In der Praxis listen die Stellensuchenden (STES)³⁰ die im vergangenen Monat versandten Bewerbungen im Protokoll der Arbeitsbemühungen auf. Die Personalberatenden (PB) stehen in der Pflicht zu beurteilen, ob die Arbeitsbemühungen genügend waren. Im Fall ungenügender Bemühungen kann ein Sanktionsverfahren eröffnet werden.

Das Schweizer System spiegelt eine generelle Tendenz wider, den Erhalt von Taggeldern auf eine regelmässige Bewerbungsaktivität zu bedingen. Somit sind Suchvorgaben zu einem zentralen Politikinstrument zahlreicher ALV-Systeme in OECD-Ländern geworden (Venn, 2012). Es ist daher überraschend, dass so gut wie keine empirische Evidenz über die Wirkung der Vorgaben auf den Erfolg der Stellensuche existiert. Eine Reihe von Studien evaluiert die Effekte von *Monitoring-Systemen*, welche die Suchvorgaben, die Kontrolle der Einhaltung sowie die Sanktionierung enthalten (z.B. Van den Berg und Van der Klaauw 2006, McVicar 2008, Petrongolo 2008, Manning 2009, Hulleger und Van Ours 2014). Hingegen ist die Wirkung von Suchvorgaben auf *individueller Ebene* nicht erforscht.

In dieser Studie (die keinen direkten Bezug zur AVIG-Revision hat) setzen wir bisher ungenutzte Daten aus dem AVAM ein, welche über erbrachte und erforderte Bewerbungen auf individueller Ebene berichten. In fünf Kantonen wird die Datenbank der Arbeitsbemühungen systematisch ausgefüllt (BE, FR, GR, SO, TI). Für diese Kantone beobachten wir die Bewerbungsanzahl, die vom STES vor Erhalt der Suchvorgabe gewählt wurde, sowie die Suchvorgabe selbst. Anhand dieser Variablen soll untersucht werden, wie sich eine erforderte Erhöhung der Suchanstrengung auf den Erfolg der Stellensuche auswirkt. Die Suchvorgabe wird also *relativ* zur Bewerbungsanzahl evaluiert, welche der STES zuvor selbst gewählt hat. Die Motivation für diesen Evaluierungsansatz ist, dass die Suchvorgaben auf das Bewerbungsverhalten derer STES abzielen, welche ohne die Suchvorgabe weniger Bewerbungen versenden würden. Es ist somit von Interesse, wie sich Suchvorgaben, welche die zuvor durch den STES

³⁰ Stellensuchende bzw. STES sind definiert als Anmeldungen mit tatsächlichem Taggeldbezug (siehe Abschnitt 3.3)

erbrachte Bewerbungsanzahl übersteigen, auf die Stellensuche auswirken: Inwieweit erreichen sie das Ziel einer höheren Suchanstrengung und einer schnelleren Stellenfindung? Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf möglichen Heterogenitäten in der Wirkung von Suchvorgaben. So kann eine Erhöhung der Quantität an Bewerbungen je nach Qualifikation der STES und je nach Arbeitsnachfrage (offene Stellen) unterschiedlich erfolgreich sein. Weiterhin ist von Interesse, ob die erforderliche Erhöhung an Bewerbungen zu Lasten der Stabilität der akzeptierten Stelle geht; ob also STES, die ihre Bewerbungsaktivität erhöhen müssen, mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit instabile Stellen annehmen.

Schliesslich kann der in dieser Studie verfolgte Ansatz einen interessanten Nebeneffekt der Suchvorgaben untersuchen: Wie verhalten sich STES, deren vorherige Suchanstrengung signifikant höher war als die Suchvorgabe? Nach ökonomischen Modellen, welche rationales Verhalten annehmen, sollten diese STES ihr Verhalten nicht ändern, da die Suchvorgabe aus ihrer Sicht „nicht bindend“ ist. Es ist jedoch möglich, dass solche nicht bindenden Suchvorgaben als Signale oder Referenzpunkte funktionieren und auf diese Weise die erbrachte Bewerbungsanzahl verringern. Die empirische Analyse wird Aufschluss darüber bringen, inwieweit die Suchvorgaben auch durch solche unbeabsichtigten Wirkungsmechanismen den Ausgang der Stellensuchen beeinflussen.

3.2 Institutioneller Kontext

Die AVIV verpflichtet die STES zum Beginn der Stellensuche, sobald die (zukünftige) Arbeitslosigkeit bekannt wird. Während der Zeit vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit liegt es am Ermessen der Betroffenen, welcher Bewerbungsaufwand angemessen erscheint. Mit Eintritt in die Arbeitslosigkeit unterliegt die Arbeitssuche dann den Suchvorgaben der PB. In den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) wird jedem STES ein Personalberater (PB) zugewiesen, der beim Erstgespräch die Anzahl der monatlich abzuschickenden Bewerbungen festlegt. In unserer Datenauswahl variierte dieser Wert zwischen einer und 15 Bewerbungen pro Monat. Die STES dokumentieren das Einhalten der Suchvorgabe im monatlichen Protokoll der Arbeitsbemühungen (PAB). Wird die Vorgabe nicht erfüllt, kann ein Sanktionsverfahren eingeleitet werden. Die Daten aus den PAB tragen einige Kantone bereits systematisch in das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) ein.

3.3 Untersuchte Population und Daten

3.3.1 Verwendete Datensätze

Grundlage der empirischen Analyse sind die AVAM/ASAL-Daten. Berücksichtigt werden Daten zu allen STES, die sich zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2012 in der ALV angemeldet haben.

Im Zentrum dieser Studie steht die Datenbank der Arbeitsbemühungen, aus der die Anzahl der pro Monat vorgegebenen und der tatsächlich erbrachten Bewerbungen der STES hervorgehen. Wir können den Daten ausserdem entnehmen, wann ein Verstoss gegen die Suchvorgabe gemeldet wurde sowie ob und wann dieser zu Sanktionsmassnahmen geführt hat. Als wertvoll für die Analyse erwies sich, dass die Daten auch die durch den einzelnen STES gewählte Bewerbungsanzahl vor dem Erteilen der Suchvorgabe enthalten. Dadurch können wir beobachten, welchen Aufwand STES zu Beginn der Arbeitslosigkeit freiwillig gewählt haben. Für unsere Analyse relevant sind drei Parameter: Die Bewerbungsanzahl vor Erhalt der Suchvorgabe, s_0 , die vom PB bestimmte Suchvorgabe s_r und die erbrachte Bewerbungsanzahl in Monat 1 nach Erhalt der Suchvorgabe, s_1 . Abbildung 3-1 zeigt die Struktur der Datenbank, bestehend aus den drei relevanten Parametern.

Grundsätzlich enthält unser Datensatz die Gesamtanzahl aller STES, die sich in unserem Untersuchungszeitraum arbeitslos gemeldet haben. Jedoch beschränken wir uns in unserer Stichprobe auf

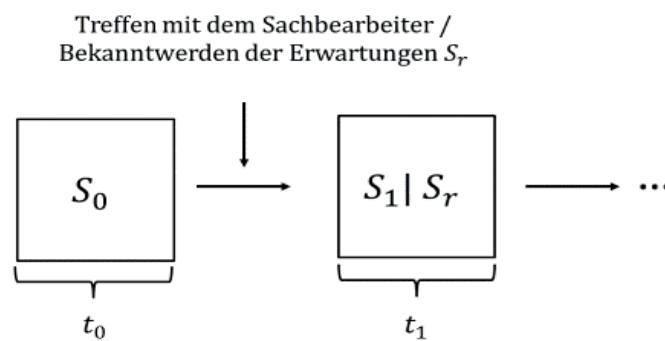


Abbildung 3-1: Struktur der Datenbank

STES aus den Kantonen, in denen die Daten des Betreuungsprozesses systematisch in der zentralen Datenbank nachgehalten werden. Dies trifft für die Kantone Bern, Fribourg, Solothurn, Graubünden

und Tessin zu. Zusammen decken diese Kantone ca. 25% der schweizerischen Arbeitslosen sowie drei unterschiedliche geografische und Sprachregionen der Schweiz ab.

