

Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation

Christian Brinkmann, Frank Wießner

1 Anlass für Wirkungsforschung

Wirkungsforschung im weitesten Sinne hat im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung eine lange Tradition. Schon bald nach der Gründung des IAB im Jahre 1967 wurden die Wirkungen und die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Programme Gegenstand wissenschaftlichen Interesses.¹ Daran hat sich im Grunde bis heute nichts geändert, jedoch sind die Fragestellungen im Laufe der Zeit vielfältiger und komplexer geworden. Während sich die „Pioniere“ in der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik vorläufig noch damit begnügten, über Verbleibsanalysen die (Brutto-)Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu ermitteln und deren Wirkungsweise eher cursorisch zu erörtern, so sehen sich die heutigen Evaluatoren mit vielfältigen Fragen zur Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes konfrontiert, über deren grundsätzliche Lösbarkeit keineswegs Einigkeit herrscht.² Insbesondere Kausalanalysen sollen steuerungsrelevante Informationen für künftige Politikgestaltung liefern und so „... als Orientierungshilfen für gegebenenfalls erforderliche Änderungen oder - im Grenzfall - Suspendierung bisher eingesetzter Instrumente oder Programme wie auch für die Entwicklung neuer Maßnahmetypen dienen ...“³

Seit die registrierte Arbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre erstmals nach der Überwindung der Nachkriegsarbeitslosigkeit die „Millionenschwelle“ wieder übersprang, ist die Massenarbeitslosigkeit zu einem bis heute anhaltenden gesellschaftlichen Tatbestand geworden. Die Arbeitsmarktpolitik hat seitdem immer wieder versucht, dieser Entwicklung gegenzusteuern, nicht selten auf Kosten der Konsistenz von politischen Zielen und Inhalten. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung in der Bundesrepublik wird jedoch nicht nur sichtbar anhand der registrierten Arbeitslosen zuzüglich der Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Es spiegelt sich auch wider im finanziellen Aufwand, der zu seiner Bekämpfung eingesetzt wird. So wurden im Jahr 2000 insgesamt

¹ Beginnend mit Bolte 1969, nachfolgend diverse Arbeiten von Hofbauer (z. B 1979).

² Zur kritischen Diskussion von Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik siehe insbesondere Blaschke/Plath 2000.

³ Mertens/Reyher/Kühl 1981.

über 43 Mrd. DM für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgewandt. Davon entfallen Fördermittel in einer Größenordnung von über 25 Mrd. DM auf den so genannten Eingliederungstitel, der speziell die berufliche Reintegration von Arbeitslosen zum Ziel hat. Hinzu kommen weitere Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene wie auch seitens der Europäischen Union (EU), der Bundesländer und der Kommunen. Angesichts des enormen Mitteleinsatzes und der damit einhergehenden Belastungen für Beitrags- und Steuerzahler ist die Forderung nach rational nachvollziehbaren Belegen für den Erfolg und damit die Sinnhaftigkeit des politischen Handelns unabweisbar. Aber auch weitere Entwicklungen wie Tendenzen zur Dezentralisierung innerhalb der Arbeitsverwaltung und ein generell deutlich angestiegenes Evaluationsbewusstsein haben neue Impulse zur verstärkten Evaluation von aktiver Arbeitsförderung gegeben.⁴

2 Ordnungspolitische Rahmen

Rückenwind erhalten die Forderungen nach mehr Wirkungsforschung nicht zuletzt durch das Dritte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III), das Anfang 1998 das seit 1969 geltende Arbeitsförderungsgesetz (AFG) abgelöst hat. Die Arbeitsmarktpolitik folgt damit zumindest ansatzweise einem neuen Steuerungsmodell, das sich von seinem Vorläufermodell doch recht deutlich unterscheidet. Nachdem das „traditionelle“ Modell der Steuerung durch detaillierte Konditionalregelungen und Budgetzuteilungen den Problemlagen des Arbeitsmarktes immer weniger gerecht werden konnte, werden nun Ansätze einer neuen „Zielsteuerung“ erkennbar, bei der es um das Erreichen bestimmter arbeitsmarktbezogener Wirkungen geht. Dabei folgt das SGB III einer neuen Förderphilosophie, die mehr im unmittelbaren Arbeitsmarktausgleich und der individuellen Förderung von Problemgruppen zum Ausdruck kommt.⁵ Die Neuerungen schlagen sich weniger nieder in neuen Instrumenten, sondern vielmehr in der Dezentralisierung und Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So können die einzelnen Arbeitsämter ihren „Eingliederungstitel“, in dem die Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik zusammengefasst sind, eigenverantwortlich bewirtschaften und ihren arbeitsmarktpolitischen Förder-Mix den regionalen Gegebenheiten anpassen. Darüber hinaus kann die „Freie Förderung“ (§ 10 SGB III) als „Innovationstopf“ genutzt werden. Auf dieser Grundlage können die

⁴ Da die Bundesanstalt für Arbeit rund 90 % aller in der Bundesrepublik für Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Finanzmittel bewirtschaftet, haben diese Evaluationsbemühungen auch Konsequenzen für die anderen Politikebenen.

