

Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen

Bericht von einem Workshop
in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001

Axel Deeke, Eberhard Wiedemann



- Nr. 4 **Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen**
21.3.2001 Strategien zur Erschließung von Personalreserven
- Nr. 5 **Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits die Trendwende?**
10.4.2001 Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland
- Nr. 6 **Neue Väter braucht das Land!**
2.5.2001 Wie stehen die Chancen für eine stärkere Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub
- Nr. 7 Ältere Arbeitnehmer
29.6.2001 **Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit?**
Eine Analyse zum Übergang in Rente, zu Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer
- Nr. 8 **Beschäftigung, Fachkräfte und Produktivität – Differenzierte Problemlagen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt**
14.8.2001 Ergebnisse der fünften Welle des IAB-Betriebspanels Ost 2000
- Nr. 9 **Ein „Schalter“ für die Forschung**
16.8.2001 Daten des IAB-Betriebspanels stehen externen Forschern seit 1999 zur Verfügung
- Nr. 10 **Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder**
21.8.2001 – Ein europäischer Vergleich –
- Nr. 11 **Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen**
31.8.2001 Der Einmündungsverlauf der Geburtskohorten 1964 und 1971 in Ausbildung und Beschäftigung
– Befunde aus einem IAB-Projekt –
- Nr. 12 **Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999,**
18.10.2001 Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen
- Nr. 13 **Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit**
26.11.2001
- Nr. 14 **Kombilöhne in Deutschland**
5.12.2001 – Eine systematische Übersicht –
- Nr. 1 **Krankenstand - Ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz**
30.1.2002 Entwicklung, Struktur und Bestimmungsfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten

Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

(Sonderausgabe - Ergänzung zu den monatlichen online-Berichten vom ostdeutschen Arbeitsmarkt)

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB Werkstattbericht

Nr. 2/ 20.3.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB Werkstattberichte** im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Axel Deeke, Tel. 0911/179-3132
Dr. E. Wiedemann, Tel. 0911/179-3165
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-1688

Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen

- Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001-

Inhalt	Seite
Zusammenfassung der Referate und der Diskussion	
Begrüßung	5
<i>Themenblock 1</i>	
Laufende Grundlagenarbeiten zur Erschließung der Daten der BA	6
<i>Themenblock 2</i>	
Pilotprojekte	11
<i>Themenblock 3</i>	
Anforderungen an Wirkungsforschung und der Aufbau eines Forschungsdatenzentrums	15
Langfassung der Referate	21
<i>Themenblock 1</i>	
Das Data Warehouse der BA Hans Peter Schwarzfärber	Anhang 1
Aufbau einer Datenbasis für Evaluationszwecke im IAB Kellner, Elmar / Passenberger, Jürgen	Anhang 2
<i>Themenblock 2</i>	
Datenerschließung in der Statistik Mann, Eberhard	Anhang 3
Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB Bender, Stefan / Fitzenberger, Bernd / Lechner, Michael	Anhang 4
Eingliederungseffekt und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von „SAM für Ältere“ Hujer, Reinhard / Caliendo, Marko / Thomson, Stephan L.	Anhang 5
Pilotprojekt: Beschleunigte Datenbereitstellung für externe Institute zum Zwecke der Evaluation von Maßnahmen Brinkmann, Christian	Anhang 6

*Themenblock 3***Rahmenzielsetzungen und Wirkungsforschung im Job-AQTIV-Gesetz***Gerd Heyer*

Anhang 7

Forschungsdatenzentrum in der BA*Stefan Bender*

Anhang 8

Glossar**Verzeichnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer**

Anhang 9

Zusammenfassung der Referate und der Diskussion

Begrüßung durch den Direktor des IAB

Prof. Kleinhenz begrüßte die Teilnehmer und Teilnehmerinnen – ausdrücklich auch im Namen von Präsident Jagoda. Mit dem heutigen Workshop werde ein Dialog fortgesetzt, der im Frühjahr d.J. auf einem vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) initiierten und moderierten Workshop beim Institut Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn begonnen wurde. Damals standen zwar methodische Fragen der Evaluationsforschung im Mittelpunkt, Probleme der Datenbasis und des Zugangs zu relevanten Datenbeständen wurden aber bereits heftig diskutiert. Man war sich einig, dass die Datenbereitstellung für anspruchsvolle Evaluationsfragestellungen entscheidend zu verbessern sei. In der Zwischenzeit sei viel geschehen. Als Wissenschaftler könne man sich darüber freuen, was inzwischen in kurzer Zeit alles bewegt wurde. Heute gehe es nicht um eine Aufarbeitung der Vergangenheit, sondern um die Zukunft, um die Zukunft einer besseren Verfügbarkeit von Individualdaten. Die BA habe entgegen dem Eindruck von mancher Seite diese Aufgabe schon immer selbst sehr ernst genommen. Dies zeige sich auch heute nicht zuletzt an der Beteiligung des Bereichsleiters Statistik der BA mit seinen Mitarbeitern. Thema sei heute, was man bisher vielleicht noch nicht so deutlich gesehen habe: die Schwierigkeiten bei der Datenerschließung und Aufbereitung, die trotz aller Fortschritte noch erheblich seien. Das solle nun aufgearbeitet werden.

Zunächst gehe es um die Darstellung der laufenden Grundlagenarbeiten zur Erschließung von Daten in der BA, die den unterschiedlichen gesetzlichen Verwendungszwecken wie Statistik, Controlling, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung einschließlich Wirkungsforschung Rechnung zu tragen haben und Externen – Wissenschaftlern wie Vertretern von Ministerien und der Sozialpartner – überwiegend nicht hinreichend bekannt seien.

Diese Grundlagenarbeiten seien auch unabhängig von den im Zentrum des Workshops stehenden Fragen des Datenzugangs für externe Forscher erforderlich: Durch sie werde ein beachtlicher Stand hinsichtlich Dokumentation und Verknüpfbarkeit von Prozessdaten erreicht, die nunmehr auch für Evaluationszwecke zur Verfügung stünden. Weil vieles aber noch im Vorfeld eines erst in der Entwicklung befindlichen Data-Warehouse laufen müsse, habe jedes Forschungsprojekt auf der Datenebene noch mit vielen Klippen zu rechnen, die mühsam und kapazitätsbindend zu umschiffen seien.

Was das im Konkreten bedeute, dürfte im zweiten Block transparent werden, wo auf verschiedenen Ebenen angesiedelte Pilotprojekte vorgestellt werden. Sie betreffen unmittelbar den Datenzugang für externe Forscher, sei es über scientific use-files, sei es durch Übermittlung von Sozialdaten für Forschung, die im öffentlichen Interesse durchgeführt wird (§ 75 SGB X), sei es durch infrastrukturelle Vorkehrungen. Auch bei der Präsentation der beiden inhaltlich ausgerichteten Pilotprojekte – Evaluation von beruflicher Weiterbildung und von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – solle es vor allem um Fragen des Datenzugangs, der Datenqualität und der Möglichkeit von Datenverknüpfungen gehen, die je nach Evaluationsstrategie in unterschiedlicher Weise erforderlich sein können.

Zur Vorbereitung auf den abschließenden Diskussionsblock würden die neuen gesetzlichen Vorgaben für Wirkungsforschung im Bereich der Arbeitsförderung angesprochen und außerdem solle skizziert werden, welche Vorkehrungen zum Aufbau einer Forschungsdatenstelle im Sinne des KVI-Gutachtens z.Z. getroffen werden – als unmittelbare Hilfestellung für externe (Wirkungs-)Forschung hinsichtlich Datenzugang und Durchführung von Projekten, die auf Sozialdaten der BA angewiesen sind.