Unsere Studie berücksichtigt STES, die in Vollzeit arbeitslos sind, Anspruch auf Mittel aus der Arbeitslosenversicherung haben und keinen Anspruch auf andere Leistungen (z.B. aus der Invalidenversicherung) haben. STES, die jünger als 20 oder älter als 55 sind schliessen wir aus, da diese besonderen Anreizen und Arbeitsmarktbedingungen ausgesetzt sind. Ausserdem nicht berücksichtigt werden STES, die weniger als einen Monat vor ihrer aktuellen Arbeitslosenmeldung schon einmal arbeitslos waren. Diese sind mit hoher Wahrscheinlichkeit spezielle Fälle, auf die der institutionelle Rahmen, der unserer Analyse zu Grunde liegt, nicht zutrifft. Die Praxis der Suchvorgaben führt zu weiteren Einschränkungen. In unserer Analyse werden nur Personen berücksichtigt, die seit Beginn ihrer Arbeitslosigkeit durchgehend die Vorgaben zu Arbeitsbemühungen erfüllen mussten. Dies schliesst STES aus, die weniger als einen Monat lang arbeitslos gemeldet sind, da sich die Suchvorgabe immer auf einen vollen Monat der Stellensuche bezieht. Weiterhin nicht berücksichtigt werden STES, die in den ersten Monaten systematisch von der Suchvorgabe befreit waren (dies kann z.B. bei der Teilnahme an Weiterbildungsmassnahmen oder im Mutterschutz der Fall sein).³¹

3.3.2 Deskriptive Analysen

Im Folgenden dokumentieren wir die Verteilungen von s_0 , der von den STES vor Erhalt der Suchvorgabe gewählten Bewerbungsanzahl, der Suchvorgabe s_r , sowie von s_1 , der nach Erhalt der Vorgabe gewählten Bewerbungsanzahl. Abbildung 3-2 zeigt die Verteilung von Bewerbungen vor Erhalt der Suchvorgabe s_0

Der Medianwert für STES beträgt $s_0 = 6$. Ungefähr 20% der Arbeitslosen verschicken keine Bewerbungen vor ihrem Erstgespräch mit dem PB. Der überwiegende Teil der STES weist einen Wert s_0 zwischen 1 und 20 auf, wohingegen ca. 10% darüber liegen.

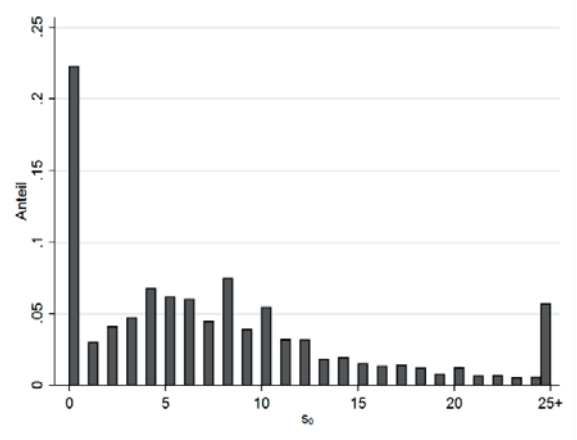


Abbildung 3-2 Arbeitsbemühung s_0 vor Erhalt der Suchvorgabe

³¹ Die im Einzelnen angewandten Restriktionen der Stichprobe sind im Appendix von Arni/Schiprowski (2015) aufgeführt.

Abbildung 3-3:

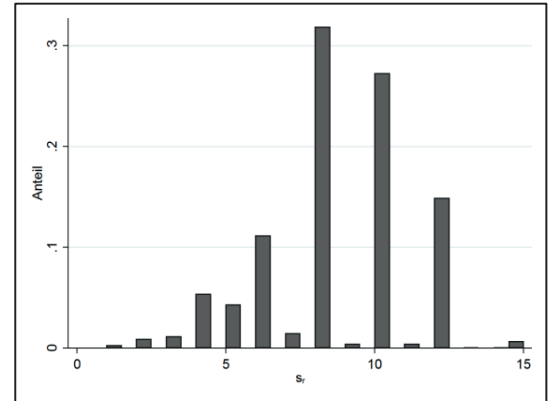
Suchvorgaben s_r

Abbildung 3-3 a) zeigt die Verteilung der Suchvorgabe innerhalb der Stichprobe von STES. Hier liegt der Mittelwert bei acht Bewerbungen pro Monat. Für die Unterschiede bei den Anforderungsniveaus gibt es zwei Gründe. Zum einen haben die einzelnen RAVs im Durchschnitt unterschiedliche Suchvorgaben, wie Abbildung 3-3 b) zeigt. Auch die PB haben unterschiedliche Präferenzen, die von dem Durchschnittswert des RAVs zusätzlich abweichen können (Abbildung 3-3 c)). Zweitens gaben die PB in einer qualitativen Umfrage an, dass sie die Suchvorgaben im persönlichen Kontakt mit dem STES festlegen. Je nach ihrem Eindruck beim ersten Treffen können sie die Anforderungen an die Merkmale der STES anpassen. Einen Teil dieser Merkmale, wie zum Beispiel Alter, Bildungs- und Beschäftigungshintergrund, können wir in unserer Untersuchung beobachten, andere, wie Motivation, Gesundheit und Auftreten, hingegen nicht. Wie Abbildung 3-3 d) zeigt, verteilen die meisten PB auf zwei bis drei verschiedene Vorgaben.

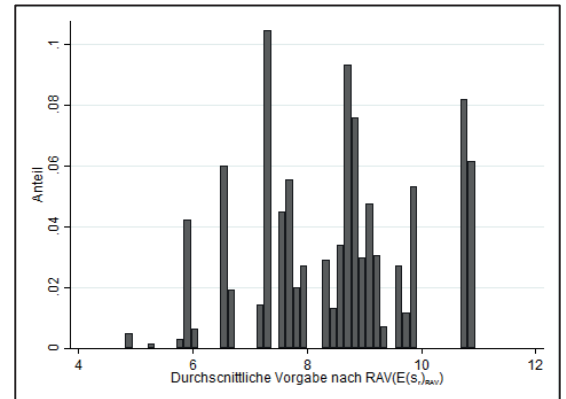
Bewerbungen nach Erhalt der Suchvorgabe s_r / s_r

Die Arbeitsbemühungen nach Erhalt der Suchvorgabe, $s_1 | s_r$, messen wir anhand der Anzahl an Bewerbungen, die im ersten Monat nach Erhalt der Suchvorgaben verschickt wurden. Abbildung 3-4 zeigt die Verteilung. Die häufigsten Werte sind identisch mit den am häufigsten vergebenen Vorgabenstufen 6, 8, 10 und 12, was nahelegt, dass die meisten STES genauso viele Bewerbungen verschicken wie vorgegeben. Auffällig ist, dass der Anteil der STES, die keine Bewerbung verschickten, substantiell auf 5% gesunken ist. Wir stellen fest, dass diese

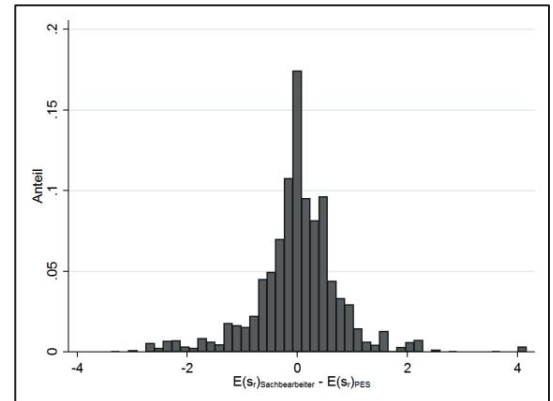
a) Individuelle Suchvorgabe (s_r)



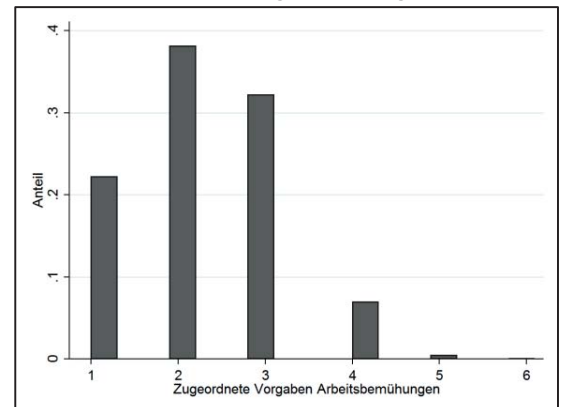
b) Durchschnittliche Höhe der Suchvorgabe nach RAV ($E(s_r)_{RAV}$)



c) Abweichung der durchschnittlichen Vorgabe der PB ($E(s_r)_{PB}$) von der durchschnittlichen Vorgabe ihrer RAVs ($E(s_r)_{RAV}$)



d) Anzahl der verschiedenen eingesetzten Vorgaben eines PB



Fälle im Prüfungsverfahren tatsächlich zu einer Meldung im System führten und bei ungefähr der Hälfte dieser Personen auch Sanktionsmassnahmen wegen ungenügender Arbeitsbemühungen innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit verhängt wurden.

