

Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?

Inhaltliche und methodische Aspekte
der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung
im Rahmen des ESF-BA-Programms

Axel Deeke, Thomas Kruppe



Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 7 **Aufholprozess in Ostdeutschland kommt nur schleppend voran**
16.7.2002 Öffentliche Förderung bleibt weiterhin unverzichtbar – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Ost 2001
- Nr. 8 **Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III**
24.7.2002
- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nr. 11 **Wege aus der Arbeitsmarktkrise**
22.8.2002 Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 12 **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit**
3.9.2002 Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander
- Nr. 13 **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**
1.10.2002 Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“
- Nr. 14 **Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden**
4.10.2002 Zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell
- Nr. 15 **Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung**
21.10.2002 Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen
- Nr. 16 **Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems**
25.11.2002
- Nr. 17 **Einkommen von Männern und Frauen beim Berufseintritt**
17.12.2002 Betriebliche Ausbildung und geschlechtsspezifische berufliche Segregation in den 90er Jahren
- Nr. 18 **Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende**
18.12.2002 – Erste deskriptive Befunde –

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. 1 / 10.2.2003

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,
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
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-1688

Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?

Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse
beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Zielgruppen – Ziele und Wirkungszusammenhänge	6
2.1 „Beschäftigungsfähigkeit“ als Ziel	6
2.2 Hauptkonzepte von Beschäftigungsfähigkeit	7
2.3 Zielerreichung durch die Förderung der Teilnahme Arbeitsloser an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung?	9
3. Evaluationsprobleme bei der Förderung beruflicher Weiterbildung	11
3.1 Übergang in Beschäftigung als Erfolgsindikator und Kausalitätsprobleme	11
3.2 Wirkungsanalyse auf der Basis eines Vergleichsgruppenansatzes	13
4. Konsequenzen für die Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im ESF-BA-Programm	15
4.1 Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen im Rahmen des ESF-BA-Programms und Evaluationsauftrag	15
4.2 Inhaltliche Aspekte der Vergleichsgruppenbildung: Merkmalstrukturen	16
4.3 Inhaltliche Aspekte der Vergleichsgruppenbildung: zeitliche Strukturierung	18
4.4 Datengrundlagen: Prozessdaten und Befragungen	20
4.5 Fazit: Schritte zur Umsetzung des Untersuchungsdesigns	21
Literatur	23

1. Einleitung

Gegenstand dieses Beitrags sind inhaltliche und methodische Überlegungen zu der Frage, worin „individuelle Nettoeffekte“ der Förderung der Teilnahme arbeitsloser Zielgruppen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung liegen und wie diese ermittelt werden können. Es geht also um den individuellen Nutzen der geförderten Teilnehmer und Teilnehmerinnen in Hinblick darauf, ob und in welchem Maße die Teilnahme an den Weiterbildungsmaßnahmen zu einer Verbesserung der Erwerbschancen der Geförderten ursächlich beigetragen hat.

Eine wirkungsanalytische Untersuchung des individuellen Nutzens von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik impliziert vor allem zwei hinlänglich bekannte und diskutierte Probleme der Evaluation:

- Erstens ist zu klären, was Evaluations- bzw. Erfolgsmaßstab der Förderung ist, was also als individueller Nutzen betrachtet wird und wie dieser operationalisiert und gemessen werden soll.
- Zweitens muss die – hypothetische – Frage beantwortet werden, was aus den Geförderten ohne ihre Teilnahme geworden wäre, ob sie z.B. den angestrebten Zielstand (den Nutzen) auch ohne die Teilnahme erreicht hätten oder ob die Förderung womöglich im Vergleich zur Nichtteilnahme sogar kontraproduktive Effekte hatte (z.B. Stigmatisierung).

In der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion zu Evaluationsfragen stehen mikroökonomische Schätz- und Messprobleme im Mittelpunkt (z.B. Fitzenberger, Speckesser 2000; Hujer, Wellner 2000). In diesem Beitrag wird stattdessen vor allem auf inhaltliche Aspekte der zwei genannten Fragen eingegangen. Das hat folgende Gründe. In einer rein mikro-ökonomischen Diskussion besteht das Risiko einer thematischen Einengung mit inhaltlichem Defizit: Empirisch-analytische Fragen zum Untersuchungsgegenstand und damit verbundene theoretische Annahmen werden in einer solchen Diskussion oft zu wenig expliziert, obwohl sie am Ausgangspunkt der Klärung und Umsetzung eines wirkungsanalytischen Untersuchungsdesigns zu stehen haben.¹

Deshalb sollte nach Möglichkeit nicht abstrakt, sondern konkret am jeweiligen Anwendungsfall auch inhaltlich und nicht nur methodisch diskutiert werden. Dies erfolgt hier am Beispiel der Untersuchung der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm. Vorge stellt wird ein analytisches Konzept, mit dessen Hilfe die noch bevorstehenden Erhebungen und Analysen zu den Wirkungen der ESF-Förderung im Vergleich zur Regelförderung nach dem SGB III ohne ESF-Ergänzung durchgeführt werden sollen.²

Mit dem ESF-BA-Programm wird die aktive Arbeitsförderung des SGB III aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) ergänzt. Es handelt sich um eine kofinanzierte Förderung der individuellen Teilnahme an Maßnahmen, bei der in jedem einzelnen Fall Mittel des SGB III und des ESF zusammenkommen. Der Schwerpunkt des Programms liegt bei der Förderung beruflicher Weiterbildung. Dabei wird die Regelförderung in zweierlei Hinsicht ergänzt. Erstens werden die sogenannten „Nichtleistungsbezieher“ in Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen, also Personen, die aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten kein Unterhaltsgeld nach dem SGB III beziehen können. Für sie kann während der Teilnahme ein ESF-Unterhaltsgeld gezahlt werden. Zweitens kann aus ESF-Mitteln eine Teilnahme an zusätzlichen ESF-Modulen finanziert werden, d.h. an Maßnahmeabschnitten, die in der Regelförderung nicht möglich sind, weil sie der Vermittlung berufsbezogenen Allgemeinwissens dienen (z.B. Deutschkenntnisse, Mathematik, Fremdsprachen) oder ein Auslandspraktikum beinhalten.

¹ So kommen z.B. auch Steiner und Hagen (2002: 192) zu der Einschätzung, dass sich „...die vorliegenden Studien in der Regel auf die Messung des Erfolgs einer Maßnahme auf der Basis statistischer Modelle ohne explizite Formulierung ökonomischer Verhaltenshypothesen (beschränken).“

² Zum Konzept der Begleitforschung, die auch die ESF-BA-Förderung der Teilnahme an Trainingsmaßnahmen, an Existenzgründungsseminaren und Coaching sowie an Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit analysiert, vgl. Deeke / Kruppe (2002). Zum Programm selber vgl. Deeke / Kruppe / Müller / Schuler (2002).

2. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Zielgruppen – Ziele und Wirkungszusammenhänge

2.1 „Beschäftigungsfähigkeit“ als Ziel

Um den Erfolg einer Maßnahmeteilnahme evaluieren zu können, muss die Frage nach dem angestrebten Ziel, dessen Erreichung als Erfolg und dessen Nichterreichung als Misserfolg gewertet werden soll, beantwortet werden. Was also ist das Ziel einer Förderung der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung (FbW)? Als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik entsprechen die angestrebten Ziele von FbW den generellen Zielen der Arbeitsförderung. Diese sind im Sozialgesetzbuch III festgeschrieben (vgl. **Kasten 1**).

Kasten 1

SGB III, §1 Satz 2:

Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.

Als explizites Ziel der Förderung beruflicher Weiterbildung ist der „Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten“ als Bedingung der „individuellen Beschäftigungsfähigkeit“ im Gesetz vorgegeben. Damit steht das SGB III im Einklang mit den Zielen der Europäischen Kommission, die vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 erstmals ihre beschäftigungspolitischen Leitlinien als Zielvorgabe für die nationale Politik der Mitgliedstaaten formulierte. Diese Leitlinien sind bis heute untergliedert in vier Aktionsschwerpunkte, die so genannten „Pfeiler“ oder „Säulen“. Einer dieser Aktionsschwerpunkte ist die „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“, die ihrerseits wiederum in ein breites Spektrum von Teilzielen ausdifferenziert ist (vgl. **Kasten 2**).

Kasten 2

A. Aktionsschwerpunkte der Beschäftigungspolitischen Leitlinien:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit,
- Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung von Arbeitsplätzen,
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten
- Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer.

B. Teilziele im Rahmen der „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“:

- Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit
- Beschäftigungsfreundlicherer Ansatz: Sozialleistungen, Steuern und Ausbildungssysteme
- Entwicklung einer Politik zur Förderung des aktiven Alterns
- Qualifizierung für den neuen Arbeitsmarkt im Kontext des lebensbegleitenden Lernens
- Aktive Politiken zur besseren Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage und zur frühzeitigen Behebung von Engpässen auf den neuen europäischen Arbeitsmärkten
- Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der sozialen Integration durch Zugang zur Beschäftigung.

Schon aus diesem Zielspektrum ist erkennbar, dass der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit äußerst vieldeutig ist und deshalb unterschiedlich interpretiert werden kann.

In einer Schlichtvariante könnte „Beschäftigungsfähigkeit“ individualistisch interpretiert werden als eine Eigenschaft von Personen – etwa in Hinblick auf die Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit ihrer Arbeitskraft sowie ggf. ergänzt um Motivations- und Verhaltensaspekte (z.B. Bereitschaft zur und Intensität von Arbeitssuche). Eine Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ könnte dann z.B. in Hinblick auf die Verbesserung der Nutzbarkeit von Arbeitskraft in Form von Qualifizierung erfolgen, oder die Verfügbarkeit von Arbeitskraft könnte durch „Motivierung“ (z.B. Sperrzeit) und Training (z.B. Bewerbungstraining) gesteigert werden.