Themenblock 1

Laufende Grundlagenarbeiten zur Erschließung der Daten in der BA

Hans-Peter Schwarzfärber

Das Data Warehouse der BA

Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich mit dem Data Warehouse (DWH) das Ziel gesetzt, die Qualität und die Auswertungsmöglichkeiten der geschäftspolitisch und für die Wissenschaft relevanten (dispositiven) Daten nachhaltig zu verbessern und einem breiten Nutzerkreis zugänglich zu machen. Die BA verfügt über eine Vielzahl von Datenbeständen, die durch operative interne IT-Verfahren (z.B. Arbeitsvermittlung, Ausbildungsstellenvermittlung, Leistungsgewährung, Orts- und Betriebsdatenverwaltung) gewonnen werden. Da Daten zum gleichen Sachverhalt in diesen Verfahren bisher sowohl zeitlich, inhaltlich als auch örtlich unterschiedlich erfasst werden, ist es oft nicht möglich, sie für Auswertungen sinnvoll zusammenzuführen. Das DWH der BA als zentrale Datenbasis soll dies beheben, in dem die Daten aus den unterschiedlichen Fachverfahren, verschiedenen Geschäftsfeldern (z.B. Finanzen, Controlling) aber auch von externen Stellen (z.B. Sozialversicherungsträgern) eingestellt, geprüft, aufeinander abgestimmt und zu einer einheitlichen Datenbasis zusammengefasst werden. Im DWH werden auch zur Erfüllung der fachlichen Aufgaben und für Forschungszwecke notwendige Individualdaten in datenschutzgerechter Form gespeichert. Es werden DWH-technisch Vorkehrungen getroffen, dass die variablen Auswertungserfordernisse der unterschiedlichsten Nutzer (Verwaltung, Statistik, Forschung) mit hoher Performance realisiert werden. Die Auswertungswerkzeuge sollen komfortabel sein und Online-Zugänge gewährt werden. Die Konfigurierung des DWH ist nach einem längeren Findungsprozess festgelegt, Hardware bereits installiert, die erforderliche Software für Betrieb, Datenbanksystem, multidimensionale Datenhaltung und Auswertungswerkzeuge ausgewählt. Im Jahr 2002 wird ein DWH-Pilot-system in Betrieb sein und mit Echtdateien arbeiten. Als erste Datenbasis wird die Beschäftigtenstatistik, beginnend mit dem Jahr 1999, mit allen zugehörigen Dimensionsdaten (Gebietsstrukturdaten, Betriebsdaten, Wirtschaftsklassifikationen u.a.) auswertungsreif verfügbar sein. Aufbereitete Beschäftigendaten werden möglicherweise ab 1997 verfügbar sein, weiter zurückliegend keinesfalls. Die DWH-Datenbasis wird ab 2002 schrittweise erweitert, zuerst mit den statistischen Bewerber- und Stellenangebotsdaten und danach mit den Maßnahmen aus coSach mindestens ab 2000. Das Projekt Data Warehouse der BA ist auf den Weg gebracht, mit guten Perspektiven auch für potenzielle Nutzer aus dem Wissenschaftsbereich.

Elmar Kellner, Jürgen Passenberger

Aufbau einer Datenbasis für Evaluationszwecke im IAB

Komplexität und die Kompliziertheit der einzelnen Teilschritte zum Aufbau eines DWH erlauben nur ein abgestuftes Vorgehen mit einem zeitlich nicht genau bestimmtem Realisierungshorizont. Soviel Zeit bleibt nicht, die Wissenschaft fordert vehement evaluationstaugliche Datensätze, die Politik erwartet bald Antworten auf ihre drängenden Fragen. Das IAB nimmt sich dem im besonderen an, schafft Vorlauf und Lösungen für das in der BA umzusetzende Datenkonzept.

Dazu befindet sich das plattformübergreifende allgemeine Analyse- und Informationssystem – pallas – des IAB im Aufbau. Es wird ausgehend von der BA-Datenbasis spezifische Forschungsdaten für generelle Fragestellungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung oder auch für konkrete Projekte aufberei-

ten und bereitstellen. Neben klassischer Software der statistischen Analyse (z.B. SAS, SPSS) werden auch Data-Warehouse-Methoden und Technologien eingesetzt. Sie gestatten u.a. eine Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichsten Quellen (konsolidierte Daten aus dem künftigen BA-DWH bzw. Basisdaten aus den operativen Altverfahren, Fremddaten, IAB-eigene Daten), automatisierte Datenaktualisierungen und komfortable multidimensionale Online-Analysen.

Die für die aktuellen Bedarfe der Wirkungsforschung erforderlichen Daten können derzeit nur aus den bestehenden Altverfahren gewonnen werden. Sie werden mit Daten aus anderen Quellen zu einer konsolidierten verknüpfbaren Datenschicht zusammengeführt. Diese speziell für Forschungszwecke konsolidierte Datenbank bildet das Kernstück des IAB-Analyse- und Informationssystems. In Form multidimensionaler Würfel werden die Daten für unterschiedlichste Verwertungskontexte online analysierbar sein. Die mit „pallas“ entwickelten Modellierungs-, Prüf- und Bereinigungsregeln werden später als Anforderung der Forschung an das BA-Data-Warehouse übergeben und umgesetzt, soweit es sich um allgemein relevante Aufbereitungsschritte handelt.

Grundstock für „pallas“ wird die „Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei“ sein, deren Grundlagen gegenwärtig im „ABM/SAM Kooperationsprojekt“ erarbeitet werden. Dabei wird ein Datenmodell entwickelt, das nicht nur die Teilnahme an ABM- und SAM-Maßnahmen abbilden kann, sondern auch die anderen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (einschließlich des ESF-BA-Programms) einbezieht: Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), Trainingsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, Überbrückungsgeld, Freie Förderung (FF) u.a. Die maßnahme- und personenbezogene Datenhaltung erlaubt es, „Maßnahme-Karrieren“ zu verfolgen. Zudem gestattet der in dieser Datenbank integrierte Personenstamm die Verknüpfung mit allen wesentlichen Datenquellen der BA: mit der Bewerberangebotsdatei der Arbeitslosen und der nicht arbeitslos Arbeitssuchenden (BewA), mit den Daten der Beschäftigtenstatistik (BST) und mit der Leistungsempfängerdatei (LED). Somit wird in Zukunft eine übergreifende „Karriere“-Verfolgung möglich (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und andere Instrumente der Arbeitsförderung). Dies anzugehen war erst möglich, nachdem in 2000 flächendeckend, aber noch nicht für alle Verfahren und Statistiken, als Identifikator die Kundennummer eingeführt wurde. Über „Brückenkonstruktionen“ lassen sich jedoch noch fehlende direkte Verknüpfungsmöglichkeiten überwinden. Unter Beachtung des Datenschutzes stehen die bisher extrahierten Grunddaten selbstverständlich auch externer Forschung zur Verfügung.

Die Datenbereitstellung im Rahmen des ABM/SAM-Kooperationsprojektes ist nur der erste, aber entscheidende Schritt zum Aufbau einer allgemeinen und dauerhaft verfügbaren auswertungsbereiten Datenbasis für Evaluationszwecke. Aufbauend auf diesen Vorarbeiten des IAB sollen die Ausgangsdaten für eine derartige Datenbasis künftig über das Data Warehouse der BA bereitgestellt werden. Spezielle für Forschungszwecke aufzubereitende Daten, z.B. Erwerbskarrieren, sollen im „pallas“ aktualisiert und gepflegt werden.

Nachfragen und Diskussion

Die Diskussion zu den Referaten dieses Themenblocks lässt sich unter drei Fragen zusammenfassen: Wie ist die Validität der Daten der BA einzuschätzen, insbesondere in der Bewerberangebotsdatei (BewA) in coArb? Wie weit wird die Bereitstellung von Daten aus den verschiedenen Quellen in die Vergangenheit zurückreichen und welche Verknüpfungsmöglichkeiten bzw. Probleme sind damit verbunden? Wie sind die gegenwärtigen Arbeiten am DWH und im IAB angesichts aktueller Anforderungen miteinander verzahnt?

Probleme der Validität von Daten wurden mit der Frage eines externen Wissenschaftlers aufgeworfen, ob auch die „Klartextangaben“ (z.B. Beratungsvermerke) in BewA in das DWH eingestellt werden. Dies sei äußerst wünschenswert, weil diese Angaben vielleicht sehr aussagekräftig wären.