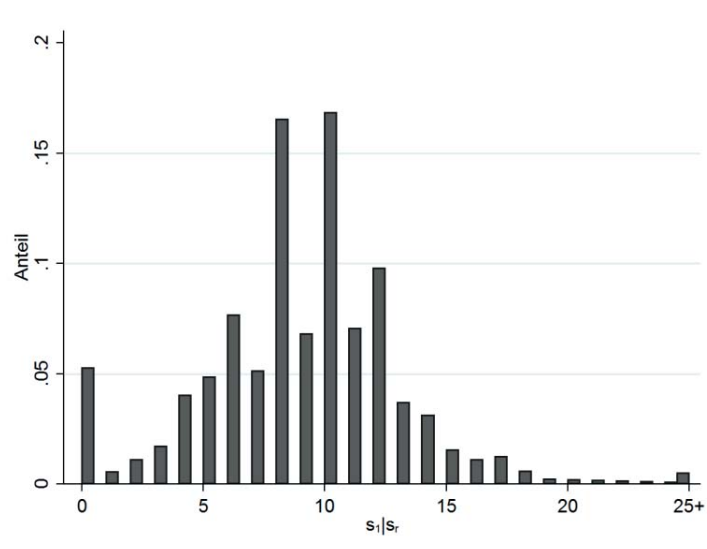


Abbildung 3-4: Verteilung der realisierten Arbeitsbemühungen s_1

3.4 Empirische Strategie

Ziel ist, den Effekt einer erfordernten Erhöhung der monatlichen Bewerbungen zu messen. Dabei geht es um die *relative* Erhöhung, im Verhältnis zu der Anzahl Bewerbungen, welche der STES vor dem Erstgespräch mit dem PB gewählt hat. Diese wird definiert als $\Delta_{sr} = s_r - s_0$, der Differenz zwischen der Suchvorgabe s_r und der vom STES gewählten Bewerbungsanzahl s_0 . Ein positives Δ_{sr} impliziert eine bindende Suchvorgabe: Der STES muss seine Bewerbungsanzahl nach Erhalt der Vorgabe erhöhen. Ist Δ_{sr} null oder negativ, ist die Vorgabe nicht bindend, da der STES bereits zuvor mindestens genauso viele Bewerbungen versandt hat. Abbildung 3-5 enthält Fallbeispiele für die Zusammensetzung von Δ_{sr} .

	Fallbeispiele			Fallbeispiele		
bindend	$s_0 = 8$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = 4$	$s_r = 12$	$s_0 = 5$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = 4$	$s_r = 9$
nicht-bindend	$s_0 = 8$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = 0$	$s_r = 8$	$s_0 = 9$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = 0$	$s_r = 9$
nicht-bindend	$s_0 = 8$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = -3$	$s_r = 5$	$s_0 = 14$	$\longleftrightarrow$ $\Delta s_r = -5$	$s_r = 9$

Abbildung 3-5: Beispiele für das Aufeinandertreffen verschiedener freiwilliger Arbeitsbemühungen (s_0) und verschiedener Vorgaben (s_r)

Die Herausforderung bei der Schätzung des Effekts von Δ_{sr} besteht darin, dass Δ_{sr} nicht zufällig zugewiesen wird. Es ist durch die Bewerbungsentscheidung s_0 des STES sowie die Zuweisung der Suchvorgabe s_r durch den PB determiniert. Da diese Entscheidungen potenziell mit der Zielvariable (Stellenfindung) korrelieren, wird zur Identifikation des kausalen Effektes ein ökonometrisches Verfahren angewandt. Dieses nutzt aus, dass jeder PB nach eigenen Kriterien Suchvorgaben festlegt und das Aufeinandertreffen der Entscheidungen von PB und STES zufällig geschieht. So können zwei identische STES, welche die gleiche Bewerbungsanzahl gewählt haben, unterschiedliche Suchvorgaben erhalten, weil sie zu zwei unterschiedlichen PB zugewiesen wurden.

Diese Zufälligkeit im Aufeinandertreffen zwischen STES und PB treibt die Variation in der Variable Δ_{sr} , wenn auf die endogenen Entscheidungen von STES und PB konditioniert wird. Dies wird durch die folgende Schätzgleichung erreicht:

$$y_i = \alpha + \delta_i^\Delta + \gamma_i^{s_0} + \sigma_i^{sr,c} + \pi_{c(i)} + \varphi_\tau + \omega_t + x_i' \beta + u_i \quad (1)$$

- δ_i^Δ misst den Effekt einer erfordernten Erhöhung der monatlichen Bewerbungen. δ_i^Δ enthält 0/1-Variablen, die angeben, in welchem Intervall von Delta sich ein STES (Index i) befindet. Die Referenzkategorie enthält STES mit Werten von Δ_{sr} zwischen -2 und 2.
- $\gamma_i^{s_0}$ kontrolliert durch 0/1-Variablen für s_0 , die Bewerbungsanzahl, welche der STES vor Erhalt der Suchvorgabe gewählt hat.
- $\sigma_i^{sr,c}$ kontrolliert für die Einstufung des STES durch den PB. Wie in Kapitel X gezeigt, verteilen die PB unter den STES eine diskrete Anzahl von Suchvorgaben. Da die Entscheidung, einigen STES höhere Suchvorgaben als anderen zuzuteilen, mit den Arbeitsmarktchancen korrelieren kann, kontrollieren wir für die Einordnung des STES durch den PB: Der Vektor $\sigma_i^{sr,c}$ enthält 0/1-Variablen für die Differenz zwischen der individuellen Suchvorgabe eines STES, s_r , und der medianen Suchvorgabe, die der jeweilige PB vergeben hat.
- $\pi_{c(i)}$ enthält Fixed-Effects für den PB, kontrolliert also für das durchschnittliche Verhalten des PB. Dadurch wird verhindert, dass Entscheidungen des PB in anderen Bereichen als den Suchvorgaben (z.B. Zuweisung von Training-Programmen) die geschätzten Effekte treiben.
- φ_τ kontrolliert für Kalenderjahr und Saison zum Zeitpunkt des Eintritts in die Arbeitslosigkeit des STES.
- ω_t kontrolliert für zeitlich Unterschiede in der Messung der Variablen s_0 und s_r . Es besteht Variation darin, wann das Erstgespräch mit dem PB stattgefunden hat, in dem die Suchvorgabe kommuniziert wurde. Somit besteht auch Variation darin, wieviel Zeit der STES für die Erbringung der Bewerbungsanzahl s_0 hatte.
- Der Vektor x kontrolliert für sozio-demographische und arbeitsmarktliche Charakteristika des STES. Die Ergebnisse sind nicht sensitiv zur Einführung von x in die Schätzgleichung.

	(1) Ohne	(2) γ_i^{s0}	(3) $\gamma_i^{s0}, \sigma_i^{sr,c}$ und $\pi_{c(i)}$
Weiblich	-0.038*** (0.005)	-0.008*** (0.003)	0.003 (0.002)
Alter	-0.002*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000 (0.000)
Ohne Schweizer Pass	-0.042*** (0.013)	0.010*** (0.003)	0.001 (0.002)
Verheiratet	-0.036*** (0.006)	-0.005* (0.003)	0.001 (0.002)
Kinder	0.005 (0.006)	-0.005* (0.003)	0.000 (0.002)
Letztes Einkommen >Median	-0.046*** (0.005)	-0.015*** (0.003)	0.002 (0.002)
Erstmals arbeitslos seit 2 Jahren	0.087*** (0.010)	-0.000 (0.003)	0.001 (0.002)
Handwerker oder In- dustriearbeiter	0.072*** (0.009)	-0.001 (0.004)	-0.001 (0.002)
Höhere Funktion	-0.012 (0.010)	-0.014*** (0.003)	0.002 (0.002)
Durchschnitt	0.57	0.57	0.57
R-Quadrat	0.07	0.69	0.77
N	76404	76404	76404

*Signifikanzniveau unter 10 %, **Signifikanzniveau unter 5 %, ***Signifikanzniveau unter 1%. Die Standardfehler sind geclustert auf Ebene der PB. Alter ist eine lineare Variable. Die anderen Variablen sind 0/1-Dummy-Variablen. Spalte 1 beinhaltet Kontrollvariablen für den Zeitpunkt, an dem die Vorgabe etabliert wurde, und dem Zeitpunkt, zu dem sich die Person als arbeitssuchend gemeldet hat. In Spalte 2 werden ausserdem Dummy-Variablen für jedes freiwillige gewählte Niveau an Arbeitsbemühungen benutzt und für die dritte Spalte werden zusätzlich Dummy-Variablen für die Differenz der individuellen geforderten und der Median Vorgabe des PB und PB-Fixed-effects genutzt.

Tabelle 3-1 Wahrscheinlichkeit, eine bindende Vorgabe zu erhalten

Gleichung (1) wird für lineare Zielvariablen unter der Verwendung eines kleinsten Quadrate Schätzers geschätzt. Wenn die Zielvariable die Dauer der Stellensuche ist, werden sogenannte Hazard-Regressi-
onen geschätzt, die den Effekt auf die Stellenfindungsrate θ^e wie folgt messen:

$$\ln \theta^e = \ln \lambda(t_e) + \delta_i^\Delta + \gamma_i^{s0} + \sigma_i^{sr,c} + \pi_{c(i)} + \varphi_\tau + \omega_t + x_i' \beta \quad (2)$$

$\lambda(t_e)$ kontrolliert für Form der Hazardrate, die den Abgang aus der Arbeitslosigkeit in die gefundene Stelle beschreibt. Es wird flexibel spezifiziert, in Form von 0/1-Variablen für die Zeitintervalle 2-3 Monate, 3-4 Monate und 4-6 Monate.

3.4.1 Tests der Identifikationsannahmen

δ_i^Δ misst den kausalen Effekt von Interesse, sofern die Zuweisung von Δ_{sr} konditionell auf den ökonomischen Ansatz so gut wie zufällig ist. Dies impliziert die Annahme, dass die Stellenfindung von Individuen mit bindenden und nicht-bindenden Suchvorgaben ohne die Präsenz der Suchvorgaben identisch verlaufen wäre.