Selbst dieses Beispiel einer nur personenbezogenen Betrachtung von Beschäftigungsfähigkeit zeigt bereits, dass „Beschäftigungsfähigkeit“ viele Facetten beinhaltet. Erschwerend kommt aber hinzu, dass der Maßstab für mehr oder weniger „Beschäftigungsfähigkeit“ auch abhängig vom Markt ist und ihre Herstellung/Beförderung ein vielfältiges Spektrum von Aktivitäten umfassen kann. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Personen, die „beschäftigungsfähig“ sind, nicht unbedingt auch tatsächlich beschäftigt sind.

Diese Vielfalt berührt unmittelbar die Frage, wie die Erreichung des Ziels „Beschäftigungsfähigkeit“ zu messen ist, solange dieses Ziel inhaltlich nicht genauer gefasst ist. Deshalb haben sich Ende der neunziger Jahre Gazier u.a. (1999) im Auftrag der Europäischen Kommission mit der Geschichte und Interpretation von „Beschäftigungsfähigkeit“ umfangreich auseinandergesetzt. Die Ergebnisse dieser Studie werden im folgenden Abschnitt zusammengefasst.

2.2 Hauptkonzepte von Beschäftigungsfähigkeit³

Die Entwicklung und Erörterung des Begriffs von Beschäftigungsfähigkeit vollzog sich in drei Etappen, wobei insgesamt zwischen sieben unterschiedlichen Definitionen unterschieden werden kann, die von unterschiedlichsten Akteuren – Statistikern, Ärzten, politischen Entscheidungsträgern, Personalchefs usw. – ausgearbeitet wurden. Heute sind es zwar ein paar Definitionen mehr, aber auch diese lassen sich grob diesen sieben Richtungen zuordnen (vgl. **Kasten 3**).

Kasten 3

Beschäftigungsfähigkeit (Employability): Sieben Hauptkonzepte

- Dichotome Beschäftigungsfähigkeit (E1)
- Sozialmedizinische Beschäftigungsfähigkeit (E2)
- Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte (E3)
- Übergangs-Beschäftigungsfähigkeit (E4)
- Beschäftigungsfähigkeit als Arbeitsmarktleistung (E5)
- Initiativbezogene Beschäftigungsfähigkeit (E6)
- Interaktive Beschäftigungsfähigkeit (E7)

Quelle: Gazier (1999), S. 68 f.

Das erste Konzept von Beschäftigungsfähigkeit, die „dichotomische Beschäftigungsfähigkeit“ (E1), geht auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück und behielt seine Bedeutung über 30 Jahre. Bei diesem Konzept wurden alle relevanten Personen – ob Erwerbstätige oder Leistungsempfänger – nach Alter, Fertigkeiten und Familienverpflichtungen in die beiden Kategorien „beschäftigungsfähig“ oder „beschäftigungsunfähig“ eingeordnet. Genutzt wurde diese Unterscheidung für diverse Betreuungsan-

³ Eine ausführliche Zusammenfassung der Studie von Gazier (1999) findet sich unter: http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi67_d/00140002.asp

sätze für von Armut und Arbeitslosigkeit Betroffene. Das Konzept war in dieser einfachen Form aber eigentlich noch kein arbeitsmarktpolitisches Instrument, sondern nur ein Notbehelf.

In den sechziger Jahren wurden drei sehr unterschiedliche Arten von Beschäftigungsfähigkeit definiert: „sozialmedizinische Beschäftigungsfähigkeit“ (E2), „Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte“ (E3) und „Übergangs-Beschäftigungsfähigkeit“ (E4). Im Unterschied zur einfachen dichotomen Zuordnung in E1 wurde nun eine quantitative Rangordnung von Beschäftigungsfähigkeit eingeführt, bei der Individuen als mehr oder weniger beschäftigungsfähig eingeschätzt werden konnten. Diese Einordnung diente wie E1 als Grundlage für die Entscheidung über die Zuweisung zu einer bestimmten Maßnahme. Die ersten beiden Formen der Beschäftigungsfähigkeit, E2 und E3, waren sehr ähnlich, da die Distanz zwischen den Merkmalen einer Person und den Anforderungen der Produktion bzw. des Arbeitsmarktes als Rangordnung ausgedrückt wurde. Der Unterschied zwischen beiden Konzepten bestand in der Zielgruppe, auf die das Konzept Anwendung fand: zum einen behinderte Personen (E2), zum anderen alle potenziellen Arbeitnehmer.

Weitgehend unabhängig davon wurde das Konzept der „Übergangs-Beschäftigungsfähigkeit“ (E4) entwickelt, welches als neue Dimension die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts insgesamt, d.h. die Aufnahmekapazität der Wirtschaft berücksichtigte.

Beginnend in den achtziger Jahren entwickelten sich bis in die neunziger Jahre hinein wiederum drei verschiedenen Ansätzen von Beschäftigungsfähigkeit. Neben einer mehr oder weniger neutralen statistischen Definition von Beschäftigungsfähigkeit als „erwarteter Arbeitsmarktleistung“ (E5), die Leistung als die voraussichtlich geleisteten Arbeitsstunden innerhalb eines bestimmten Zeitraums multipliziert mit dem voraussichtlichen Stundenverdienst definiert und strikt mathematisch berechnet, kamen nun dynamische und anpassungsfähige Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit in den Blick. So betont „initiativbezogene Beschäftigungsfähigkeit“ (E6) zusätzlich die individuelle Verantwortung und Kreativität in sozialen Netzwerken, während „interaktive Beschäftigungsfähigkeit“ (E7) neben dem Aspekt individueller Anpassung zusätzlich einen kollektiven/interaktiven Schwerpunkt berücksichtigt.

Gazier selbst kommt dabei zu dem Ergebnis, dass ein Verständnis von „Beschäftigungsfähigkeit“ als „interaktive“, nicht individualistisch reduzierbare, zugleich „kollektive und ausgehandelte Beschäftigungsfähigkeit“ (E7) in zweifacher Hinsicht am fruchtbarsten ist:

- **Als analytischer Begriff** verbindet „Beschäftigungsfähigkeit“ somit die individuelle Ebene personeller Eigenschaften (einschließlich Orientierungen und Verhalten) mit der kollektiv regulierten und in Verhandlungen zwischen Angebot und Nachfrage ausgetragenen Ebene des Marktprozesses. Interaktive Beschäftigungsfähigkeit meint nach Gazier ein Konstrukt, welches sich bezieht auf die „relative Fähigkeit einer Person, vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Beschäftigung zu finden“ (Gazier 1999, S. 50).⁴
- **Als politisches Konzept** zielt demnach „Beschäftigungsfähigkeit“ bzw. ihre Förderung im Sinne einer angebotsorientierten Politik auf die Anpassung an die nachfrageseitigen Anforderungen als Bedingung von Strukturwandel mit positivem Beschäftigungseffekt. Statt der „Sicherung von Beschäftigung“, ist die „Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit“ als Voraussetzung und Ergebnis wirtschaftlichen und sozialen Wandels das Ziel. Ungewiss bleibt die Einlösung der „Fähigkeit“ in tatsächliche, möglichst ungeforderte Beschäftigung. Dabei geht es aber nicht um eine Beschäftigung „um jeden Preis“, sondern um qualitativ nachhaltige, der geförderten Qualifikation entsprechende Beschäftigung.⁵

⁴ Hierin schließt sich Gazier der Definition des Canadian Labour Force Development Board an: “Employability is the relative capacity of an individual to achieve meaningful employment given the interaction between personal characteristics and the labour market.” (Canadian Labour Force Development Board 1994, p. viii)

⁵ Dies entspricht durchaus dem weit über die Förderung „individueller Beschäftigungsfähigkeit“ hinausgehenden Zielkatalog des SGB III – vgl. **Kasten 1**.

2.3 Zielerreichung durch die Förderung der Teilnahme Arbeitsloser an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung?

Für eine Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes bietet sich der Begriff der „interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“ insbesondere bei einer angebotsseitigen Förderung an und wird deshalb im Folgenden als analytischer Bezugspunkt gewählt. Nicht zuletzt kann die Förderung beruflicher Weiterbildung als wichtiger Ansatz der Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ angesehen werden. Ziel wäre die Behebung oder Minderung eines spezifischen Mangels oder die Erhaltung eines bestehenden Levels an Beschäftigungsfähigkeit bezogen auf den volkswirtschaftlichen Bedarf und dessen Deckung durch die Erwerbspersonen insgesamt, also die Verhinderung oder Bekämpfung von Mismatch und die Beförderung von Strukturwandel durch Qualifizierung. Wenn Arbeitslose oder Arbeitssuchende teilnehmen, dann kann – muss aber nicht – als eine Wirkungshypothese unterstellt werden, dass ihre Förderung zur Erreichung des strukturpolitischen Makroziels beiträgt. Möglich ist auch das enger gefasste Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsloser relativ zu anderen Anbietern zu stärken, also im Sinne selektiver Arbeitsförderung (z.B. orientiert auf Zielgruppen) ihre individuellen Chancen gegenüber anderen Wettbewerbern auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Abstrakt gesehen, entspräche die Förderung beruflicher Weiterbildung Arbeitsloser im Sinne einer „interaktiven Anpassung“ an sachlich und zeitlich konkrete nachfrageseitige Bedarfe dann einem quasi-idealen Modell, wenn im positiven Sinne eines „Creaming-Effekts“ aus dem Kreis der insgesamt für eine Förderung in Betracht kommenden Personen entsprechend ausgewählt würde. Erfolgversprechende Zielgruppe wären diejenigen Arbeitslosen, die hinsichtlich erwerbsbiographischer bzw. qualifikatorischer Voraussetzungen und Motivation am geeignetsten erscheinen. Zudem müsste diese Auswahl in Hinblick auf die Effizienz von Lernprozessen unter Berücksichtigung inhaltlich und organisatorisch geeigneter Maßnahmen erfolgen.