Vom Bereichsleiter Statistik wurde dazu mitgeteilt, dass diese Daten nicht eingestellt werden. Man solle in die Klartextangaben keine großen Hoffnungen setzen. Die einzelnen Vermittler gingen mit der Möglichkeit, entsprechende Angaben frei einzugeben, inhaltlich ganz unterschiedlich um und die Merkmale seien nicht durchgängig vollständig erfasst. Letztlich seien diese Angaben zufallsabhängig. Und je mehr man von den Vermittlern freie Angaben verlange, um so weniger aussagekräftig würden diese sein. Das Zusammenspielen von Daten vergrößere zudem die Gefahr der Fehlnutzung und Fehlinterpretation. Dies gelte vor allem für Daten aus der Vergangenheit. Bei Analysen auf der Grundlage solcher Daten sei Vorsicht geboten, wenn daraus Schlußfolgerungen für politisches Handeln gezogen werden. Deshalb sei ausdrücklich davor zu warnen, diese Daten auszuwerten. Hier sei eine entsprechend weise Beschränkung im Interesse valider Daten erforderlich.

Dem wurde von mehreren externen Wissenschaftlern entgegengehalten, dass man diese Probleme durchaus kenne. Gleichwohl sollten alle Daten so schnell wie möglich bereitgestellt werden. Denn letztlich würden erst die Nutzer mit ihren konkreten Auswertungsarbeiten die Validität der Daten einschätzen können. Und im übrigen werde der wissenschaftliche Diskurs über die Analysen dafür sorgen, dass ein unseriöser Umgang mit den Daten „bestraft wird“, dass Missbrauch und Fehlinterpretationen aufgedeckt werden.

Letzteres wurde vom Institutsdirektor unterstützt, er gab aber nochmals zu bedenken, dass gute Vermittler die Daten im Kopf hätten und nicht unbedingt Zeit darauf verwendeten bzw. hätten, diese in BewA vollständig einzugeben. Insoweit sei ein vorsichtiger Umgang mit diesen Daten bzw. Datenlücken erforderlich. Langfristig müsste allen Mitarbeitern vermittelt werden, dass die Daten auch für Analysen, darunter nicht zuletzt im Eigeninteresse auch für Controllingzwecke benötigt werden. Nach der erforderlichen Zeit zum Aufbau der Datenstrukturen solle auch eine dezentrale Nutzung ermöglicht werden. Aufgegriffen wurde damit ein Diskussionsbeitrag einer Vertreterin der Fachabteilung der BA-Hauptstelle. Diese hatte betont, dass man „den Leuten vor Ort“ begreifbar machen müsse, dass sie zur Statistik beitragen. Unbestritten liege einiges im argen. Problem der im DWH verknüpften bzw. zu verknüpfenden Individualdaten (nicht nur BewA, auch Förderdaten aus coSach) sei, dass bisher leider nur die Hauptstelle, die Landesarbeitsämter und das IAB darauf Zugriff hätten, nicht aber diejenigen, die die Daten für ihre konkrete Arbeit benötigten, nämlich die Vermittler. Das Problem der Datenqualität sei nur in den Griff zu bekommen, wenn auch die Datenproduzenten vor Ort darin für ihre Arbeit Nutzen sehen würden und konkret hätten.

Bei den Fragen externer Wissenschaftler nach dem Zeitraum, für den Daten aus der Vergangenheit in das DWH eingestellt werden, ging es um zwei Aspekte. Erstens sei es wünschenswert, Daten zu Maßnahmen und Teilnehmern mindestens ab 1997 einzustellen, um das Inkrafttreten des SGB III im Jahr 1998 bei der Evaluation der aktiven Arbeitsförderung berücksichtigen zu können. Zweitens seien Daten zu den Erwerbsverläufen der Teilnehmer in der Vergangenheit unverzichtbar.

Auch wenn es wünschenswert sei, Individualdaten und Maßnahmedaten ab 1997 in das DWH einzustellen, so die Information der Vertreter der Statistik und des IT-Bereichs der Hauptstelle, sei doch aus guten Gründen anders entschieden worden. Zum einen spielten die erwähnten Validitätsprobleme eine Rolle. In der Vergangenheit sei man noch nicht so wie heute in ausreichendem Maße darauf eingestellt gewesen, dass die Prozessdaten der aktiven Arbeitsförderung unter Evaluationsgesichtspunkten spezifischen zusätzlichen Qualitätsansprüchen genügen müssen. Zum anderen sei alles letztlich eine Kapazitäts-

frage. Garantiert werde auf alle Fälle eine Bereitstellung der heute bereits vorliegenden Einzeldaten ab Januar 2000. Die Daten aus coSach werden also vollständig erst ab 2000 eingestellt. Die Erschließung von Daten aus früherer Zeit sei demgegenüber unsicher. Anders sei es dagegen bei den Daten aus der Beschäftigtenstatistik und BewA. Dazu gebe es einen eindeutigen Beschluss, sie rückwirkend ab 1997 einzustellen. Daran werde zur Zeit mit erheblichem Aufwand gearbeitet. Noch weiter zurück könne man wegen Gebietsstandsänderungen und im Zeitverlauf geänderter Datenstrukturen nicht gehen.

Ein Vertreter des IAB charakterisierte den Aufbau des DWH als einen Stufenprozess. Zukünftig sollen bei der Einführung neuer Fachverfahren zur Erfassung von Prozessdaten die Belange aller Nutzer, also auch der wissenschaftlichen Evaluatoren, von vornherein berücksichtigt werden. Zur Zeit gebe es einen gesicherten Zugang nur zu Förderdaten über Teilnehmer und Maßnahmen ab 2000, die einen begrenzten Informationsgehalt hätten. Gegenwärtig werde an der Einrichtung von Schnittstellen zu anderen Datensätzen gearbeitet, z.B. zur Beschäftigtenhistorik. Maßnahmeteilnehmer aus der Zeit vor 2000 würden voraussichtlich wohl nicht aufgenommen. Wichtig sei, dass für Evaluationszwecke neben den aktuellen Prozessdaten aus coSach weitere Datensätze einbezogen werden müssten – Daten aus BewA und aus der erwähnten Beschäftigtenhistorik. Insoweit seien auch in die Vergangenheit zurückreichende Analysen möglich. Vor allem aber sei eine Verknüpfung mit den BewA-Daten aus coArb dringend - erstens, weil damit wichtige Anreicherungen der coSach-Daten möglich sind, zweitens, weil nur so Vergleichsgruppen zu den Maßnahmeteilnehmern als Voraussetzung für Wirkungsanalysen gewonnen werden können.

Aufgrund von Nachfragen zum Zugang zu Daten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus der Zeit vor 1997 erläuterten Vertreter des IAB und der Statistik den Stand der Arbeiten an der Beschäftigtenhistorik (BHD), die lt. SGB III vom IAB zu führen ist, und der Beschäftigtenstatistik (BST).

Zur BHD wurde vom IAB ausgeführt, dass mit den Einzeldaten zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bereits der Kern der BHD aufgebaut ist. Im Weiteren werde sie mit den Individualdaten aus der Leistungsempfängerdatei (LED) angereichert. Ziel sei es, die entsprechende Historik dann im nächsten Jahr für den Zeitraum von 1975 bis 1997 zur Verfügung zu haben. Vorgesehen sei als einer der nächsten Schritte beim Aufbau des DWH, die BHD dort einzustellen. Geplant sei die Erarbeitung langer Zeitreihen bis zum Beginn der BST.