Diese Annahme betrifft hypothetische Szenarien, die per Definition nicht direkt getestet werden können. In Tabelle 3-1 überprüfen wir jedoch, ob die Zuweisung von bindenden oder nicht bindenden Suchvorgaben mit beobachteten Charakteristika der S korreliert. Wäre dies der Fall, müsste die Validität des empirischen Ansatz hinterfragt werden. In Spalte (1) wird die Wahrscheinlichkeit, eine bindende Suchvorgabe ($\Delta_{sr} > 0$) zu erhalten, auf verschiedene sozio-demographische und arbeitsmarktliche Charakteristika der STES regressiert, ohne dass die in Gleichung (1) spezifizierten Kontrollvariablen eingeführt werden. Die Schätzkoeffizienten sind ökonomisch und statistisch signifikant. In Spalte (2) wird der Vektor γ_i^{s0} eingeführt, welcher für das Bewerbungsverhalten vor Erhalt der Suchvorgabe kontrolliert. Die Koeffizienten verringern sich teilweise, bleiben jedoch signifikant. Spalte (3) kontrolliert zusätzlich für das Zuweisungsverhalten der PB, enthält also auch die Vektoren $\sigma_i^{sr,c}$ und $\pi_{c(i)}$. Es besteht nun keine Korrelation mehr zwischen den Charakteristika der STES und der Wahrscheinlichkeit, eine bindende Suchvorgabe zu erhalten. Dies spricht dafür, dass der empirische Ansatz die Endogenität in der Zuweisung von bindenden bzw. nicht-bindenden Suchvorgaben erfolgreich adressiert.

Ein weiterer Identifikationstest untersucht, ob die Kategorien von Δ_{sr} –konditionell auf Gleichung (1) – mit der Zuweisung von anderen arbeitsmarktlichen Massnahmen korreliert. Da die PB Suchvorgaben und andere Massnahmen nach ähnlichen Kriterien zuweisen, würde eine solche Korrelation darauf hinweisen, dass Gleichung (1) nicht ausreichend für Endogenitäten in Δ_{sr} kontrolliert. Tabelle 3-2

zeigt Koeffizienten von δ_i^A aus einer Schätzung von Gleichung (1) auf folgende Zielvariablen: 1.) Zuweisung zu einem Trainingsprogramm innerhalb der ersten zwei Monate der Arbeitslosigkeit, 2.) Zuweisung eines Gesprächstermin innerhalb von weniger als einem Monat nach dem Erstgespräch und 3.) Erhalt einer Sanktion, die einen anderen Grund als die Arbeitsbemühung betrifft, innerhalb der ersten zwei Monate der Arbeitslosigkeit. Es zeigt sich, dass keine dieser Variablen signifikant mit δ_i^A korreliert, sofern die Kontrollvariablen aus Gleichung (1) enthalten sind.

	(1) Training	(2) Training	(3) Früher Zweitertermin	(4) Früher Zweitertermin	(5) Andere Sanktion	(6) Andere Sanktion
$\Delta_{sr} < -8$	-0.004 (0.015)	-0.002 (0.015)	0.008 (0.023)	0.009 (0.023)	-0.000 (0.007)	-0.002 (0.007)
$\Delta_{sr} [-8, -7]$	0.004 (0.014)	0.005 (0.014)	-0.003 (0.017)	-0.004 (0.017)	0.003 (0.006)	0.002 (0.006)
$\Delta_{sr} [-6, -5]$	0.002 (0.011)	0.002 (0.011)	0.007 (0.015)	0.004 (0.015)	-0.000 (0.004)	-0.001 (0.004)
$\Delta_{sr} [-4, -3]$	-0.004 (0.007)	-0.003 (0.007)	0.000 (0.011)	-0.003 (0.011)	0.002 (0.004)	0.002 (0.003)
$\Delta_{sr} [3, 4]$	0.007 (0.007)	0.006 (0.007)	0.014 (0.009)	0.014 (0.009)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)
$\Delta_{sr} [5, 6]$	0.014 (0.009)	0.013 (0.009)	0.000 (0.012)	-0.001 (0.012)	0.001 (0.004)	0.002 (0.005)
$\Delta_{sr} [7, 8]$	0.013 (0.012)	0.012 (0.012)	-0.001 (0.016)	-0.002 (0.016)	0.003 (0.006)	0.004 (0.006)
$\Delta_{sr} > 8$	0.009 (0.015)	0.007 (0.015)	0.001 (0.022)	0.000 (0.021)	0.013* (0.008)	0.013 (0.008)
X-Variablen	NEIN	JA	NEIN	JA	NEIN	JA
Durchschnitt	0.157	0.157	0.308	0.308	0.045	0.045
N	76404	76404	76404	76404	76404	76404

*Signifikanzniveau unter 10 %, **Signifikanzniveau unter 5 %, ***Signifikanzniveau unter 1%. Die Standardfehler sind geclustert auf Ebene der PB. Δ_s ist die Differenz zwischen den vorgegeben und den freiwilligen Arbeitsbemühungen. Die Referenzkategorie ist $\Delta_s \in [-2, 2]$. Es handelt sich um OLS-Regressionen für Gleichung (1). Sie enthalten alle im Kapitel „Empirischer Ansatz“ vorgestellten Dummy-Variablen und fixed effects, ferner alle Kontrollvariablen, welche für das Geschlecht, das Alter, den Migrationshintergrund, den Familienstand, die Haushaltsgrösse, die Bildung, die Beschäftigungshistorie, das Quartal und das Jahr des Eintritts in die Arbeitslosigkeit kontrollieren. „Training“ wurde als eins codiert, falls der Arbeitssuchende sich innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit für ein Trainingsprogramm einschreibt. „Früher Zweitertermin“ wurde als eins codiert, falls der erste und der zweite Termin des Arbeitssuchenden beim PB weniger als drei Wochen auseinander liegen. „Andere Sanktionen“ wurden als eins codiert, falls der Arbeitssuchende innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit für zu spätes Erscheinen oder Nichterscheinen bei einem Termin mit dem PB sanktioniert wurde.

Tabelle 3-2: Andere Massnahmen

3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

3.5.1 Einhaltung der Vorgaben und Sanktionswahrscheinlichkeit

Haben STES, von denen eine substantielle Erhöhung der Bewerbungsanzahl -also ein hohes Δ_{sr} -gefordert wird, eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dieses Ziel nicht zu erreichen? Um diese Frage zu beantworten, zeigt Tabelle 3-3 die Effekte des Masses Δ_{sr} auf die Wahrscheinlichkeit, die Vorgabe nicht zu erreichen sowie auf die Wahrscheinlichkeit, aus diesem Grunde eine Meldung bzw. Sanktion zu erhalten. Aus ökonomischer Perspektive haben STES mit einer stark bindenden Vorgabe ($\Delta_{sr} > 0$) hohe Kosten, die Vorgabe zu erreichen: Sie müssen eine substantielle Verhaltensänderung an den Tag legen. Für STES, deren vorherige Bewerbungsanzahl grösser oder gleich der Vorgabe war, sind diese Kosten null.

Die erste Spalte in Tabelle 3-3 zeigt tatsächlich für STES mit bindenden Vorgaben eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, selbige nicht einzuhalten.³² Beispielsweise haben die STES, die ihre Arbeitsbemühungen um sieben oder mehr Bewerbungen pro Monat erhöhen müssen, eine um vier Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit gegen die Vorgabe zu verstossen als die Referenzgruppe (dies sind STES, deren freiwillige Bemühungen um höchstens zwei Bewerbungen von ihrer Vorgabe abweichen, also $\Delta_{sr} \in [-2, 2]$). Da die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß gegen die Vorgabe bei 12 Prozent liegt, sind diese vier Prozentpunkte ein erheblicher Effekt.

Mit diesen Effekten einher geht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass der betreuende PB innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit die Nicht-Einhaltung der Vorgabe meldet (zweite Spalte).³³ Bei denjenigen STES, die ihre Arbeitsbemühungen um sieben oder acht Bewerbungen pro Monat erhöhen müssten ($\Delta_{sr} \in [7, 8]$) liegt sie drei Prozentpunkte oberhalb der Wahrscheinlichkeit für die Referenzgruppe. Wie Spalte (3) zeigt, bewegen sich die Effekte auf die Sanktionswahrscheinlichkeit im Rahmen ähnlicher Werte. Abbildung 3-6 illustriert die Resultate der zweiten und dritten Spalte. Man sieht einen etwa linearen Zusammenhang zwischen der Höhe, um welche die STES ihre Bemühungen intensivieren müssen, und der Wahrscheinlichkeit für einen registrierten Verstoß gegen die Vorgabe und für eine Sanktionierung.

³² Nicht-Einhaltung heisst in diesem Fall, dass der Quotient aus realisierter und vorgegebener Bewerbungsanzahl (s_1/s_r) kleiner als 3/4 ist, da kleine Verstösse gegen die Vorgaben durch die PB selten als solche registriert werden.

³³ Wir haben lediglich eine kurze Periode betrachtet, um zu vermeiden, dass die Anzahl an Monaten, die ein STES arbeitssuchend bleibt, unser Ergebnis verzerrt.