⁵ In der gegenwärtigen Diskussion um eine SGB III-Reform zeichnet sich eine Verstärkung dieser Linie ab, aber auch eine Neuakzentuierung von auf den Arbeitsmarkt insgesamt bezogenen Wirkungszielen. (vgl. z. B. das ab dem 01.01.2001 geltende JOB-AQTIV-Gesetz)

Ämter bis zu 10 Prozent des Eingliederungstitels für Maßnahmen einsetzen, die im Regelinstrumentarium nicht vorgesehen sind.⁶

Die daraus unmittelbar folgenden Impulse für die Arbeitsverwaltung manifestieren sich derzeit im Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ und einer Neujustierung der grundlegenden Organisationsziele auf Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung sowie Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes. Gerade die beiden letztgenannten Zielsetzungen machen deutlich, dass die Arbeitsämter zur Bewältigung dieser neuen Aufgaben auch eine ganze Reihe steuerungsrelevanter Informationen benötigen, die insbesondere den Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen. Der Bedarf an neuartigen und zusätzlichen Ansätzen auf dem Gebiet der Wirkungsforschung bildet dabei zugleich die Basis für ein gewandeltes Evaluationsverständnis. Zunehmend wird erkannt, wie Wirkungsforschung wertvolle Beiträge zur Optimierung von Politik und Programmen leisten kann: *„Monitoring und Evaluation sind gleichsam Zauberwörter in Ansätzen des „new public management“: Sie werden zum Ausdruck lernender Organisationen und einer effizienten und wirksamen Politikgestaltung.“*⁷

Ganz allgemein ergeben sich aus der Dezentralisierung der Verwaltungsabläufe, der regionalen Verantwortung für das Geschehen am Arbeitsmarkt und der erweiterten Kompetenzen zunehmende Kooperationsnotwendigkeiten, um Arbeitsförderung und Vermittlung im Hinblick auf die Erfordernisse vor Ort effektiv und effizient zu gestalten.⁸ Dies setzt vor allem hinreichende Transparenz voraus, um die Erträge zu bemessen, aber auch Fehlentwicklungen rechtzeitig feststellen zu können. Aus diesem Grunde wurden mit dem neuen Steuerungsmodell zugleich die neuen Handlungsfelder Monitoring und Controlling eingeführt, die wiederum mit der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik korrespondieren. Mit den neuen Freiheiten wurde den Arbeitsämtern deshalb vom Gesetzgeber gleichzeitig eine „Rechenschaftspflicht“ auferlegt, der sie u. a. durch die Erstellung regional disaggregierter Eingliederungsbilanzen (§ 11 SGB III) nachkommen, die *„... Aufschluß über den Mitteleinsatz, die geförderten Personengruppen und die Wirksamkeit der Förderung geben.“*

⁶ Schon vor der Gesetzesnovellierung war Mitte der neunziger Jahre mittels eines zusätzlichen BMA-Haushaltstitels eine Reihe innovativer und experimenteller Modellprojekte zur Erprobung neuer Ansätze in der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestartet worden, die Gegenstand intensiver Begleitforschung waren. (Von 1995 bis 1998 „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“, 1998 bis 1999 „Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik, seit 2000 „Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“)

⁷ Bangel 1999: 3745.

⁸ Beispielhaft sei hier auf die im Kontext der Arbeitslosenhilfe immer wieder geforderte und gegenwärtig auch versuchsweise erprobte Zusammenarbeit mit den Sozialämtern hingewiesen.

Darüber hinaus wurde mit der Einführung des Dritten Buches des Sozialgesetzbuches im Jahre 1998 erstmals gesetzlich verankert, dass die Bundesanstalt für Arbeit nicht nur Lage und Entwicklung am Arbeitsmarkt, sondern gemäß § 280 SGB III auch „... *die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung zu beobachten, zu untersuchen und auszuwerten (hat), indem sie*

1. *Statistiken erstellt,*
2. *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreibt und*
3. *Bericht erstattet.*“

Die Gesetzesformulierung macht zweierlei deutlich: Erstens werden Erfolgsbeobachtung und Evaluation im SGB III-Zusammenhang nicht nur als Auftrag des zur BA gehörenden Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bzw. der Wissenschaft betrachtet, sondern vielmehr als eine Aufgabe der gesamten Arbeitsverwaltung, und zwar auf allen Ebenen. Und zweitens werden an die Berichterstattung wesentlich dezidiere Anforderungen gestellt als dies bisher der Fall war. Galt in früheren Zeiten oft schon der bloße Mittelabfluss als ein Indikator für die Wirkung einer Intervention, so rücken heute - weit über Teilnehmerzahlen und Zielgruppenerreichung hinaus - zunehmend auch Fragen nach Wirkungsketten und -ursachen ins Blickfeld des Interesses.