Eine solche Zugangsselektion in die Förderung würde die Relevanz der Frage, was ohne die Förderung gewesen wäre, deutlich relativieren bzw. vereinfachen, weil in Hinblick auf den angezielten Nettoertrag bereits vorab effizient ausgewählt worden wäre. Vor allem aber wäre eine Zielverfehlung – zugespitzt formuliert – primär ein „Implementationsproblem“, wenn man (unrealistisch) unterstellt, die Ungewissheit von Marktprozessen einerseits und von Lernerfolgen sowie zukünftigen Orientierungen der Geförderten andererseits ließe sich durch rationale Planung vorab hinreichend kalkulieren.

Im Prinzip sind die Regeln zur Planung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Teilnehmerauswahl bisher tatsächlich so auch gesetzlich und in den entsprechenden Durchführungsanweisungen vorgegeben (SGB III §§ 5, 7, 77 ff.).⁶ Allerdings gibt es bereits im Gesetz auch konkurrierende Ziele wie z.B. den Vorrang der Vermittlung (ohne „Berufsschutz“) oder die Vermeidung von Kosten für die Arbeitslosenunterstützung (SGB III §§ 4 u. 5). In der Praxis wird man dieses „Idealmodell“ kaum vorfinden, allein deshalb schon, weil eine sachlich und zeitlich konkrete Bedarfsfeststellung deutliche Grenzen hat. Vor allem können aber besagte konkurrierende Ziele eine idealtypische Umsetzung nicht nur verhindern, sondern auch negieren.

Ein prominent diskutiertes Beispiel hierfür ist die frühzeitige präventive Förderung beruflicher Weiterbildung von Personen mit hohem Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit aufgrund spezifischer qualifikatorischer und/oder sonstiger personeller Merkmale („Vermittlungshemmnisse“). Der Einsatz von Beitragsmitteln für aktive Arbeitsförderung muss sich auch makropolitisch rechnen: Sowohl eine Entlastung des

⁶ Dies dürfte sich mit der Einführung des Bildungsgutscheins ab 2003 grundsätzlich ändern.

Arbeitsmarktes als auch des Etats ist dabei ein implizit angestrebtes Ziel und kann – etwa mittels individuellem Profiling – begründen, dass überwiegend (oder nur) diejenigen gefördert werden, denen Langzeitarbeitslosigkeit droht. Vermutlich Kurzzeitarbeitslose würden dann nicht gefördert, und zwar auch dann nicht, wenn sie in Hinblick auf Weiterbildungsbedarfe idealerweise als förderungsbedürftigste und geeignetste Personen identifiziert würden. Hier entsteht ein potentieller Zielkonflikt. Potentiell deshalb, weil zum einen auch die spezifische Selektion der Zielgruppe konform mit dem beschriebenen „Creaming-Effekt“ sein kann, zum anderen auch bei einer solchen Eingrenzung der Zielpersonen die darunter Geeignetsten gefördert werden können. Lediglich der durchschnittliche Nutzen würde dann unter dem Niveau liegen, welches bei der Auswahl potentiell geeigneter Personen auch außerhalb der definierten Zielgruppe erreicht werden könnte.

Praktisch beinhaltet das „Idealmodell“ von vorne herein einen technokratischen „bias“ und dürfte kaum umgesetzt werden (können): Die Bedarfe, auf die hin qualifiziert werden soll, sind in zeitlicher und sachlicher Hinsicht nicht eindeutig und die Chancen zur Einlösung der angestrebten Beschäftigungsfähigkeit sind – in Abhängigkeit von der Entwicklung der betrieblichen Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Arbeitskräften – ungewiss.

Hinzukommt der „Eigensinn“ der zur Förderung ausgewählten und dann auch teilnehmenden Personen. Ihre Fähigkeit und Bereitschaft zur Qualifizierung kann zwar als Bedingung der Förderung vorab an Hand von Indikatoren analysiert werden. Diese Einschätzungen können aber täuschen und Orientierungen können sich während der Teilnahme ändern (mit Konsequenzen bis hin zum Abbruch).

Bei der Auswahl der zu fördernden Personen durch Arbeitsamt und Träger muss zudem die Situation nach erfolgreichem Abschluss der Qualifizierung bedacht werden. Wenn sich Beschäftigungsfähigkeit erst in der Realisierung durch Beschäftigung erweist, so sind z.B. Aspekte betrieblicher Personalauswahl zu beachten. Dies betrifft insbesondere die in der betrieblichen Einstellungspraxis übliche, ohne Berücksichtigung der Individualität der einzelnen Bewerber/innen erfolgende sogenannte „statistische Diskriminierung“ mit Hilfe von spezifischen personellen und erwerbsbiographischen Merkmalen (z.B. Alter, Geschlecht und Dauer der Arbeitslosigkeit), die das Risiko von Fehlentscheidungen in Hinblick auf die zukünftige Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der Arbeitskraft mindern soll. Entsprechende Prognosen bei der Teilnehmerauswahl für Weiterbildungsmaßnahmen müssen nicht der jeweils konkreten einzelbetrieblichen Nachfrage entsprechen, können also fehlgehen. Entsprechendes gilt bei der Teilnehmerauswahl für die erfolgsbezogen relevante Antizipation der Bereitschaft und Fähigkeit der Teilnehmer, nach Maßnahmeende aktiv nach qualifikationsadäquater Beschäftigung zu suchen.

Ob also mit Hilfe der Förderung beruflicher Weiterbildung Beschäftigungsfähigkeit erreicht, verbessert oder erhalten werden kann, ist eine Frage, deren Beantwortung von vielen Einflussfaktoren abhängt. Die Frage nach der Zielerreichung beinhaltet selbst dann eine komplexe analytische Problemstellung, wenn keine Implementationsprobleme bestehen, denn die nicht plan- und kontrollierbare interaktive Dynamik von Beschäftigungsfähigkeit in Abhängigkeit von den geförderten Personen und der ungewissen Marktentwicklung müssen in den Blick genommen werden.

3. Evaluationsprobleme bei der Förderung beruflicher Weiterbildung

3.1 Übergang in Beschäftigung als Erfolgsindikator und Kausalitätsprobleme

Wenn der Begriff interaktiver Beschäftigungsfähigkeit als analytischer Bezugspunkt für die Wirkungsanalyse verwendbar sein soll, muss er erst noch operationalisiert werden. Hierzu kann zwischen „hypothetischer Beschäftigungsfähigkeit“ und „realisierter Beschäftigungsfähigkeit“ unterschieden werden. Hypothetische Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet dabei das unmittelbare Ziel der Weiterbildung. Ob sich diese hypothetische Beschäftigungsfähigkeit dann auch realisieren lässt, kann sich erst im Anschluss an die Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt erweisen. Übergang und Verbleib in adäquate Beschäftigung wäre dann die Einlösung des erhofften Nutzens der Weiterbildung, d.h. die realisierte Beschäftigungsfähigkeit, nicht zuletzt auch abhängig von der betrieblichen Nachfrageseite.

Für die Definition eines Erfolgsmaßstabs als Indikator von Beschäftigungsfähigkeit scheint berufliche Weiterbildung auf den ersten Blick keine Probleme aufzuwerfen, wenn man sich auf Beschäftigungsfähigkeit nur als individuelles Potential bzw. hypothetische Beschäftigungsfähigkeit bezieht. Sofern die Weiterbildung für eine spezifische berufliche Tätigkeit qualifizieren soll, könnte ein erfolgreicher Abschluss als Indikator für die angestrebte Beschäftigungsfähigkeit angesehen werden. Denn im Unterschied zu anderen Fördermaßnahmen (z.B. ABM) ist der erfolgreiche Abschluss der beruflichen Weiterbildung vor Eintritt der Teilnehmenden als notwendig „diagnostiziert“ worden (vgl. SGB III § 77).⁷

Zwar ist die Integration in ein adäquates Beschäftigungsverhältnis das übergeordnete Förderziel, aber dieses Ziel liegt außerhalb des unmittelbaren Einwirkungsbereiches der Weiterbildungsmaßnahme. Eine Einmündung in Beschäftigung kann zwar z.B. aufgrund zusätzlicher Vermittlungsarbeit des Trägers erfolgt sein, sie kann aber nicht der Weiterbildung direkt zugerechnet werden. Genau dies ist aber ein zentrales analytisches Problem von Beschäftigungsfähigkeit – über sie wird letztlich erst bei der Realisierung in Beschäftigung entschieden. Die endgültige Bewertung von Fähigkeiten oder Chancen ist erst durch ihre Umsetzung bzw. Einlösung möglich, ansonsten bleibt sie eher hypothetisch. Hinzu kommt, dass eine Bewertung von Beschäftigungsfähigkeit immer als Ergebnis der Einschätzung auch der Nachfrageseite anzusehen ist, sowohl bei der Einstellungsentscheidung, als auch in Abhängigkeit von den betrieblichen Nutzungsinteressen nach längerer oder kürzerer Beschäftigungsdauer.

Deshalb sollte der erfolgreiche Abschluss einer Weiterbildungsmaßnahme nicht als alleiniger Erfolgsmaßstab herangezogen werden, sondern weitergehend auch die Einmündung in Beschäftigung. So betrachtet liegt das Zielkriterium beruflicher Weiterbildung im „gestuften Erfolg“ von erstens erfolgreicher Qualifizierung und zweitens deren Einlösung in Beschäftigung.⁸ Es geht also nicht um irgendeine Beschäftigung, sondern um eine Tätigkeit, die den inhaltlichen Zielen bzw. der in der Maßnahme erworbenen Qualifikation zumindest nahe kommt. Schwierig ist dabei zudem die „richtige“ Berücksichtigung

⁷ Dies trifft zumindest auf den größten Teil der Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung zu. Eine Ausnahme bilden sogenannte integrative Bildungsmaßnahmen, bei denen ein Übergang in Beschäftigung möglichst vor Maßnahmenteilnahme erwünscht ist. Zur Analyse erwünschter vorzeitiger Austritte vgl. Zängle (2002).