Vertreter des IT-Bereichs und der Statistik in der Hauptstelle der BA wiesen darauf hin, dass angesichts des absehbaren erheblichen Aufwands einer Aufbereitung noch älterer Daten auch pragmatische Erwägungen für die Beschränkung der BST-Daten im DWH auf die Zeit ab 1997 wichtig seien. Zunächst müsse gesehen werden, dass die vom IAB geführte BHD und die BST in unterschiedlichen Analyseperspektiven angelegt seien: die Historik für Längsschnittfragestellungen und die BST für Querschnittsfragen. Deshalb gebe es unterschiedliche Verfahren der Konsolidierung der Daten, weshalb sie nicht einfach miteinander verknüpft werden könnten. Entscheidend seien dabei vor allem die Gebietsstandsänderungen. So müsste z.B. die BST auf kleinste räumliche Einheiten bezogen werden können. Nicht zuletzt deshalb – man arbeite daran – sei sie noch nicht im Routinebetrieb für externe Nutzer freigegeben. Zudem gebe es weitere wichtige „Baustellen“. So erfordere die geschäftspolitisch wichtige Statistik der neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse eine eigene Heuristik. Und die BST am aktuellen Rand arbeite mit anderen Verfahren, weil hier das Problem der Hochrechnung auf Basis von Daten aus kurzfristigen Erhebungszeiträumen bei langen Erfassungszeiträumen bestehe.

Ein Vertreter des BMA begrüßte ausdrücklich, dass nun die „Pflichtaufgabe“, die Daten ab 2000 zur Verfügung zu stellen, umgesetzt wird. Bei der Erschließung von Daten aus der Vergangenheit handele es sich um eine „Küraufgabe“, für die mehreres zu berücksichtigen sei – angefangen von Rechtsänderungen in der aktiven Arbeitsförderung bis hin zum Strukturbruch 1998/99 der BST. Priorität müsse der Blick in die Zukunft haben. Es gehe um die Frage, ob eine solide und zeitnahe Evaluation z. B. zur Veränderung des SGB III mit dem Job-AQTIV-Gesetz durchführbar sei. Dies sei aktuell die zentrale Aufgabe. Von den Vertretern der Statistik in der BA wurde dem zugestimmt. Priorität dürfe nicht eine aufwendige Korrektur der BST von 1998 haben („klassischer Strukturbruch“), sondern die Aufbereitung der aktuellen Daten seit 1999, also seit dem Jahr, in dem es eine fundamentale Änderung im Meldeverfahren und die Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung gegeben habe. Perspektive müsse heute sein, die Datenqualität am aktuellen Rand zu optimieren, um langfristig valide Daten zu haben. Und zu den Daten aus der aktiven Arbeitsförderung sei kritisch festzuhalten, dass die Datenqualität vor Einführung des SGB III anders zu beurteilen sei als heute. Nicht nur bei den Wissenschaftlern, auch bei der BA habe es in Hinblick auf Evaluationserfordernisse Lernprozesse gegeben. Problem sei bisher in diesem Zusammenhang, dass aus Studien mit Daten aus der Zeit vor dem SGB III Schlussfolgerungen für die heutige Politik gezogen werden. Dies sei nicht in Ordnung – zumal die BA immer wieder darauf hinweise.

Einige Wissenschaftler wollten dem nicht folgen. Bei Einstellung von Individualdaten in die Datenbank und darauf bezogener Evaluation könne man mit dem Strukturbruch methodisch angemessen umgehen. Schließlich benötige man auch immer Daten aus der Vergangenheit für die Evaluation aktueller Programme.

Am Ende der Fragen und Diskussion zu diesem Themenblock warf ein weiterer Vertreter des BMA die Frage auf, ob es vertretbar sei, dass derzeit die Statistik und der IT-Bereich sowie das IAB mit großem Aufwand parallel an der Erschließung und Aufbereitung der vielfältigen Daten arbeite. Es sei zu beklagen, dass nach Auskunft der Beteiligten die Arbeit am DWH noch bis mindestens 2005 dauere und zwischenzeitlich auch an anderen Lösungen gearbeitet werde. Mit einer Bündelung der Kräfte könne man dem strategischen Ziel vielleicht schneller gerecht werden, durch die Verknüpfung aller Daten im DWH ohne großen Aufwand Antworten auf aktuelle Fragen geben zu können.

Vertreter der Statistik und des IAB wandten dagegen ein, dass der Aufwand nicht unterschätzt werden dürfe, zumal es erhebliche Kapazitätsprobleme gebe, und vor allem, dass gerade angesichts der aktuellen Anforderungen von Seiten der Politik bis zum Zeitpunkt der hinreichenden Nutzbarkeit des DWH noch Übergangslösungen gefunden und genutzt werden müssen. Dabei handele es sich nicht um Doppelarbeit. Vielmehr sei die Arbeit – zurückgehend auf einen Beschluss der Leitungsbesprechung in der BA von 1998 – in Form evolutionärer Projekte mit Synergieeffekten angelegt. So handele es sich bei den aktuellen Arbeiten im IAB an „pallas“ erstens um abgestimmte und entsprechend organisierte Vorarbeiten für das DWH, zweitens zugleich um die immer erforderliche spezifische Bereitstellung von Daten für aktuelle Bedarfe der Forschung.

Themenblock 2

Pilotprojekte

Der stellvertretende Institutsdirektor leitete diesen Themenblock mit zwei Bemerkungen ein. Erstens seien die folgenden Beiträge über bereits umgesetzte Zugriffe von externen Wissenschaftlern auf Daten der BA deshalb interessant, weil in der öffentlichen Diskussion behauptet werde, derartige Zugänge gebe es nicht. Zweitens könne nun gelernt werden, welcher hoher Aufwand für externe Wissenschaftler wie auch für das IAB erforderlich sei, wenn die bereitgestellten Daten noch in spezifischer Weise für wissenschaftliche Evaluationszwecke erschlossen und aufbereitet werden müssen.

Eberhard Mann

Datenerschließung in der Statistik

In der Öffentlichkeit wird immer noch kolportiert, dass die BA auf einem Datenschatz sitzt und ihn der Öffentlichkeit vorenthält, vor allem aber der Wissenschaft. Das war nie der Fall. Verwiesen wird auf die zahlreichen Standardauswertungen und Veröffentlichungen dazu sowie auf die entgeltpflichtigen Sonderauswertungen, allein 200 im letzten Jahr, davon 25 % für die Wissenschaft. Außerdem ist zur Analyse der Entwicklung der Beschäftigung eine anonymisierte Mikrodaten-Stichprobe für Quartale, beginnend mit dem 31.3.1998, erstellt worden, die durch Wissenschaftler (u.a. des DIW) getestet wird.

Für die Beantwortung von Evaluationsfragestellungen müssen Daten unterschiedlicher EDV-Fachverfahren miteinander verknüpft werden (Beispiel: coArb, coSach, coLei), was auf Grund der historisch bedingt ganz verschieden gestalteten Fachverfahren sehr schwierig ist (z.T. noch fehlende Identifikatoren, unterschiedliche Rechnerplattformen, kein Zugang zum jeweils anderen Fachverfahren u.a.). Belastbare Daten müssen – soweit das überhaupt möglich ist – mühsam nachträglich gewonnen werden. Das wird sich in Zukunft ändern, denn bei der Umgestaltung der EDV-Fachprozesse werden neben den Fachanforderungen der Geschäftsprozesse gleichrangig die Bedürfnisse von Statistik, Controlling, Kostenrechnung und Forschung berücksichtigt.

Mit Daten aus der Vergangenheit, die für andere als Evaluationszwecke produziert wurden, sollte man nicht Aussagen zur Arbeitsmarktpolitik von heute formulieren. Auch sollten die Wissenschaftler verantwortungsvoller mit der Definition von Erfolg und Misserfolg von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgehen.

Die Statistik der BA leistet Vorarbeiten für den Aufbau des DWH der BA, für eine möglichst baldige und umfangreiche Nutzbarmachung der Daten für die Forschung, auch über das schrittweise zu entwickelnde Forschungsdatenzentrum der BA. Dies wird auch nicht alle Wünsche erfüllen können, weshalb sich die Wissenschaft selbst auch weiterhin eigene Datenquellen erschließen müssen. Wenn sich diese Erkenntnis durchgesetzt hat, wird möglicherweise eine neue Bescheidenheit Platz greifen.