Entsprechend erfordert das sich neu entwickelnde System der Zielsteuerung eine intensive horizontale und vertikale Vernetzung kontinuierlich eingerichteter Informationssysteme. Diese sollen nicht nur die Datenbasis für das laufende Monitoring bieten, sondern darüber hinaus hinreichend aussagefähige Prozessdaten für anspruchsvolle Evaluationen bereitstellen, um so das Controlling durch arbeitsmarktbezogene Wirkungsforschung und qualitative Wirkungsanalysen zu komplettieren. Die Interessenlagen von Wissenschaft und Praxis werden mithin weitgehend komplementär. Und zugleich wird damit ein Spannungsfeld bisheriger Evaluationsanstrengungen seitens der Wissenschaft um erhebliches Konfliktpotenzial entschärft: Hatte bislang die Aufbereitung und Bereitstellung aussagefähiger Datensätze zum Zwecke der Wirkungsforschung in den zuständigen Fachbereichen einen immensen Arbeitsaufwand verursacht, so soll im heutigen System ein Großteil dieser Daten bei der Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben standardmäßig produziert werden.⁹ Forschung und Verwaltung können davon gleichermaßen profitieren.

⁹ Hinsichtlich der Verknüpfung, Vernetzung und Weiterverarbeitung dieser Informationen leisten verschiedene IAB-Projekte derzeit wertvolle Grundlagenarbeiten für das im Aufbau befindliche Data-Warehouse der Bundesanstalt für Arbeit.

3 Monitoring für die Praxis

Zur Realisierung des neuen Steuerungsmodells bedarf es für die Feinsteuerung vor Ort insbesondere auch kurz- bis mittelfristig abrufbarer Informationen über Art und Grad der Zielerreichung, also einer Art pragmatischer Evaluation auf einer routinisierten und quantitativen Ebene. Erreicht wird dies durch den Aufbau systematischer Rückkopplungsschleifen und die systematische und kontinuierliche Beobachtung statistischer Indikatoren. In den bereits erwähnten Eingliederungsbilanzen sollen diese gesammelten Informationen synoptisch aufbereitet für den Steuerungsprozess zur Verfügung gestellt werden.

Nach den Vorgaben von § 11 SGB III enthält eine Eingliederungsbilanz insbesondere (nicht abschließend definiert) Angaben über

- Umfang und Verteilung der Geldmittel,
- Durchschnittsausgaben je geförderten Arbeitnehmer,
- Umfang und Verteilung der einzelnen Ermessensleistungen sowie Beteiligung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen,
- Frauenbeteiligung,
- Vermittlungsquote,
- Verbleibsquote,
- Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes,
- Entwicklung der Maßnahmen im Zeitverlauf.

Ein besonderes Augenmerk liegt verständlicherweise auf den *Verbleibsquoten*, obgleich diese Zahl leider oft fehlinterpretiert wird, da sie nichts über den *Eingliederungserfolg* aussagt. Diese Angaben zum Verbleib der Arbeitnehmer „in angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme“ bilden ein Kernstück der Bilanzen. Grob nach Maßnahmebereichen geordnet weist jedes Arbeitsamt aus, wie viele Geförderte ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahme arbeitslos gemeldet sind (ein Verbleib in Beschäftigung bzw. in nicht geförderter Beschäftigung, wie ursprünglich angestrebt, ist in der vorgegebenen kurzen Zeit nicht flächendeckend ausweisbar, wird aber künftig für weiter zurückliegende Förderfälle berechnet).¹⁰ Differenziert wird soweit wie möglich auch nach besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. Mit Rücksicht auf die statistische Datenlage

¹⁰ D. h. die Verbleibsquote sagt weder aus, wie viele Personen nach einer Maßnahme in reguläre Beschäftigung einmündeten, noch kann ein Rückschluss auf den Maßnahmeeffekt gezogen werden. Die Quote stellt keine kausale Verbindung zwischen Maßnahme und Eingliederung her.

und die notwendige Übersichtlichkeit beschränkt sich diese Untergliederung zunächst auf Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und denen gleichgestellte Personen, Ältere (50 Jahre und älter) sowie Berufsrückkehrer. Frauen werden jeweils gesondert ausgewiesen.

Schon nach erst zweijähriger Erfahrung mit den Eingliederungsbilanzen steht fest, dass sie - trotz der offenkundigen Kritikpunkte - einen wesentlichen Beitrag zur Erhellung des Arbeitsmarktgeschehens und dem Anteil der aktiven Arbeitsförderung leisten. Mit großem Aufwand generierte punktuelle Informationen zu einzelnen Instrumenten, die zudem nur in unregelmäßigen Zeitabständen lieferbar waren, werden abgelöst von kontinuierlichen Verlaufsstatistiken, die wesentliche Bereiche der Arbeitsmarktpolitik abdecken. Gleichwohl sind an dieser Stelle einschränkende Hinweise angebracht. Zwar verbessert das laufende Monitoring die Transparenz und damit zugleich die Steuerungsmöglichkeiten des Verwaltungshandels, doch kann damit allein von einem wirksamen Controlling oder gar einer aussagefähigen Evaluation noch längst nicht die Rede sein. Denn die Eingliederungsbilanzen liefern - konzeptionell bedingt - nur Brutto-Verbleibsergebnisse, die leicht als Netto-Wirkungen der Programme missverstanden werden können. Die „reinen“ Maßnahmeeffekte werden jedoch erst dann sichtbar, wenn die Bruttoergebnisse um jene Teilnehmer bereinigt sind, die auch ohne die Intervention wieder in Beschäftigung gekommen wären. Da ein Individuum aber stets nur entweder an einer Maßnahme teilnehmen oder eben nicht teilnehmen kann, gilt die so genannte *Kontrafaktizität*¹¹ als eines der kniffligsten Probleme der Evaluationsforschung, das bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht befriedigend gelöst werden konnte.¹²