	(1) Nicht-Einhaltung	(2) Meldung	(3) Sanktion
$\Delta_{sr} < -8$	-0.003 (0.014)	-0.014 (0.011)	-0.006 (0.008)
$\Delta_{sr} [-8, -7]$	-0.001 (0.011)	-0.010 (0.009)	-0.005 (0.006)
$\Delta_{sr} [-6, -5]$	0.018** (0.008)	-0.009 (0.006)	-0.000 (0.005)
$\Delta_{sr} [-4, -3]$	0.000 (0.006)	-0.008 (0.005)	-0.002 (0.004)
$\Delta_{sr} [3, 4]$	0.014** (0.006)	0.010* (0.005)	0.008* (0.004)
$\Delta_{sr} [5, 6]$	0.033*** (0.007)	0.019*** (0.006)	0.016*** (0.005)
$\Delta_{sr} [7, 8]$	0.042*** (0.010)	0.030*** (0.010)	0.026*** (0.008)
$\Delta_{sr} > 8$	0.040*** (0.013)	0.052*** (0.013)	0.050*** (0.010)
Durchschnitt	0.123	0.093	0.058
N	76404	76404	76404

*Signifikanzniveau unter 10 %, **Signifikanzniveau unter 5 %, ***Signifikanzniveau unter 1%. Die Standardfehler sind geclustert auf Ebene der PB. Δ_s ist die Differenz zwischen den vorgegeben und den freiwilligen Arbeitsbemühungen. Die Referenzkategorie ist $\Delta_s \in [-2, 2]$. Es handelt sich um OLS-Regressionen für Gleichung 1. Sie enthalten alle im Kapitel „Empirischer Ansatz“ vorgestellten Dummy-Variablen und fixed effects, ferner alle Kontrollvariablen, welche für das Geschlecht, das Alter, den Migrationshintergrund, den Familienstand, die Haushaltgröße, die Bildung, die Beschäftigungshistorie, das Quartal und das Jahr des Eintritts in die Arbeitslosigkeit kontrollieren. „Nichteinhaltung“ wurde als eins codiert, falls der Arbeitssuchende im ersten Monat nach der Etablierung der Vorgabe weniger als $\frac{3}{4}$ der geforderten Bewerbungen einreicht. „Registrierung“ wurde als eins codiert, falls der Arbeitssuchende innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit eine Verwarnung zur Einhaltung der Vorgabe erhält. „Sanktion“ wurde als eins codiert, falls der Arbeitssuchende eine Sanktionierung für einen Verstoß gegen die Vorgabe, welche in den ersten beiden Monaten der Arbeitslosigkeit registriert wurde, erhält.

Tabelle 3-3: Wahrscheinlichkeit der Nichteinhaltung der Vorgabe, der Registrierung der Nichteinhaltung und der Sanktionierung innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit

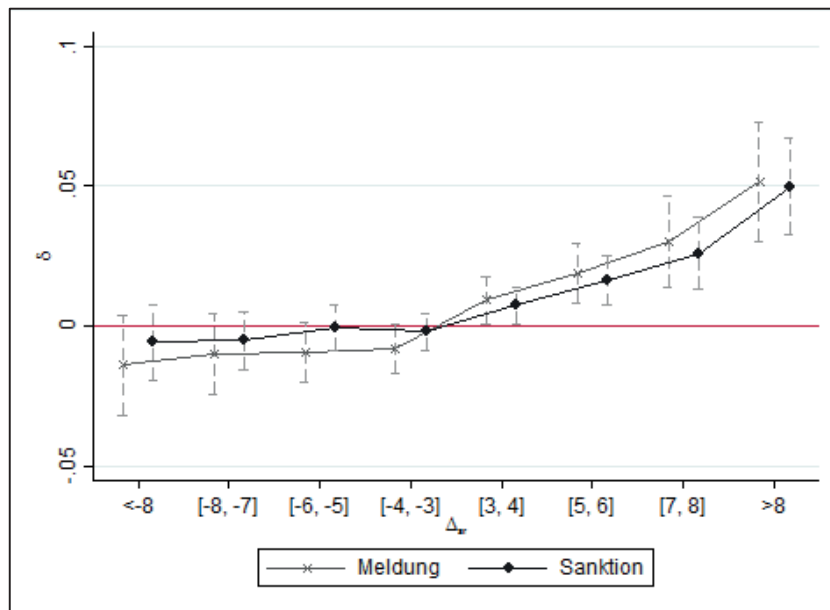


Abbildung 3-6: Illustration der zweiten und dritten Spalte der Tabelle 3-3 (mit 90%-Konfidenzintervallen)

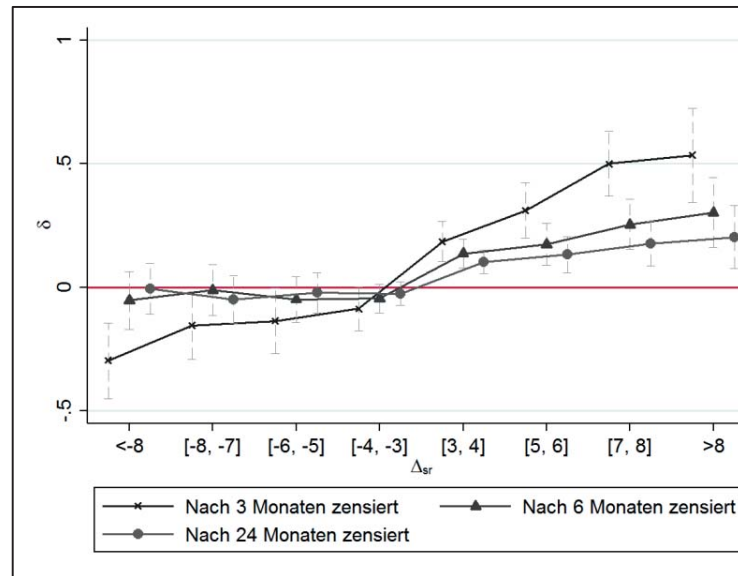
Alle drei Spalten zeigen für STES mit nicht-bindenden Vorgaben keine von der Referenzgruppe abweichenden Effekte. Da die Anpassungskosten an die Vorgabe für alle STES mit nicht-bindenden Vorgaben gleichsam null sind, bleibt die Vorgabe und ihre die Differenz zu der freiwilligen Arbeitsbemühungen hier irrelevant.

3.5.2 Die Aufnahme einer Stelle und die Dauer dieser Beschäftigung

Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung

Wir modellieren die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden als Hazardfunktion. Da wir den stärksten Einfluss der Differenz zwischen vorgegebener und freiwilliger Arbeitsbemühung am Beginn der Arbeitslosigkeit vermuten, betrachtet unser Grundmodell die ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit. 45 Prozent der Stichprobe haben innerhalb dieser ersten sechs Monate eine Stelle angenommen. Tabelle 3-4 zeigt die Effekte von Δ_{sr} auf die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden. Die erste Spalte zeigt die Resultate für die erste Gleichung ohne Einbeziehung der Kontrollvariablen x_i . In der zweiten Spalte wurden die Kontrollvariablen in die Schätzung mit aufgenommen. Beide Spalten zeigen, dass STES, die ihre Arbeitsbemühungen aufgrund der Vorgabe erhöhen müssen, eine erhöhte Abgangsrate haben. Die dritte Spalte zeigt die entsprechenden Marginal Effekte, welche den Einfluss von Δ_{sr} auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit aufzunehmen, angibt.³⁴

a) Effekte auf die Hazardfunktion (Spalten (2), (4) und (6))



b) Marginaleffekte (Spalten (3), (5) und (7))

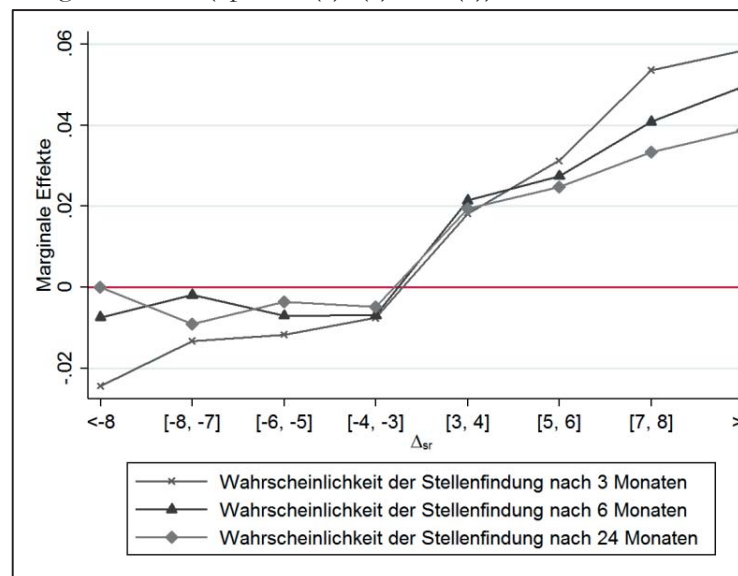


Abbildung 3-7 Illustrationen der Tabelle 3-4 (mit 90%-Konfidenzintervallen)

³⁴ Der Marginaleffekt im Zeitmodell entspricht der Differenz zwischen einer geschätzten Survivor-Rate und der Survivor-Rate einer Vergleichsgruppe, bei der die betrachtete Variable null ist. Der Unterschied in der Survivor-Rate ist der Durchschnitt unter Beachtung der individuellen Charakteristika in der Stichprobe und gibt den durchschnittlichen Marginaleffekt für die entsprechende Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden.

