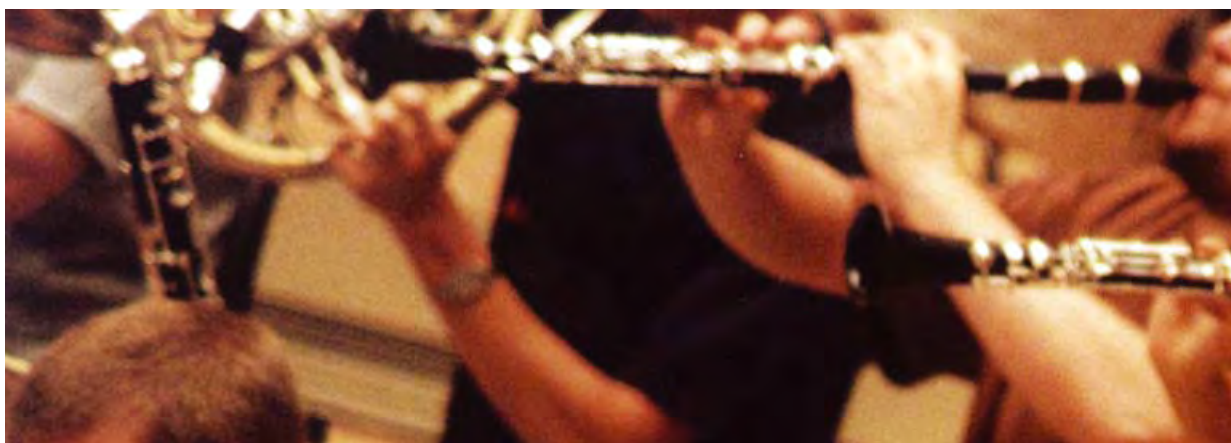


Better data help a lot

Evaluationsforschung im Aufwind

Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik stehen schon seit langem auf dem Prüfstand.

Doch in jüngster Zeit haben sich die Voraussetzungen für eine Wirkungsforschung, die Kausalitäten aufdeckt, entscheidend verbessert. Die Evaluationsforschung zeigt erste belastbare Ergebnisse, die geeignet sind, Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik künftig noch besser zu steuern.



In Deutschland liegen – auch jetzt noch – viel zu wenige Evaluationsstudien vor, die für Steuerungszwecke nutzbar sind. Das liegt an der Komplexität des Zielsystems, der Heterogenität von Maßnahmen und Teilnehmern¹, vor allem aber auch an der bis vor kurzem völlig unzulänglichen Datenbasis.

So werden die Daten erschlossen

Ebenso trivial wie treffend stellen Heckman et al. (1999) im Handbook of Labour Economics zur Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik fest: „*Better data help a lot.*“ Seit sich in den 90er Jahren auch in Deutschland ein hinreichendes Evaluationsbewusstsein herausbildete – Hintergrund waren vor allem die hohen Kosten der Arbeitsmarktpolitik namentlich im Zusammenhang mit der einigungsbedingten Transformation in Ostdeutschland –, wurde in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wie auch im IAB der Umstieg auf neue Informationstechnologien und Datenhaltungskonzepte angegangen. Zug um Zug trat neben die Generierung

stichtagsorientierter Informationen der Aufbau zeitraumbezogener Datenbasen, die auf der Ebene der Einzeldaten eine Vielzahl von Analysen erlauben.

Ein Schwerpunkt der durch die IT-Systementwicklung des IAB geleiteten Arbeiten lag auf der Verknüpfung von bislang separat vorliegenden Datensätzen. Entstanden sind so u. a. erste prototypische Versionen der Datenbasis „Integrierte Erwerbsbiografien“ (IEB), die unter dem Vorbehalt eines Entwicklungsproduktes auch der Wirkungsforschung für erste Analysen zur Verfügung steht. Sie kombiniert die Daten von Teilnehmern der wichtigsten Maßnahmearten mit Informationen über Zeiten der Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit, Zeiten des Leistungsbezugs in der BA und Zeiten sowohl sozialversicherungspflichtiger wie geringfügiger Beschäftigung. Die bereits mit der Zwischenlösung Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) mögliche Darstellung von Maßnahmekarrieren seit dem Jahr 2000 wird damit um weitere wesentliche Informationen angereichert.

¹ Zur Vereinfachung wird hier und im Folgenden die männliche Form verwendet um Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu bezeichnen.

Mit der IEB kann analysiert werden, zu welchem Grad einzelne Arbeitsmarktinstrumente die verfolgten Ziele erreichen. Die Fülle der verfügbaren Prozessdaten ermöglicht es, mit Hilfe von Matching-Verfahren für Maßnahmenteilnehmer eine Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmern zu generieren, die – vor Aufnahme der Maßnahme – die gleichen relevanten Merkmale wie die Maßnahmenteilnehmer aufgewiesen haben. Vereinfacht ausgedrückt: Es werden „statistische Zwillinge“ gesucht. Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern lassen sich dann kausal auf das eingesetzte Instrument zurückführen. Zudem sind für Befragungszwecke Namen und

Zudem hatte die vom Forschungsministerium (BMBF) gebildete Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI) in ihrem 2001 veröffentlichten Gutachten generell und über die BA hinaus Neuregelungen für den Zugang zu Statistikdatensätzen und Prozessdaten der Verwaltungen und Sozialversicherungsträger vorgeschlagen. Hierzu zählt die mit Mitteln des BMBF unterstützte Gründung von Forschungsdatenzentren (FDZ). Aufgrund einer Begutachtung durch den Gründungsausschuss des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten wurde Ende 2003 am IAB das FDZ der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet – eine Infrastruktur, die den Da-



Adressen erschließbar, falls die in den Prozessdaten verfügbaren Informationen für die zu untersuchende Fragestellung unzureichend sind. Fast paradiesische Zustände für Forscher, wenn man nur an die Daten herankommt: Es handelt sich ja immerhin – aus gutem Grunde – um geschützte Sozialdaten.

So werden die Daten für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt

Die Erschließung der BA-Daten und die Bemühungen, sie auch der Scientific Community verfügbar zu machen, wurden durch gesetzliche „Imperative“ gestützt und z. T. auch beschleunigt. Mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz wurde erstmals gesetzlich festgelegt, dass Wirkungsforschung ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung des IAB sein soll. An die BA erging die Aufforderung, weiteren Instituten und interessierten Wissenschaftlern Daten für Forschungszwecke in datenschutzrechtlich geeigneter Form zur Verfügung zu stellen (§ 282 SGB III – Drittes Buch des Sozialgesetzbuchs).

tenzugang wesentlich erleichtern wird (*vgl. hierzu auch den Beitrag „Forschungsdatenzentrum – Eine Oase in der Servicewüste“, S. 49*).

Mit der neuen integrierten Datenbasis wird für ökonomische Evaluationen vor allem zur Eingliederungszielsetzung von Maßnahmen ein Qualitätssprung erreicht. Maßnahme- und Teilnehmerheterogenität und auch regionale Kontexte – alle Daten liegen nach Geschäftsstellen der Agenturen für Arbeit differenziert vor – lassen sich wesentlich besser als bislang explizit kontrollieren.

So betreibt das IAB Wirkungsforschung

Mit der Verfügbarkeit der Prozessdaten der BA wurde gewissermaßen das Ende der Steinzeit in der Evaluationsforschung in Deutschland eingeläutet. Die Wirkungsforschung des IAB hat die Aufbauarbeit in Form von Entwicklungskooperationen fachlich begleitet; zusammengearbeitet haben dabei nicht nur der IT-Bereich mit Wissenschaftlern aus verschiedenen Forschungsbereichen des IAB, sondern auch externe Partner aus den

laufenden Projekten zur Evaluation der Förderung von Qualifizierung und von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Diese Pilotprojekte, zu denen auch die ESF-BA-Begleitforschung zählt, lieferten auf der Basis laufender Arbeiten wichtige Hinweise zur kontinuierlichen Verbesserung und Qualitätssicherung weiterer Versionen. Die Aufbauarbeit beginnt Früchte zu tragen; sie ist aber auch Grundlage für die neue Generation der Evaluationsforschung – innerhalb und außerhalb des IAB.



Zwar wird seit der Gründung des Instituts praktisch am gesamten IAB Wirkungsforschung betrieben – aus unterschiedlichster Perspektive und multidisziplinär –, eine zentrale Rolle bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme spielte jedoch bis Ende letzten Jahres der frühere Arbeitsbereich „Wissenschaftliche Praxisbegleitung“. Im Rahmen einer umfassenden Restrukturierung des IAB ging die-

ser Bereich in den neuen Forschungsbereich „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ über, dessen wichtigste Aufgaben weiterhin die theoretische und empirische Analyse der Effektivität und Effizienz von Arbeitsmarktpolitik sowie deren gesellschaftliche Auswirkungen sind.

Ein wichtiges Vorhaben des neuen Bereichs für die nähere Zukunft ist etwa die Mitarbeit an der Evaluation der Umsetzung der Hartz-Vorschläge in den Modulen „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ sowie „Existenzgründungen“. Hier wird in großen Teilen auf die neue IAB-Datenbasis zurückgegriffen.

Zur Steuerung der bereichsübergreifenden Aktivitäten im eigenen Hause wie auch zur Koordination von Schnittstellen zwischen Arbeitsverwaltung, dem Ministerium und dem Gesetzgeber bis hin zur Abstimmung des Informationsaustauschs mit Externen wurde im IAB zu Beginn des Jahres zudem die Stabsstelle „Koordination der Evaluationsforschung“ eingerichtet – im Hinblick auf die vielfältigen Einbindungen des IAB

in verschiedenste Kontexte der Wirkungsforschung hat sich dieses Organisationsmerkmal bereits bewährt.

Erste Früchte der Arbeit: Ein Beispiel

Erste Ergebnisse des oben angesprochenen Kooperationsprojektes des IAB mit der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main (Prof. Dr. Reinhard Hujer), bei dem es um Eingliederungseffekte von ABM geht, zeigen zwar deutliche Unterschiede nach Personengruppen und Regionen – es konnten aber für keine Untergruppe positive Wirkungen ermittelt werden. Allerdings handelt es sich bei den vorliegenden Auswertungen um Partialanalysen, die eine umfassende Bewertung von ABM noch nicht erlauben. Weitere Wirkungsbereiche im Sinne der Rahmenziele des SGB III (etwa die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit oder die Weiterentwicklung der regionalen Infrastruktur) und der instrumentenspezifischen Ziele (Entlastung des Arbeitsmarktes durch zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeit u. a.) blieben in dieser Untersuchung außer Betracht. Entsprechende Wirkungen können beim Einsatz von ABM durchaus angestrebt werden; im Hinblick auf das Eingliederungsziel lässt sich der Einsatz von ABM aber nur in solchen Bereichen rechtfertigen, in denen positive Effekte nachweisbar sind. Die vorliegenden Ergebnisse zwingen insoweit auch dazu, die Ziele klarer zu formulieren bzw. im Auge zu behalten.

Die Ergebnisse passen durchaus zu den vergleichsweise schlechten Eingliederungsquoten für ABM, die im Rahmen der Eingliederungsbilanzen ermittelt wurden (nach einem halben Jahr 11 % in ungeförderter Beschäftigung). Vergleichbare Arbeitslose erreichen oder übertreffen dieses Ergebnis offenbar auch ohne Maßnahme.

Vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestags hat das IAB in seiner Stellungnahme zum Entwurf des „Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz III) auf diese und weitere Forschungsergebnisse hingewiesen und festgestellt: „Die Neujustierung von ABM hinsichtlich Zielsetzung und Ausgestaltung ... ist auch aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt.“ Nach der Gesetzesänderung stehen bei ABM nun nicht mehr die kurzfristige Eingliederung, sondern der Erhalt und die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten im Vordergrund.

Die neu gewonnenen Evaluationsergebnisse konnten also (gerade noch rechtzeitig) in den politischen Prozess eingespeist werden. Sie ließen aber auch noch viel zu viele für den Entscheidungsprozess wichtige Fragen offen. So können die Negativbefunde bislang keiner einzelnen Verursachungskomponente zugeordnet werden. Zu bedenken ist auch die – bei anspruchsvollen Evaluationsstudien unvermeidlich – lange Dauer der Untersuchungen. Dies gilt besonders für Maßnahmen mit einer langen Förderdauer, denn Eingliederungseffekte (in nicht geförderte Beschäftigung) lassen sich erst nach Ende der Maßnahme ermitteln.

Anzumerken ist an dieser Stelle aber auch, dass die nach dem Willen des Gesetzgebers neu zu schaffenden Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosengeld-II-Bezieher von der Konzeption her in mancherlei Hinsicht an AB-Maßnahmen erinnern. Die vorliegenden Evaluationsergebnisse zu ABM lassen erwarten, dass die Eingliederungseffekte der Arbeitsgelegenheiten bei der Mehrzahl von Personengruppen vernachlässigbar sein werden und dass diese allenfalls zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beitragen können.

Von der Not der Evaluatoren ...

Mit den vier Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt traten und treten seit Anfang 2003 eine ganze Reihe von wesentlichen Veränderungen nicht nur bei den Instrumenten der Arbeitsförderung in Kraft, sondern auch bei den Lohnersatzleistungen und den organisatorischen Voraussetzungen für Vermittlung und Beratung. Dabei wurde zum Teil an vorgelagerte Gesetzesänderungen wie das Job-AQTIV-Gesetz angeknüpft; weitere Neuregelungen sind bereits in Kraft getreten (Optionsgesetz) bzw. noch in der Diskussion.

Es gibt also einen vielfältigen Evaluationsbedarf – und dabei ist eine Reihe kritischer Aspekte zu beachten...

... angesichts des Umfangs der Reformen

Die Vielzahl der gesetzlichen Änderungen und die mit ihnen verbundene Durchsetzung eines neuen Steuerungssystems in der BA (Zielsteuerung, Vertragsmanagement) erschweren kausale Zuordnungen und die Evaluation einzelner Neuansätze erheblich. Das notwendige Nachsteuern kann im Einzelfall auch wichtige empirische Feldzugänge verwischen. Dies hat z. B. dazu geführt, dass eine ursprünglich ins Auge gefasste ökonomische Analyse der Vermittlungsoffensive nicht

mehr durchführbar war, weil sich die damit verbundenen Zusatzkapazitäten und -aktivitäten nicht mehr eindeutig in den vorhandenen Datensätzen identifizieren ließen.

... angesichts enger zeitlicher Vorgaben

Neben den grundsätzlichen Problemen des nicht immer sicherzustellenden Feldzugangs und der sich überlagernden Einflüsse ist zu beachten, dass häufig eine deutliche Diskrepanz zwischen den Wirkungszeiträumen und den zeitlichen Vorgaben der Politik für die jeweiligen Evaluationen besteht. Bedenkt man z. B., dass der bis Ende 2005 befristet eingeführte Existenzgründungszuschuss eine Förderdauer von drei Jahren zulässt, wird klar, dass die Begleitforschung zum Zeitpunkt notwendiger politischer Entscheidungen noch keine endgültigen Befunde zur Wirksamkeit und Effizienz dieses Instruments vorlegen kann.

... angesichts zunehmender Komplexität

Zudem lassen sich Kausalitätsfragen im Umfeld des Maßnahmeeinsatzes aufgrund der Heterogenität von (Teil-)Zielsetzungen, Maßnahmen und Teilnehmern nicht leicht klären – zumal sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen (Konditionen, Implementationsstrategien, regionale Arbeitsmarktsituation) zu berücksichtigen sind. Über die Bildung „statistischer Zwillinge“ soll die Selektivität beim Maßnahmezugang zwar kontrolliert werden – unterschiedliche Methoden führen jedoch nur dann zum selben Ergebnis, wenn sie das Selektionsproblem unter den gleichen Annahmen behandeln. Nicht hinreichend erforscht sind weiterhin für den Praxisbezug wichtige Aspekte wie der Vergleich alternativer Instrumente sowie Maßnahmenkarrieren.

Es gibt noch einen weiteren Problembereich, der all die Neuentwicklungen in der Arbeitsförderung betrifft, die sich früher schon mit dem Begriff „Dezentralisierung“ und jetzt auch mit den Begriffen „profiling“ und „case management“ verbinden: Die neuen Vermittlungsstrategien führen zu einer Individualisierung des Maßnahmeeinsatzes, zur Modularisierung, zur Verwischung zwischen den Instrumenten (z. B. mehr Qualifizierung im Rahmen von ABM, andererseits betriebsnahe Qualifizierung) und sogar zu Verwischungen zwischen dem, was traditionell Beratung, Vermittlung und Maßnahmeeinsatz hieß.

Die Autoren



Christian Brinkmann koordiniert die Evaluationsforschung im IAB.



PD Dr. Gesine Stephan ist Leiterin des Forschungsbereichs 1: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im IAB.

Die Autoren danken Martina Oertel (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich IT und Informationsmanagement des IAB) für hilfreiche Hinweise.

Für weitere Informationen

christian.brinkmann@iab.de,
gesine.stephan@iab.de

In solch einer Situation des permanenten Wandels der Förderkulisse und der andauernden Suche nach „best practice“-Fällen hat Wirkungsforschung neue Herausforderungen zu bestehen. Dabei stehen sich die ökonometrische Wirkungsforschung mit ihrem unvermeidlichen zeitlichen Vorlauf einerseits sowie stärker qualitativ ausgerichtete Formen der Evaluation mit zeitnahen Ergebnissen und konkreten steuerungsrelevanten Hinweisen zur Prozessoptimierung sowie Experteneinschätzungen zum Erfolg von Maßnahmen andererseits gegenüber.

... angesichts schwer quantifizierbarer Ziele

Notwendig ist auch weiterhin ein Mix von Methoden, der vom Einsatz ökonometrischer Verfahren bis hin zu qualitativen Verfahren der empirischen Sozialforschung reicht. Dies gilt, weil die Arbeitsmarktpolitik zum Teil nur schwer quantifizierbare Ziele wie „Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit“ verfolgt und insoweit eine wesentliche Voraussetzung für ökonometrische Studien (bislang) nicht gegeben ist. Dies gilt auch, weil im Rahmen von Implementationsstudien zu überprüfen ist, ob die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in die Praxis den Erfolg eines Instrumentes befördert oder gar behindert – wie allzu oft in der Vergangenheit. Ergänzende Wirkungsanalysen sind zudem erforderlich, um über die Zieldimensionen hinausgehende nicht intendierte Effekte (z. B. Nutzen und dysfunktionale Effekte auf der psycho-sozialen Ebene, berufsbiografische Fernwirkungen) analysieren zu können – hierauf wurde in der Vergangenheit allenfalls vereinzelt eingegangen.

So geht es weiter

Trotz der genannten Probleme wurden und werden wissenschaftliche Evaluationen der Arbeitsmarktpolitik auf den Weg gebracht. Von hoher Bedeutung wird hierbei auch die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) ausgeschriebene Evaluation der Maßnahmen sein, die die Vorschläge der Hartz-Kommission umsetzen. Sie geht auf einen entsprechenden Beschluss des Deutschen Bundestags (BT 15/98) zurück und verfolgt das sehr ehrgeizige Ziel, bereits Mitte 2005 für die politische Diskussion belastbare Forschungsergebnisse vorlegen zu können (Abschluss Mitte 2006).

In der Tat besteht eine gute Chance, mit der neuen Datenbasis und dem Methodenkanon der Ökonometrie – der ja eigentlich ein disziplinenübergreifendes Instrumentarium ist – bei der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik ein wesentliches Stück weiterzukommen. Auch wenn die Qualität der Daten weiter verbessert werden muss: Fortschritte sind unverkennbar.

Die stärker in den Vordergrund rückenden instrumentenübergreifenden Evaluationen zum gezielten Einsatz von auf bestimmte Problemlagen zugeschnittenen Maßnahmen bzw. Maßnahmekombinationen – im Rahmen des neuen Steuerungsmodells der BA wird hier von Produkten und Programmen gesprochen – werden durch die neue Datenbasis überhaupt erst ermöglicht. Solche Analysen werden im IAB zurzeit vorbereitet und im Rahmen der Evaluationsforschung an Bedeutung gewinnen.

Erleichtert worden ist auch die Durchführung von echten Feldexperimenten z. B. zur Pilotierung von Neuanätzen. Monatliche Datenabgleiche zum Verbleib der Arbeitslosen oder sich in weiteren Maßnahmen befindenden Menschen (Stichwort Maßnahmeketten) sind nun zeitnah und mit vertretbarem Aufwand auch in diesem Zusammenhang möglich.

Die wissenschaftlichen Potenziale der neuen integrierten Datenbasis versprechen einen Fortschritt, der weit über die Evaluationsforschung hinaus geht – denkt man etwa an die weiteren Verknüpfungsmöglichkeiten der Prozessdaten mit Befragungsdaten und Betriebsdaten (Linked-Employer-Employee-Datensätze) und an Verwendungsmöglichkeiten der Datenbasis für viele Fragestellungen der Biografieforschung.

Die Evaluationsforschung in Deutschland steht vor alten und einer ganzen Menge neuer Herausforderungen – und zugleich mitten in einer Aufbruchphase mit viel versprechenden neuen Möglichkeiten und der Chance, Wesentliches zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik beizutragen.