Mit der neu hinzugekommenen Verbleibsinformation sagen die Eingliederungsbilanzen im Grundsatz zwar wesentlich mehr aus als die bisherigen Geschäftsstatistiken, doch bleiben auch hier Informationslücken, weil der Datenabgleich erstens stichtagsbezogen erfolgt und zweitens der individuelle Verbleib nach der Halbjahresfrist nicht weiter verfolgt wird. Für bestimmte Vorschaltmaßnahmen, die eine Eingliederung nur mittelbar zur

¹¹ Da eine einzelne Person niemals gleichzeitig in zwei verschiedenen Situationen beobachtet werden kann, sind die für die Ermittlung von Netto-Wirkungen erforderlichen Vergleichsgrößen faktisch nicht beobachtbar. Diese Problemlage wird als Kontrafaktizität bezeichnet. (Siehe hierzu auch die Beiträge von „Jaenichen: [Mikroevaluation](#)“ und „Müntnich/Wießner: [Soziale Experimente und Modellversuche](#)“.)

¹² Gegenwärtig werden in der Wirkungsforschung erhebliche Anstrengungen zur Lösung dieses Problems unternommen. Dabei gilt die Aufmerksamkeit insbesondere aufwendigen mikroökonomischen Analysen mit Kontrollgruppen, die zuvor mit aufwendigen Matching-Verfahren gebildet wurden (vgl. den Beitrag von „Jaenichen: [Mikroevaluation](#)“). Noch bleibt es abzuwarten, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren leisten können. Zur Evaluation von Neuansätzen in der Arbeitsmarktpolitik werden zunehmend auch Modellversuche und soziale Experimente mit Zufallsauswahl der Teilnehmer durchgeführt (vgl. den Beitrag von „Müntnich/Wießner: [Soziale Experimente und Modellversuche](#)“).

Folge haben können, greift diese Betrachtungsweise genauso zu kurz wie für die Bewertung der Nachhaltigkeit der Beschäftigungseffekte. Unberücksichtigt bleibt hier auch die Tatsache, dass sich bestimmte Maßnahmewirkungen nicht unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme, sondern oftmals eher zeitversetzt, also mit einem „time-lag“ versehen, einstellen. Die unterschiedliche Beurteilung kurzfristiger Zielsetzungen und auf längere Sicht angelegter Intentionen fällt auf dieser Basis ebenfalls unbefriedigend aus.¹³

Zudem werden praktisch keine qualitativen Ziele bilanziert, obwohl Veränderungen der beruflichen Situation, Verbesserung der Vermittlungs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit („Employability“), Stabilisierungseffekte oder Strukturverbesserungen am Arbeitsmarkt auch als implizite Nutzenaspekte eine Rolle spielen.¹⁴ Als ein allgemeiner Schwachpunkt des Steuerungsmodells ist daher in diesem Zusammenhang auch das weitgehende Fehlen entsprechender Zieldimensionen zu kritisieren. Eine hinreichende Operationalisierung von Qualitätszielen steht bislang noch aus. Vorwiegend quantitativ definierte Zielsetzungen können jedoch den Blick verengen, z. B. auf möglichst hohe Vermittlungszahlen. So geht beispielsweise eine verstärkte Zielgruppenorientierung allen bisherigen Untersuchungen zufolge - ceteris paribus - auf Kosten der Eingliederungsquote (Blaschke/Nagel 1995). Geraten also Indikatorensysteme und Bilanzen zu kurzfristig und zu oberflächlich, dann kann der Wettbewerb um die Eingliederungsquoten mit großer Wahrscheinlichkeit in eine Benachteiligung der Personen mit den größten Vermittlungshemmnissen münden. Anstelle der angestrebten Zielgruppenerrreichung tritt dann das so genannte „*Creaming*“, die Förderung der „günstigsten Fälle“ mit den geringsten Beeinträchtigungen, derer also, die Unterstützung seitens des Arbeitsamtes am wenigsten nötig hätten. Die in den Eingliederungsbilanzen deshalb folgerichtig ausgewiesenen „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“ sensibilisieren immerhin für dieses Dilemma. Gelöst ist das Problem damit freilich nicht, da sich hinter jeder dieser statistischen Kategorien sehr unterschiedliche Problemlagen und Eingliederungsschwierigkeiten verbergen können. Entsprechende Entwicklungen im Blick zu behalten, wird deshalb eine entscheidende Aufgabe im Umgang mit den Eingliederungsbilanzen sein.