Der Marginaleffekt für STES mit einer freiwilligen Arbeitsbemühung von drei oder vier Bewerbungen unterhalb ihrer Vorgabe ($\Delta_{sr} \in [3,4]$) beträgt zwei Prozentpunkte. Er steigert sich bis zu 4 Prozentpunkte für STES, deren Bewerbungsanzahl sich um sieben oder acht ($\Delta_{sr} \in [7,8]$) Bewerbungen steigern muss. Die Regression zeigt keine signifikanten Einflüsse für die STES mit einer nicht-bindenden Vorgabe.

Spalten (4)-(7) zeigen Ergebnisse für alternative Zeitfenster. Spalte (4) mit den Koeffizienten für den Hazard nach drei Monaten und die Spalte (5) mit den zugehörigen Marginaleffekten bestätigen die Vermutung, dass die Effekte der Differenz zur Vorgabe zu Beginn der Arbeitslosigkeit am höchsten sind. Spalten (6) und (7) zeigen, dass der Effekt der bindenden Restriktion gemittelt über die gesamte beobachtete Periode von 24 Monaten positiv und signifikant bleibt, aber kleiner als der Effekt über die ersten sechs Monate ist.

Schliesslich zeigen die Spalten (4) und (5) einen überraschenden, negativen signifikanten Effekt von nicht-bindenden Vorgaben auf die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung innerhalb von drei Monaten. Also scheinen auch nicht-bindende Vorgaben einen relevanten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, zu besitzen. Dieses Resultat widerspricht den bisherigen Annahmen, welche nicht-bindende Restriktionen Irrelevanz bescheinigten. Die

Die Abbildung 3-7 a) und b) illustrieren die genannten Effekte graphisch. Sie zeigen, dass der Einfluss der bindenden Vorgaben auf die Stellenfindung konkav ist. Der marginale Effekt nimmt also mit zunehmender Differenz zwischen vorgegebener und freiwilliger Arbeitsbemühung ab.

	6 Monate			3 Monate		24 Monate	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Koeffizient	Koeffizient	Marginaleffekt	Koeffizient	Marginaleffekt	Koeffizient	Marginaleffekt
$\Delta_{sr} < -8$	-0.017 (0.074)	-0.048 (0.072)	-0,007	-0.292*** (0.094)	-0,023	-0.002 (0.063)	0,000
$\Delta_{sr} \in [-8, -7]$	0.023 (0.064)	-0.007 (0.064)	-0,001	-0.155* (0.082)	-0,013	-0.047 (0.058)	-0,009
$\Delta_{sr} \in [-6, -5]$	-0.032 (0.056)	-0.044 (0.057)	-0,007	-0.129 (0.081)	-0,011	-0.019 (0.049)	-0,004
$\Delta_{sr} \in [-4, -3]$	-0.036 (0.038)	-0.042 (0.035)	-0,006	-0.079 (0.053)	-0,007	-0.025 (0.029)	-0,005
$\Delta_{sr} \in [3, 4]$	0.141*** (0.038)	0.132*** (0.035)	0,021	0.175*** (0.049)	0,017	0.101*** (0.029)	0,019
$\Delta_{sr} \in [5, 6]$	0.181*** (0.056)	0.169*** (0.050)	0,027	0.300*** (0.067)	0,030	0.130*** (0.044)	0,025
$\Delta_{sr} \in [7, 8]$	0.259*** (0.069)	0.243*** (0.061)	0,039	0.476*** (0.077)	0,050	0.172*** (0.054)	0,033
$\Delta_{sr} > 8$	0.306*** (0.095)	0.290*** (0.085)	0,048	0.507*** (0.112)	0,054	0.198*** (0.076)	0,039
Kontrollvar.	Nein	Ja		Ja		Ja	
Beobachtungen	76404	76404		76404		76404	
Stelle gefunden	34065	34065		14027		54112	

*Signifikanzniveau unter 10 %, **Signifikanzniveau unter 5 %, ***Signifikanzniveau unter 1%. Die Standardfehler sind geclustert auf Ebene der PB. Δ_s ist die Differenz zwischen den vorgegeben und den freiwilligen Arbeitsbemühungen. Die Referenzkategorie ist $\Delta_s \in [-2, 2]$. Für die Spalten 1, 2, 4 und 6 handelt es sich um eine Maximum-Likelihood-Schätzung der Gleichung (2). Zur Grunde liegt die Aufnahme einer Tätigkeit 180, 90 beziehungsweise 730 Tagen nach dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit. Die Spalten 3, 5 und 7 beinhalten die Differenzen zwischen der Überlebens-Funktion mit dem Einfluss der Vorgabe und der Überlebens-Funktion ohne diesen Einfluss am Stichprobendurchschnitt. In allen Spalten sind die im Kapitel „Empirischer Ansatz“ vorgestellten Dummy-Variablen und fixed effects enthalten, ferner in den Spalten 2 bis 7 die Kontrollvariablen, welche für das Geschlecht, das Alter, den Migrationshintergrund, den Familienstand, die Haushaltsgrösse, die Bildung, die Beschäftigungshistorie, das Quartal und das Jahr des Eintritts in die Arbeitslosigkeit kontrollieren.

Tabelle 3-4: Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Arbeitsstelle zu finden, für unterschiedliche Zeitintervalle

3.5.3 Heterogene Effekte

Dieser Abschnitt behandelt die unterschiedlichen Auswirkungen der Differenz zwischen vorgegebener und freiwilliger Arbeitsbemühung (Δ_{st}) nach Charakteristika der STES und der regionalen Arbeitsnachfrage. Dabei wird als Zielvariable beispielhaft die Arbeitslosigkeit nach sechs Monaten betrachtet. Zur besseren Anschaulichkeit sind die Heterogenitätseffekte ausschliesslich als Graphiken dargestellt.

Für die

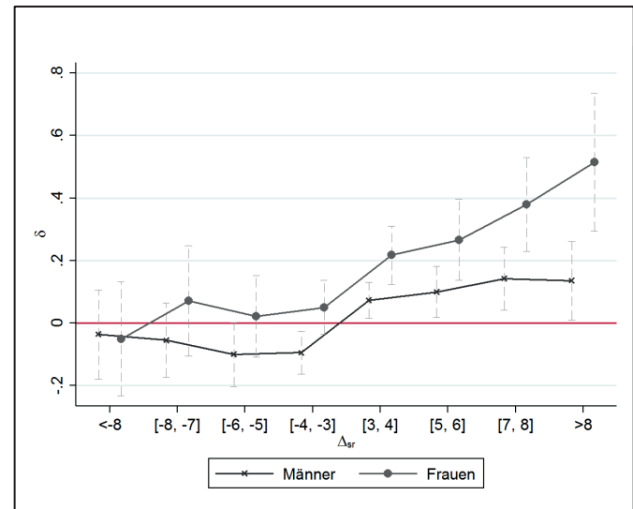
Abbildung 3-8 a) und b) wurden die STES in Gruppen gemäss ihrem Geschlecht und ihrer Funktion in der vorherigen Arbeitsstelle eingeteilt.

Abbildung 3-8 a) zeigt, dass eine bindende Restriktion den Anteil der männlichen STES, die wieder eine Arbeit aufnehmen, signifikant weniger steigert als der Anteil der weiblichen STES. Als Beispiel können die Resultate für die Gruppe, welche ihre Arbeitsbemühungen durch die Vorgabe um 5 oder 6 Bewerbungen monatlich steigern müssen ($\Delta_{st} \in [5,6]$), betrachtet werden. Hier ist der Anteil der weiblichen STES, die eine Stelle finden, um ca. 30 Prozent höher als bei der Vergleichsgruppe. Bei den männlichen STES sind es lediglich 11 Prozent.

In

Abbildung 3-8 b) sehen wir, dass die Vorgaben sich insbesondere auf STES mit einem niedrigeren Qualifikationsniveau auswirken. STES, die vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit eine Hilfsfunktion innehatten, zeigen eine stärkere Reaktion, als STES, die zuvor in einer höheren Funktion (Experte oder Manager) gearbeitet haben. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass es für STES mit einem höheren Bildungsniveau und dadurch einer höheren Spezialisierung ein geringeres Angebot an passenden Stellen gibt und somit ihre Möglichkeiten, ihre quantitativen

a) nach Geschlecht



b) nach Funktion in der letzten Arbeitsstelle

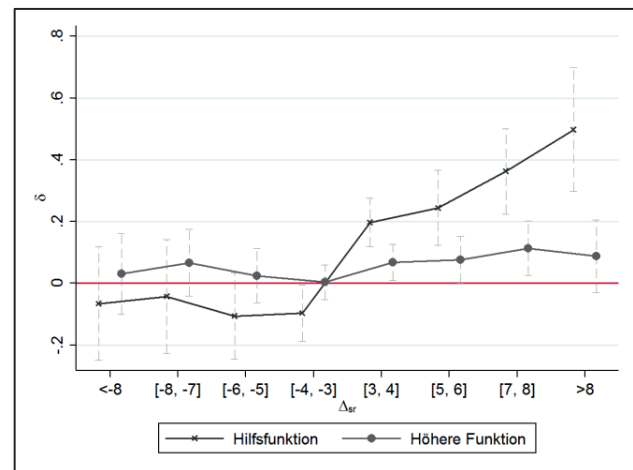


Abbildung 3-8: Effekte nach Geschlecht und dem Qualifikationsniveau der letzten Arbeitsstelle