Stefan Bender, Bernd Fitzenberger, Michael Lechner

Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB

Im Herbst 2000 hat das IAB mit einem neuen Projekt die Evaluation der Beschäftigungswirkungen von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) mit prozessproduzierten Daten begonnen in Kooperation mit Lehrstühlen der Universitäten Mannheim und St. Gallen. Das Forschungsdesign erfordert Daten, die der Heterogenität von Maßnahmen, Teilnehmern und Regionen angemessen Rechnung tragen, Maßnahmekarrieren erkennen lassen und die zeitliche Verortung der Maßnahme in der jeweiligen Erwerbsbiografie ermöglichen. Dies ist nur mit der Generierung eines neuartigen Datensatzes realisierbar. Hierzu wird die IAB-Beschäftigtenstichprobe von 1980-1997 mit der BA-Statistik über die Teilnehmer an FuU-Maßnahmen (sog. St 35, erst ab 1980 verfügbar) verknüpft und abgeglichen sowie ergänzt mit Daten der Leistungsempfängerdatei (Nachweis „arbeitslos“) und Meldungen der Beschäftigtenstatistik (Nachweis „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“). Die in ihren Einzelschritten erläuterte Datenfusion war wesentlich schwieriger und zeitaufwändiger als erwartet. Es gab nicht vorhersehbare Informations- und Dokumentationslücken zu Daten und zum Fachverfahren, Schwierigkeiten in der präzisen Rekonstruktion der Rechtslage nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Inkonsistenzen in der zeitlichen Struktur bei der Datenfusion, Gleichzeitigkeiten von sich ausschließenden Tatbeständen und anderes mehr. Viele Probleme konnten nur durch intensive Einzelfallbetrachtung „per Hand“ gelöst werden, mit enormem Aufwand und nur mit Hilfe von internen Sachkennern der BA.

Aus externer Wissenschaftlersicht sollten bei derartigen „Pilotprojekten“ Wissenschaftler von Universitäten nur beratend mitwirken, mittelfristig die Arbeit zur Erstellung eines auswertbaren Datensatzes – wie hier geschehen – nicht selbst tun müssen. Darüber hinaus sind eine umfassende Dokumentation, zeitkonstante Kodierung, regelmäßiges Datenqualitätsmanagement, stichprobenartige regelmäßige Sondererhebungen für alle Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, auch unter Beachtung der Vergleichsgruppenproblematik, zu gewährleisten.

Im Jahr 2002 wird der konsolidierte Datensatz endlich nutzbar sein, und die Evaluation beginnen können, die 2005 abgeschlossen sein soll.

Reinhard Hujer, Marco Caliendo, Stephan L. Thomsen

Eingliederungseffekt und weiterer Nutzen von ABM und SAM für die Geförderten unter besonderer Berücksichtigung von „SAM für Ältere“

Ein Projekt zur Evaluation von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM) hat das IAB im Frühjahr 2001 in Kooperation mit der Universität Frankfurt/M. gestartet, das in einer ersten Etappe bis Ende 2004 reicht und Anfang 2006 abgeschlossen sein wird. Unter Anwendung ökonomischer Verfahren sollen die durchschnittlichen Nettoeffekte für Teilnehmer an ABM/SAM-Maßnahmen festgestellt werden.

Für die Datengewinnung wird ein neuer Ansatz verfolgt: Grundlage sollen prozessgenerierte Datensätze der BA sein, es werden also die Daten aus den Fachverfahren (ST 11TN, ST 4, coArb-BewA) unmittelbar genutzt. Grundidee ist, am Beispiel dieses Forschungsvorhabens die bereits beschriebene „Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei“ systematisch aufzubauen. Der bislang erstellte Datensatz enthält insgesamt 122 (teilweise redundante) Variablen. Es werden einerseits maßnahmebezogene, andererseits aber auch erstmals personenbezogene Recherchen möglich sein. Auf diese Weise können „Maßnahme-

Karrieren“ verfolgt werden. Zugleich wurde deutlich, dass die Prozessdaten allein nur begrenzte Informationen zur Erwerbskarriere enthalten, dass zusätzliche Informationen zu Erwerbsverläufen und Ergebnisvariablen (für Teilnehmer- und Vergleichsgruppe) über eine Telefonbefragung erhoben werden müssen. Außerdem wird versucht, unter den gegebenen Bedingungen eine optimale Datengrundlage für die methodisch aufwändige Vergleichsgruppenbildung und für eine Verbleibsanalyse bis zum aktuellen Rand aufzubauen. Vorgesehen ist zudem eine Verknüpfung der Prozessdaten mit der Beschäftigtenstatistik, um den gesamten Erwerbsverlauf von Maßnahmeteilnehmern und Nichtteilnehmern rekonstruieren zu können.

Christian Brinkmann

Pilotprojekt „ Beschleunigte Datenbereitstellung für externe Institute zum Zwecke der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente“

Das Projekt setzt auf die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei des IAB auf, deren komplexe fachliche und datentechnische Grundlagenarbeiten bereits beschrieben wurden. Ziel des Pilotprojektes ist es, diese Vorarbeiten fortzuführen, zu ergänzen und zu optimieren. Es soll eine schnelle und dauerhafte Bereitstellung dieser Ausgangsdatenbasis in auswertungsbereiter, stets aktueller und fachlichen Mindeststandards genügender Form erreicht werden. Dies wird auch für externe Forscher die Durchführung von Evaluationsanalysen mit unterschiedlichsten Forschungsfragestellungen ermöglichen.

Insbesondere sollen weitere relevante Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (FbW, Freie Förderung, ESF-BA-Programm-Teilnahmedaten) integriert werden. Es sollen Regeln und Verfahren zur kontinuierlichen, zeitnahen, automatischen Aktualisierung der Datenbasis, Fehlerprüfung und –bereinigung, Verknüpfung der Datenbasis mit anderen relevanten Datenquellen (z. B. Beschäftigtenstatistik, Leistungsempfängerdatei) entwickelt und implementiert werden. Maßnahmen zur Bereitstellung von fachlichen Kommentierungen und Erläuterungen sollen entwickelt und umgesetzt werden.

Zur Erschließung der internen Datenbasis für externe Nutzer sind Unterstützungsleistungen zu erbringen. Zur Aufbereitung der allgemeinen Datenbasis für projektspezifische Fragestellungen (z. B. Stichprobenbildung, fragenspezifische Verknüpfung mit anderen Datenquellen), zur Anonymisierung der Daten im Rahmen einer Machbarkeitsstudie und zur methodisch-fachlichen Beratung der externen Wissenschaftler sind Unterstützungsleistungen zu realisieren.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben sind personelle Zusatzkapazitäten sowohl mit fachlichem als auch informationstechnologischem Know-how erforderlich. Sie sollen mit diesem Projekt, das zwei Jahre dauern soll, beim BMBF beantragt werden. Nach Projektende ist eine Überführung der Kapazitäten in ein Forschungsdatenzentrum der BA vorgesehen.

Nachfragen und Diskussion

Zunächst wurden aufgrund von Nachfragen zu den Referaten von Mann sowie Bender, Fitzenberger und Lechner erstens Aspekte der Erfolgsmessung bei der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik erörtert und zweitens Probleme bei der dazu erforderlichen Datenererschließung. Daran schloss sich eine kurze Diskussion darüber an, ob die in den Referaten beschriebene aufwendige Erschließung und Aufbereitung der Daten überhaupt Teil des Forschungsprozesses sein könne, oder ob dies nicht eine Überforderung darstelle und deshalb bereits vorab zu gewährleisten sei.

Der Bereichsleiter Statistik erläuterte an den Beispielen der bisherigen Evaluation von ABM und beruflicher Weiterbildung (FuU) noch einmal seine Aufforderung an die Wissenschaftler, in der Definition von Erfolgs-/Misserfolgsmaßstäben von Arbeitsmarktpolitik zukünftig verantwortungsvoller als in der Vergangenheit vorzugehen. Bei der Evaluation von ABM in Ostdeutschland habe man sich einseitig auf die Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt als einzigem Erfolgskriterium festgelegt. Nicht beachtet worden seien die Fragen nach indirekten Beschäftigungseffekten oder nach positiven Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Und auch die jeweilige Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten sei in den vorgelegten Analysen nicht berücksichtigt worden. Dass aufgrund der Arbeitsmarktsituation damals in Ostdeutschland der Übergang in Rente ein wichtiges Ziel von ABM war, sei ignoriert worden. Und es fehlten positive Wirkungsnachweise für die Forderung nach alternativer Verwendung der ABM-Gelder. Für das Beispiel der Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung wies der Statistikleiter darauf hin, dass rund 80 Prozent der Fachkräfte im IT-Sektor Seiteneinsteiger seien. Dazu zählten viele, die ihre Qualifikation in BA-Maßnahmen erworben haben. Diese Relevanz von FbW würde im ausschließlichen Blick auf den kurzfristigen Verbleib nach Maßnahmeende nicht erfasst werden können. Beide Beispiele würden zeigen, dass ein einseitiger und kurzfristiger Erfolgsmaßstab fehl gehe. Erforderlich sei eine umfassendere Erfolgsbeurteilung.

Auf die Entgegnung eines Diskutanten, dass man über derartige Wirkungszusammenhänge nichts wisse, antwortete ein Vertreter des IAB, dass es gerade deshalb darauf ankomme, den Instrumenteneinsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht wie bisher nur in Partialanalysen in Hinblick auf ein Ziel zu evaluieren, sondern im gesamten Zielspektrum. Deshalb werde z.B. derzeit im IAB eine Studie zu Struktureffekten von ABM vorbereitet.

Am Beispiel des Berichts von Bender, Fitzenberger und Lechner über ihren Aufwand bei der Aufbereitung der Daten für die Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung wurde noch einmal unterstrichen, dass die Analyse der Daten der BA sachkundige Erschließungsarbeiten und Aufbereitungen zur Fusion unterschiedlicher Datenquellen voraussetzt. Im Prinzip habe es nach der Datenfusion bei jedem Datensatz irgendein Problem gegeben. Mit erheblicher Mühe sei es gelungen, die Quote problematischer Fälle auf nunmehr drei bis vier Prozent zu senken. Wie schon im ersten Themenblock erörtert, liege dies daran, dass es sich nicht um Daten handelt, die für wissenschaftliche Analysen erfasst wurden, sondern um Prozessdaten im Förder- und Verwaltungsprozess der BA. Deshalb sei die Nutzung dieser Daten für wissenschaftliche Evaluationszwecke mit einem erheblichen Aufwand verbunden – zeitlich und auch hinsichtlich der erforderlichen Kenntnisse über die prozessbedingten, rechtlichen und praktischen Zusammenhänge bei der Genese der Daten.

Einige der anwesenden externen Wissenschaftler vertraten die Auffassung, dass die Daten vorab so aufbereitet bereitgestellt werden sollten, dass Forscher mit ihrem Interesse an der Entwicklung und Anwendung komplexer Analysemethoden nicht durch vorgängige Erschließungsarbeiten beeinträchtigt bzw. behindert werden. Die knappen Ressourcen der Forschung an Universitätsinstituten würden dies nicht erlauben. Dem wurde von anderen Wissenschaftlern – auch aus dem IAB – sowie von einem Vertreter des BMA entgegengehalten, dass die Analyse der Daten ohne Kenntnis ihrer Genese schwierig sei und deshalb die Arbeit an der Aufbereitung in sachlicher Hinsicht sehr hilfreich sein könne. Einigkeit bestand darin, dass nur über sehr gute Dokumentationen der Erhalt des erforderlichen Detailwissens gewährleistet werden kann. Dies biete gleichzeitig die erforderliche Hilfestellung für diejenigen, die sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf die Datenanalyse beschränken (müssen). Andererseits könnte aber die Arbeit an der Erschließung der Daten für die anschließende Analyse außerordentlich fruchtbar sein, weil man letztlich nur auf diese Weise die Daten „kennenzulernen“ könnte. Spezielle Validierungsanforderungen an die Daten müssten in jedem Fall von den Forschern selbst umgesetzt werden.

Nach Einschätzung der Beobachter der Diskussion drückt sich darin ein klassisches methodologisches Problem aus: kann man überhaupt Daten adäquat analysieren, ohne dabei die sachlichen, zeitlichen und sozialen Zusammenhänge ihrer Entstehung zu berücksichtigen? Und warum erscheint die Gewinnung von Daten – auch durch eigene Erhebungen – manchen Wissenschaftlern primär als Belastung und nicht zugleich als Möglichkeit zu Anreicherung und damit Qualitätssteigerung ihrer inhaltlichen Analyse?

In seiner Zusammenfassung der Diskussion zu diesem Themenblock hob der stellvertretende Institutsdirektor hervor, dass deutlich geworden sei, dass die bisherige Diskussion über die Daten der BA von falschen Voraussetzungen ausgegangen sei. Unterstellt gewesen sei, dass von der BA Daten zurückgehalten werden, und dass dann, wenn diese Daten verfügbar wären, die drängenden Evaluationsfragen relativ einfach beantwortet werden könnten. Statt dessen sei am Beispiel der vorgestellten Projekte gezeigt worden, dass die Prozessdaten der BA durchaus zugänglich, aber keineswegs einfach verwendbar seien, vielmehr erheblicher Aufwand erforderlich sei, um sie in Daten für wissenschaftliche Analysen zu transformieren.

Themenblock 3

Anforderungen an Wirkungsforschung und der Aufbau eines Forschungsdatenzentrums

Gerd Heyer

Rahmenzielsetzungen und Wirkungsforschung im Job-AQTIV-Gesetz

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz erfahren die institutionellen Rahmenbedingungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine grundlegenden Änderungen. Jedoch verfolgt das Arbeitsförderungsrecht auch nach der Reform ein Bündel unterschiedlicher Zielstellungen – gesamtwirtschaftlich, auf der regionalen und individuellen Ebene – die bei der Wirkungsforschung berücksichtigt werden sollten, einschließlich der sozialpolitischen. Nach dem neuen Absatz 2 des § 282 SGB III ist die zeitnahe Untersuchung von Wirkungen der Arbeitsförderung (Wirkungsforschung) nunmehr ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung und richtet sich in so weit an jede Forschung zum Arbeitsmarkt. Für das IAB wurde Wirkungsforschung als eine ständige Aufgabe festgeschrieben, ein Schwerpunkt neben der Grundlagenforschung und dem breiten Spektrum analytischer Arbeiten.

Ausführliche Anforderungen an die Wirkungsforschung werden im § 282 Absatz 3 SGB III vorgegeben. Demnach hat Wirkungsforschung von den – durchaus komplexen – Zielen der Arbeitsförderung auszugehen. Gefordert wird, dass neben der primären Zielsetzung der Integration in reguläre Beschäftigung, auch Auswirkungen auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit untersucht sowie Aussagen über Kosten-Nutzen-Relationen bis hin zu gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekten getroffen werden. Durch Analysen von Erwerbsverläufen sollen langfristige Wirkungen festgestellt werden, auch im Hinblick auf die Chancengleichheit der Geschlechter. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten werden belastbare Ergebnisse für die regionale Ebene erwartet.

Der neue Absatz 7 des § 282 SGB III soll den Zugang zu BA-Daten für externe Forscher erleichtern. Erstmals wird es für die BA zur gesetzlichen Pflicht, wissenschaftlichen Einrichtungen auf Ersuchen anonymisierte Daten für Zwecke der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Verfügung zu stellen. Diese Vorschrift baut auch das „Wissenschaftsprivileg“ des Zugangs zu Daten weiter aus. Letztendlich

sollen die Festlegungen im § 282 den Wettbewerb in der wissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung grundsätzlich ermöglichen und befördern. Aus dem Job-AQTIV-Gesetz erwachsen an die BA zusätzliche Anforderungen für Datenbereitstellung und Datenhaltung für Forschungszwecke. Bei erheblichem zusätzlichem Aufbereitungsaufwand kann mit dem Datenempfänger eine Kostenerstattung vereinbart werden. Ist ein Rückgriff auf nicht anonymisierte Daten unverzichtbar, ist auch weiterhin das Verfahren nach § 75 SGB X anzuwenden.

Die Ausführungen sollten auch erkennbar machen, dass zwar vieles im Gesetz selbst steht, aber Wesentliches, auch Zusätzliches in die Gesetzesbegründung eingebracht wurde, warum neue Datenzugänge für die Wissenschaft erforderlich sind.

Stefan Bender

Forschungsdatenzentrum in der BA

Nach den Vorstellungen der vom Forschungsministerium einberufenen Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI), des Forschungsministeriums (BMBF) selbst und des im gleichem Zusammenhang vom BMBF gebildeten Gründungsausschusses des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten sollen Forschungsdatenzentren (FDZ) an mehreren Standorten entstehen, namentlich und vorrangig beim Statistischen Bundesamt und bei der Bundesanstalt für Arbeit. Entsprechend der von der KVI formulierten Vorstellungen bestehen die grundlegenden Ziele des Forschungsdatenzentrums der BA in der Bereitstellung und projektspezifischen Aufbereitung von nicht anonymisierten bzw. nichtanonymisierbaren Einzeldaten für die Forschung. Aus diesem Grunde ist das FDZ gegenüber der Exekutive und anderen Unbefugten besonders abzuschotten.

Vom Statistikbereich der BA und vom IAB sind mit den geschilderten und geplanten Aktivitäten (u.a. Anonymisierungsprojekte) Grundlagen geschaffen worden, die für das FDZ nutzbringend verwertet werden können. In der konkreten Ausgestaltung des FDZ sollen – für das gesamte Angebot an relevanten Einzeldaten – die in der Praxis bereits bewährten Funktionen der IAB-Schalterstelle zum IAB-Betriebspanel übernommen und erweitert bzw. verbessert werden. Das heißt primär, dass externe Wissenschaftler als Gäste in ein FDZ kommen und selber Auswertungen, insbesondere zu besonders sensiblen und ohne massiven Informationsverlust nicht anonymisierbaren Daten, durchführen (Gastwissenschaftlermodell). Sie können auch via kontrollierter Datenfernübertragung ihre Programme an das FDZ schicken und die auf Basis des Originalmaterials erstellten Auswertungsergebnisse zurück übermittelt bekommen. Denkbar sind auch (kostenpflichtige) Sonderauswertungen oder die Erstellung von Scientific Use Files (wie vom IAB bereits geleistet).

Um eine effektive und qualifizierte Verwendung der Datensätze durch die externe Forschung zu gewährleisten, müssen die Aufgaben des FDZ auch Dokumentationsarbeiten sowie Benutzerberatungen zu Daten, Methoden und Einsatz von Auswertungswerkzeugen umfassen. Darüber hinaus sind eigene methodische Forschungen zur Sicherung der Qualität und Verwendbarkeit der Daten zu leisten.

Für die Gründung eines FDZ stellt das BMBF eine mehrjährige Anschubfinanzierung in Aussicht, eine Dauerfinanzierung (ohne Beitragsmittel der Versicherten) ist noch offen.

Nachfragen und Diskussion

Gegenstand dieser abschließenden Diskussionsrunde waren insbesondere das geplante Forschungsdatenzentrum sowie praktische Fragen des schon seit geraumer Zeit nutzbaren und genutzten Zugangs auch zu nicht-anonymisierten Daten der BA auf der Grundlage des § 75 SGB X.

Mehrere Teilnehmer wiesen auf den Zusammenhang zwischen den von Heyer vorgetragenen, ihrer Ansicht nach sehr anspruchsvollen und auch kostenintensiven Anforderungen an die Evaluation von Arbeitsmarktpolitik einerseits und dem Konzept des FDZ andererseits hin. Die Idee des FDZ sei außerordentlich zu begrüßen, weil mit ihm die erforderlichen Voraussetzungen für eine umfängliche Wirkungsforschung geschaffen werden könnten. Allerdings – so der Bereichsleiter Statistik – würden angesichts der zu berücksichtigenden Zielkomplexität die Daten der BA allein nicht reichen, müssten für die angestrebten Untersuchungen auch andere Datenquellen herangezogen bzw. Daten zusätzlich erhoben werden.

Darauf bezogen regte ein Teilnehmer an, dass die verschiedenen, zunächst beim Statistischen Bundesamt und der BA, später auch bei den Statistischen Landesämtern und Sozialversicherungsträgern geplanten FDZen ihrerseits vernetzt werden. Dies wurde als interessante und bisher noch nicht diskutierte Idee begrüßt, die aber allenfalls als Fernziel realisierbar sein könnte.

Aktuell gehe es um den Aufbau eines FDZ bei der BA. Dazu wurden Fragen der Kapazität einschließlich der Finanzierung und Organisation diskutiert.

Von Vertretern des IAB wurde darüber informiert, dass die Kapazitätsfrage noch offen sei. Das Statistische Bundesamt plane für sein jetzt gestartetes FDZ in der Endstufe Stellen für drei Wissenschaftler und drei Sachbearbeiter sowie aus Eigenmitteln eine weitere wissenschaftliche Kraft. Auch die BA werde wohl nicht mehr realisieren können – im Vergleich z.B. zur Kapazität für den kleinen SOEP sei dies nicht viel. Für den Aufbau des FDZ bei der BA werde voraussichtlich eine Anschubfinanzierung aus Steuermitteln für fünf Jahre zur Verfügung stehen, die aber nur einen Teil der Kosten abdecken würde. Die BA werde einen Eigenbeitrag leisten. Die Frage einer anschließenden Finanzierung auf Dauer sei demgegenüber noch völlig ungeklärt – abgesehen davon, dass Beitragsmittel aus der Arbeitslosenversicherung dafür nicht eingesetzt werden könnten. Dazu ergänzte ein Vertreter des BMA, dass nach derzeitigem Stand keine Zusatzmittel vorgesehen seien. Sollte ein entsprechender Bedarf entstehen, müsse an anderer Stelle gespart werden.

Mehrfach wurde aus dem Kreis aller Teilnehmergruppen betont, dass es bei dem FDZ darum gehe, die Möglichkeiten zu freier und unabhängiger Forschung zu verbessern. Dazu wurde von IAB-Vertretern berichtet, dass der wissenschaftliche Beirat des IAB das FDZ-Vorhaben mit Nachdruck einhellig unterstützt. Das BA-Konzept werde noch vom Rat für Sozialdaten geprüft und es sei auch eine Nutzerbefragung zu Erwartungen an das FDZ vorgesehen. Vieles werde davon abhängen, welche Nutzungsstrukturen sich entwickeln. Geplant sei, mit Hilfe noch zu berufender Beiräte, also unter Einbeziehung aller relevanten Nutzergruppen (nicht nur aus der Wirkungsforschung, sondern z.B. auch aus der Biographieforschung) den Aufbau zu begleiten. Weitere Pilotprojekte seien erwünscht, bei denen dann das IAB beratend helfen könnte.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage aufgeworfen, ob es im Interesse der Unabhängigkeit und Qualitätssicherung der FDZ nicht ratsam sei, diese nicht wie vorgesehen bei den Datenproduzenten anzusiedeln. Dazu berichtete ein Vertreter des BMA, dass die KVI dieses Problem durchaus gesehen habe, aber das geltende Recht zu beachten sei. Demzufolge müsste ein FDZ aus Datenschutzgründen

bei dem Datenproduzenten inkorporiert sein. Jedoch sei eine Ausgliederung jeweils von der BA und dem StaBu vorgesehen. Die FDZ würden kein integraler Bestandteil der Behörden. Die Frage der Unabhängigkeit stelle sich anders. Sie sei eine Frage an die wissenschaftlichen Nutzer.

Der stellvertretende Institutsdirektor ergänzte, dass neben rechtlichen Aspekten auch pragmatische Gründe für die Ansiedlung eines FDZ bei den Datenproduzenten sprechen würden. So habe der Bericht über das Projekt zur Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen gezeigt, dass die vorhandenen Daten nicht ohne Mitarbeit des IAB und der Fachleute der BA sinnvoll aufbereitet und verknüpft werden können. Und ein Vertreter der Statistik bekräftigte, dass sich das erforderliche Know-how gar nicht an anderer Stelle organisieren lasse, das jetzt verfolgte Konzept deshalb faktisch alternativlos sei. Dem wurde von den externen Wissenschaftlern weitgehend zugestimmt. Zwar sei als Fernziel einerseits wünschenswert, dass die Daten auf der Grundlage einer guten Dokumentation wie beim SOEP ohne Kontakt zu den Datenproduzenten nutzbar werden. Andererseits sei im Interesse eines früheren Datenzugangs das kooperative Beratungsmodell bei der Datenaufbereitung für wissenschaftliche Evaluationszwecke sinnvoll.

So lange das FDZ noch nicht etabliert ist, stellt sich die Frage nach aktuellen Möglichkeiten des Datenzugangs, wie sie am Vormittag an praktischen Beispielen erörtert wurde. Der Aufbau der Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei wurde noch einmal als wichtige Vorarbeit herausgestellt – zumal es eine Reihe von Evaluationsfragen gebe, die mit erst noch zu anonymisierenden Datensätzen nicht beantwortet werden könnten.

In Hinblick auf anonymisierte Daten fragte der stellvertretende Institutsdirektor die Vertreter des BMA und des Statistikbereichs der BA, wie sie auf Anforderungen an anonymisierte Datensätze reagieren wollten. Denn nun sei im neuen § 282 Abs. 7 SGB III ja ein ausdrücklicher Anspruch auf anonymisierte Datensätze festgehalten. Eine Übergangsfrist sei nicht vorgesehen und zusätzliche Kapazitäten zur Erfüllung der Anforderungen würden nicht bereit gestellt, obwohl diese sicherlich erforderlich seien.

Der Bereichsleiter Statistik bezeichnete den Gesetzgeber in Hinblick auf die Verfügbarkeit anonymisierter Datensätze als optimistisch. Faktisch könne man nur geben, was man habe. Im übrigen bestehe ja weiterhin die alternative Möglichkeit der Bereitstellung nicht-anonymisierter Daten gemäß § 75 SGB X. Es sei zweifellos ein Problem, dass einerseits nun mit § 282 Abs. 7 SGB III eine neue Aufgabe gestellt sei, andererseits aber keine Kapazität für zusätzliche Anonymisierungsarbeiten bestehe. Ein Vertreter des BMA wies darauf hin, dass es bisher keine Übermittlungsbefugnis für anonymisierte Daten gegeben habe, und dass nun entsprechende Sonderleistungen der BA durch die Nutzer auch zu vergüten seien. Im Falle von Datenanforderungen für arbeitsmarktpolitisch nützliche Evaluationsarbeiten seien davon zwar Abstriche vorstellbar. Aber in der Regel handele es sich um Auftragsforschung, könnten die Forscher also entsprechende Kosten bei ihren Auftraggebern beantragen. Dies sei nicht Sache der Beitragszahler. Generell müsse man sehen, dass in Deutschland der Datenaustausch zwischen staatlichen bzw. öffentlichen Einrichtungen mit Kostenerstattungen verbunden sei. Darauf lege auch der Bundesrechnungshof Wert.

Hinweise von Seiten des BMA und der BA zur bisherigen Praxis der Übermittlung von Daten auf der Grundlage des § 75 SGB X relativierten zumindest für diesen Bereich die Relevanz der Kostenfrage. Bisher hätten die meisten Datenanforderungen über § 75 SGB X im übrigen nichts mit der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik zu tun. Die Zahl der Anforderungen bei der BA bewege sich pro Jahr im dreistelligen Bereich. Das Interesse der Beitragszahler und der Forscher müsse bei den Kosten immer abgewogen werden. Bisher habe die BA nie kostendeckende Erstattungen verlangt, nur die zusätzliche EDV-

Arbeit berechnet. Praktisch habe es deshalb bisher keine restriktive Kostenregelung gegeben und dies werde wohl auch künftig so bleiben.

Wichtiger als die Kostenfrage sei – darin waren sich alle Diskutanten einig – die Qualität der Daten. Damit wurde die entsprechende Diskussion aus dem ersten Themenblock noch einmal aufgegriffen. Gefragt wurde, welche praktischen Schritte die BA unternähme, um bei ihren Mitarbeitern die Akzeptanz für die umfassenden Anforderungen zur Erhebung von Prozessdaten zu fördern.

Der Bereichsleiter Statistik versicherte, dass es hierzu in der BA vielfältige Aktivitäten gebe, die Ergebnisse allerdings bisher noch nicht befriedigen könnten. Man müsse sehen, dass statistische Daten nur ein Nebenprodukt bei der Aufgabenerledigung in den Ämtern seien. Wie folgendes Beispiel zeige, gebe es aufgrund zu knapper Zeit häufig einfache praktische Probleme. Bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entspricht die Höhe des Unterhaltsgeldes der Höhe des Arbeitslosengeldes. Deshalb sei es für den Vermittler nicht vordringlich wichtig, beim Eintritt in eine Maßnahme in der Datenbank sofort von Alg auf Uhg umzubuchen – zumal weitere und auch neue Aufgaben zu bewältigen seien (z.B. Vermittlungsoffensive, Profiling). Daher müsse der Mitarbeiter Prioritäten setzen und es käme u.U. zu einer verspäteten Umbuchung. Daraus habe man in der BA den Schluss gezogen, künftig die EDV-Verfahren generell so zu gestalten, dass ein optimaler Ablauf „erzwungen“ wird und die verfahrensinternen Plausibilitätskontrollen verbessert werden. Mit Weisungen allein komme man nicht weiter.

Mit Bezug auf das DWH wurde auch von Seiten des IAB und externer Wissenschaftler darauf hingewiesen, dass die Datenqualität entscheidend davon abhängt, dass auch „vor Ort“ der Nutzen gesehen wird. Der Aufbau eines DWH sei nicht ein spezieller Wunsch der Forschung, sondern es gehe um die Bereitstellung von Daten für eine kontinuierliche dezentrale Evaluation durch die Praxis. Im Rahmen des neuen Steuerungsmodells in der BA sei auch die dezentrale Ebene in neue Verantwortung gebracht. Auch die Mitarbeiter in den Ämtern müssten ihre Arbeit jetzt daran messen lassen, was mit ihr bewirkt wird. Nicht zuletzt deshalb sei es wichtig, wie bereits geplant die Einführung des DWH mit Schulungen für die Mitarbeiter zu verbinden.

Zum Abschluss hob ein Vertreter des BMA hervor, dass im Workshop wohl allen Beteiligten deutlich geworden sei, dass die BA keine Daten geheim hält. Problem sei nicht ein angeblich mangelnder Wille zur Bereitstellung der Daten, sondern die Frage nach den praktischen Möglichkeiten. Aus seiner Sicht sei es sehr wünschenswert, wenn dieses Ergebnis auch über den Teilnehmerkreis am Workshop hinaus breit bekannt gemacht würde. Der stellvertretende Institutsdirektor bekräftigte diese Einschätzung in seiner Zusammenfassung. Der Verlauf des Workshops habe eindeutig Behauptungen widerlegt, es würden Daten zurückgehalten. Dies sei in den Referaten und durch die ergänzenden Informationen eindeutig transparent geworden. Es habe eine rege Diskussion mit wenigen Kontroversen gegeben – z.B. zur Frage der Zielkomplexität der Arbeitsförderung und entsprechender Erfolgsmaßstäbe für ihre Bewertung. Insgesamt sei der Workshop gut verlaufen. Deshalb solle eine derartige Veranstaltung wiederholt werden.