⁸ So gesehen ist z.B. die „Erfolgsmeldung“ zu FbW in der Eingliederungsbilanz des SGB III problematisch, weil sie nicht unterscheidet zwischen einem erfolgreichen Abschluss der Maßnahme (Erreichen des Qualifizierungsziels) und einer Beendigung durch Abbruch. Demgegenüber sieht das Monitoringsystem des ESF diese Unterscheidung im Blick auf die Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit ausdrücklich vor.

des zeitlichen Horizontes, vor dem Erfolg oder Misserfolg betrachtet werden. Als mögliche Maßstäbe bieten sich hier z.B. an eine sofortige Einmündung in Beschäftigung nach Maßnahmeabschluss, die durchschnittliche Suchzeit im entsprechenden beruflichen Arbeitsmarktsegment oder eine Zeitspanne, in der die Kosten der individuellen Arbeitslosigkeit unter den Kosten liegen, die ohne die Teilnahme an der Qualifizierung angefallen wären.

Wenn also eine erfolgreiche Teilnahme und der anschließende Erwerbsstatus unter Berücksichtigung der Qualität einer evtl. Beschäftigung die Erfolgsmaßstäbe sind, so stellt sich zum letzteren vor dem Hintergrund der zuvor angesprochenen Fragen zur Zielerreichung das Problem der „Zurechenbarkeit“ dieses Erfolgs zur Maßnahmeteilnahme, also der Förderung. Weil die Wirkungskette den eigentlichen Einwirkungsbereich der Förderung überschreitet – angefangen von der Teilnahmeselektion und -entscheidung vor Beginn bis hin zur Stellensuche und -findung nach Beendigung – kann die Frage nach der Zurechenbarkeit des (Miss-)Erfolgs empirisch z.B. nicht auf eine isolierte Analyse der Frage eingegrenzt werden, ob es im Vergleich von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Teilnahme und positiver Ausprägung des Erfolgsmaßstabes gibt. So lange nicht die Komplexität und Dynamik der im Begriff der Beschäftigungsfähigkeit angezeigten Einflussfaktoren empirisch-analytisch hinreichend berücksichtigt wird, können reale kausale Zusammenhänge (im Unterschied zur statistischen Kausalität) zwischen der Förderung bzw. Teilnahme und dem (Miss-)Erfolg nur vermutet, aber nicht verifiziert werden. Beantwortet werden kann lediglich die Frage, ob für Teilnehmende eine höhere, gleiche oder niedrigere Wahrscheinlichkeit für den Übergang in Beschäftigung besteht. Der Nachweis empirischer Kausalität aber wäre aus evaluatorischer Sicht eine Voraussetzung dafür, Fragen zur effizienten Gestaltung von Weiterbildung oder auch zu deren Grenzen beantworten zu können (wenn es nicht nur um die grundsätzliche Frage geht, ob überhaupt Weiterbildung gefördert oder darauf zugunsten alternativer Mittelverwendung verzichtet werden sollte).⁹

Damit stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines empirischen Untersuchungsdesigns, mit dem der Kausalität von Zielerreichung oder -verfehlung durch die Teilnahme an Weiterbildung nachgegangen werden kann, und zwar im hypothetischen Vergleich mit einer Nichtteilnahme. Nichtteilnahme sollte dabei ihrerseits nicht nur als Negation, sondern im Spektrum alternativer Wege aus Arbeitslosigkeit oder Ursachen bzw. Gründe des Verbleibs betrachtet werden. In radikaler Zuspitzung der damit verbundenen empirisch-analytischen Probleme könnte man ein Design wählen, welches dem interaktiven Prozess von potentiellen und tatsächlichen Teilnehmenden, Arbeitsamt und Trägern sowie potentiell und tatsächlich an den vermittelten Qualifikationen interessierten Betrieben empirisch nachgeht und dies mit einem entsprechenden Prozess ohne Weiterbildung vergleicht. Das wäre allenfalls als aufwendige qualitative Studie mit mehr oder weniger „symptomatischer Repräsentativität“ vorstellbar. Dies wiederum spricht für einen Ansatz, in dem bei der Erhebung und Analyse von Daten als Indikatoren für die interessierenden Wirkungszusammenhänge mit „großen Fallzahlen“ gearbeitet wird, damit zugleich die Vielfalt von Möglichkeiten (Ausprägungen) theoriegeleitet einzufangen versucht und auf repräsentative, dabei in ihrer Genese reproduzierbare Ergebnisse gezielt wird.¹⁰

⁹ Auch in diesem Punkt kann der Einschätzung von Steiner und Hagen (2002: 203) zugestimmt werden, dass „...vielen Studien eine verhaltenstheoretische Fundierung fehlt. Dies gilt grundsätzlich für die Evaluationsstudien in Deutschland, aber auch für viele die anderen Länder betreffenden Studien. Ökonomische Hypothesen über das Verhalten von Maßnahmeteilnehmern, Unternehmen, der Arbeitsverwaltung und anderen Akteuren, die den Maßnahmeerfolg beeinflussen, können daher im Rahmen der für Deutschland vorliegenden Evaluationsstudien nicht abgeleitet werden.“

¹⁰ In einem weiteren Teilprojekt der Begleitforschung werden Implementationsaspekte zum Programm insgesamt sowie zu seinen Einzelinstrumenten untersucht.

3.2 Wirkungsanalyse auf der Basis eines Vergleichsgruppenansatzes

Im Zentrum insbesondere der mikro-ökonomischen Diskussion über die Evaluation aktiver Arbeitsförderung steht die Frage nach dem sogenannten Nettoeffekt. Diese Frage ist zentral, jedoch nicht allein relevant. Denn weitere Fragen stehen im Raum, beispielsweise:

- Was wäre gewesen, wenn die Maßnahme bzw. Förderung anders, möglicherweise besser durchgeführt worden wäre?
- Ist der nachfrageseitige Bedarf an den in der Maßnahme vermittelten Qualifikationen vielleicht unerwartet z.B. durch konjunkturelle Probleme oder einzelbetriebliche Strukturprobleme entfallen?

Was aber sind Nettoeffekte im Unterschied zu Bruttoeffekten? Bruttoergebnisse bezogen auf den Verbleib nach Maßnahme-Teilnahme sind wichtige Informationen, um schon während der Laufzeit eines Programms möglichst frühzeitig erste Indizien für den Verbleib der Teilnehmer/innen (arbeitslos, beschäftigt, selbständig, nicht mehr im Arbeitsmarkt) zu erhalten. Sie sagen aber nichts darüber aus, was gewesen wäre, wenn die Person nicht an dieser Maßnahme teilgenommen hätte. Dies, also den kausalen Maßnahmeeffekt, sollen die Nettoergebnisse zeigen. Üblicherweise wird versucht, mit Hilfe multivariater Verfahren zu schätzen, wie hoch der tatsächliche Anteil der Maßnahme am späteren Verbleib der Teilnehmenden ist. Dieser Nettoeffekt wird berechnet, indem vom Brutto-Effekt (also z.B. der Anzahl der nach der Maßnahme Beschäftigten) ein geschätzter Anteil abgezogen wird (also diejenigen, die auch ohne Teilnahme an der Maßnahme den gleichen Verbleib hätten). Das Hauptproblem liegt dabei in der Kontra-Faktizität¹¹. Dies bedeutet, dass eben genau das zuvor genannte niemals in der Realität beobachtbar ist, also die Schätzungen nie wirklich auf ihren tatsächlichen Wahrheitsgehalt überprüft werden können. Denn nimmt jemand an einer Maßnahme teil, dann hat er eben teilgenommen, und ein „was wäre, wenn nicht“ ist einfach nicht mehr beobachtbar.

Daher liegt es nahe, der Fragestellung in Form eines experimentellen Erhebungsdesigns, also mit Kontrollgruppen nachzugehen. Dabei handelt es sich um eine auf die teilnehmenden Personen zentrierte analytische Perspektive, deren praktische Umsetzung in arbeitsmarktpolitischen Modellversuchen auch in Deutschland mittlerweile angewandt wird, die aber – neben ethischen und rechtlichen Gründen – vor allem aus methodischen Gesichtspunkten kaum machbar erscheint: Experimente im strengen Sinne setzen z.B. konstante Rahmenbedingungen voraus, die eine Reproduzierbarkeit des Experiments garantieren. Denn das Experiment soll ja genau Auskunft darüber geben, welcher Effekt durch eine ganz spezifische Hilfe zustande kommt, im Vergleich zu denjenigen Personen, bei denen alle anderen Eigenschaften und Einflüsse genau gleich sind, die also einzig und allein dieser Hilfe entbehren. Kann man aber z.B. kontrollieren, ob Nicht-Teilnehmer/innen mehr Angebote vom Arbeitsberater bekommen, da ja die Teilnehmer/innen eigentlich dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen? Eine Zufallsauswahl der teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Personen wäre also nur eine Bedingung „sine qua non“, alleine macht sie aber noch lange kein echtes Experiment aus.¹²

¹¹ Vgl. dazu z.B. Fitzenberger / Speckesser (2000). Zur kritischen Hinterfragung dieser (quasi-)experimentellen Analyse „potentieller Ergebnisse“ von teilnehmenden Personen unter der hypothetischen Annahme, dass sie nicht teilgenommen haben vgl. aber Blaschke, D. / Plath, H.E. (2002)

¹² Dies ist nicht zuletzt eine Folge davon, dass (unterstützende, zumal gesetzlich vorgegebene) Aktivitäten Dritter bei der Arbeitsuche und Stellenfindung nicht „kontrollierbar“ sind. Deshalb sind soziale Feldexperimente anders als z.B. Feldexperimente in der Umfrageforschung (z.B. Fragebogentests, vgl. Petersen 2002) faktisch nur unter der Bedingung unrealistischer Annahmen über intervenierende Einflüsse vorstellbar.

In der aktuellen Evaluationsforschung werden deshalb oftmals „Kontrollgruppen“ von Nichtteilnehmern mit möglichst gleichen personellen und erwerbsbiographischen Merkmalen herangezogen (z.B. durch Matching-Verfahren). Weil die Auswahl der Teilnehmer in der Förderpraxis in Hinblick auf den angestrebten Fördererfolg bzw. Zielgruppen erfolgt, wird die Bildung einer Kontrollgruppe mit vergleichbaren Eigenschaften bzw. Merkmalen dann unmöglich, wenn sie per reiner Zufallsauswahl vorgenommen wird. Aus der Sicht eines experimentellen Erhebungsdesigns „stören“ die in der Teilnehmersauswahl erfolgten Selektionsprozesse, kommt es dabei also zu einer Selektionsverzerrung in Hinblick auf beobachtete und unbeobachtete Merkmale der Teilnehmenden. Dies muss in der Analyse beachtet werden, um den Fördererfolg nicht zu überschätzen.¹³

Aus diesen inhaltlichen und methodischen Gründen akzentuieren wir begrifflich und in der empirischen Begründung anders, indem wir uns von der Vorstellung eines experimentellen Untersuchungsdesigns lösen, ohne allerdings die experimentelle Logik der Frage, was ohne die Förderung gewesen wäre, aufzugeben. Da sich der Begriff der Kontrollgruppe aus einem experimentellen Design herleitet und schon insofern den inhaltlichen Aspekten eines quasi-experimentellen Ansatzes nicht genügend Rechnung trägt, wird hier statt dessen der Begriff der Vergleichsgruppe verwendet. Zwar ist beispielsweise die Entwicklung statistischer Korrekturen für Selektionsverzerrungen mittlerweile weit fortgeschritten, eine inhaltliche (nicht nur modelltheoretische, sondern empirisch-analytische) Bestimmung von unbeobachtbarer Heterogenität im Vergleich der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden im Sinne möglicherweise relevanter Erfolgsfaktoren ist jedoch so nicht möglich.

In einer mit Kontroll- oder Vergleichsgruppen, also personenzentriert arbeitenden Konzeption der Analyse von Beschäftigungsfähigkeit bleiben die Fragen unbeantwortet, die auf nicht-individuelle Einflussfaktoren (einschließlich der individuellen Reaktion der Teilnehmenden und Vergleichsgruppe darauf) im Prozess der Herstellung und Einlösung von Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung von Weiterbildung zielen bzw. in der Frage nach alternativen Chancen bei Nichtteilnahme aufgeworfen sind. Deshalb – und nicht nur zur statistischen Kontrolle etwa der Heterogenität von Weiterbildungsmaßnahmen oder regionalen Arbeitsmarktkonstellationen – bietet es sich ggf. an, Vergleichsgruppen nicht allein in Hinblick auf personelle Heterogenität zu bilden. Daneben sollte empirische Varianz auch in Hinblick auf unterschiedliche Maßnahmearten (Frage nach relativen Erfolg und Förderalternativen) und regionalen Arbeitsmärkten (Frage nach dem jeweiligen Nutzen der Förderung von Weiterbildung bei unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen) systematisch vorgesehen werden, also die personenbezogene Frage nach dem Nutzen der Teilnahme ergänzt werden um den Aspekt alternativer Möglichkeiten der Förderung bei strukturell unterschiedlichen Arbeitsmärkten. Auch wenn die personenbezogene Wirkungsfrage im Mittelpunkt stehen soll, bleibt es angesichts der empirischen Vielfalt von Bedingungen und Varianten der Weiterbildungsförderung unvermeidlich, eben diese Heterogenität in der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen. Ansonsten bliebe auch die Maßnahme-Heterogenität (obwohl in Grenzen beobachtbar) unbeobachtet. Der kausale Stellenwert unterschiedlich möglicher und unterschiedlich realisierter Weiterbildung im Prozess der Herstellung und Einlösung von Beschäftigungsfähigkeit könnte also nicht berücksichtigt und ermittelt werden.

¹³ Hier setzen die wichtigen Diskussionen und methodischen Ansätze zur Korrektur der Selektionsverzerrung mit Hilfe von ökonomischen Verfahren ein – vgl. dazu vor allem Heckman / LaLonde / Smith (1999).

4. Konsequenzen für die Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im ESF-BA-Programm

4.1 Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen im Rahmen des ESF-BA-Programms und Evaluationsauftrag

Wie eingangs bereits festgehalten, ergänzt das ESF-BA-Programm die Regelförderung einer Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Erstens kann mit Hilfe eines ESF-Unterhaltsgeldes auch den Arbeitslosen eine Teilnahme ermöglicht werden, die wegen fehlender gesetzlicher Anspruchsvoraussetzungen keine Leistung zum Lebensunterhalt beziehen können und deshalb vermutlich nicht teilnehmen könnten oder würden. Für diesen Personenkreis der „Nichtleistungsbezieher/innen“ gewährt das SGB III lediglich die Weiterbildungskosten (§ 80 SGB III). Zweitens kann für alle Teilnehmer/innen an SGB III-Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (unabhängig vom leistungsrechtlichen Status hinsichtlich eines Unterhaltsgeldes) die Teilnahme an zusätzlichen „ESF-Modulen“ (berufsbezogenes Allgemeinwissen wie z.B. Fremdsprachenkenntnis, Auslandspraktikum) gefördert werden. In diesen Fällen werden sowohl die Maßnahmekosten des Moduls aus dem ESF finanziert als auch ein ESF-Unterhaltsgeld gewährt.

Erste Aufgabe der Begleitforschung ist die Ermittlung und Analyse der Bruttoeffekte dieser Förderung, also des Verbleibs in Arbeitslosigkeit nach der Teilnahme oder eines Übergangs in Beschäftigung. Die dazu erforderlichen Daten sollen vom Monitoring bereitgestellt werden. Ihre Analyse – etwa in Hinblick auf personengruppenspezifische, maßnahmenspezifische und regionalspezifische Unterschiede – gehört jedoch im Sinne eines differenzierenden Beitrags zum Monitoring auch zu den Aufgaben der Begleitforschung. Diese Analyse ist ohnehin als erster deskriptiv-analytischer Schritt erforderlich, wenn es um die zweite, d.h. eigentliche wirkungsanalytische Aufgabe der Begleitforschung geht. Ermittelt werden sollen die Nettoeffekte der ergänzenden ESF-BA-Förderung im Vergleich zur Regelförderung ohne ESF-Ergänzung und im Vergleich zur Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Hier stehen als „Zielgrößen“ wiederum die Frage nach dem Verbleib in Arbeitslosigkeit oder Übergang in Beschäftigung im Zentrum sowie auch die Frage nach der Qualität der angestrebten Einmündung in Beschäftigung.

Diese Aufgaben gelten im Übrigen nicht nur für die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm, sondern generell für die Evaluation aller ESF-Programme in Europa. Hierzu sind von Seiten der Europäischen Kommission detaillierte Vorgaben einschließlich Indikatorensets entwickelt worden, denen sich jede Evaluation eines ESF-kofinanzierten Programms stellen muss, und deren Einhaltung eine Bedingung des Mittelflusses aus dem ESF ist. Aus wissenschaftlicher Perspektive betrachtet ist dies in zweierlei Hinsicht interessant. Erstens ist dieses Evaluationssystem des ESF selber ein Ergebnis wissenschaftlicher Politikberatung.¹⁴ Zweitens beinhaltet es zwar relativ strikte Vorgaben an die Evaluation der ESF-Programme, ist aber zugleich eine wissenschaftliche Herausforderung, die als Anstoß zur Weiterentwicklung des einschlägigen „state of the art“ aufgegriffen werden kann.

¹⁴ In die einschlägigen Methodenpapiere der Kommission zur Begleitung und Bewertung der Strukturfonds ab 2000, insbesondere des ESF, sind deutlich erkennbar analytische Konzepte und methodische Empfehlungen aus dem International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Schmid, O'Reilly, Schömann (eds.) 1996) eingeflossen. Dieses Handbuch wurde mit Unterstützung der Generaldirektion Beschäftigung erarbeitet.

4.2 Inhaltliche Aspekte der Vergleichsgruppenbildung: Merkmalstrukturen

Am Ausgangspunkt der laufenden Untersuchung steht zunächst die deskriptive Analyse der (potentiell) erfolgversprechenden und erfolgshemmenden Merkmale und Einflussfaktoren für eine erfolgreiche Teilnahme der Zielgruppen des Programms an den Maßnahmen (hypothetische Beschäftigungsfähigkeit). Besonders gilt dies in Hinblick auf die Erreichung des übergeordneten Ziels der Förderung, der Realisierung von Beschäftigungsfähigkeit in Form qualitativ angemessener Beschäftigung. Zunächst einmal unabhängig davon, ob entsprechende Daten zur Verfügung stehen oder erst noch erhoben werden müssen, wird im Rahmen des analytischen Konzepts der Begleitforschung dazu von folgenden inhaltlichen Überlegungen zu den Aspekten der personellen Heterogenität, der Maßnahmeheterogenität und der arbeitsmarktlichen Heterogenität ausgegangen:

Personelle Heterogenität

Die Zielgruppendefinition des ESF-BA-Programms ist außerordentlich breit. Gefördert werden können im Prinzip alle arbeitslos Gemeldeten, wobei in spezifischer ESF-Perspektive Schwerpunkte bei den noch nicht Langzeitarbeitslosen gesetzt werden sollen sowie bei Personen, die besondere Zugangsprobleme in den Arbeitsmarkt haben (z.B. Berufsrückkehrinnen, Immigranten).

Wichtig ist, dass mit der leistungsrechtlich definierten Zielgruppe der „Nichtleistungsbezieher/innen“ im Vergleich zur Regelförderung das Spektrum förderbarer Personen erweitert ist. Dabei kann es sich ggf. um Personen handeln, die zuvor nicht arbeitslos, sondern nur arbeitsuchend gemeldet waren. Schon deshalb ist zu erwarten, dass die Merkmalstruktur der Geförderten von der aller Arbeitslosen abweicht. Hinzu kommt die Zugangsselektivität etwa in Hinblick auf Lernfähigkeit (z.B. vorhandene anschlussfähige Qualifikationen als Voraussetzung von Lernerfolgen) oder Beschäftigungschancen (z.B. negative Erfolgsprognosen der Verwertbarkeit von Weiterbildung bei Älteren).

Im Prinzip sind damit erstens Informationen zu den Teilnehmenden erforderlich, mit denen ihre relative Nähe zum Arbeitsmarkt bzw. ihre Position auf dem Arbeitsmarkt unter den Aspekten von Zugangsproblemen und Verbleibsrisiken indiziert werden kann. Zweitens sollten mit diesen Informationen vermittlungsseitige Auswahlkriterien berücksichtigt werden können, die Weiterbildungsbereitschaft und -fähigkeit indizieren sollen und mit denen in der Vermittlungspraxis Selektionskriterien potentieller betrieblicher Personaleinsteller antizipiert werden.

Weil die gängigen statistischen Merkmale zu arbeitslosen Personen, zu ihrer Qualifikation und ihrer Erwerbsbiographie und auch zur Frage des gesetzlichen Leistungsanspruchs in der Regel unter dem Aspekt von Verbleibsrisiken in Arbeitslosigkeit interpretierbar sind, ist die Beschaffung dieser Informationen für die Teilnehmenden grundsätzlich kein Problem.¹⁵ Schwieriger ist es dem gegenüber, eine entsprechende Vergleichsgruppe zu finden. Z.B. ist davon auszugehen, dass erwerbsbiographische Merkmale, die hinter dem leistungsrechtlichen Status der Nichtleistungsbezieher stehen, zunächst ungeklärt sind. Noch wichtiger dürfte für die Umsetzung sein, ob überhaupt nicht-teilnehmende Nichtleistungsbezieher mit entsprechender Merkmalsverteilung in hinreichender Zahl in den Datenquellen gefunden werden.

¹⁵ Faktisch handelt es sich jedoch um ein äußerst gravierendes und zeitraubendes Problem, weil die diesbezüglichen Prozessdaten der Bundesanstalt für Arbeit dazu mit erheblichem Aufwand erschlossen und aufbereitet werden müssen. Vgl. generell dazu, wie auch zu aktuell wichtigen Verbesserungen: Deeke / Wiedemann (2002).

Nicht zuletzt für die Nichtleistungsbezieher, aber auch für alle anderen, ist die Reproduktion der Zugangsselektivität für die zu bildende Vergleichsgruppe mit Informationsproblemen verbunden. Diese inhaltlich wichtigen Informationen kommen aber im Spektrum der gängigen statistischen Merkmale nicht vor. Dies gilt für die Weiterbildungsbereitschaft bzw. Motivation oder alternativ für eine Teilnahme, die im Falle von Leistungsbezieher(inne)n ggf. nur unter Zumutbarkeitsdruck erfolgte.

Schließlich ist mit Fragen zur Arbeitssuche (als Indikator für die Bereitschaft und Fähigkeit zur Einlösung von Beschäftigungsfähigkeit) ein Variablenspektrum angesprochen, welches aus guten Gründen in mikroanalytischen Wirkungsanalysen einen hohen Stellenwert hat, aber in der Regel nicht empirisch, sondern nur modelltheoretisch aufgenommen wird.¹⁶ Wenn die Qualifizierung als Befähigung zu erfolgreicher Arbeitssuche bzw. Stellenfindung interpretiert wird, so kann der kausale Effekt nur eintreten, wenn von den Geförderten auch entsprechend gesucht wird. Deshalb wären Informationen zum Suchverhalten während und nach der Teilnahme wichtig. Aus der einschlägigen empirischen Forschung ist bekannt, dass die Art und Weise wie gesucht wird, nicht unbedingt über den Sucherfolg entscheidet (Deeke 1991; Bielinski/Hartmann/Seifert 2002). Marktgelegenheiten, die man hat und sich nicht einfach beschaffen kann, geben in der Regel den Ausschlag (z.B. gute Vermittlungsvorschläge des Arbeitsamtes oder insbesondere informelle Beziehungen). Dies muss als Einflussfaktor auf die Realisierung(smöglichkeit) von Beschäftigungsfähigkeit empirisch ermittelt werden.¹⁷

Die Relevanz empirischer Informationen zu Arbeitssuche und eventuellen Wegen der Stellenfindung gilt insbesondere auch deshalb, weil sie erheblichen Einfluss auf den Zuschnitt und die Analysepotentiale eines Vergleichsgruppenansatzes haben. Im Kern geht es um die Frage, ob im Vergleich von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden die Zeit der Teilnahme als „verlorene“ Suchzeit interpretiert wird. Würde diese Sicht gelten, so wären die Nichtteilnehmenden generell im Vorteil (wenn sie suchen und wenn die These stimmen würde, dass Sucherfolge entscheidend von der Suchaktivität abhängen).

Maßnahmeheterogenität

Wie bereits angesprochen interessiert die Heterogenität der Maßnahmen in zweierlei Hinsicht: erstens unter dem Aspekt der „Kontrolle“ der Vielfalt der Maßnahmen als Einflussfaktor auf den für die Förderung im Vergleich zur Nicht-Förderung insgesamt interessierenden Fördererfolg, zweitens unter dem Aspekt des relativen Nutzens unterschiedlicher Maßnahmen.

In Abhängigkeit von den verfügbaren Prozessdaten soll die Frage nach dem relativen Nutzen unterschiedlicher Maßnahmenteilen zumindest im Vergleich von Weiterbildungsmaßnahmen ohne ESF-Modul und mit ESF-Modul verfolgt werden. Dabei ist wiederum zu unterscheiden zwischen der Teilnahme an regulärer Förderung ohne ESF-Ergänzung und ergänzender ESF-BA-Förderung.

Im Hinblick auf (potentiell) relevante Effekte der Maßnahmeheterogenität für den Fördererfolg geht es darüber hinaus um formale und inhaltliche Maßnahmespekte. In formaler Hinsicht sind Merkmale wie

¹⁶Dies betrifft erstens die Annahme, dass ausgewählte Teilnehmer/innen vor Eintritt in eine Maßnahme ihre Suchaktivitäten auf dem Arbeitsmarkt einschränken oder gar einstellen: sog. Ashenfelters Tal – vgl. u.a. Heckman / LaLonde / Smith (1999). Zweitens wird angenommen, dass auch während der Teilnahme Suchaktivitäten eingeschränkt werden: sog. locking-in Effekt – vgl. Steiner /Hagen (2002: 193 f).

¹⁷Im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm 1995 bis 1999 („AFG-Plus“) wurde dem in den Befragungen von Teilnehmer/innen an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nachgegangen. Im Kontext multivariater Schätzungen der Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung in Abhängigkeit von personellen Merkmalen und Maßnahmenspeziellen hatte die Art und Weise der Arbeitssuche (Suchintensität, Suchwege) keinen signifikanten Einfluss auf den Übergang in Beschäftigung bzw. Verbleib in Arbeitslosigkeit (Deeke / Schuler 2002: Kap. B. 4).

z.B. die Dauer, die eventuelle Durchführung eines Praktikums, die Art des Trägers und ggf. des Zertifikats zu berücksichtigen. Diese Merkmale eignen sich für einen Vergleich des relativen Fördererfolgs in der Gruppe der Teilnehmenden (ESF-BA- und Regelförderung) und zielen auf Stellgrößen in der Qualität der Weiterbildung (z.B. „Wirtschaftsnähe“ eines Trägers). Unter dem Aspekt der Maßnahmeeinhalte stellt sich schließlich das Problem, wie die Art und das Niveau der vermittelten Qualifikationen berücksichtigt werden können – sowohl im immanenten Vergleich bei den Teilnehmenden (ohne und mit ESF), als auch in Hinblick auf die angezielte Beschäftigungsfähigkeit im Vergleich mit Nichtteilnehmenden.

Regionale Heterogenität

Weil die Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms evaluiert werden soll, ist von vornherein eine Berücksichtigung der regionalen Heterogenität zumindest auf der hochaggregierten Ebene von Ostdeutschland (ESF-Ziel 1-Gebiet) und Westdeutschland (ESF-Ziel 3-Gebiet) erforderlich. Dass die Beschäftigungschancen nach einer Teilnahme an beruflicher Weiterbildung entsprechend variieren, konnte in der vergleichenden Analyse der Bruttoeffekte der FbW im Vorläuferprogramm bei multivariater „Kontrolle“ von personeller und Maßnahmheterogenität – nicht überraschend – belegt werden (Deeke / Schuler 2002). Allerdings zeigte diese Untersuchung auch, dass die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Arbeitsmarktconstellationen als Einflussfaktor auf den Fördererfolg nicht einfach ist. In den multivariaten Analysen des Bruttoerfolgs hatte die regionale Differenzierung nach den Clustern der SGB III-Eingliederungsbilanz keinen signifikanten Effekt. Welche regionalen Merkmalen berücksichtigt werden müssen und können, muss vor diesem Hintergrund noch geprüft werden.¹⁸

Wenn im Sinne des interaktiven Begriffs von Beschäftigungsfähigkeit davon auszugehen ist, dass die jeweilige regionale Arbeitsmarktsituation (und ihre Dynamik) einen gewichtigen Einfluss auf die Beschäftigungschancen nach erfolgreicher Teilnahme hat und ebenso auf die Beschäftigungschancen der Nichtteilnehmenden, dann gilt für die Bildung der Vergleichsgruppen zumindest, dass diese in ihrer regionalen Verteilung entsprechend der regionalen Verteilung der Geförderten zu bilden sind.

4.3 Inhaltliche Aspekte der Vergleichsgruppenbildung: zeitliche Strukturierung

Mit Ausnahmen zielt die ESF-BA-Förderung von beruflicher Weiterbildung wie die Regelförderung auf die Qualifizierung von arbeitslos Gemeldeten bzw. nicht arbeitslos, aber arbeitsuchend gemeldeten Nichterwerbstätigen. Wenn wie hier pragmatisch der Übergang in Beschäftigung, und zwar in qualifikationsadäquate Beschäftigung, als Indikator für (realisierte) Beschäftigungsfähigkeit angelegt wird, dann erfolgt zwar eine Eingrenzung im potentiellen Zielspektrum. So scheint dieser Maßstab z.B. allein dem Konzept einer „defizitorientierten“ Weiterbildung (Qualifikationsdefizit) zu entsprechen und das von mancher Seite geforderte „Identitätskonzept“ (Stärkung des Selbstbewusstsein usw.) auszuklammern. Möglicherweise heilt sich dies aber methodisch mit der zeitlichen Strukturierung der Erhebung.

Aufgrund entsprechender Vorgaben des ESF soll der Teilnahmeerfolg in der Einlösung der Beschäftigungsfähigkeit für die Zeit von sechs Monaten nach erfolgreichem Maßnahmeabschluss „gemessen“ werden. Wer dann noch arbeitslos ist, weil er (z.B. mit einem durch die Teilnahme gestärkten

¹⁸ Dazu gehört mindestens die sogenannte Unterbeschäftigungsquote. Zur Einteilung der Arbeitsamtsbezirke in Cluster vgl. Hirschenauer (1999).

Selbstbewusstsein) die Mühen der Suche nach einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung noch auf sich nimmt bzw. den Eintritt in eine Beschäftigung, der auch ohne die Qualifizierung möglich gewesen wäre, verweigert, und dann erst nach einem längeren Zeitraum zielgerecht in Beschäftigung übergeht, wäre in kurzfristiger Betrachtung ein „negativer Fall“. Deshalb soll zusätzlich auch der längerfristige Erwerbsverlauf (bis zu 2 Jahren nach der Teilnahme) ermittelt werden.

Aufgrund der empirisch-analytischen Probleme, die mit den Fragen der hypothetischen Beschäftigungsfähigkeit als angezieltem Weiterbildungserfolg und realisierter Beschäftigungsfähigkeit im Übergang in Erwerbstätigkeit verbunden sind, bietet sich ein doppelter Vergleichsgruppenansatz an. Damit kann erstens der zeitlichen Dimension des „gestuften Erfolgs“ von hypothetischer und realisierter Beschäftigungsfähigkeit entsprochen werden und zweitens darauf bezogen das oben angesprochene Problem des Vergleichs der Zeiten der Arbeitsuche von Teilnehmern und Nichtteilnehmern „modelliert“ werden.

Erstens sollen wie üblich die Vergleichsgruppen (Förderung ohne ESF und Nichtteilnehmer/innen) mit Bezug auf den Eintrittszeitpunkt in die Förderung bzw. Weiterbildungsmaßnahme gebildet werden. Gemeinsam wäre demnach der vorherige Status als arbeitslos/arbeitsuchend mit möglichst gleicher Dauer, unterschiedlich wäre der Weg in die ESF-BA-Förderung, in die Regelförderung ohne ESF-BA-Ergänzung und eine Nichtförderung (weder FbW noch eine andere Maßnahme wie etwa ABM) zum „Stichtag“. Daraus folgt jedoch im Blick auf den Erfolgszeitpunkt (Beschäftigung ja/nein) sechs Monate nach regulärer Beendigung ein gravierendes inhaltliches Problem. Inhaltlich und methodisch muss die Frage beantwortet werden, wie die Zeit der Teilnahme an der Maßnahme unter dem Aspekt der Möglichkeiten und Aktivitäten der Arbeitsuche zu bewerten ist. Deshalb soll der erste (herkömmliche) Ansatz mit einem zweiten Vergleichsgruppenansatz ergänzt werden.

Im Kern geht es bei der Entscheidung für einen ergänzenden zweiten Ansatz darum, die Zeit der Teilnahme als bewusst intendierte Nicht-Suchzeit zu berücksichtigen. Das erste Ziel der Förderung ist ja nicht die Teilnahme selber, sondern der im Qualifikationserwerb erfolgreiche Maßnahmeabschluss. Damit soll bei zielgruppenorientierter Förderung die Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt gestärkt werden. Frage ist also, ob die so durch die Teilnahme erzielte hypothetische Beschäftigungsfähigkeit sich real auch einlöst, ob also die Stellenfindung oder ihr Scheitern ursächlich auf die erworbene Qualifikation zurückgeht und zwar im Vergleich mit solchen Arbeitskraftanbietern, die aktuell nicht qualifiziert worden sind.

Deshalb soll eine zweite Vergleichsgruppe von Nichtteilnehmern gebildet werden. Einbezogen werden sollen Nichtteilnehmer, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeendes der erfolgreichen Teilnehmer als Zugang in den Bestand der Arbeitslosen auf den Arbeitsmarkt treten. Die Idee ist eine Simulation der Wettbewerbssituation der nach der Teilnahme auf den Arbeitsmarkt tretenden Geförderten, also eine Prüfung der Wirkungshypothese, dass eine erfolgreiche Qualifizierung die individuelle Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt stärken und ggf. dabei vermittlungshemmende Faktoren/Eigenschaften kompensieren kann. In methodischer Hinsicht bedeutet dies, dass anders als bei der Konzeption der ersten Vergleichsgruppenvariante nicht die Teilnahmewahrscheinlichkeit die – nur annähernd, nicht vollständig mögliche – Identität von Teilnehmergruppe und Vergleichsgruppe zwecks „statistischer Unabhängigkeit“ sichern soll. Nun ist das Selektionskriterium die „Beschäftigungswahrscheinlichkeit“ von zum gleichen Zeitpunkt auf den Markt tretenden Personen mit annähernd vergleichbaren Merkmalen (Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit) unter Ausklammerung des nur für die Geförderten geltende Merkmals „erfolgreiche Qualifizierung“.

4.4 Datengrundlagen: Prozessdaten und Befragungen

Die drei Gruppen von ESF-FbW Geförderten, nur regulär Geförderten und Nichtgeförderten sollen mit Hilfe der einschlägigen Prozessdaten der BA gebildet werden. Im Vergleich zur früheren Förderperiode des ESF ist die Datengrundlage für das aktuelle ESF-BA-Programm wesentlich verbessert worden. Allerdings müssen die Prozessdaten noch für die spezifischen Forschungszwecke „aufbereitet“ werden. Zugänglich sind nun auch die Einzeldaten der regulären Förderung einer Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die ebenfalls für die spezifischen Projektzwecke „aufbereitet“ und mit den Daten zur ESF-BA-Förderung zusammengeführt werden müssen (vgl. Kruppe/Oertel/Deeke 2002). Auf dieser Grundlage und mit Hilfe der ebenfalls zentral verfügbaren Prozessdaten zu allen arbeitslos bzw. arbeitsuchend Gemeldeten (Bewa) können die Vergleichsgruppen mit Hilfe von Matching-Verfahren gewonnen werden.

Die Prozessdaten reichen für deskriptiv-analytische Zwecke und vor allem für die Ermittlung der Nettoeffekte der Förderung jedoch nicht aus. Die oben angesprochenen Fragen zur personellen Heterogenität und Maßnahmeheterogenität, insbesondere die Fragen z.B. zum Arbeitsmarktverhalten nach erfolgreicher Teilnahme bzw. bei Nichtteilnahme bis hin zur subjektiven Erfolgsbeurteilung lassen sich mit den Prozessdaten nicht beantworten. Deshalb sind Befragungen geplant – sowohl der ESF-geförderten Personen als auch der Vergleichsgruppen.

Damit entsteht ein weiteres Problem. Die Prozessdaten dürften – etwa hinsichtlich der vorherigen Erwerbsbiographie und des Werdegangs nach der Teilnahme bzw. nach dem entsprechenden „Stichtag“ bei Nichtteilnehmern – mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht völlig „deckungsgleich“ sein mit der realen Biographie in jedem einzelnen Fall und auch nicht mit der subjektiven Sicht der Biographie durch die Befragten. Ob bzw. inwieweit dies zur Folge haben wird, dass nach der Bildung der Vergleichsgruppen mit Hilfe eines vorgelagerten Matching für die Befragung anschließend aus dem Kreis der Antwortenden die Vergleichsgruppen neu strukturiert werden müssen (nachgelagertes zweites Matching), wird sich erst noch erweisen müssen.

Deutlich wird an diesen Fragen zur Datenbasis ein wichtiger Aspekt mikroanalytischer Wirkungsuntersuchungen, der bei einer nicht seltenen engen Beschränkung inhaltlicher und methodischer Fragen auf die Datenanalyse außer Betracht bleibt: Es ist eine genaue Kenntnis der Genese von Prozessdaten und Befragungsdaten erforderlich. Ohne Kenntnisse von (und möglichst auch Erfahrungen mit) der Entstehung bzw. Gewinnung von Daten als Hinweise zu interessierenden Sachverhalten ist eine Interpretation, also Analyse schwierig und führt möglicherweise „in die Irre“.¹⁹

¹⁹ Vgl. dazu ausführlicher und ebenfalls am Beispiel der Evaluation beruflicher Weiterbildung: Bender / Fitzenberger / Lechner (2002).

4.5 Fazit: Schritte zur Umsetzung des Untersuchungsdesigns

Zusammenfassend folgt aus den bisherigen inhaltlichen und methodischen Überlegungen ein zweifacher Ansatz der Vergleichsgruppenanalyse:

1. ein Vorher-Nachher-Vergleich von ehemaligen Teilnehmer/innen und von Nichtteilnehmer/innen
2. eine Simulation der Wettbewerbssituation im Zugang auf den Arbeitsmarkt nach Maßnahmeende.

Dabei wird in beiden Varianten die Gruppe der Teilnehmer/innen erstens aus dem Kreis der ESF-BA-Geförderten bestehen und zweitens eine Vergleichsgruppe von Absolventen einer FbW ohne ergänzende ESF-BA-Förderung beinhalten.

Weil die Evaluation im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm stattfindet, ergibt sich die Auswahl des zu evaluierenden Förderzeitraums zum einen aus der Anforderung, noch während der Laufzeit des Programms (2000 bis 2006) Nettoeffekte zu ermitteln und in Hinblick auf potentiell gestaltungsrelevante Einflussgrößen für die weitere Umsetzung des Programms bzw. ein eventuell direkt anschließendes Folgeprogramm zu analysieren. Zum anderen muss einige Zeit abgewartet werden, um die Erhebungen und Analysen auf der Grundlage einer hinreichend großen Zahl von Austritten aus der Förderung bzw. den Maßnahmen durchführen zu können. Deshalb werden als Grundgesamtheit alle regulären Austritte von ESF-BA-Geförderten in der Zeit bis Ende 2002 herangezogen.²⁰ Nach einem mindestens sechs Monate dauernden Verbleibszeitraum können dann in der zweiten Jahreshälfte 2003 die Befragungen der Geförderten sowie der Vergleichsgruppen durchgeführt werden. Zum längerfristigen Verbleib sollen dann die 2003 Antwortenden noch einmal im Jahr 2005 befragt werden.

Geplant ist die Befragung einer 50-Prozent-Stichprobe der schätzungsweise ca. 60.000 regulären Austritte aus ESF-BA-geförderter Weiterbildung von 2000 bis Ende 2002, also von ca. 30.000 erfolgreichen Teilnehmer/innen. Um regionale Kontexte und damit wenigstens indirekt nachfrageseitige Einflussfaktoren auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Übergang in Beschäftigung berücksichtigen zu können,²¹ ist eine Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk in Westdeutschland und in Ostdeutschland vorgesehen.²²

In gleicher Größe (ca. 30.000) und mit gleichem regionalen Zuschnitt soll die Vergleichsgruppe aus dem Kreis der Teilnehmer/innen an Weiterbildungsmaßnahmen ohne ergänzende ESF-Förderung gebildet werden. Derzeit noch nicht abschätzbar ist, ob die Möglichkeit besteht, Teilnehmer/innen ohne ESF-Leistung aus den einzelnen Maßnahmen heranzuziehen, an denen auch ESF-BA-Geförderte teilgenommen haben. Dies hätte den Vorteil, die Maßnahmeheterogenität genauer berücksichtigen zu können.

²⁰ Abbrecher werden in die geplanten Befragungen nicht einbezogen, weil eine Abbruchanalyse bzw. ein Vergleich von Abbrechern mit bis zum Ende Teilnehmenden unter dem Aspekt, was aus den Abbrechern geworden wäre, wenn sie bis zum Ende teilgenommen hätten, inhaltlich und methodisch spezifische Implikationen hat (vgl. z.B. Faßmann 1997).

²¹ Es sollen regionale Merkmale wie z.B. die Unterbeschäftigungsquote einbezogen werden.

²² Grundsätzlich wäre auch eine 50-Prozent-Stichprobe in jedem Arbeitsamtsbezirk vorstellbar. Für eine Vollerhebung der Teilnehmer/innen an allen Maßnahmen in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk spricht jedoch, dass auf diese Weise mehr Fälle zur Berücksichtigung des Zusammenhangs von personeller Heterogenität und Maßnahmeheterogenität zur Verfügung stehen. Dieses Stichprobenkonzept wurde bereits in der Begleitforschung zum Vorläuferprogramm (AFG-Plus) angewendet und hat sich dort bewährt: es kam zu keiner Verzerrung gegenüber der Grundgesamtheit (Deeke / Schuler 2002: Anhang 2). Schließlich spricht auch ein ergänzendes „feldpolitisches“ Argument für die favorisierte Auswahl jeden zweiten Arbeitsamtsbezirks. Andere Institute (z.B. RWI Essen, ISG Dresden) werden im gleichen Zeitraum mit ähnlichen Fragestellungen Befragungen in anderen Arbeitsamtsbezirken durchführen. Mit dieser räumlichen Trennung der Erhebungen lassen sich ansonsten zu befürchtende Durchführungsprobleme (Überschneidungen) vermeiden.

Die Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmenden von ebenfalls ca. 30.000 zu befragenden Personen in den gleichen Arbeitsamtsbezirken wie die Teilnehmenden wird in einem ersten Schritt darin definiert, dass sie nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Unterteilung in 15.000 Nichtteilnehmer/innen als Vergleichsgruppe für den Vorher-Nachher-Vergleich und 15.000 als Vergleichsgruppe für die Simulation der Wettbewerbssituation nach Beendigung der Weiterbildung.

Die Vergleichsgruppen (Nicht-ESF-geförderte Teilnehmende und Nichtteilnehmende) im Rahmen des Vorher-Nachher-Vergleichs werden mit möglichst genauem Bezug auf den Zeitpunkt der Eintritte in die ESF-BA-geförderte Weiterbildungsteilnahme gezogen. Für die nichtteilnehmende Vergleichsgruppe soll gelten, dass sie, soweit feststellbar, auch nicht in andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung eingetreten sind (z.B. ABM). Die Personen in den Vergleichsgruppen sollen entsprechend dem Erwerbsstatus ausgewählt werden, den die ESF-BA-Geförderten vor ihrem Eintritt hatten. Praktisch bedeutet dies, dass aus dem Bestand aller arbeitslos bzw. arbeitssuchend Gemeldeten zum Eintrittszeitpunkt der Teilnehmer/innen solche Nichtteilnehmer/innen ausgewählt werden, die in den beobachtbaren Merkmalen von Person, Arbeitskraft/Qualifikation und Erwerbsbiographie möglichst weitgehend mit den Teilnehmenden übereinstimmen. Sie sollten also in ihrer Teilnahmewahrscheinlichkeit mit den Teilnehmern möglichst identisch sein, um auf diese Weise die Zugangsselektivität so weit möglich zu reproduzieren.

Die Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmer/innen im zweiten Ansatz zur Simulation der Wettbewerbssituation nach erfolgreicher Teilnahme wird sich von der entsprechenden Vergleichsgruppe im Vorher-Nachher-Vergleich unterscheiden. Denn nun geht es um die Frage, ob die erfolgreichen Teilnehmer/innen an den Weiterbildungsmaßnahmen bei ihrem Zugang in den Arbeitsmarkt nach Maßnahmeende wie angestrebt in ihrer Wettbewerbsposition gestärkt sind. Verglichen werden muss also mit Arbeitslosen, die sich in ihrer Erwerbsbiographie von den Teilnehmenden darin unterscheiden, dass sie vor ihrem Zugang in Arbeitslosigkeit nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben. Noch offen ist, ob dies bei bestimmten Personengruppen und insbesondere in Ostdeutschland für die gesamte vorherige Erwerbsbiographie gelten soll oder mindestens für die Zeit der Maßnahmedauer der Teilnehmenden bzw. dann aus den Maßnahmen Ausgetretenen. Entscheidend ist zunächst, dass es sich bei dieser Gruppe von Nichtteilnehmer/innen um Personen handeln soll, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeendes der Teilnehmenden als Zugang in Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten. Das Bilden der Vergleichsgruppe durch Matching erfolgt dann nicht mehr in Hinblick auf Teilnahmewahrscheinlichkeit, sondern in Hinblick auf möglichst identische Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne Berücksichtigung der erfolgreichen Qualifizierung der Teilnehmenden.

Literatur

- Bender, S. / Fitzenberger, B. / Lechner, M. (2002):* Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB, in: Deeke / Wiedemann (2002): Anhang 4
- Bielinski, H. / Hartmann, J. / Mauer, A. / Seifert, H. (2002):* Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: WSI-Mitteilungen 8/2002, S. 442 - 450
- Blaschke, D. / Plath, H. E. (2002):* Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 250, Nürnberg, S. 429 - 446.
- Deeke, A. (1991):* Informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt. Marktregulierung und Chancenverteilung durch Arbeitsvermittlung, Frankfurt / New York
- Deeke, A./ Kruppe, T. (2002):* Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 250, Nürnberg, S. 399 – 414.
- Deeke, A./ Kruppe, T./ Müller, P./ Schuler, W. (2002):* Das „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr, IAB-Werkstattbericht Nr. 5 vom 17.05.2002.
- Deeke, A. / Schuler, W. (2002):* Das ESF-BA-Programm 1995 – 1999 als AFG-Plus? Endbericht der Begleitforschung, Nürnberg (im Erscheinen als BeitrAB 265).
- Deeke, A. / Wiedemann, E. (2002):* Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen, IAB-Werkstattbericht Nr. 2 vom 20.3.2002.
- Canadian Labour Force Development Board (1994):* Putting the Pieces Together: Toward a Coherent Transition System for Canada's Labour Force, CLFDB.
- Faßmann, H. (1997):* Früherkennung und Reduzierung von Abbrüchen der Berufsausbildung in Berufsbildungswerken, BeitrAB 206, Nürnberg.
- Fitzenberger, B. / Speckesser, S. (2000):* Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Ein Überblick, in: MittAB 3/2000, S. 357 - 370.
- Gazier, B. (ed.) (1999):* Employability: Concepts and Policies, Report 1998, Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission DG V.
- Heckman, J. / LaLonde, R. / Smith, J. (1999):* The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, A. and D. Card, eds.: Handbook of Labor Economics, Volume 3, Amsterdam: Elsevier Science.
- Hirschenauer, F. (1999):* Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen, in: MittAB 2/1999, S. 169 – 184.
- Hujer, R. / Wellner, M. (2000):* Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse, in: MittAB 3/2000, S. 405 – 420.
- Kruppe, T. / Oertel, M. / Deeke, A. (2002):* Die Individualdatenbank für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000 – 2006, in: Deeke, A. / Kruppe, T. / Kurtz, M. / Müller, P. / Oertel, M. / Schuler, W.: Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“. Zweiter Zwischenbericht, IAB-Projektbericht, Juli 2002, Nürnberg.

Petersen, T. (2002): Das Feldexperiment in der Umfrageforschung, Frankfurt / New York.

Schmid, G. / O'Reilly, J. / Schömann, K. (eds.) (1996): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham (UK) / Brookfield (US).

Steiner, V. / Hagen, T. (2002): Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2002 3(2), S. 189 – 206.

Zängle, M. (2002): Zur Abschottung der Teilnehmer in Maßnahmen geförderter beruflicher Weiterbildung. Eine exemplarische Untersuchung zur Durchlässigkeit von Bildungsmaßnahmen gegenüber dem Beschäftigungssystem, in: MittAB 3/2002, S. 352 – 370.