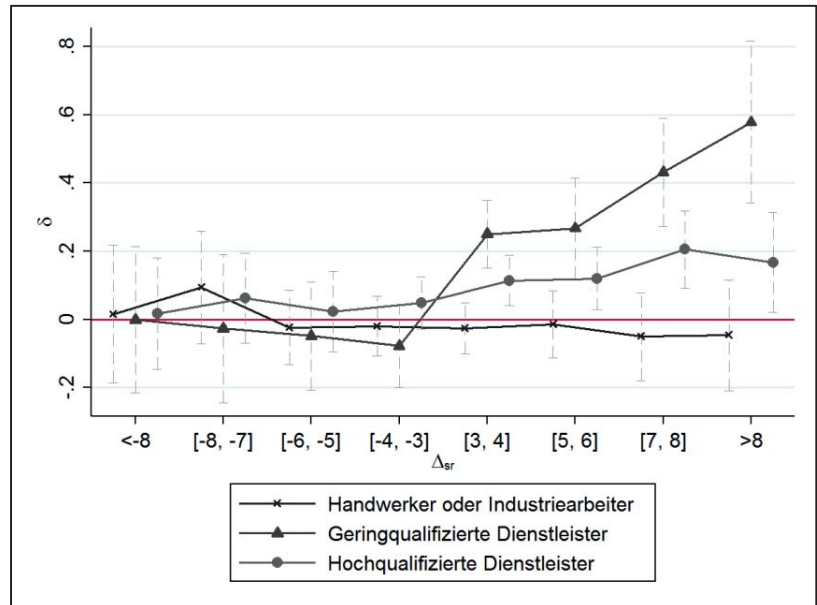
Suchbemühungen zu erhöhen, begrenzt sind. Ausserdem scheint es möglich, dass für sie die Qualität ihrer Bewerbung entscheidender ist. Hiernach wären Vorgaben, die lediglich eine quantitative Erhöhung der Bewerbungen zum Ziel haben, weniger effektiv.

In

Abbildung 3-9 a) wird nach dem früheren Beschäftigungssektor der STES unterschieden. Hier zeigt sich, dass die Effekte hauptsächlich durch STES, die eine einfache Tätigkeit im Dienstleistungsbereich nachgegangen sind, getrieben werden. Eine weitere Heterogenitätsanalyse wird in der Abbildung 3-9 b) vorgestellt. Hier wird die Stichprobe nach der regionalen Arbeitsnachfrage unterteilt. Gemessen wird die Arbeitsnachfrage als Rate der zu besetzenden Stellen, dem Quotient aus zu besetzenden Stellen zu STES pro Monat und Arbeitsmarkregion. Die Bezeichnungen „niedrige“, „mittlere“ und „hohe“ Rate an zu besetzenden Stellen entsprechen den Tertiären der Verteilung. Die Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Arbeit zu erlangen, sind deutlich geringer für STES in Regionen mit einer niedrigen Rate verglichen zu den STES, die mit mittleren oder

hohen Raten konfrontiert sind. Dieses Resultat ist plausibel, da zusätzliche Bewerbungen nur dann zu Erfolg führen können, wenn die Arbeitsnachfrage hoch genug ist. Zu beachten ist im Allgemeinen, dass es keinen wirtschaftlichen Rückgang während des Beobachtungszeitraums gab. Möglicherweise

a) nach dem Beschäftigungssektor (vor AL)



b) nach der regionalen Arbeitsnachfrage

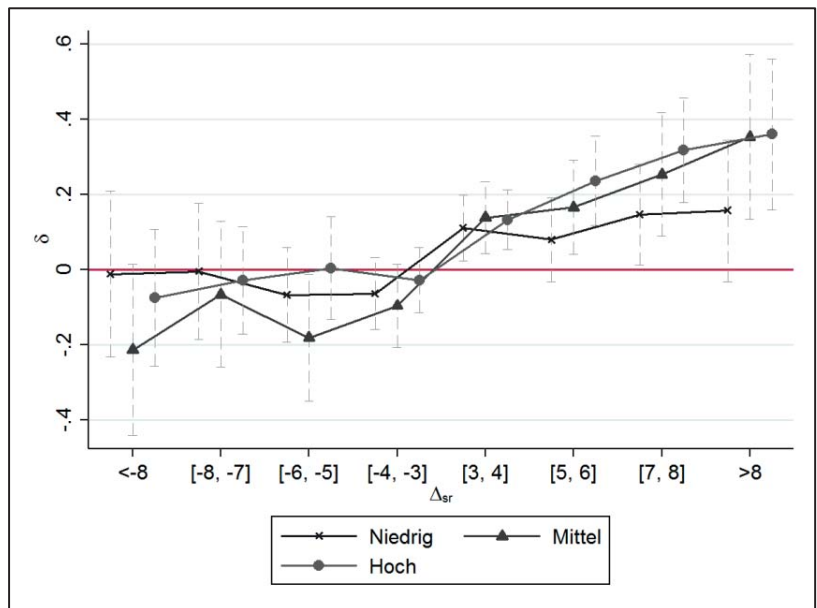


Abbildung 3-9: Effekte nach dem früheren Beschäftigungssektor und der regionalen Arbeitsnachfrage

wären während einer Stagnation die Effekte der Vorgaben und ihrer Differenz zu der freiwilligen Arbeitsbemühung geringer.

3.5.4 Stabilität der gefundenen Stelle

Es stellt sich die Frage, ob die positiven Effekte auf die Stellenfindung mit einer gesunkenen Stabilität der angenommenen Stelle einhergehen.

In den Daten der Arbeitslosenversicherung lässt sich erkennen, ob ein STES, nachdem er eine Stelle angenommen hat, wieder in die Arbeitslosigkeit zurückkehrt. Also können wir den Einfluss der Differenz zwischen vorgegebener und freiwilliger Arbeitsbemühung auf die Stabilität der Stelle untersuchen. Tabelle 3-5 zeigt den Effekt der erforderlichen Erhöhung der Arbeitsbemühung auf die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein STES nach 6 (respektive nach 12) Monaten erneut arbeitslos meldet. Die erste Spalte und ihre Illustration in Abbildung 3-10 zeigen, dass bindende Restriktionen die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 6 Monaten in die Arbeitslosigkeit zurück zu kehren, substanziell erhöhen (konditionell auf Stellenfindung). Die durchschnittliche Grösse dieses Effekts beträgt ca. 0,7 Prozentpunkte pro zusätzlich geforderter Bewerbung, wobei der Stichprobendurchschnitt 13,8% beträgt. Dies legt den Schluss nahe, dass STES mit bindenden Vorgaben eher befristete oder weniger geeignete Arbeitsstellen annehmen. In der zweiten Spalte sind die geschätzten Resultate für die Gruppe der STES mit einer niedrigeren Funktion im vorherigen Job. Für diese Gruppe sind die Effekte besonders stark.

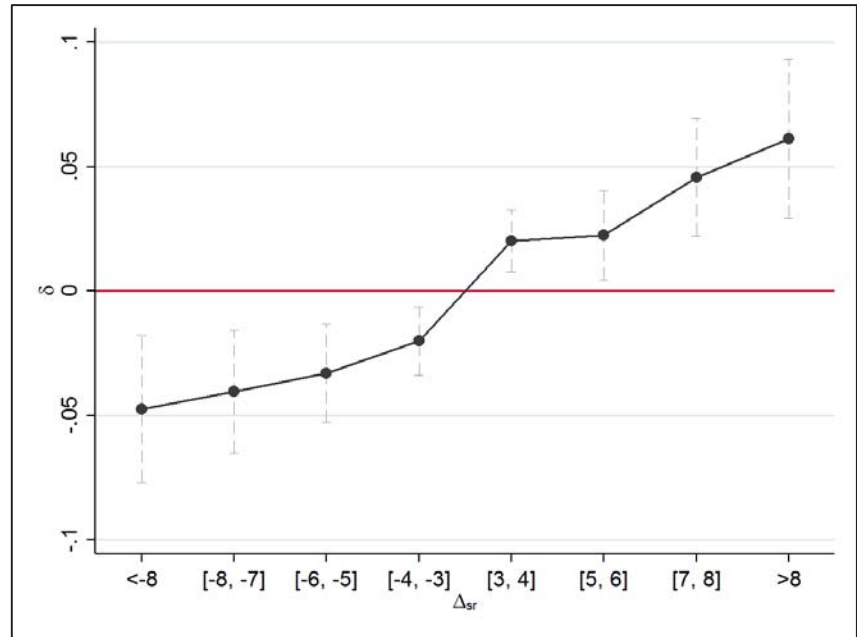


Abbildung 3-10: Illustration der ersten Spalte von Tabelle 3-5 (mit 90%-Konfidenzintervallen)

nen die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 6 Monaten in die Arbeitslosigkeit zurück zu kehren, substanziell erhöhen (konditionell auf Stellenfindung). Die durchschnittliche Grösse dieses Effekts beträgt ca. 0,7 Prozentpunkte pro zusätzlich geforderter Bewerbung, wobei der Stichprobendurchschnitt 13,8% beträgt. Dies legt den Schluss nahe, dass STES mit bindenden Vorgaben eher befristete oder weniger geeignete Arbeitsstellen annehmen. In der zweiten Spalte sind die geschätzten Resultate für die Gruppe der STES mit einer niedrigeren Funktion im vorherigen Job. Für diese Gruppe sind die Effekte besonders stark.