¹³ Dies ist umso bedenklicher, wenn kurz- und längerfristige Zielsetzungen nicht unbedingt miteinander korrespondieren. So schafft die Teilnahme an ABM zweifellos eine unmittelbare Beschäftigung. Ob sich dadurch aber die Aussichten auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt signifikant verbessern, wird gegenwärtig höchst kontrovers diskutiert.

¹⁴ Ebenfalls unbekannt bleibt beispielsweise, ob es sich um eine befristete oder geförderte Tätigkeit handelt.

4 Alte Probleme und neue Lösungsansätze

Aufgrund der skizzierten Probleme mit den Eingliederungsbilanzen setzt hier folgerichtig mit dem 1999 eingeführten Ziel-Controlling ein zweiter Entwicklungsstrang an. Jenseits der diskutierten Input- und Outputindikatoren zum Instrumenteneinsatz werden in einem komplexen Zielfindungsprozess, der alle Organisationsebenen umfasst, *geschäftspolitische Schwerpunkte* gebildet.¹⁵ Diese wiederum werden operationalisiert als verbindliche, quantitative und auf den Arbeitsmarkt bezogene Wirkungsziele. Die eigentliche Steuerung des Verwaltungshandels erfolgt dann über die periodische Kontrolle entsprechender Indikatoren.¹⁶ Im Rahmen dieses Controlling-Systems indizieren Zielabweichungen Änderungsbedarf, der seinerseits die Frage nach den Ursachen der Divergenzen aufwirft (Kausalanalysen) und zugleich die Notwendigkeit wissenschaftlich fundierter Handlungsempfehlungen betont. Da all diese Controlling-Systeme notwendigerweise etliche nicht quantifizierbare strukturelle Einflüsse oder Besonderheiten von Regionen, Personen („Teilnehmer-Heterogenität“) und Maßnahmen („Maßnahmen-Heterogenität“) außer Acht lassen, bedarf es künftig eines intensiven Dialoges, um Fehlschlüsse und Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Zugleich wird damit klar: Innerhalb des im Aufbau befindlichen Evaluationssystems der Bundesanstalt für Arbeit ist das Verhältnis zwischen der primär kausalanalytisch orientierten Wirkungsforschung¹⁷ und den vorwiegend routinisierten und quantitativen Monitoring-Aktivitäten der Verwaltung nicht konkurrierend, sondern notwendigerweise komplementär. Während die Bestimmung von Netto-Effekten der arbeitsmarktpolitischen Interventionen, insbesondere unter Berücksichtigung der Kontrafaktizität, eine besondere Herausforderung an die Evaluationsforschung darstellt, eröffnen die Anstrengungen der Arbeitsverwaltung zugleich auch neue Perspektiven: Denn die fortlaufende und zeitnahe Erstellung der Eingliederungsbilanzen macht das Zusammenspielen unterschiedlicher Geschäftsstatistiken innerhalb der BA erforderlich. So werden durch die routinemäßige Verfügbarkeit von Brutto-Informationen zum kurzfristigen Verbleib von Geförderten und die dafür erforderliche Weiterentwicklung der Datenverarbeitung und -verknüpfung wichtige Informationslücken geschlossen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass in der so entstehenden „Maßnahmeteilnehmer-Grunddatei“ - datenschutzrechtlich abgesichert - über

¹⁵ Im Jahr 2000 zählten zu den geschäftspolitischen Schwerpunkten beispielsweise die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit, verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die marktgerechte Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten.

¹⁶ Damit bleiben qualitative Wirkungsdimensionen leider immer noch ausgeblendet. Auch fehlen zumindest in den ersten Jahren Erfahrungswerte für die Bestimmung realistischer Zielwerte.

¹⁷ Vgl. Schmid/O'Reilly/Schömann 1996. Erste und immer noch gültige konzeptionelle Vorstellungen sind enthalten in Mertens/Reyher/Kühl 1981.

eine einheitliche personenbezogene Kundennummer alle Aktivitäten der Arbeitsämter (Beratung, Vermittlung, Einsatz von Maßnahmen) festgehalten werden und der individuelle Verbleib - sei es in Arbeitslosigkeit, in Maßnahmen des Arbeitsamtes oder in regulärer Beschäftigung - über Datenabgleiche (z. B. mit der Datei über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) auch längerfristig verfolgt werden kann. Auch eröffnen die differenzierten personenbezogenen Strukturinformationen neue Perspektiven für die Ziehung von Stichproben (z. B. für ergänzende Befragungen) und insbesondere für die Bildung der zu Evaluationszwecken so bedeutsamen Kontrollgruppen. Der Evaluationsforschung wird damit in absehbarer Zeit ein Instrumentarium zur Verfügung stehen, das weit über die Möglichkeiten des kurzfristigen Monitorings hinausgeht.

5 Wirkungsforschung im IAB

Im Hinblick auf die im Aufbau befindlichen Eingliederungsbilanzen und die erwartete routinemäßige Verfügbarkeit von individuellen Datensätzen der Maßnahmeteilnehmer wurden in der Übergangszeit keine weiteren Sonderuntersuchungen des IAB über die großen „Standardinstrumente“ des AFG bzw. SGB III (Qualifizierung, ABM, SAM „klassisch“) durchgeführt. Sie wären angesichts des Aufwands und der knappen Kapazitäten zwischenzeitlich nicht zu rechtfertigen gewesen, haben nun aber hohe Priorität erhalten und werden z. T. als Pilotprojekt mit großem Aufwand vorangetrieben (vgl. Bender/Klose 2000; weiterhin die Evaluation von FuU bzw. FbW in Kooperation mit den Universitäten St. Gallen und Mannheim¹⁸, die Evaluation von ABM und SAM in Kooperation mit der Universität Frankfurt¹⁹, die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm²⁰ sowie die neueren Untersuchungen zu Existenzgründungshilfen²¹).

Für anspruchsvolle repräsentative Wirkungsforschung mangelt es gegenwärtig nicht an Konzepten und statistischen Verfahren, allerdings ist auch kein Königsweg erkennbar. Entwicklungsarbeit an dieser Stelle betrifft zum einen das nachträgliche Rekonstruieren von Teilen der Erwerbsbiographie (Almus et al. 1998 und Bender/Klose 2000) wie auch die Ergänzung der verfügbaren Prozessdaten um valide Einschätzungen von Vermittlungshemmnissen durch Fachkräfte in den Arbeitsämtern (Jaenichen 2000). Ein nach wie vor existentes Grundsatzproblem besteht darin, dass auch die neue und gegenüber den früheren Möglichkeiten weitaus günstigere Datenbasis für Evaluationszwecke nur unvollkommene Informationen enthält, sodass die zur Ermittlung von Nettowirkungen be-

¹⁸ [IAB-Projekt 6-531](#).

¹⁹ [IAB-Projekt 10-535](#).

²⁰ [IAB-Projekt 10-534](#).

²¹ [IAB-Projekt 10-518](#).

nötigten Kontrollgruppen trotz ausgefeilter Matching-Verfahren nicht ohne weiteres gebildet werden können. Denn eines hat sich auf dem Gebiet der Wirkungsforschung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik (noch) nicht verändert: Die zugrunde liegende Datenbasis dient zuallererst dem Verwaltungshandeln in den Arbeitsämtern und im weiteren Sinne der Erstellung einer Geschäftsstatistik. Die Informationsbedarfe der Forschung stehen da noch immer allzu oft hinten an. Darüber dürfen auch die im Zuge der Einführung neuer Technologien mittlerweile wesentlich komfortableren Möglichkeiten zur Aufbereitung, Verknüpfung und dem Abgleich von Daten nicht hinwegtäuschen. Denn daneben bleibt eine Vielzahl weiterer Einflüsse auf das Ergebnis zu berücksichtigen. So können z. B. die Eingliederungschancen erheblich beeinflusst werden von der Konjunkturlage, dem regionalen Kontext, dem Haushaltszusammenhang sowie personalen und motivationalen Faktoren. Über solche Einflüsse und die dahinter stehenden Wirkungsketten ist bislang viel zu wenig bekannt. Desgleichen bleiben ergänzende Forschungsstränge zur Implementation von Maßnahmen²² und die Untersuchung von Zusatzeffekten²³ unverzichtbar. Die klassische „Fragebogenforschung“ wird damit auch weiterhin ihren Stellenwert behalten. Neben quantitativen Verfahren der schließenden Statistik werden ebenso über qualitative Methoden, wie z. B. Experteninterviews, wertvolle Hinweise zu Implementationsaspekten, individueller Zufriedenheit oder ausbildungsadäquater Beschäftigung gewonnen. „Ganzheitliche Ansätze“ kommen derzeit vor allem bei der Begleitforschung von Experimentalansätzen und Modellprojekten zum Tragen.²⁴

Weitgehend außerhalb des IAB wurden in den letzten Jahren eine Reihe „mikroökonomischer“²⁵, d. h. multivariater mikroanalytischer Studien zur Weiterbildung in Ost- und Westdeutschland sowie zu ABM in Ostdeutschland durchgeführt. Eine synoptische Aufbereitung und Zusammenfassung von Fitzenberger und Speckesser (2000) zeigt, dass sie - bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Almus et al. 1998 oder Bender/Klose 2000) - auf Repräsentativbefragungen der Erwerbsbevölkerung basieren, die für die Maßnahmeteilnehmer meist nur sehr geringe Fallzahlen ausweisen (Sozio-ökonomisches Panel, Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland, Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt). Für die ange-

²² Z. B. auch im Zusammenhang mit der Handhabung des Eingliederungstitels und der Eingliederungsbilanzen vor Ort sowie zur Freien Förderung nach § 10 SGB III (vgl. Brinkmann 1998).

²³ Solche schwer ermittelbaren Zusatzeffekte sind beispielsweise persönliche Stabilisierung, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit aber auch direkte und indirekte Struktureffekte in der Maßnahmeregion.

²⁴ Vgl. hierzu auch den Beitrag von „Müntnich/Wießner: [Soziale Experimente und Modellversuche](#)“.

²⁵ Die Begriffe „makroanalytisch“ und „mikroanalytisch“ sind tragfähiger als die häufig verwendeten „makroökonomisch“ und „mikroökonomisch“, weil das in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gleichermaßen verwendete Analyse-Instrumentarium keiner Disziplin zuzuordnen ist.

strebte Kontrollgruppenbildung enthalten diese Dateien zu wenig Informationen über die Struktur der Teilnehmer und Nichtteilnehmer (Kontrolle der „Selektivität“) und keine Möglichkeit, die Unterschiedlichkeit von Maßnahmen („Maßnahme-Heterogenität“) zu berücksichtigen.

Trotz hoch entwickelter statistischer Verfahren (zur Kontrolle „nicht beobachteter Heterogenität“) sind diese Studien mit großen Unschärfen und methodischen Risiken behaftet. Im Ergebnis liegen, wie ein Blick auf die Synopse von Fitzenberger und Speckesser zeigt, keine konsistenten und für die Steuerung von Maßnahmen hinreichend differenzierten Befunde vor. Ob auf dieser Basis die Feststellung von Fitzenberger und Speckesser (2000: 357), „... mögliche positive Effekte (können) nicht sehr stark sein ..., da sie sonst vermutlich trotz unterschiedlicher Methoden und unzureichender Daten empirisch hätten identifiziert werden können“, trägt, sei dahingestellt.

Zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden auch einige makroanalytische Studien durchgeführt. Solche Studien („aggregierte Wirkungsanalysen“) untersuchen länderübergreifend oder differenziert nach Regionen in der Bundesrepublik Netto-Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf aggregierte Größen (Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosigkeit, Beschäftigung, Löhne u. a.). Dabei werden nicht nur Mitnahmeeffekte, sondern explizit oder implizit auch Verdrängungs- und Substitutionseffekte berücksichtigt, die dadurch entstehen können, dass die erfolgreiche Förderung einer Person möglicherweise die Chancen anderer am Arbeitsmarkt (auch auf den Gütermärkten) beeinträchtigt. Auch solche Studien stießen bislang schnell an methodische Grenzen, weil viele benötigte Informationen nicht zur Verfügung standen und der relative Einfluss von Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu anderen Einflüssen in der Regel gering ist.²⁶ Bei internationalen Vergleichen sind zudem sehr unterschiedliche institutionelle Regelungen zu berücksichtigen. Schmid et al. (1999: 549) folgend sind „...die Ergebnisse makroökonomischer Analysen ambivalent.“ Auch die Zusammenstellung von Fitzenberger und Speckesser (2000) ergibt kein einheitliches Bild, was auf die geschilderten methodischen Probleme zurückverweist.

Jenseits der vorwiegend ökonomisch orientierten Arbeiten zur Wirkung der Arbeitsmarktpolitik herrscht ein geradezu auffälliger Mangel an größeren sozialwissenschaftlichen Studien zur Arbeitsförderung. Diese wären jedoch dringend erforderlich zur Analyse weiterer, über den unmittelbaren Eingliederungserfolg hinausweisende mögliche Wirkungsdimensionen (Nutzen und dysfunktionale Effekte auf der psychosozialen Ebene, berufsbiografische Fernwirkungen), auf die vereinzelt hingewiesen wird. Dabei ist es

²⁶ Bei den bisherigen makroanalytischen Studien blieb bislang regelmäßig der Einfluss von Wirtschafts- und Strukturförderung oder der Fiskalpolitik unberücksichtigt.

keineswegs die Absicht, durch Verweis auf solche Aspekte Maßnahmen mit geringem Eingliederungserfolg zu beschönigen. Es geht stattdessen vielmehr darum, für bestimmte Personengruppen, bei denen Negativeffekte in bestimmten Konstellationen bereits als gesichert gelten, sinnvolle Alternativen ausfindig zu machen.²⁷

6 Evaluation als „joint venture“ von Wissenschaft und Praxis

Wie die Ausführungen zeigen, hat die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der jüngsten Vergangenheit wichtige Impulse erhalten. Gleichwohl liegt ein umfassendes Evaluationssystem der Arbeitsförderung nach dem SGB III mit darin fest verankerter Wirkungsforschung des IAB und externer Institute noch immer in weiter Ferne. Die Realisierung umfassender Kosten-Nutzen-Analysen, sowohl teilnehmer- als auch arbeitsmarktbezogen (Mikro- und Makro-Ebene) und unter Berücksichtigung alternativer Mittelverwendungen bleibt deshalb nach wie vor ein Fernziel, genauso wie die Integration der Informationen aus den Monitoring-Systemen und der ergänzenden Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Unstrittig ist jedoch, welche Richtung die künftigen Anstrengungen und Entwicklungen nehmen müssen.

Die auf diesem Weg zu beseitigenden Haupthindernisse sind:

1. Die bereits angesprochene *Komplexität des Zielsystems*, die ein Spannungsfeld aufbaut zwischen kurz- und langfristigen Zielen, Wirkungen auf der Ebene des Individuums einerseits und des Arbeitsmarktes andererseits, quantitativen und qualitativen (oft auch noch strukturellen oder „globalen“) Effekten;
2. Die *Heterogenität der Maßnahmen*, die eine summarische Bewertung von Maßnahmen unmöglich macht und deshalb auf der Grundlage des durchschnittlichen Erfolges eines Programms auch keine Rückschlüsse auf die Wirksamkeit einer Einzelmaßnahme gestattet;
3. Die *Heterogenität der Zielgruppen*, die dazu führen kann, dass hohe Eingliederungsraten mit „Creaming“ erkauft werden, eine gute Zielgruppenerreichung umgekehrt auf Kosten der Eingliederung geht (oder nicht näher spezifizierte Teilnehmer die Aussagefähigkeit von Kausalanalysen infrage stellen).

Verbesserungen lassen sich nur durch gemeinsame Anstrengungen als „joint venture“ von Wissenschaft und Praxis erzielen: Es geht um differenziertere und validere Prozessdaten für Monitoring und Forschung, um bessere Vergleichs- oder Kontrollgruppenbildung, um die Einbeziehung weiterer, im Zielsystem enthaltener Wirkungsdimensionen

²⁷ So haben beispielsweise ostdeutsche Frauen mittleren Alters in „Maßnahmekarrieren“ kaum Eingliederungschancen, doch fehlt es für diese Personengruppe bislang an alternativen Hilfestellungen.

und um ergänzende Forschung über Einflussketten und günstige Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Einsatz der Arbeitsförderung. Weiterhin geht es auch darum, die sich nun an verschiedenen Stellen gleichzeitig entwickelnden Evaluationssysteme kompatibel zu gestalten und aufeinander abzustimmen, und mögliche Schnittstellen im Blick zu behalten.

Die Wirkungsforschung des IAB wird sich in Kooperation mit weiteren Instituten auf diese neue Datenquellen stützen, entsprechende Aktivitäten wurden bereits eingeleitet.²⁸ Der Druck auf dem Arbeitsmarkt erfordert gemeinsame Anstrengungen mit externen Forschern, nicht nur aus Kapazitätsgründen, sondern auch zunehmend, um inhaltliches und methodisches Know-how sowie Datenmanagement-Kompetenzen zusammenzuführen und soweit wie möglich Synergieeffekte zu realisieren.

Literatur

- Almus, Matthias/Egeln, Jürgen/Lechner, Michael/Pfeiffer, Friedhelm/Spengler, Hannes (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz - eine ökonometrische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. In: MittAB 3/1998. S. 558-574.
- Bangel, Bettina (1999): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Die Brandenburger Konzeption der adressatenorientierten Evaluation. ibv Nr. 45 vom 10. Oktober 1999. S. 3745-3754.
- Bender, Stefan/Klose, Christoph (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung. MittAB 3/2000. S. 421-444.
- Blaschke, Dieter/Nagel, Elisabeth (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung. In: MittAB 2/1995. S. 195-213.
- Blaschke,Dieter/Plath, Hans-Eberhard (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. MittAB 3/2000. S. 462-482.
- Bolte, Karl Martin (1969): Untersuchungen über Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderprogramms“. MittAB Nr. 7. S. 509-520.
- Brinkmann, Christian (1998): Wissenschaftliche Begleitung innovativer Ansätze der Arbeitsmarktpolitik, die mit Mitteln der „Freien Förderung“ nach § 10 des Sozialgesetzbuches III gefördert werden, IAB-Werkstattbericht Nr. 3 vom 08.05.1998.
- Fitzenberger, Bernd/Speckesser, Stefan (2000): Zur Wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. MittAB 3/2000. S. 357-370.
- Hofbauer, Hans (1979): Wirksamkeit in der beruflichen Erwachsenenbildung. MittAB 1/1979. S. 42-50.

²⁸ Im Vorfeld des sich entwickelnden „Data-Warehouse“ der BA wurden zunächst die in den Arbeitsämtern entstehenden Individualdatensätze (einschließlich Verbleibinformationen im Sinne der Eingliederungsbilanzen) sichergestellt und zentral verfügbar gemacht. Dies bildet die Basis für eine neu entstehende „Maßnahmeteilnehmer-Grunddatei“ mit Strukturdaten über Maßnahmen wie Teilnehmer. Diese Grunddatei soll, soweit datenschutzrechtlich möglich, auch externen Forschern zugänglich sein.

- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. MittAB 3/2000. S. 445-461.
- Mertens, Dieter/Reyher, Lutz/Kühl, Jürgen (1981): Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen. In: Mertens, Dieter (Hrsg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB. BeitrAB 70. S. 299-329.
- Schmid, Günther/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (1996): Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction. In: Schmid, Günther/O'Reilly, Jacqueline/Schömann, Klaus (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham (UK), Brookfield (US): Edward Elgar.
- Schmid, Günther/Mosley, Hugh/Hilbert, Christoph/Schütz/Holger (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. MittAB 4/1999. S. 547-563.