Auffällig sind die negativen Effekte der nicht-bindenden Vorgaben auf die Wahrscheinlichkeit, erneut arbeitslos zu werden. Sie sind annähernd symmetrisch zu den positiven Effekt der bindenden Vorgaben. Eine Vorgabe zu erhalten, die unterhalb der freiwilligen Arbeitsbemühungen liegt, erhöht also signifikant die Chance, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden. Das lässt vermuten, dass eine nicht-

bindende Vorgabe zwar die Quantität der Bewerbungen mindert, jedoch potenziell die Qualität erhöht. Weiterhin ist möglich, dass die eingereichten Bewerbungen nun ausschliesslich Stellen betreffen, die gut zum Profil des STES passen.

Die beiden rechten Spalten zeigen, dass die Effekte der Vorgaben und ihre Differenz zur freiwilligen Arbeitsbemühung nur kurzfristig signifikant sind und wenn ein zwölf-Monat-Zeitraum betrachtet wird, annähernd null sind.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit innerhalb...</i>			
	6 Monate, alle	6 Monate, Hilfsfunktion	12 Monate, alle	12 Monate, Hilfsfunktion
$\Delta_{sr} < -8$	-0.047*** (0.018)	-0.072** (0.029)	-0.004 (0.021)	-0.004 (0.033)
$\Delta_{sr}[-8, -7]$	-0.041*** (0.015)	-0.054** (0.024)	-0.022 (0.016)	-0.024 (0.024)
$\Delta_{sr}[-6, -5]$	-0.033*** (0.012)	-0.053*** (0.018)	-0.003 (0.013)	-0.018 (0.020)
$\Delta_{sr}[-4, -3]$	-0.020** (0.008)	-0.025* (0.014)	0.000 (0.009)	0.000 (0.015)
$\Delta_{sr}[3, 4]$	0.020*** (0.008)	0.036*** (0.011)	0.008 (0.008)	0.014 (0.012)
$\Delta_{sr}[5, 6]$	0.022** (0.011)	0.046*** (0.015)	-0.002 (0.010)	0.006 (0.015)
$\Delta_{sr}[7, 8]$	0.046*** (0.014)	0.078*** (0.019)	0.007 (0.014)	0.010 (0.020)
$\Delta_{sr} > 8$	0.061*** (0.019)	0.101*** (0.026)	0.006 (0.018)	0.021 (0.026)
Durchschnitt	0.138	0.162	0.267	0.313
N	76404	34169	76404	34169

Tabelle 3-5 Effekte auf Beschäftigungsstabilität: Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit

3.6 Fazit

Diese Studie präsentiert erstmals eine systematische quantitative Untersuchung der Wirkung von Vorgaben bezüglich Arbeitsbemühungen auf Suchverhalten und -erfolg der STES. Wir analysieren dazu einen umfassenden Datensatz aus dem AVAM-System, der die Arbeitsbemühungen von gut 76'000 AL-Spannen abdeckt. Zuerst wird für jede Person bestimmt, wie viele Bewerbungen pro Monat vor Erhalt der Suchvorgabe gemacht wurden. Es wird dann der Unterschied zur Suchvorgabe bestimmt. Auf dieser Basis untersuchen wir dann die Auswirkung der geforderten zusätzlichen (oder reduzierten) Arbeitsbemühungen auf Suchverhalten und -erfolg der STES. Folgende Hauptergebnisse zeigen sich in der kausalen Analyse:

- Zusätzliche erforderte Arbeitsbemühungen führen zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass STES die Vorgabe nicht einhalten und dass sie deswegen sanktioniert werden. Je mehr zusätzlicher Effort gefordert wird, desto höher die Steigerung der Rate der Verstöße.
- Vorgaben zu Arbeitsbemühungen haben einen substanziellen Effekt auf das Finden von Arbeitsstellen. Pro zusätzlich geforderte Bewerbung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass der STES eine Stelle findet (innerhalb eines halben Jahres), um ca. 0.5 Prozentpunkte. Dieser positive Effekt ist bei einer kleineren Zahl an zusätzlich geforderten Bemühungen höher und wird kleiner (pro Bewerbung) je höher die Anzahl zusätzlicher Bemühungen (abnehmender marginaler Effekt).
- Die Wirkung von solchen bindenden Vorgaben ist stärker für Frauen und für Personen mit tieferer Qualifikation. Das Ausmass der Wirkung ist tiefer, wenn weniger offene Stellen auf dem lokalen Arbeitsmarkt vorhanden sind.
- Auch Vorgaben, die tiefer liegen als die Zahl der freiwilligen Arbeitsbemühungen, entfalten ihre Wirkung: Tendenziell folgen die STES der Vorgabe und reduzieren die Quantität der Bewerbungen. Dies führt zu einer reduzierten Wahrscheinlichkeit, eine Stelle (innerhalb von 3-6 Monaten) zu finden. Diese Reaktion ist insbesondere bei Männern sichtbar.
- Generell kann festgehalten werden, dass die Vorgaben das Verhältnis von Quantität versus Qualität in der Stellensuche verändern: Wenn zusätzliche Bewerbungen gefordert werden, führt dies zu quantitativ mehr Bemühungen und zum schnelleren Finden einer Stelle. Die gefundenen Stellen sind aber vergleichsweise weniger stabil, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass die STES (innerhalb von 6 Monaten) wieder arbeitslos werden, ist erhöht. Das Umgekehrte passiert bei nicht bindenden Vorgaben: quantitativ werden die Bemühungen reduziert, die

Stellenfindung geschieht langsamer bzw. selektiver, resultiert dafür aber in Beschäftigung höherer Qualität (Stabilität).

Für die Politikgestaltung ergeben sich mindestens drei Hauptkenntnisse: (1) Vorgaben bezüglich Arbeitsbemühungen sind ein bedeutendes Steuerinstrument des Suchverhaltens der STES: sie haben nachweislich Wirkung auf den Sucherfolg. (2) Das Instrument beeinflusst direkt das Verhältnis von Quantität – Geschwindigkeit der Stellenfindung – und Qualität – Stabilität der gefundenen Stelle. Je nach Zielvorstellungen der Politik kann das Verhältnis also beeinflusst werden. (3) Auch nicht-bindenden Vorgaben (Anzahl Bewerbungen unter freiwilligen Bemühungen) wirken: Sie dienen den STES als Referenzpunkt und Signal, welche Menge an Arbeitsbemühungen für sie „optimal“ ist. Diese zusätzliche Wirkung von Vorgaben sollte bei der Politikgestaltung mit berücksichtigt werden.

Referenzen

- Arni, P. und A. Schiprowski (2015): "The Effects of Targeting Effort: Evidence from Binding and Non-Binding Requirements, mimeo"
- Card, David, and Phillip B. Levine. 2000. Extended Benefits And The Duration Of UI Spells: Evidence From The New Jersey Extended Benefit Program. *Journal of Public Economics* 78: 107-138.
- Hulle, P. und J. Van Ours (2005): "Seek and ye shall find: how search requirements affect job finding rates of older workers," *De Economist*, 162.
- Katz, Lawrence F. and Bruce D. Meyer. 1990. The impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics* 41: 45-72.
- Lalive, Rafael, 2008. How Do Extended Benefits Affect Unemployment Duration A Regression Discontinuity Approach. *Journal of Econometrics* 142: 785-806.
- McVicar, D. (2008): "Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK," *Labour Economics*, 15, 1451-1468.
- Manning, A. (2009): "You can't always get what you want: The impact of the UK Jobseeker's Allowance," *Labour Economics*, 16, 239-250.
- Moffitt, Robert, and Walter Nicholson. 1982. The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits. *The Review of Economics and Statistics* 64: 1-11.
- Mortensen, Dale T. 1977. Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review* 30: 505-517.
- Schmieder, Johannes F., Till von Wachter, and Stefan Bender. 2012. The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years. *The Quarterly Journal of Economics* 127: 701-752.
- Petrongolo, B. (2009): "The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform," *Journal of Public Economics*, 93, 1234-1253.
- Van den Berg, G. J. und B. Van der Klaauw (2006): "Counseling And Monitoring Of Unemployed Workers: Theory And Evidence From A Controlled Social Experiment," *International Economic Review*, 47, 895-936.

- van Ours, Jan C., and Milan Vodopivec. 2006. How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics* 24: 351-378.
- Venn, D. (2012). Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Qualitative Indicators for OECD and EU Countries. OECD Publishing: OECD Social, Employment and Migration Working Paper 131.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Holzikofenweg 36, CH-3003 Bern

Tel 031 322 42 27, Fax 031 323 50 01

www.seco.admin.ch, seco@seco.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF