

Aus dem Inhalt

Thesen zum Tage

Das IAB in Zeiten des Wandels

In acht Eckpunkten versucht das IAB, seine Funktion und Position im Reformprozess der Bundesanstalt für Arbeit selbst zu klären. S. 3

Ingenieurinnen und Informatikerinnen

Rosige Verhältnisse oder rosa Brille?

Mit vollmundigen Werbeversprechen wird sich die Arbeitsmarktlage von hochqualifizierten Frauen mit einer technischen Ausbildung nicht verbessern lassen. S. 4

Ostdeutschland

Arbeitsmarktpolitik verbessert Chancen

In einer aufwändigen Analyse konnte gezeigt werden, dass sich vor allem die Förderung der beruflichen Qualifikationen nachhaltig positiv auf die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Ländern auswirkt. S. 6

Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei

Neue Basis für anspruchsvolle Wirkungsforschung

Die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik verfügt nun endlich über die notwendigen Individualdatensätze. S. 8

Das Job-AQTIV-Gesetz

Evaluation zwischen Handlungs- zwängen und solidem Handwerk

Methodenpluralismus, Zeit, Wettbewerb und Praxisnähe sind die Schlüssel für belastbare Befunde in einem hoch komplexen Forschungsfeld. S. 9

Profiling

Kernelement einer aktivierenden Vermittlungsstrategie

Mit der Früherkennung von Problemfällen lassen sich nicht nur die Beschäftigungsperspektiven der Arbeitslosen verbessern. S. 10

Raum für Experimente

Frei fördern und forschen

Aus einem kreativen Zusammenspiel von Praxis und Wissenschaft können handfeste Erfolge werden. S. 12

Betriebliche Weiterbildung

Die Großen tun viel, die Kleinen nur wenig

Nicht nur das Angebot an firmeneigener Fortbildung, sondern auch die Beteiligung der Mitarbeiter sind in letzter Zeit zurückgegangen. S. 14

Panorama

S. 16

Arbeitskräftebedarf bis 2015

Mäßiger Anstieg, aber nur im Westen

Die neue Langfristprojektion des IAB zur Entwicklung der Nachfrageseite am Arbeitsmarkt liegt vor – Modellrechnungen unter „Status-quo-Bedingungen“

Die konjunkturelle Schwäche hat im Jahr 2001 den seit 1998 anhaltenden Aufbau der Beschäftigung gestoppt. Für 2002 wird verbreitet sogar mit einem Rückgang gerechnet. Vor diesem Hintergrund dürfte die Gesamtzahl der Erwerbstätigen erst bis 2005 annähernd wieder das Niveau des Jahres 2000 erreichen und danach bis 2015 um etwa eine Million zunehmen. Das Arbeitskräfteangebot dürfte in den nächsten Jahren nicht mehr nennenswert steigen, so dass auf mittlere Sicht auch ein deutlicher Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet werden kann.

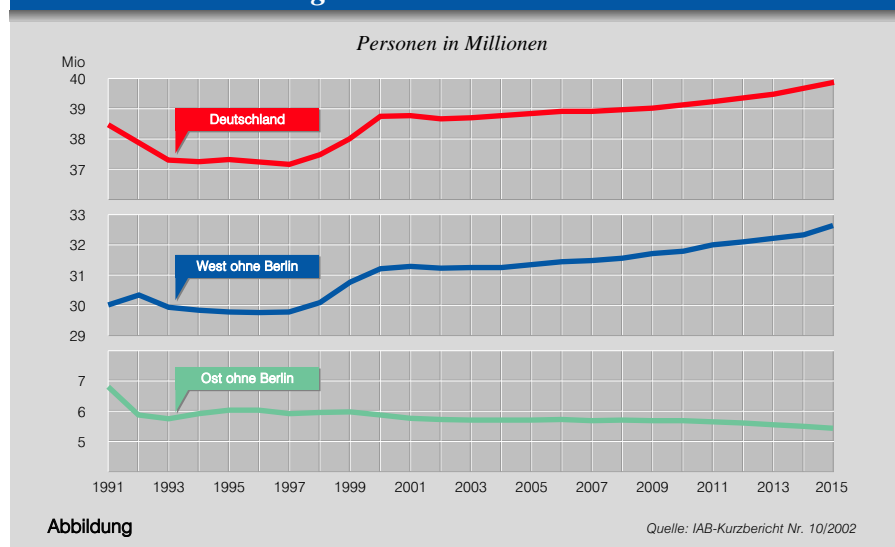
Globale Entwicklung

Während in Westdeutschland zwischen 2000 und 2015 die Erwerbstätigenzahl um

1,2 bis 1,3 Millionen zunehmen dürfte, also ein „Silberstreif“ erkennbar ist, zeigen sich für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf eine eigendynamische positive Arbeitsmarktentwicklung (vgl. *Abbildung*). Im Gegenteil: Unter „Status-quo-Bedingungen“ dürfte die Erwerbstätigenzahl im Osten im Zeitraum 2000/2015 um 0,4 Millionen zurückgehen.

Der Anpassungsprozess im Osten an die Verhältnisse im Westen macht derzeit keine Fortschritte. Für eine Angleichung bis zum Jahr 2015 müsste aber in Ostdeutschland ein weitaus höheres Wirtschaftswachstum erzielt werden. Eine strategisch angelegte Wachstums- und Beschäftigungspolitik, die von den Arbeitsmarktakteuren gemeinsam getragen

Erwerbstätige in Deutschland 1991 bis 2015



wird (z. B. von einem „Bündnis für Arbeit“), ist vor allem im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern nach wie vor dringend erforderlich.

Das IAB/INFORGE-Modell

Dies ist das Hauptergebnis der jüngsten IAB-Langfristprojektion auf der Basis des IAB/INFORGE-Modells. Dieses Modell bildet für Gesamtdeutschland den Gütermarkt nach Sektoren tief disaggregiert ab. Es ist zudem Teil des internationalen Modellverbundes GLODYM, so dass die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit der übrigen Welt berücksichtigt werden kann. Dies ist wichtig. Denn mittel- und längerfristig hängt das Wachstum der deutschen Wirtschaft vor allem davon ab, wie die Bundesrepublik mit den Herausforderungen fertig wird, die sich aus den weltwirtschaftlichen und europäischen Veränderungen sowie aus dem technologischen und demografischen Wandel ergeben.

Die Projektion geht von folgenden Rahmenbedingungen bzw. Grundannahmen aus:

- Mit etwa drei Prozent jährlichem Wachstum für die weltwirtschaftliche Entwicklung und fünf Prozent für den Weltmarkt werden die Perspektiven bis 2015 vom internationalen Modellverbund GLODYM relativ günstig eingestuft. Das Wirtschaftswachstum in Westeuropa, das auch künftig der weitaus wichtigste Handelspartner Deutschlands sein wird, bleibt mit durchschnittlich etwa zwei Prozent hinter der Weltentwicklung zurück.

- Die Bevölkerungszahl wird sich im Projektionszeitraum bei einem positiven Wanderungssaldo von 100 Tsd. pro Jahr um über 2,5 Mio. verringern.

- Von Seiten der Tarifpolitik – so die Annahme – bleiben die Lohnsteigerungen insgesamt moderat und werden im Durchschnitt unter dem Anstieg der nominalen Arbeitsproduktivität liegen, so dass die realen Lohnstückkosten zurückgehen.

- Die durchschnittliche Arbeitszeit wird sich bis 2010 jährlich um 0,5 Prozent verringern, was vornehmlich auf die Verbreitung verschiedener Arbeitszeitmodelle mit wachsender Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist. Für die Zeit danach ist in der Projektion keine weitere Arbeitszeitverkürzung enthalten.

- Für die Finanzpolitik wird unterstellt, dass zugesagte Konsolidierungsziele (weitgehend ausgeglichener Haushalt ab 2004) im Großen und Ganzen erfüllt werden. Dies ist nur möglich, wenn der Staat auf der Ausgabenseite restriktiv verfährt und/oder auf der Einnahmeseite die beschlossenen Steuersenkungen 2003 und 2005 durch Abgabenerhöhung an anderer Stelle kompensiert.

Unter diesen Rahmenbedingungen dürfte im langfristigen Durchschnitt der kommenden anderthalb Jahrzehnte das jährliche Wachstum des deutschen Bruttoinlandsproduktes gegenüber dem Wachstum der 90er Jahre (ca. 1,6 Prozent) nahezu unverändert bleiben (ca. 1,7 Prozent).

Sektorale Entwicklung

Die künftige Wirtschaftsstruktur Deutschlands dürfte gekennzeichnet sein durch primär hochwertige Produkte mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität und hochwertige, überwiegend unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie durch eine weiter zunehmende internationale Arbeitsteilung. Globalisierung und technologische Entwicklung stehen dabei in enger Wechselbeziehung.

Die neue Projektion bestätigt für die sektorale Entwicklung im Wesentlichen die in der Vergangenheit beobachteten säkularen Tendenzen:

- Weitere Anteilsverluste der Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe;

- höhere Beschäftigungsanteile der Dienstleistungsbranchen (tertiärer Sektor), auch wegen des künftig anhaltenden Prozesses der Ausgliederung von Unternehmensteilen und Betriebsfunktionen („outsourcing“). In den Dienstleistungsbranchen wird sich die Arbeitsteilung zwischen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Anbietern von Dienstleistungen insbesondere zugunsten der privaten verschieben – wie im Gesundheitswesen, in Bildung und Wissenschaft oder bei den kulturellen Diensten.

- Größte Beschäftigungsgewinne in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Hierzu zählen: Softwarehäuser, Hardwareberatung, Datenverarbeitungsdienste, Instandhaltung und Reparatur von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen, Forschung

und Entwicklung, Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, Unternehmens- und Public-Relations-Beratung, Ingenieurbüros oder Werbung.

Die Unterbeschäftigung

Die derzeit verfügbaren Ergebnisse zur künftigen Entwicklung des Erwerbsspersonspotenzials berücksichtigen die umfassende Datenrevision des Statistischen Bundesamtes noch nicht. Deshalb kann momentan auch keine quantifizierte Arbeitsmarktbilanz vorgelegt werden.*

Als sicher gilt, dass das Arbeitskräfteangebot – im Gegensatz zu den letzten Jahrzehnten – in den nächsten Jahren nicht mehr nennenswert zunehmen dürfte. Vielmehr könnte ab 2010 – keine größeren Wanderungsschübe vorausgesetzt – die demographische Entwicklung dazu führen, dass das Erwerbsspersonspotenzial zurückgeht. Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sind – wie die Projektion zeigt – die Chancen für einen moderaten Beschäftigungsaufbau ab 2005 relativ gut, so dass auf mittlere Sicht mit einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit gerechnet werden kann. Allerdings gilt dies – sofern alles beim Alten bleibt – wiederum nur für Westdeutschland.

„Selbsterstörung“ als Ziel

Bei der Interpretation der Modellergebnisse sollte man sich immer vor Augen halten: Langfristprojektionen wollen und können die Zukunft nicht abbilden und eine wahrscheinliche, gleichsam unbeeinflussbare Entwicklung auch nicht vorhersagen. Ihre Qualität kann deshalb auch nicht daran gemessen werden, ob sie sich in der zukünftigen Wirklichkeit erfüllen. Vielmehr liegt der Sinn von Projektionen gerade darin, dass sie bei politischen Entscheidungen einbezogen und dass dadurch negative Entwicklungen vermieden werden. Ihre „Selbsterstörung“ ist also geradezu erwünscht.

Peter Schnur, Gerd Zika
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 10/2002)

* Das Statistische Bundesamt hat die Zahl der Erwerbstätigen in einem ersten Schritt im April 1999 und mit einer zweiten Korrektur im August 2000 z. B. für das Jahr 1998 um rund 3,6 Mio. Personen nach oben korrigiert, um die so genannte geringfügige Beschäftigung angemessen zu berücksichtigen. Diese Korrektur reicht nur bis in das Jahr 1991 zurück (+1,9 Mio. Erwerbstätige).

Thesen zum Tage

Das IAB in Zeiten des Wandels

Die aktuelle Diskussion um die Bundesanstalt für Arbeit und die Reformvorhaben am Arbeitsmarkt hat auch Fragen nach der Rolle des IAB und seinem Selbstverständnis aufgeworfen. Was darf der Einzelne, was die Politik, was kann die Wissenschaft von einem Institut erwarten, das nun schon seit 35 Jahren das Feld des Arbeitsmarktes und der Berufe erforscht?

In acht Eckpunkten haben wir versucht, hierauf selbst einige grundsätzliche Antworten zu geben.

1. Auftrag

Zur Ausgestaltung und Steuerung ihrer Beschäftigungspolitik und Arbeitsförderung braucht eine hoch entwickelte Gesellschaft wissenschaftlich fundierte Informationen, die zugleich eine Grundlage für die Verzahnung mit anderen Politikbereichen bilden können.

Diese Einsicht ist nicht neu. Bereits Mitte der 60er Jahre wurde ein „Paradigmenwechsel“ in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, der 1969 im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) seinen Niederschlag fand. Damit erhielt zugleich die im IAB organisierte Forschung ihre gesetzliche Grundlage. Im Sozialgesetzbuch – Drittes Buch – (SGB III) des Jahres 1998 wurde die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erneut als gesetzliche Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit verankert. Das Job-AQTIV-Gesetz von Anfang 2002 hat die Rolle der Arbeitsmarktforschung noch stärker herausgehoben.

2. Kompetenz

Das thematisch wie methodisch breite Spektrum des IAB und sein interdisziplinärer Ansatz sowie seine kontinuierliche, langfristig angelegte Forschung sichern gebündeltes Wissen und hohe Beratungskompetenz zu praktisch allen Fragen des Arbeitsmarktes und der Berufe.

3. Adressaten

Das IAB orientiert sich einerseits an den vielfältigen Informations- und Beratungsbedürfnissen der Arbeitsmarktakteure. Andererseits ist es Teil der „Scientific Community“. Die Anwendung von Theorien und Methoden gemäß dem „State of

the Art“ ist Voraussetzung für belastbare Befunde und eine solide Beratung von Politik und Praxis. Auf dieser Basis unterstützt das IAB auch den Wandel der BA zu einem modernen Dienstleister.

Zur Qualitätssicherung und Vernetzung mit der externen Wissenschaft ist zusätzlich ein wissenschaftlicher Beirat tätig.

Eine Vielzahl von Aktivitäten und Initiativen sowie eine breite Palette von Publikationen gewährleisten Öffentlichkeit, Transparenz und Effektivität.

4. Forschungstätigkeit

Jede Forschungstätigkeit im IAB orientiert sich letztlich an der Anwendbarkeit ihrer Ergebnisse.

Sie schließt die Analyse verschiedenster politischer Interventionen auf der Mikro- und Makroebene ebenso ein wie die spezielle Evaluation der SGB-III-Instrumente. Wirkungsforschung in diesem umfassenden Sinne hat im IAB einen besonderen Stellenwert. Die Fundierung von Wirkungsforschung durch ein breites Spektrum analytischer Forschung und die Nutzung komplementärer Methoden schützen auch vor Fehlschlüssen und voreiligen Ratschlägen.

Voraussetzung für sinnvolle Therapie ist gründliche Diagnose. Notwendig ist die eingehende Beobachtung und Analyse des Arbeitsmarktes und seiner Segmente, etwa der betrieblichen, regionalen, beruflichen und qualifikatorischen. Hinzu kommt die Erklärung und Projektion von Arbeitsmarktentwicklungen, auch im internationalen Zusammenhang. Ebenso müssen die individuellen Aspekte von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit untersucht werden. Bei allen Forschungsansätzen sind die unterschiedlichen Chancen und Risiken von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt zu beachten.

Der Anwendungsbezug der IAB-Forschung schließt Grundlagenarbeiten ein, die für zukunftsweisende Konzeptentwicklungen unentbehrlich sind.

5. Forschungsfreiheit

Für die Akzeptanz des IAB als Forschungseinrichtung in Wissenschaft,

Politik und Öffentlichkeit ist seine wissenschaftliche Unabhängigkeit von elementarer Bedeutung. Dies schließt selbstverständlich die uneingeschränkte Veröffentlichungsfreiheit ein. Dem steht grundsätzlich nicht entgegen, dass das IAB sein Forschungsprogramm eng mit den verantwortlichen Akteuren abstimmt.

6. Datengrundlagen

Für ein empirisch arbeitendes Forschungsinstitut ist die Frage des Datenzugangs, der Datenqualität und ihrer Sicherung von grundlegender Bedeutung. Dies betrifft sowohl die Daten aus eigenen Erhebungen als auch die „Prozessdaten“ der Bundesanstalt für Arbeit. Letztere müssen die gemeinsame Grundlage für Statistik, Fachcontrolling, Zielsteuerung und Forschung bilden können und für diese Zwecke weiter aufbereitet werden. Die Lösung der damit verbundenen Probleme ist von allergrößter Wichtigkeit für fundierte Politikberatung – sei es durch Forschung innerhalb oder auch außerhalb des IAB.

7. Datentransfer

Das IAB betreibt zuallererst Forschung zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrages. Als Teil der Bundesanstalt für Arbeit nimmt es aber auch für die externe Wissenschaft die Funktion eines „Brückenkopfes“ wahr. Noch intensiver als bisher will das IAB den Wünschen externer Wissenschaftler nach Kooperation und Bereitstellung von Daten nachkommen. Es unterstützt bereits seit längerem mit seiner „Schalterstelle“ des IAB-Betriebspanels den Datenzugang und damit den Wettbewerb im Wissenschaftsbereich.

8. Ergebnistransfer

Die institutionelle Anbindung des IAB an die Bundesanstalt für Arbeit erleichtert den Ergebnistransfer und den direkten Dialog mit den Arbeitsmarktakteuren. Der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit, Statistik, Controlling, Vermittlung und Beratung benötigen wissenschaftlich abgesicherte Beiträge. Dafür sind die Strukturen von Kommunikation und Beratung laufend zu verbessern.

Gerhard Kleinhenz, Ulrich Walwei

Ingenieurinnen und Informatikerinnen

Rosige Verhältnisse oder rosa Brille?

Frauen aus technischen Fächern sind gegenüber ihren männlichen Fachkollegen oft deutlich benachteiligt – In Führungspositionen z. B. sind sie kaum anzutreffen – Verglichen mit allen Akademikerinnen haben sie manchmal aber auch Vorteile

„Schön, dass sich Frauen heutzutage mehr für ihre Zukunft erträumen, als Babys zu bekommen und die häusliche Ordnung zu erhalten. Sie betreuen eine Großbaustelle in Dubai, peilen die Vorstandsetage bei DaimlerChrysler an, gründen mit drei Kolleginnen ein eigenes Ingenieurbüro und versorgen eine Familie“ – so und ähnlich wird bei jungen Frauen seit einiger Zeit für ein technisches Studium geworben. Ist die berufliche Realität der Ingenieurinnen und Informatikerinnen tatsächlich so rosig?

Studium

Frauen sind in Fächern wie Maschinenbau, Elektrotechnik, Architektur/Bauingenieurwesen sowie Informatik unterrepräsentiert. Allerdings steigen die Frauenanteile an den Studienanfängern langsam (vgl. Abb. 1). Frauen sind in diesen Fächern um die Jahrtausendwende in West und Ost nahezu gleich häufig vertreten. Diese Angleichung bedeutet für die neuen Bundesländer aber einen Rückschritt: Waren in der DDR 1982 zum Beispiel 21 Prozent der Neumatrikulierten im Maschinenbau weiblich, so sind es im Jahr 2000 nur mehr 13 Prozent. Die Studienwahl junger Frauen dürfte dadurch beeinflusst worden sein, dass nach der Wiedervereinigung einschlägig ausgebildete Frauen vielfach aus qualifizierter Erwerbsarbeit in vor allem inadäquate Beschäftigung verdrängt wurden.

Erwerbstätigkeit

Mehr als ein Drittel aller erwerbstätigen Akademiker in Deutschland sind Frauen. Unter den Erwerbstätigen mit Abschlüssen in Maschinenbau, Elektrotechnik, Architektur/Bauingenieurwesen und Informatik sind sie mit 13 Prozent vertreten – im Westen mit zehn Prozent, in den neuen Bundesländern mit rund 25 Prozent.

Männer mit Abschlüssen in diesen Ingenieurfächern bzw. in der Informatik haben bessere Arbeitsbedingungen als ihre Ex-Kommilitoninnen. 44 Prozent der angestellten Frauen, aber nur 22 Prozent der angestellten Männer arbeiten in einfachen und mittleren Positionen (vgl. Abb. 2). Höhere Führungspositionen werden von 13 Prozent der angestellten Männer eingenommen. Frauen dagegen sind hier so selten, dass aus statistischen Gründen keine Angaben gemacht werden können. Im Vergleich mit allen Hochschulabsolventinnen haben Frauen aus den besagten Ingenieurfächern und der Informatik bei der betrieblichen Positionierung weder besondere Vorteile noch besondere Nachteile.

Vier Prozent der in den Erwerbsberufen Maschinenbau-, Elektro- oder Bauingenieur/in, Architekt/in sowie in DV-Berufen tätigen Akademiker hatten im Jahr 2000 befristete Verträge. Bei den Frauen waren es sieben Prozent. Teilzeit ist hier immer noch fast ein Fremdwort: Nur jeweils ein Prozent der sozialversicherungspflichtig in den Erwerbsberufen Maschinenbau- und Elektroingenieur/in beschäftigten

Personen mit Hochschulabschluss arbeiten in Teilzeit. Bei den Bauingenieurinnen und Architekten/innen sowie bei den DV-Berufen waren es drei Prozent.

Aufschluss über die ersten fünf Jahre des Berufsweges von Männern und Frauen aus technisch-naturwissenschaftlichen Fächern gibt eine Hannoveraner Untersuchung. Die Existenz von Kindern ist für Absolventinnen vielfach mit beruflicher Desintegration verbunden – etwa in Hinblick auf sichere und adäquate Beschäftigung. Frauen mit Kindern wechseln seltener den Betrieb als Männer sowie Frauen ohne Kinder. Die häufig geäußerte Befürchtung von Betrieben, hochqualifizierte junge Mitarbeiterinnen durch Mutterschaft zu verlieren, relativiert sich somit erheblich im Verhältnis zum Risiko, Männer durch Stellenmobilität zu verlieren.

Männer sind eher im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt, Frauen eher im Dienstleistungssektor und der öffentlichen Verwaltung. Mit Ausnahme der Fächer Informatik und Mathematik mit ihrem zur Zeit der Befragung sehr guten Arbeits-

Frauenanteile bei Studienanfängern 1993–2000

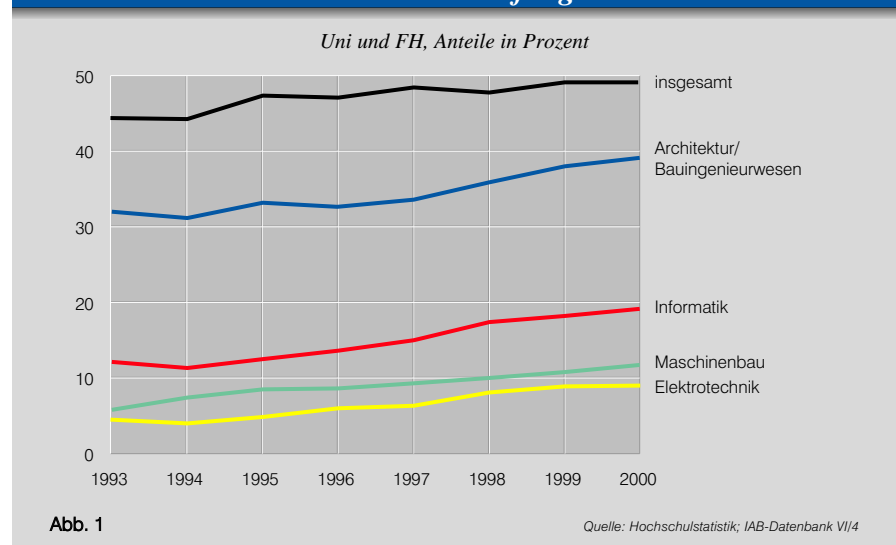


Abb. 1

markt erzielen Ingenieurinnen und Naturwissenschaftlerinnen deutlich niedrigere Einkommen als ihre Ex-Kommilitonen: 70 Prozent der Männer, aber nur 49 Prozent der Frauen verfügen fünf Jahre nach dem Examen bei Vollzeitbeschäftigung über ein Brutto-Jahreseinkommen von 35 000 Euro und mehr. Im Vergleich zu allen Hochschulabsolventinnen haben erwerbstätige Ingenieurinnen und Naturwissenschaftlerinnen aber manchmal Vorteile. So haben sie häufiger unbefristete Arbeitsverträge und zumindest die Informatikerinnen erzielen deutlich überdurchschnittliche Einkommen.

Arbeitslosigkeit

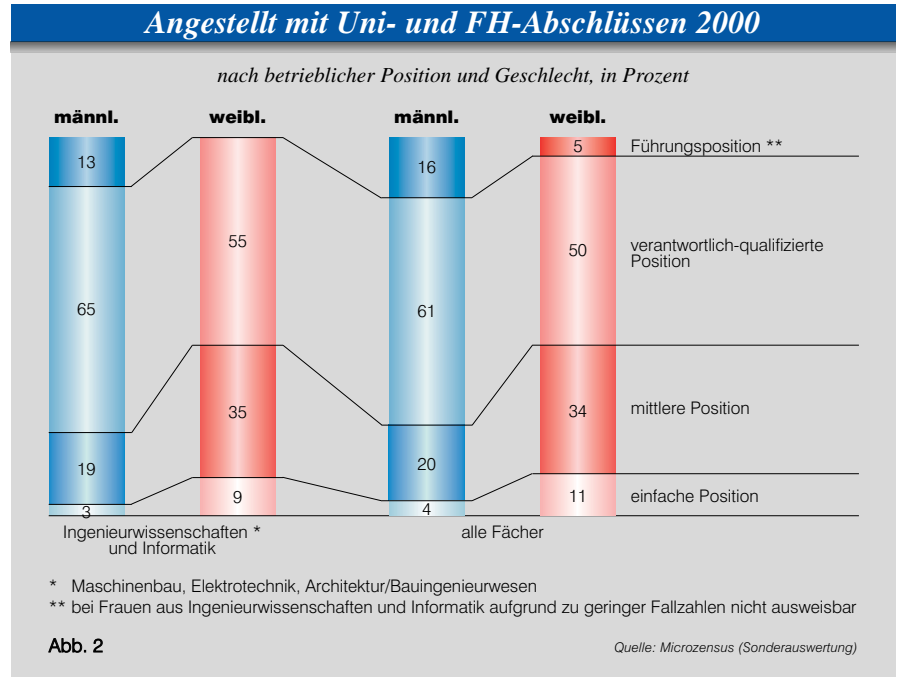
Ingenieurinnen und Informatikerinnen waren im Jahr 2000 doppelt so häufig arbeitslos wie Ingenieure und Informatiker (6,6 Prozent zu 3,2 Prozent). Zudem liegt ihre Arbeitslosigkeit deutlicher über dem Durchschnitt für alle Hochschulabsolventinnen (3,7 Prozent) als bei Männern (2,5 Prozent).

Auch in früheren Jahren war die Arbeitslosigkeit der Geschlechter unterschiedlich hoch – und zwar gerade bei männlich dominierten Fächern. Entgegen häufiger Vorurteile waren die Frauen aus „Männerfächern“ oftmals von höherer Arbeitslosigkeit betroffen als jene aus geschlechtstypischeren Fächern. Zwischen Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre glich sich die Arbeitslosigkeit der Geschlechter an – vor allem in den männerdominierten Fächergruppen.

Gründe

Probleme der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit sind in männerdominierten Bereichen besonders ausgeprägt. Teilzeit ist fast ein Fremdwort und auch die hohe Stressbelastung und entgrenzte Arbeitszeit vor allem im IT-Bereich erschwert die Balance von Familie und Beruf. Deren Herstellung wird gesellschaftlich wie privat aber einseitig den Frauen abgefordert. Ein Wiedereinstieg – zumindest nach einer längeren Familienphase – gilt bei Betrieben bei technischen Berufen aufgrund des schnellen technologischen Wandels als besonders schwierig.

Die Vorwegnahme dieser Probleme mag bereits den Berufseinstieg erschweren. Hierzu trägt auch bei, dass Absolventin-



nen aus Technikfächern im Durchschnitt über weniger Berufspraxis als Absolventen verfügen und erst zu einem späteren Zeitpunkt mit Bewerbungsaktivitäten beginnen. Tradierte Geschlechterstereotype sprechen Technikkompetenz eher Männern zu. Zudem können Frauen gerade im Ingenieurbereich als „kulturelle Störfaktoren“ wahrgenommen werden. Eine Erlanger Untersuchung zeigt, dass sich berufliche Werthaltungen, Noten und Studiendauer von Absolventinnen und Absolventen technischer Fächer kaum voneinander unterscheiden. Entgegen mancher Vorurteile sind ungleiche Chancen im Berufseinstieg also nicht auf diese Faktoren zurückzuführen.

Fazit

Vergleicht man die berufliche Situation von Ingenieurinnen und Informatikerinnen mit der aller Akademikerinnen, so reichen die Befunde von Vorteilen (unbefristete Beschäftigung) über Gleichstand (Stellung im Betrieb) bis hin zu Nachteilen (Arbeitslosigkeit). Gegenüber den männlichen Fachkollegen sind aber oft ausgeprägte Benachteiligungen festzustellen.

Eine geschlechtsuntypische Studienfachwahl bringt Frauen auf dem Arbeitsmarkt bislang also nur manchmal Vorteile und schützt nicht vor Benachteiligung. Will man mehr Frauen für solche Fächer gewinnen, müssen auch deren Arbeitsmarktchancen und Beschäftigungsbedingungen verbessert werden. Zusätzlich muss die öffentliche Kinderbetreuung ausgebaut und die geschlechtstypische Arbeitsteilung im Privatleben überwunden werden. All dies setzt realistische Information über die bisherigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen sowie immer noch bestehende Hindernisse voraus. Idealisierende Werbekampagnen sind wenig geeignet, junge Frauen auf ihrem Weg in bislang männerdominiertes Terrain zu unterstützen.

*Hannelore Plicht, Franziska Schreyer
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 11/2002)*

*Ostdeutschland***Arbeitsmarktpolitik verbessert Chancen**

Besonders die Förderung der beruflichen Qualifikation hat das Wachstum der regionalen Beschäftigung positiv beeinflusst – Auch indirekte Effekte wurden erfasst

Rund 22 Mrd. Euro gibt die Bundesanstalt für Arbeit jährlich für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus, davon über die Hälfte in Ostdeutschland. Ist dieses Geld gut angelegt? Welche Wirkungen wurden erzielt? Antworten finden sich in einem Projekt des IAB zur „Entwicklung der ostdeutschen Regionen“ (ENDOR). Danach haben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen generell die Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland verbessert, auch wenn es Unterschiede im Einzelnen gibt.

Von der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt wurden Arbeitsbeschaffungs- (ABM) sowie Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM einschl. SAM-OfW – mit ABM zusammengefasst) und Maßnahmen der beruflichen Fortbildung (FbW/FuU) in die (Regressions-)Analysen einbezogen. Die Karte zeigt, wie diese Maßnahmen die regionalen Arbeitslosenquoten direkt reduziert haben („Entlastungswirkung“). Außerdem wurde untersucht, welche zusätzlichen Effekte davon auf die regionale Beschäftigung ausgingen. Dazu wurde der Mitteleinsatz in Beziehung gesetzt zur Wachstumsrate der regionalen Beschäftigung. Um vergleichbare Größen zu erhalten, wurde der regionale Einsatz der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in 1 000 Euro pro Beschäftigten in der Region ausgedrückt. Der direkte Niveaufekt von ABM und SAM wurde herausgerechnet.

Positive Ergebnisse

Wie die Tabelle zeigt, erhöhen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchweg die regionale Beschäftigung. Die Höhe der Effekte spricht zunächst für Bildungs- (Effekt von 0,114) und gegen beschäftigungsschaffende Maßnahmen (0,038). Denn bei ersteren scheint weniger Geld erforderlich zu sein, um die gleiche Wirkung auf die regionale Beschäftigung zu erzielen.

Die tatsächlichen Kosten der Bildungsmaßnahmen liegen jedoch höher, da die

Ausgaben für das Unterhaltsgeld nicht aufgenommen wurden, um die Investitionsseite „rein“ zu erfassen. Insgesamt waren von 1993 bis einschließlich 1999 in Ostdeutschland 30,013 Mrd. Euro für ABM & SAM und 8,848 Mrd. Euro für Bildungsmaßnahmen ausgegeben worden. Mit Unterhaltsgeld betragen die Kosten für die Förderung der Bildung aber 25,739 Mrd. Euro. Will man die Maßnahmekosten im Verhältnis zu ihrer Wirkung richtig vergleichen, muss man also den Effekt der Bildungsmaßnahmen annähernd durch drei teilen. Damit ergibt sich für ABM/SAM nahezu die gleiche Wirkungen-/Kostenrelation wie für FbW/FuU.

Trotzdem schneiden Bildungsmaßnahmen besser ab als ABM. Weitere Analyseergebnisse zeigen nämlich, dass die Wirkungen von ABM/SAM schneller abklingen als die von FbW/FuU. Nach einem Jahr ist der Effekt von ABM/SAM kaum noch nachweisbar, während die Wirkung von FbW/FuU noch anhält und nur wenig schwächer ausfällt.

Qualität der Ergebnisse

Die Ergebnisse sind ein Beleg dafür, dass die Arbeitsmarktpolitik wichtige positive

Impulse für die Entwicklung der ostdeutschen Arbeitsmärkte geliefert hat. Auf eine Umrechnung der angegebenen Wirkungen in Bestandszahlen wird jedoch verzichtet, da die numerische Größe der Werte mit Vorsicht zu beurteilen ist.

Vermutlich wird nämlich die Wirkung weiterer Fördermaßnahmen mit abgebildet. So werden EU- und Landesmittel – über die hier keine Daten vorliegen – mit den Geldern der BA zusammen vergeben. Der quantifizierte Effekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürfte deshalb etwas geringer sein.

Die Analysen erlauben jedoch eine Beurteilung der „Signifikanz“, also ein Urteil darüber, ob die gefundenen Effekte mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur zufällig, sondern systematisch sind. Dies ist durchgängig der Fall.

Ursache und Wirkung

Fortbildungsmaßnahmen können über verschiedene Wirkungskanäle die lokale Beschäftigung beeinflussen. Als Investitionen in Humankapital können sie individuellen Erwerbchancen durch die Anpassung der Qualifikation der Erwerbstätigen an die Nachfrage erhöhen. Insbe-

Wirkungen* verschiedener Fördermaßnahmen

regionale Wachstumsrate der Beschäftigung, 1993–1999

Förderung		zusammengefasst	einzel
Bundesanstalt für Arbeit	ABM & SAM FbW / FuU	0,044 ¹⁾	0,038 ¹⁾ 0,114 ¹⁾
Kreditanstalt für Wiederaufbau	Gewerbe Infrastruktur	0,031 ¹⁾	0,029 ¹⁾ 0,042 ¹⁾
Deutsche Ausgleichsbank		0,077 ¹⁾	0,046 ¹⁾
Gemeinschaftsaufgabe	Gewerbe Infrastruktur	0,003 ²⁾	0,007 ¹⁾ 0,001

¹⁾ auf dem 1%-Niveau, ²⁾ auf dem 5%-Niveau signifikant.

ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, SAM: Strukturanpassungsmaßnahme, FbW/FuU: Maßnahme der beruflichen Weiterbildung.

* Shift-Share-Regression für Kreise und Wirtschaftszweige mit weiteren über 200 unabhängigen Variablen (zu den einbezogenen Determinanten und zur Methode vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 12/2002).

Tabelle

Quelle: IAB-Kurzbericht Nr. 13/2002

sondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre war Ostdeutschland eine Transformationsökonomie, deren Arbeitskräfte oft noch für die Marktwirtschaft fit gemacht werden mussten.

Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sind dort zweckmäßig, wo es darauf ankommt, die individuellen Arbeitsfähigkeiten aufrecht zu erhalten und durch Übung bei der Arbeit zu verbessern. Viele Maßnahmen in Ostdeutschland – z. B. die Beseitigung von Altlasten – dienten zudem der Verbesserung lokaler Produktionsbedingungen und damit den Perspektiven der Regionen.

Indirekte Effekte

Der hier gewählte Untersuchungsansatz ist besonders geeignet, indirekte Effekte der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abzubilden. Solche indirekten Wirkungen treten auf, wenn durch die Maßnahmen spezielle Engpässe auf den lokalen Arbeitsmärkten beseitigt werden. Denn selbst in den neuen Bundesländern kann punktuell ein Arbeitskräftemangel bei allgemeiner Arbeitsplatzknappheit auftreten. Lässt sich der Engpass durch gezielte Umqualifizierungen beseitigen, können weitere Arbeitskräfte eingestellt werden, so dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarktes generell verbessert.

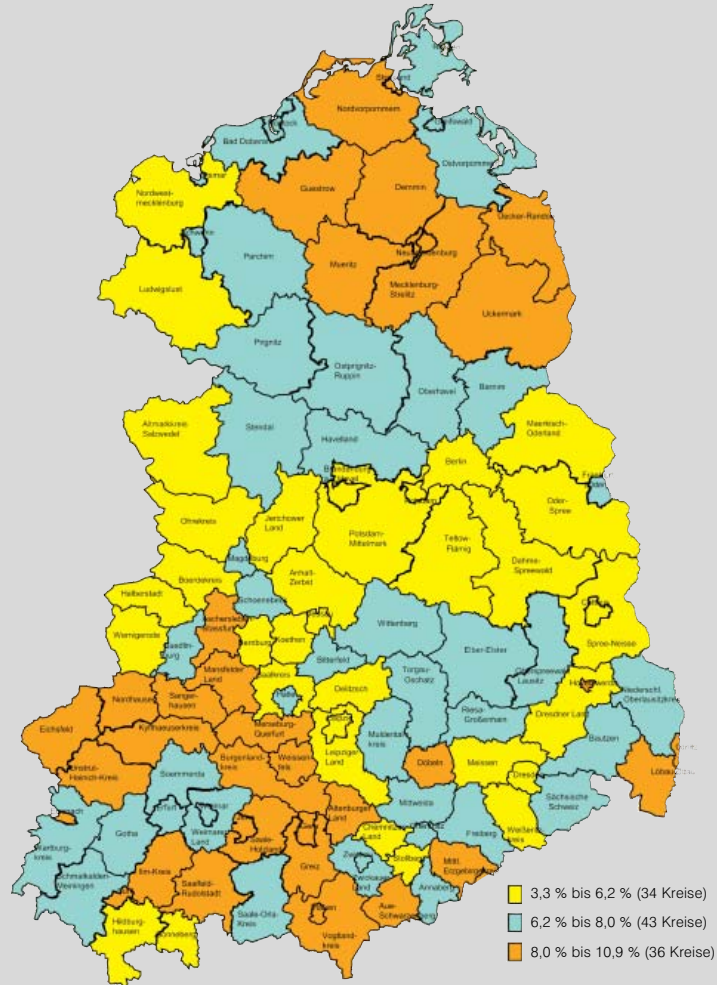
Weiterhin erhöhen vor allem Bildungsmaßnahmen den gesamten Humankapitalbestand der Region. Dadurch kann ein „externer Effekt“ entstehen, der das lokale Produktivitätswachstum beschleunigt. Er beruht darauf, dass sich in der gesamten Region das Klima für Innovation und Produktivitätsfortschritte verbessert.

Außerdem umfassen die indirekten Wirkungen Kreislaufeffekte, die dadurch ausgelöst werden, dass die Maßnahmen das Einkommen der Maßnahmeteilnehmer und anderer erhöhen, dadurch die lokale Güternachfrage ankurbeln und schließlich die Beschäftigung steigern. Auf diese Weise wird das Marktpotenzial der Region erhöht, was wiederum die Ansiedlung für weitere Firmen attraktiver macht.

Schließlich können aber auch negative Wirkungen auftreten. Hierzu gehören z. B. Substitutionseffekte, die dann vorliegen, wenn Maßnahmeteilnehmer andere Arbeitskräfte verdrängen. Die ausgewiesenen Effekte bilden jedoch die Summe aller positiven und negativen Wirkungen ab.

Reduktion der Arbeitslosenquoten durch Arbeitsmarktpolitik*

Direkte Effekte in Ostdeutschland, Juni 1999, in Prozentpunkten



*) Dargestellt sind die Entlastungswirkungen von ABM, FbW und SAM in den Landkreisen und kreisfreien Städten Ostdeutschlands

Karte

Quelle: IAB-Kurzbericht Nr. 13/2002

Fazit

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wirtschaftliche Entwicklung nur flankieren, aber nicht selbst anstoßen. Insofern dürfen ihre positiven Wirkungen nicht überschätzt werden. Eine nachhaltige Besserung auf dem Arbeitsmarkt bedarf eines selbst tragenden Aufschwungs der ostdeutschen Wirtschaft.

In jüngerer Zeit haben die Dienststellen der BA Fortbildungsmaßnahmen stärker eingesetzt und ABM/SAM zurückgefahren. Dies ist wegen der günstigeren Ergebnisse für FbW auch aus wissenschaftlicher Perspektive gerechtfertigt. Allerdings sollte auch in Zukunft auf ABM nicht vollständig verzichtet werden. Für FbW spricht, dass der Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft zu einer Um-

schichtung des Bedarfs an Arbeitskräften führt. Deshalb ist eine partielle Requalifizierung notwendig, soll nicht die paradoxe Situation entstehen, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit Fachkräftemangel in bestimmten Sparten auftritt.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist so auszurichten, dass ihr investiver Charakter gestärkt wird. Die Vermittlung von Fähigkeiten und Kenntnissen sollte sich am Bedarf der regionalen Wirtschaft orientieren, soweit er in Qualifikationsanalysen aus den Kompetenzprofilen der Region abgeleitet werden kann.

Uwe Blien, Erich Maierhofer, Dieter Vollkommer, Katja Wolf (aus IAB-Kurzbericht Nr. 13/2002)

Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei

Neue Basis für anspruchsvolle Wirkungsforschung

Bessere Grundlage auch für die externe Wissenschaft

Nun steht sie: Eine zentral verfügbare Datei mit Individualdatensätzen über Maßnahmeteilnehmer und über Maßnahmen, an denen sie teilgenommen haben. Deshalb heißt sie auch, vielleicht etwas umständlich, Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei, kurz MTG. Sie enthält Geförderte ab Januar 2000 – flächendeckend, soweit die Daten im Rahmen der Fachverfahren coSach ABM¹⁾ (einschließlich SAM²⁾, Lohnkostenzuschüsse und Überbrückungsgeld), Freie Förderung³⁾, FbW⁴⁾ (einschließlich Trainingsmaßnahmen) und ESF-BA⁵⁾ erhoben werden.

Verknüpfung mit anderen Datenquellen

Die Datei wird monatlich aktualisiert und um neue Förderfälle ergänzt. Später können auch weitere Maßnahmebereiche einbezogen werden (z. B. Reha⁶⁾). Und das Wichtigste: Die Datensätze sind über Identifizierer (hierfür ist die BA-Kundennummer zentral) mit weiteren „Prozess-Daten“ verknüpfbar, vor allem mit der Arbeitslosendatei und – soweit die Sozialversicherungsnummer bekannt ist – mit der Beschäftigtendatei. Damit können auch Kontrollgruppen gebildet werden, eine Voraussetzung für anspruchsvolle „ökonometrische“ Untersuchungen zum Eingliederungserfolg. Erschlossen werden können auch Name, Adresse und Telefonnummer, sofern dies für Befragungszwecke erforderlich ist.

Mühsame Datenaufbereitung

Die Datenaufbereitung war aufwändig, aber notwendig. Die Erfahrungen bei der Durchführung von Pilot-Projekten im Bereich der Wirkungsforschung (wie et-

wa dem ABM/SAM-Kooperationsprojekt oder der ESF-BA-Begleitforschung) zeigen, dass ohne eine allgemeingültige „konsolidierte“ Datenbasis immer wieder ähnliche umfangreiche und kapazitätsbindende Arbeiten bewältigt werden müssen.

Bisher nur Datensätze der Statistik

Grund hierfür ist, dass ohne die – noch nicht vollständige – Implementierung eines Data Warehouse in der Bundesanstalt nur die Statistik-Datensätze über Teilnehmer zur Verfügung stehen: monatliche Einzeldaten mit Bestand, Abgang, Zugang und Verbleib⁷⁾ von Maßnahmeteilnehmern, getrennt nach den Leistungsarten ST11⁸⁾ (ABM, SAM und weitere), Freie Förderung, ST35 (FbW) und ST38 (ESF-BA).

Diese Dateien enthalten nicht alle erforderlichen Merkmale zur Charakterisierung des Werdegangs von Maßnahmeteilnehmern. Darüber hinaus genügen sie den Ansprüchen der Wirkungsforschung nicht. So zeigte die Datenbereitstellung für das ABM/SAM-Kooperationsprojekt, dass die Erzeugung von Verlaufsdaten – z. B. bezüglich der Eintritte in ABM/SAM eines bestimmten Monats bis zum aktuellen Rand – große Probleme bereitet, wenn nur die Zugänge des betreffenden Monats betrachtet werden. Hierin ist nämlich etwa nur die Hälfte der tatsächlichen Eintritte erfasst, weil über einen Zeitraum von bis über einem Jahr später noch Nacherfassungen stattfinden. Deshalb müssen Stichtagsdateien in eine Gesamtdatei integriert werden, die den kompletten „Zeitstrahl“ abbildet.

Vermeidung von Redundanzen

Ein zweites wesentliches Ziel der MTG besteht darin, Redundanzen in der Datenerhaltung zu vermeiden, ohne dabei wertvolle Informationen zu verlieren. Konsequenz: Nachfolgende Datensätze werden nur hinsichtlich veränderter Tatbestände gespeichert. Nebeneffekt der Umsetzung eines solchen Konzepts ist, dass man mit Hilfe der konsolidierten Datenbasis systematisch nach Fehlern suchen kann, z. B. nach so genannten „Dopplern“. Auf diese Weise lässt sich die Datenqualität zusätzlich verbessern.

Zusammenschau aller Maßnahmen

Ein weiteres Ziel der MTG wird im Zusammenhang mit einem anderen wichtigen Vorhaben des IAB deutlich: Die ESF-BA-Begleitforschung macht es erforderlich, die Einzeldaten aller Leistungsarten in einer Datenbank zusammenzuführen. ESF-BA-Maßnahmen (ST38) gibt es im Wesentlichen nur als Zusatzmaßnahmen zu FbW (ST35). Wenn alle Maßnahmen in einer Datenbank zusammengeführt sind, zeigt eine einfache Abfrage auf, welche FbW-Maßnahme (samt aller charakteristischen Daten) ein ESF-Teilnehmer besucht. Darüber hinaus gibt die MTG einen Überblick darüber, an welcher Maßnahme welcher BA-Kunde wann teilnimmt bzw. teilgenommen hat. Damit kann man jederzeit die zeitliche Abfolge der unterschiedlichen Maßnahme-Teilnahmen jedes BA-Kunden nachvollziehen.

Die MTG kann auch von externen Forschern als Basis für Evaluationen genutzt werden (vgl. auch den Artikel „Von wegen ‘mauern’“ von Christian Brinkmann auf Seite 16). Da es sich um geschützte Sozialdaten handelt, benötigen diese hierfür allerdings eine Genehmigung des Bundesarbeitsministeriums nach § 75 SGB X⁹⁾.

Elmar Kellner

Definitionen und Erläuterungen

1) Arbeitsbeschaffungsmaßnahme; 2) Strukturanpassungsmaßnahme; 3) Einstellung in die MTG im August d.J.; 4) Förderung der beruflichen Weiterbildung; 5) ESF: Europäischer Sozialfonds; BA: Bundesanstalt für Arbeit; Einstellung in die MTG voraussichtlich im September d.J.; 6) Berufliche Rehabilitation; 7) Verbleib als Arbeitssuchender bzw. Arbeitsloser nach 6 Monaten; 8) Mit STnn werden im BA-Auswertungssystem STADA auswertbare Datenquellen gekennzeichnet; 9) Über Möglichkeiten zur Erstellung einer für Evaluationszwecke nutzbaren anonymisierten Datei (Ausgangspunkt MTG) finden z. Z. zwischen dem IAB und weiteren interessierten Instituten Gespräche statt. Kurzfristige Lösungen sind allerdings kaum zu erwarten.

Das Job-AQTIV-Gesetz

Evaluation zwischen Handlungszwängen und solidem Handwerk

Arbeitsmarktpolitik effektiv und effizient zu gestalten, ist eine Daueraufgabe. Darüber gibt es einen breiten Konsens. Verbesserungsvorschläge basieren vielfach auf systematisiertem Praxiswissen und Einzelstudien aus dem In- und Ausland, aber noch viel zu wenig auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen. Insofern geht die Stoßrichtung des Job-AQTIV-Gesetzes, Wirkungsforschung ganz allgemein zu intensivieren, in die richtige Richtung.

Allerdings ist vor überzogenen Erwartungen zu warnen: Der Informationsbedarf ist groß, die Zielvorgaben aber sind heterogen und zum Teil widersprüchlich und die Wirkungsbeziehungen sind in der Regel sehr komplex. Die Datenlage ist oft ungenügend, an ihrer Verbesserung wird aber intensiv gearbeitet (vgl. hierzu auch den Beitrag von Elmar Kellner auf Seite 8).

Methodenpluralismus tut Not

Auch hinsichtlich einer wissenschaftlichen Evaluation des Job-AQTIV-Gesetzes und weiterer, zum Teil noch anstehender Neuerungen (Stichwort: „Hartz-Kommission“) sind die Erwartungen groß. Wie kann man aber die Wirkungen vieler gleichzeitiger Änderungen erkennen, wenn noch nicht einmal das bisherige Standardinstrumentarium verlässlich einschätzbar ist? Zeitnah und belastbar sollen die Ergebnisse sein, so lauten die neuen Zauberwörter. Das kann durchaus im Widerspruch zueinander stehen.

Positiv gewendet (und auch unabhängig hiervon): Methodenpluralismus ist geboten, auch der Einsatz qualitativer Methoden der empirischen Sozialforschung. Mikro- und makro-ökonomische Untersuchungen sind z. B. durch Implementations- und Prozessanalysen zu ergänzen, deren Potenziale noch längst nicht ausgeschöpft wurden. Das gilt namentlich für die Bewertung vieler Detailregelungen der neuen Aktivierungsstrategien.

Evaluation braucht Zeit

Wissenschaftliche Evaluationen brauchen zeitlichen Vorlauf. Begleitforschung lebt nicht nur von sprühenden Ideen, sie muss auch solides Handwerk sein und bleiben, sonst ist sie ihren (erheblichen) Aufwand nicht wert. Einführungseffekte können z. B. ganz anders aussehen als das, was bleibt – und auch dies muss man erst einmal trennen können.

Wettbewerb ist willkommen

Das IAB nimmt sich der Evaluation wesentlicher Teile des Job-AQTIV-Gesetzes und weiterer Neuerungen an, durch Eigenforschung, durch Kooperationsprojekte und durch Auftragsprojekte. Und wenn externe Institute mit eigenen Ressourcen und unabhängig vom IAB ergänzend oder konkurrierend forschen – um so besser. Dies alles kann allerdings Qualitätsmanagement und Evaluation durch die Praxis selbst – in der BA ist hierfür u. a. der Begriff „Fachcontrolling“ eingeführt worden – nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

Forschungsfelder werden abgestimmt

Worauf wird sich das IAB bei der Evaluation der jüngsten SGB-III-Novellierung inhaltlich konzentrieren? Hierzu haben erste Gespräche mit den Geschäftsbereichen der Hauptstelle der BA, dem BMA und der Selbstverwaltung der BA stattgefunden. Das IAB versucht angesichts begrenzter Ressourcen und seiner Aktivitäten auf vielen weiteren Forschungsfeldern, den Informationsbedarf der Praxis soweit wie möglich zu berücksichtigen. Zugleich wird es sich auf konzeptionelle Neuerungen und Weiterentwicklungen konzentrieren, die über den unmittelbaren „Steuerungsbedarf“ hinaus wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn versprechen, wie zum Beispiel:

- Weiterentwicklung des Früherkennungssystems (Stichwort „profilung“, vgl. auch den Artikel von Helmut Rudolph ab Seite 10), das ein Schlüssel ist für mehr Effizienz von Vermittlung und Maßnahmeeinsatz – so stand es bereits in der IAB-AGENDA '98;
- Eingliederungsvereinbarungen und Einschaltung von Dritten bei der Vermittlung unter Berücksichtigung schon laufender vielfältiger Modellversuche und deren Evaluation;
- Koppelung von Beschäftigungsförderung mit Infrastrukturförderung, zum Teil mit neuem Zuschnitt der Instrumente, aber auch mit dem teilweisen Verzicht auf das Zusatzlichkeitskriterium.

Vorbereitet wird zurzeit die Vergabe eines Projektes zu den Modellversuchen FAIR (in Ergänzung zu der vom BMA in Auftrag gegebenen Begleitforschung der MoZArT Modellversuche „Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern“) und zur Vermittlungsoffensive der Arbeitsämter (vgl. auch den Artikel „Von wegen mauern“ auf Seite 16).

Fazit

Die Erwartungen sind groß. Das IAB wird sich den neuen Herausforderungen stellen und mehr noch als bislang Wirkungsforschung betreiben, auch zum Job-AQTIV-Gesetz. Dabei dürfen aber die gerade erst über IAB-Großprojekte begonnenen Evaluationen der „Standardinstrumente“ der Arbeitsförderung (Qualifizierung, Arbeitsbeschaffung, Lohnkostenzuschüsse) nicht ins Hintertreffen geraten. Wirkungsforschung heißt auch „ex-ante-Evaluation“ und Konzeptentwicklung für Politikinterventionen, die mehr noch als früher einer wissenschaftlichen Fundierung bedürfen. Sonst greift sie zu kurz – und rennt dann einer kurzatmigen Politik hinterher.

Christian Brinkmann

Profiling

Kernelement einer aktivierenden Vermittlungsstrategie

Mit diesem neuen Instrument des Job-AQTIV-Gesetzes lassen sich nicht nur die Chancen von Arbeitslosen früh einschätzen – Auch die Steuerung des Personals und von Förderressourcen der Arbeitsämter kann damit systematisch verbessert werden

Das Job-AQTIV-Gesetz hat seit 1.1.2002 „Profiling“ für Arbeitslose gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit verpflichtend eingeführt. Neben der Feststellung von beruflichen Fähigkeiten und der Eignung ist zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit festzuhalten, ob und warum eine berufliche Eingliederung erschwert sein kann (§ 6 SGB III). Wird Profiling konsequent umgesetzt, kommt ihm außer der Chanceneinschätzung auch eine entscheidende Rolle bei der Wahl einer geeigneten Vermittlungsstrategie und der Steuerung von Personal- und Förderressourcen der Arbeitsämter zu.

Gegenwärtig werden in den Arbeitsämtern erste Erfahrungen mit dem Profiling gesammelt. Der Profiling-Bogen wird von der Vermittlungsleitstelle überarbeitet, um die Chanceneinschätzung auf eine sinnvolle Wahl der Vermittlungsstrategie auszurichten. Gegenwärtig scheint das Profiling wegen unzureichender Verknüpfungen in der Vermittlungsdatenbank noch wenig Orientierung zu geben. Ein gründliches Nachdenken über Funktion und Chancen des Profiling ist deshalb angebracht.

Job-AQTIV-Gesetz: Aktivierung und Prävention

Das Job-AQTIV-Gesetz soll die Arbeitssuche fördern und den Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit möglichst verhindern. Dazu wurden die Förderinstrumente für den frühzeitigen Einsatz geöffnet und der Anspruch auf Unterstützung durch Beauftragung von Dritten nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit eingeführt. Vermittlungsgutscheine können die Prävention zusätzlich unterstützen.

Die aktive(re) Arbeitssuche kann ebenfalls eingefordert werden: In Eingliederungsvereinbarungen sollen die Eigenbemühungen der Arbeitslosen mit den Vermitt-

lungsbemühungen des Arbeitsamtes und den erwartbaren Leistungen der aktiven Förderung festgehalten werden.

Welche Instrumente zur Prävention eingesetzt werden sollen und welche Personen einer zusätzlichen Aktivierung bedürfen, soll bereits im Profiling festgestellt werden.

Die Funktionen von Profiling

Die Funktion von Profiling besteht in der Systematisierung des Vermittlungsprozesses. Profiling-Verfahren haben drei Funktionen, die unterschiedlich stark genutzt werden können:

- Chancen- und Risikoeinschätzung;
- Strategiewahl der Vermittlung;
- Steuerung und Kontingentierung von Personal- und Förderressourcen.

Die Chancen- und Risikoeinschätzung erfolgt vor dem Hintergrund des regionalen Arbeitsmarktes. Die Chanceneinschätzung wird für dieselbe Person in Freising anders ausfallen als in Greifswald. Daher handelt es sich nicht nur um ein „Profil des Arbeitslosen“, sondern auch um ein „Profil relativ zum lokalen Arbeitsmarkt“. Profiling darf nicht zu einer Individualisierung des Arbeitsmarktrisikos führen.

Ein sorgfältiges Profiling ermöglicht die Wahl einer geeigneten Vermittlungsstrategie, mit der sich Unterstützungsleistungen verbinden können. So hat das LAA NRW fünf abgestufte Vermittlungsstrategien mit differenzierten Unterstützungsangeboten ausgearbeitet. Sobald das Profil vorliegt, sollte eine Entscheidung zwischen mehreren Strategien möglich sein. Sonst wirkt das Profiling nicht handlungsleitend und bleibt Selbstzweck.

Da mit der Vermittlungsstrategie ein unterschiedlicher Beratungsaufwand und verschieden hohe Kosten für Förderinstrumente verbunden sind, steuert das

Profiling auch den Bedarf an Personal- und Förderressourcen. Da Personal- und Fördermittel begrenzt sind, muss das Profiling erkennen lassen, welchen Personen vorrangig personelle Hilfe oder Unterstützung aus dem Eingliederungstitel zugute kommen sollen. Die Chancen von Profiling liegen in der Lenkung von Personalkapazitäten zu den Arbeitslosen, die die Unterstützung besonders benötigen.

Verständigung auf Profiling-Kriterien

Die Chanceneinschätzung im Profiling stellt hohe Anforderung an die Arbeitsmarkt- und Personenkenntnisse der Vermittler. In jedem Fall werden auch persönliche Bewertungen der Vermittler zur Arbeitsmarktlage oder den Eigenschaften des Arbeitslosen in die Risikoeinschätzung eingehen müssen. Die Strategiewahl sollte sich jedoch nachvollziehbar aus den Profilen ergeben.

Wenn die Einstufung zu stark abweichenden Ergebnissen zwischen den Vermittlern oder Teams führt, werden bald Konflikte entstehen. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn einzelne Vermittler mit den Fördergeldern zu großzügig umgehen. Deshalb ist eine Verständigung auf die Bewertungskriterien der Profiling-Kategorien und eine einheitliche Handhabung erforderlich. Dann kann Profiling zu einem überprüfbaren und einheitlichen Vorgehen im Amt führen.

Konsistente Nutzung der Instrumente

Wichtig erscheint, Kundenfragebogen, Profiling, Strategiewahl und Eingliederungsvereinbarung logisch und praktisch aufeinander zu beziehen. Der Fragebogen sollte die Arbeitslosen auf das Profiling vorbereiten und dem Vermittler Hinweise für Einstufung und Strategiewahl geben, die dann in der Eingliederungsvereinbarung festzuhalten sind.

Nur wenn es gelingt, im Profiling eine Gruppe von Arbeitslosen abzugrenzen, die ihre Arbeitsuche erfolgreich selbst organisiert, wird man die erforderliche Kapazität für Ratsuchende und Unterstützungsbedürftige freisetzen können. Ansonsten riskiert man, dass das Profiling eine weitere formale Pflichtübung wird. Eine Differenzierung in Kunden mit kurzen und gelegentlichen Kontakten und in solche mit häufigen und intensiven Gesprächen ist erforderlich, um gezielt aktivieren zu können, wenn es nötig ist.

Erfahrungen sammeln

Bisher gibt es noch wenig Erfahrung mit Profiling. Welche „objektiv“ messbaren Faktoren sind entscheidend für eine Chanceneinschätzung? Welche Rolle spielen Einstellungen und Verhaltensweisen der Kunden? Das Gewicht des Arbeitsmarktrisikos und von individuellen, auch psycho-sozialen Faktoren ist abzuwägen. Gibt es einzelne Merkmale und Verhaltensweisen oder ist es eher die Kombination aus mehreren Merkmalen, die für den Sucherfolg entscheidend ist?

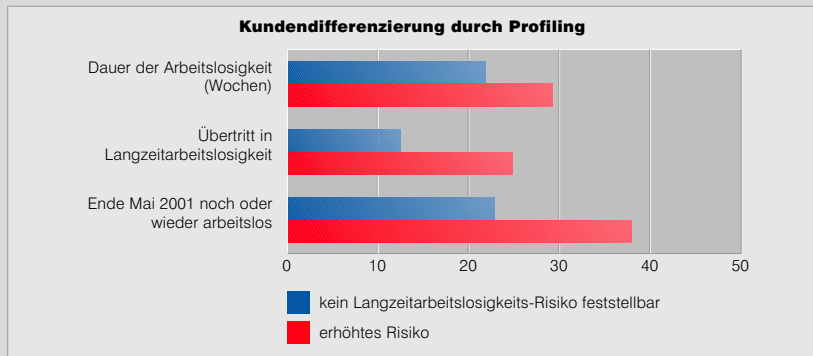
Vielfältige Erwartungen

Die Erwartungen der Arbeitsuchenden an die Dienstleistungen der Arbeitsämter sind vielfältiger Natur:

- Die einen melden sich nur arbeitslos, weil dies die Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld ist.
- Gute Bewerber mit realistischer Selbsteinschätzung und aktivem Suchverhalten sind möglicherweise nicht an weiteren Beratungs- und Vermittlungsgesprächen interessiert, weil sie ihre Suche erfolgreich selbst organisieren können. Für diese Bewerber könnten Profiling- und Beratungsaufwand reduziert werden. Es müsste nur sichergestellt sein, dass eine wider Erwarten erfolglose Suche nicht unbemerkt bleibt.
- Weitere Bewerber, die ebenfalls überwiegend auf Selbstsuche setzen, sind an Informationen über wichtige Arbeitgeber interessiert. Sie wollen Hinweise zu Adressen und Firmenhintergrund, um sich gezielt bewerben zu können.
- Andere Arbeitslose melden sich mit dem ausdrücklichen Wunsch, dass ihre berufliche Qualifizierung gefördert wird. Sie signalisieren Bildungswilligkeit. Möglicherweise sind hier Bildungsfähigkeit und Zweckmäßigkeit einer Förderung vorrangig zu prüfen, bevor oder

Beispiele für die Anwendung des Profiling

- Das IAB hat in **Deutschland** mit seinem Modellprojekt „Profiling“ vorrangig die Möglichkeit der Risikoprognose von Langzeitarbeitslosigkeit untersucht. Unter den Arbeitslosen, für die kein erhöhtes Eingliederungsrisiko feststellbar war, wurden 13 Prozent langzeitarbeitslos, von den Arbeitslosen mit erhöhtem Risiko dagegen 25 Prozent (vgl. *Abbildung*). Durch Profiling war also eine gewisse prognostische Trennung von Kundengruppen möglich, auch wenn das Instrument noch verbesserungsfähig ist. Allerdings wird man Zufallseinflüsse nie ausschalten können.



- Die **Niederlande** haben mit dem Kansmeter-Verfahren ein Profiling-Instrument eingeführt, das über ein Punktesystem den „Abstand zum Arbeitsmarkt“ messen soll. In Abhängigkeit von der Punktzahl wird festgelegt, ob und mit welchen Instrumenten Unterstützung bei der Eingliederung geleistet werden soll. Der Kansmeter unterstützt also die Strategiewahl.
- In den **USA** wird mit wenigen Merkmalen die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass Arbeitslose ihre Lohnersatzleistungen ausschöpfen. Den freien Kapazitäten für Aktivierung entsprechend werden wöchentlich die Arbeitslosen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme verpflichtet. Das Instrument ist also auf Kontingentierung gerichtet.

während man sich um ihre Vermittlung bemüht. Die Förderung von motivierten Teilnehmern dürfte den Erfolg positiv beeinflussen.

Hohe Konzessionsbereitschaft

Viele Arbeitslose sind durchaus konzessionsbereit, wenn sich mit einer neuen Stelle eine dauerhafte Perspektive aus der Arbeitslosigkeit verbindet. Ein Berufswechsel fällt dabei oft leichter als ein Wohnortwechsel oder Lohnzugeständnisse. Da freiwillige Mobilität Spielräume für Vermittlung eröffnen kann, sollte diese Frage auch im Profiling erörtert werden.

Die unterschiedlichen Erwartungen der Kunden sollten im Erstgespräch aufgenommen und für eine wunschgemäße Weiterleitung genutzt werden. Die Art der Anliegen muss im Erstgespräch gezielt geklärt werden, um die Kundenbeziehung solide aufzubauen und Motiva-

tion für die weitere Zusammenarbeit zu schaffen. Möglicherweise lassen sich die Anliegen über einen Fragebogen zur Vorbereitung des Erstgesprächs bewusst machen und danach zügig klären.

Weiterentwicklung

Für klar definierte Situationen sollte kein Profiling durchgeführt und keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden: z.B. dann nicht, wenn ein neuer Arbeitsplatz bereits in Aussicht ist oder ein Umzug oder Renteneintritt bevorsteht. Auch dies gehört zur Ressourcen-Steuerung. Wenn JobCenter, Quickvermittlung und PersonalServiceAgenturen aus den Hartz-Vorschlägen in die Vermittlungsangebote eingebaut werden, könnte Profiling ein Instrument zur Steuerung von Verantwortlichkeiten werden. Prävention besteht darin, rechtzeitig das Nützliche zu tun.

Helmut Rudolph

Raum für Experimente

Frei fördern und forschen

Die Freie Förderung eröffnet den Arbeitsämtern neue Handlungsspielräume – Fundierte Begleitforschung kann Lehren aus innovativen Ansätzen ziehen und damit hilfreiche Anregungen für Verbesserungen geben

Die Freie Förderung nach § 10 SGB III, ist seit 1998 ist nicht nur als Förderinstrument eine bedeutende Innovation, sondern zugleich auch ein großer Schritt in Richtung Dezentralisierung und Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein neues Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit ermöglicht es den Arbeitsämtern, bis zu zehn Prozent ihres örtlichen Eingliederungstitels für neue Förderansätze zu verwenden und so auch Regelungslücken zu schließen.

Bedeutung für die Praxis

Mit der Freien Förderung haben die Arbeitsämter im Jahre 2001 rund 515 000 Personen unterstützt, eine Beschäftigung oder Ausbildung zu finden bzw. sich auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Der finanzielle Aufwand hierfür lag bei rund 1,2 Mrd. DM (ca. 0,61 Mrd. Euro). Damit haben die Ämter im Durchschnitt 4,3 Prozent ihres Eingliederungstitels gemäß § 10 SGB III in eigener Regie disponiert.

Der so genannte Eingliederungstitel wird auf der Grundlage eines mehrstufigen Regionalindikators auf die Ämter verteilt. Er ist deren Budget für die wichtigsten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, über deren lokale Verteilung von den Arbeitsämtern gemeinsam mit den örtlichen Verwaltungsausschüssen entschieden wird.

Vielfältige Zwecke

Bisher handelt es sich bei der Freien Förderung zum großen Teil um Einzelfallhilfen, die dorthin fließen, wo die Standardinstrumente des SGB III Lücken aufweisen. So zählen zu den Geförderten beispielsweise Berufsrückkehrerinnen oder Studienabbrecher, Personen also, die in der Regel keinen Leistungsanspruch haben.

Vielorts werden aber auch neuartige Förderansätze und „Modellvorhaben“ erprobt, häufig unter Einbeziehung von

Dritten. Der Vielfalt sind dabei kaum Grenzen gesetzt. Die freien Leistungen müssen lediglich den Zielen und Grundsätzen der gesetzlichen Leistungen entsprechen. Dabei dürfen sie die Regelförderung allerdings nicht aufstocken und auch nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Vor Ort wird dadurch vieles möglich und nur wenig eingeschränkt.

Forschungsziel Innovation

Von Anfang an war es erklärtes Ziel, die auffälligsten, interessantesten und fortschrittlichsten Förderansätze tiefer gehend zu analysieren.

Dabei folgt die wissenschaftliche Praxisbegleitung ausgewählter Modellversuche nicht allein dem gesetzlichen Auftrag zur Wirkungsforschung (§ 280 SGB III). Es liegt vielmehr auch im Eigeninteresse der lokalen Arbeitsmarktakteure, Beispiele für „Good Practise“ aufzuspüren und interne Lernprozesse anzustoßen.

Regional abgegrenzte und überschaubare Ansätze bieten dabei ein ideales Experimentierfeld, vor allem auch zur Ermittlung der Netto-Kosten pro Förderfall oder der Untersuchung möglicher Mitnahmeeffekte. Neben Produkt- und Prozessinnovationen gilt das Augenmerk aber auch Anregungen zur Weiterentwicklung des Regelinstrumentariums. Von besonderem wissenschaftlichen Interesse sind aber mögliche Instrumentensubstitutionen oder ordnungspolitische Bedenken, etwa dann, wenn Finanzierungszuständigkeiten unklar sind.

Darüber hinaus bildet Begleitforschung die Grundlage für Einschätzungen zu Wirkungen und Wirkungsweisen der Neuansätze und auch die Voraussetzung für belastbare Aussagen zur Politikberatung.

Erste Erkenntnisse

Aus dem breiten Spektrum der Neuansätze wurde mittlerweile eine Reihe von Modellversuchen untersucht, die zum Teil auch andernorts in ähnlicher Form erprobt werden. So erlauben die bisherigen Erfahrungen doch einige Schlussfolgerungen, die über den unmittelbaren Projektzusammenhang hinausreichen.

In etlichen Fällen wurde beispielsweise unter Beteiligung von Dritten versucht, für unterschiedlich definierte Zielgruppen durch neuartige Kombinationen von „Assessment“, Beratung, Qualifizierung, finanzieller Unterstützung und „Marketing“ eine schnellere Arbeitsaufnahme zu erreichen. Damit können diese Ansätze als Vorläufer einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ gelten, wie sie das neue Job-AQTIV-Gesetz jetzt vorsieht.

Ersten Untersuchungen zufolge haben die „Aktivierung“ bzw. Ansätze zur Intensivierung von Eigenbemühungen durchaus Erfolgsaussichten. Dies gilt ebenso für das „Case-Management“ speziell für Schwervermittelbare. Einschätzungen zur Effizienz der verschiedenen Initiativen bedürfen jedoch noch der vertiefenden Einzelfallprüfung, vor allem unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktsituation. Auch können negative Stigmatisierungs- und Diskriminierungseffekte stärker sein als die mit der Maßnahme erzielten positiven Wirkungen.

Implementation entscheidet

Begleitforschung zu Modellprojekten bedeutet immer eine Mischung von Prozess- und Ergebnisanalyse. Häufig sind es durchaus behebbare Schwächen in der Implementation, die den Erfolg eines konzeptionell überzeugenden Ansatzes beeinträchtigen.

So deuten etwa die in mehreren Projekten erkennbaren Implementationsdefizite auf das Problem begrenzter Steuerungskapazitäten in den Arbeitsämtern und auf mangelnde Transparenz hin. Auch zeigte sich dort, wo moderne Formen der Präsentation in den neuen Medien erprobt werden sollten, dass man mit der Aktualität und Qualität der Selbstinformationseinrichtungen der BA nur schwer mithalten kann. Namentlich SIS (Stellen-Informationen-Service), ASIS (Ausbildungs-Stellen-Informationen-Service) und AIS (Arbeitgeber-Informationen-Service) können als „Benchmarks“ gelten.

Design und Methode

Wie bei jeder Evaluation stellt sich auch bei der Freien Förderung die Frage, was ohne die Intervention geschehen wäre. Das fundamentale Evaluationsproblem besteht immer darin, dass ein und dieselbe Person niemals gleichzeitig in zwei verschiedenen Situationen – Maßnahmeteilnahme und Nicht-Teilnahme – beobachtet werden kann. Genau diese Differenz wird aber benötigt, um den Netto-Effekt einer Intervention beziffern zu können.

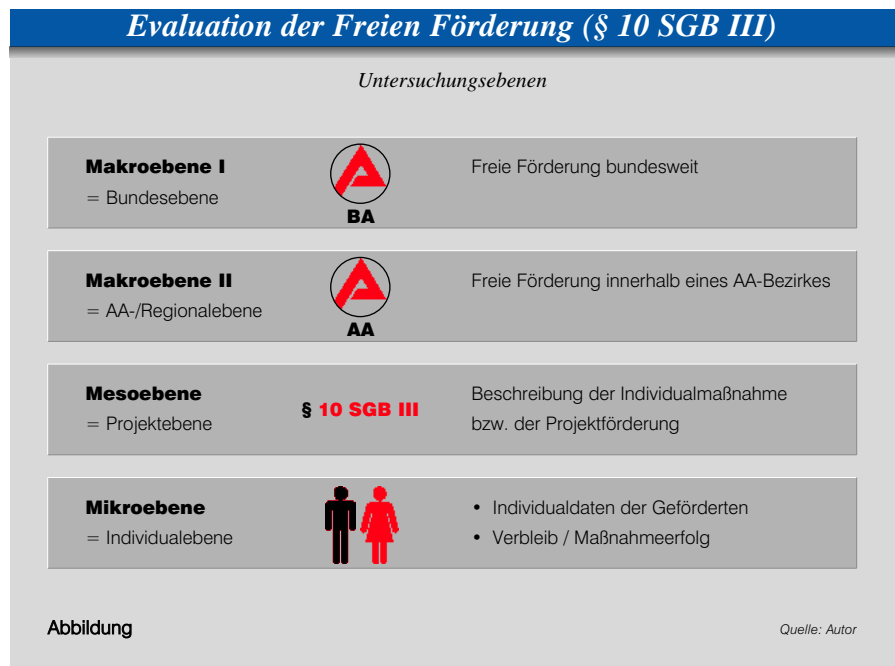
Bislang beschränkten sich vor allem kleiner dimensionierte Forschungsprojekte auf einfache Vorher-Nachher-Vergleiche, die nur zeigen, ob sich etwas verändert hat, aber nicht warum. Ohne das Wissen um die Kausalität ist der Steuerungsnutzen solcher Untersuchungen gering. Um Netto-Effekte einschätzen und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge erhellen zu können, sind also geeignete Vergleichsgruppen unentbehrlich.

Ein Königsweg zu deren Bildung ist jedoch im Spannungsfeld zwischen experimentellen und ökonomischen Untersuchungsansätzen bislang nicht in Sicht. Unbestritten ist dagegen, dass unterschiedliche Förderansätze auch unterschiedliche Designs der Begleitforschung erfordern. Insofern ist es von nachrangiger Bedeutung, ob die Vergleichsgruppen durch statistische „Matching-Verfahren“ oder „Randomisierung“ der Teilnehmer* erzeugt werden. Oft müssen sich Vergleiche im Rahmen sozialer Experimente sogar auf „natürliche“ Gruppen beschränken. Entscheidend ist aber, auf alle Fälle Verzerrungen beim Vergleich zu isolieren oder zumindest zu kontrollieren.

Gesetz und Moral

Zwar spricht gerade bei Modellversuchen vieles für Feldexperimente, doch sind hierbei methodische und ethische Probleme zu beachten. So ist es bei Fördermaßnahmen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, faktisch nicht möglich, einzelne Antragsteller für Forschungszwecke von der Förderung auszuschließen. Auch gilt es hierzulande als nicht akzeptabel, Menschen aus wissenschaftlichen Gründen die bestmögliche Förderung vorzuenthalten. Zudem herrscht in der bundesdeut-

* Darunter versteht man eine zufallsgesteuerte Aufteilung einer Grundpopulation auf eine Gruppe von Teilnehmern und eine Gruppe von Nicht-Teilnehmern.



schen Arbeitsförderung die Auffassung vor, dass individuelle Lebensverläufe nicht durch exogene Zufallsentscheidungen beeinflusst werden sollten.

Die nächsten Schritte

Die bislang vorliegenden Studien verdeutlichen vor allem zweierlei: Zum einen sind Erfolgsbeobachtung und wissenschaftliche Begleitung auch für die Freie Förderung unverzichtbar. Ansonsten würde man die sinnvolle Anwendung und Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums vor allem dem Zufall überlassen. Hierzu bedarf es aber auch der notwendigen Steuerungskompetenz und hinreichender Steuerungskapazitäten.

Zum anderen ist für eine Gesamteinschätzung der Freien Förderung, die über die aggregierte Bewertung lokaler Modellversuche hinausgeht, eine entsprechende Datenbasis erforderlich. Sie muss die Forscher in die Lage versetzen, Informationen aus verschiedenen Analyseebenen miteinander zu verknüpfen. Erste Vorstellungen hierzu sind bereits entwickelt (vgl. *Abbildung*).

Ein wesentliches Element bildet dabei eine detailliertere Berichterstattung der Maßnahmeträger zur Ergänzung der im Arbeitsamt vorliegenden Informationen. Dies setzt eine gewisse Standardisierung voraus, bei einem Mindestmaß an Flexibilität. Kapazitätsprobleme in den Arbeitsämtern und bei den Maßnahmeträ-

gern dürfen dabei nicht zum Engpassfaktor werden. Stattdessen sollte verstärkt auf Synergien zwischen den Beteiligten gesetzt werden. Denn nur eine „harte“ Evaluation auf Kontrollgruppenbasis kann belastbare Befunde liefern.

Ausblick

Auch wenn eine umfassende Evaluation der Freien Förderung noch aussteht, zeigen die bisherigen Förderaktivitäten und die Befunde aus der Begleitforschung, dass sich die Arbeitsämter auf einem guten Wege befinden. Das Gebot der Anfangsphase war es, bewusst mutige und innovative Ideen in die Praxis zu bringen, was auch Rückschlägen und Misserfolgen verbunden sein musste. Nun gilt es, aus den bisherigen Erfahrungen Lehren zu ziehen und das neu entstehende Instrumentarium zu verfeinern. Dies setzt aber auch weiterhin einen intensiven Erfahrungsaustausch aller beteiligten Akteure voraus.

Sollen die Lerneffekte also nicht nur punktuell, sondern auch allgemein wirksam werden, dann müssen bedeutsame Modellprojekte der Freien Förderung auch künftig wissenschaftlich begleitet werden.

Frank Wießner

Betriebliche Weiterbildung

Die Großen tun viel, die Kleinen nur wenig

Investitionen in ihr Humankapital sind für die Betriebe nach wie vor nicht selbstverständlich – In den letzten Jahren ist nicht nur das Weiterbildungsangebot, sondern auch die Weiterbildungsbeteiligung zurückgegangen – Kaum Unterschiede zwischen Ost und West

Unbestritten ist die große Bedeutung, die der betrieblichen Weiterbildung zukommt – für die Bewältigung des technisch-organisatorischen und demographischen Wandels ebenso wie für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Auch wenn Qualifizierung mit erheblichen Kosten verbunden ist, haben Unternehmensleitungen eigentlich gar keine andere Wahl, als in die Köpfe ihrer Mitarbeiter zu investieren.

Wie viele Betriebe bilden ihr Personal aber tatsächlich weiter und welcher Teil der Beschäftigten wird in solche Maßnahmen einbezogen? Aufschluss hierüber können Ergebnisse des IAB-Betriebspanels geben, das in der Befragung des Jahres 2001 zum Thema „Fort- und Weiterbildung“ einen Schwerpunkt hatte.

Das Weiterbildungsangebot nimmt ab

Im ersten Halbjahr 2001 haben 36 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt: Beschäftigte wurden für inner- oder außerbetriebliche Maßnahmen freigestellt oder es wurden die Kosten für die Teilnahme ganz oder teilweise übernommen.

Im Vergleich zur Befragung des Jahres 1999 hat damit der Anteil der weiterbildungsaktiven Betriebe vor allem in den neuen Bundesländern deutlich abgenommen, lag dieser doch vor zwei Jahren noch bei 42 Prozent. Auch in den alten Bundesländern ist ein Rückgang des Weiterbildungsangebotes auszumachen, der mit zwei Prozentpunkten jedoch unter der Abnahme in Ostdeutschland blieb.

Es fällt auf, dass sich insbesondere die mittleren und großen Betriebe in Sachen Weiterbildung engagieren (vgl. Abb. 1). Während fast alle Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten Qualifizierungsmaßnahmen anbieten, sind es von denen mit 50 bis 499 Beschäftigten immerhin rund 80 Prozent.

Gut jeder zweite Betrieb mit 10 bis 49 Beschäftigten hat im Untersuchungszeitraum Weiterbildungen durchgeführt, von den Kleinstbetrieben mit bis zu neun Mitarbeitern war es nicht einmal ein Drittel. Diese Ergebnisse gelten gleichermaßen für West- und für Ostdeutschland.

Ein Vergleich mit dem Jahre 1999 lässt erkennen, dass der Rückgang des Weiterbildungsangebotes in Ostdeutschland vor allem auf die (nachlassenden) Aktivitäten

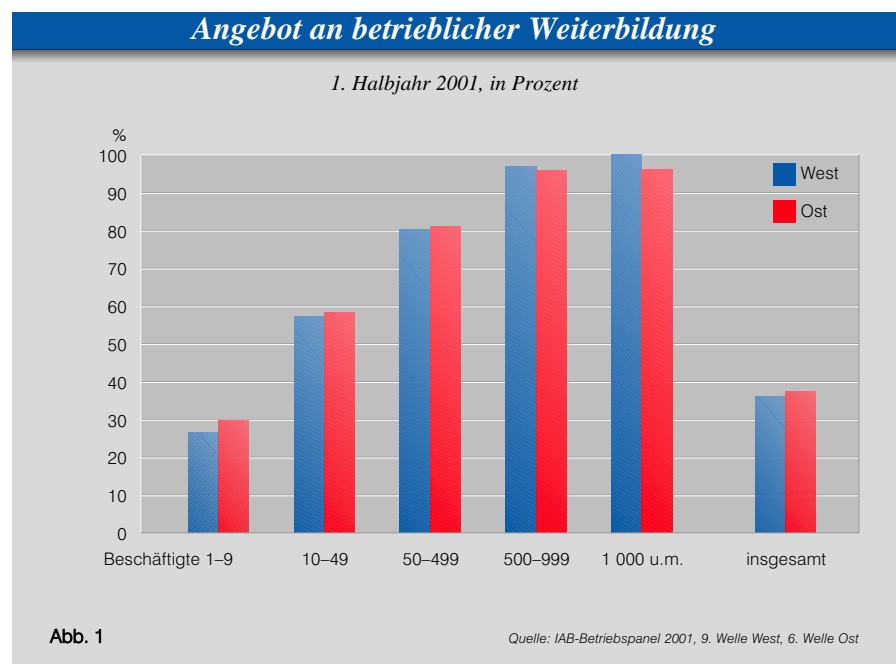
der Kleinstbetriebe zurückzuführen ist: Waren es 1999 noch 36 Prozent der ostdeutschen Betriebe mit bis zu neun Beschäftigten, die in ihr Humankapital investierten, so traf dies im Jahre 2001 nur noch auf 29 Prozent der Betriebe dieser Größe zu. In Westdeutschland ist die (geringere) Abnahme dagegen gleichmäßiger auf die einzelnen Größenklassen verteilt. Eine starke Zunahme (+ 8 Prozentpunkte) zeigen hier jedoch die Betriebe mit 500 bis 999 Beschäftigte.

Zweierlei Teilnahmequoten

Wie sieht es aber mit der Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen aus, welcher Anteil der Mitarbeiter wird einbezogen?

Prinzipiell lässt sich eine Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung auf zweierlei Art und Weise berechnen: Zunächst können die Weiterbildungsteilnehmer auf die Beschäftigten aller Betriebe bezogen werden, und zwar unabhängig davon, ob diese überhaupt Qualifizierungsmaßnahmen anbieten oder nicht. In diesem Fall lässt sich auch vom Verbreitungsgrad der Weiterbildung sprechen.

Bei dieser Variante ist es jedoch nicht zu beurteilen, ob eine hohe (geringe) Beteiligungsquote in einem bestimmten Arbeitsmarktsegment auf einen hohen (geringen) Anteil an weiterbildungsaktiven Betrieben oder auf eine hohe (geringe) Zahl an Weiterbildungsteilnehmern zurückzuführen ist.



Insofern bietet es sich an, die derart berechnete Quote um eine zweite zu ergänzen, die die Weiterbildungsteilnehmer ausschließlich ins Verhältnis zu den Beschäftigten der Weiterbildungsbetriebe setzt. Die so berechnete Quote kann dann als Indikator für die durchschnittliche Nutzungsintensität innerhalb der weiterbildungsaktiven Betriebe gelten. Sie gibt Auskunft darüber, wie viel die weiterbildenden Betriebe tatsächlich für ihre Mitarbeiter tun.

Verbreitungsgrad der Weiterbildung

Legt man die erste Variante zugrunde, bezieht man also die Weiterbildungsteilnehmer auf die Beschäftigten aller Betriebe, so ergibt sich für die alten Bundesländer eine Teilnahmequote von 18 Prozent und für die neuen Bundesländer von 19 Prozent.

Auch hier fällt auf, dass die Teilnahmequote in den neuen Bundesländern im Zeitverlauf deutlich zurückgegangen ist (der Vergleichswert für 1999 liegt bei 23 Prozent), während er in den alten Bundesländern unverändert geblieben ist.

Betrachtet man die Situation in den einzelnen Größenklassen, so ist zu erkennen, dass die Teilnahmequote mit der Betriebsgröße tendenziell zunimmt. Die Unterschiede zwischen den Größenklassen sind jedoch nicht besonders ausgeprägt (vgl. Abb. 2).

Speziell in Ostdeutschland ist darüber hinaus zu beobachten, dass die Weiterbildungsbeteiligung in den Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten wieder abnimmt: Mit 24 Prozent ist hier die höchste Teilnahmequote in den Betrieben mit 500 bis 999 Beschäftigten zu finden.

In den alten Bundesländern dagegen weisen die Großbetriebe mit mindestens 1000 Mitarbeitern die höchste Beteiligungsquote auf (22 Prozent).

Nutzungsintensität innerhalb der Weiterbildungsbetriebe

Ganz anders stellt sich die Situation hingegen dar, wenn man die Weiterbildungsbeteiligung nur innerhalb der Weiterbildungsbetriebe betrachtet, also die zweite Variante der Teilnahmequote. Insgesamt nimmt in den Betrieben mit Qualifizie-

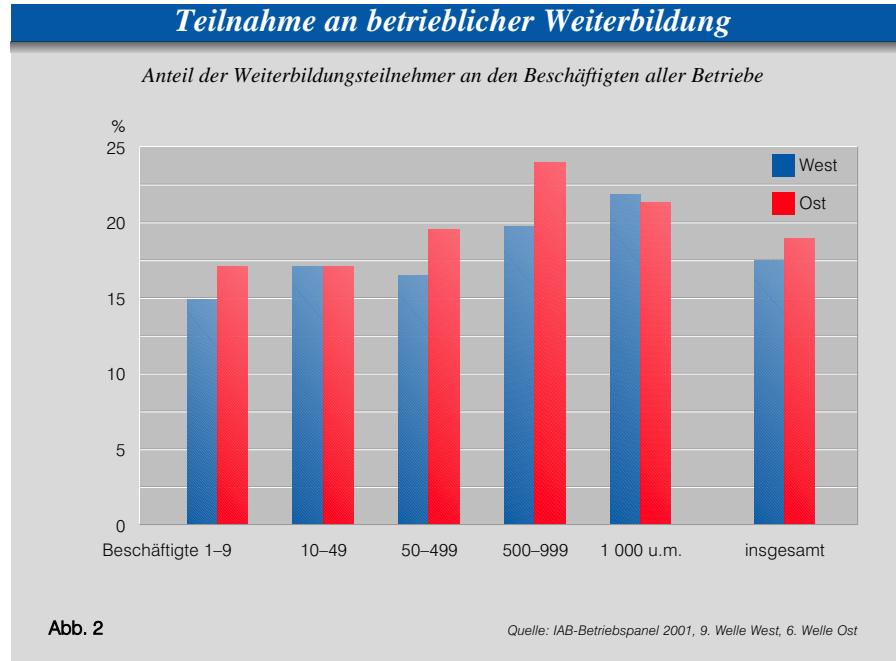


Abb. 2

rungsangeboten im Durchschnitt jeder vierte Mitarbeiter an Weiterbildungsmaßnahmen teil, wobei dieser Wert in Ostdeutschland mit 27 Prozent über dem in Westdeutschland liegt (24 Prozent).

Ein besonders großer Teil der Mitarbeiter wird dabei von den kleineren Betrieben in Qualifizierungsaktivitäten einbezogen. Dies trifft vor allem auf die Kleinstbetriebe mit bis zu neun Mitarbeitern zu: Sofern sich diese dazu entscheiden, Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen, binden sie darin im Schnitt fast die Hälfte ihrer Beschäftigten ein (Westdeutschland: 46 Prozent, Ostdeutschland: 47 Prozent).

Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt der Anteil der Teilnehmer an den Beschäftigten der Weiterbildungsbetriebe ab: Sind es von den Beschäftigten der weiterbildenden Betriebe mit 10 bis 49 Mitarbeitern noch knapp drei von zehn, die in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden, so sind es in den größeren Betrieben gerade noch zwei von zehn. Auch diese Ergebnisse gelten gleichermaßen für West- wie für Ostdeutschland.

Diese Befunde machen deutlich, dass die zuvor festgestellte hohe (geringe) Teilnahmequote in den großen (kleinen) Betrieben vor allem auf die starke (schwache) Verbreitung der Weiterbildungsaktivitäten in diesen Größenklassen zurückzuführen ist und weniger auf den Anteil der Mitarbeiter an den Weiterbildungsmaßnahmen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zwar fast alle größeren Betriebe in ihr Humankapital investieren, dass aber in den kleineren Betrieben Weiterbildung nach wie vor nicht selbstverständlich ist. Gerade in den neuen Bundesländern ist das Weiterbildungsangebot der Kleinstbetriebe dabei im Vergleich zu 1999 noch einmal deutlich zurückgegangen.

Dies führt dazu, dass die Beschäftigten von kleineren Betrieben insgesamt nur vergleichsweise schlechte Chancen haben, an Qualifizierungsmaßnahmen zu partizipieren. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn man in einem kleinen Betrieb beschäftigt ist, der Weiterbildungsmaßnahmen anbietet: Dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, in entsprechende Aktivitäten eingebunden zu werden.

Ute Leber

Von wegen „mauern“

Evaluation der Arbeitsmarktpolitik auf breiter Front

Zur besseren Evaluation der Arbeitsmarktpolitik haben die Bundesanstalt für Arbeit (BA) bzw. das IAB in den letzten Jahren außerordentliche Anstrengungen unternommen, ohne dass dies in der breiten Öffentlichkeit hinreichend bekannt wurde. Dabei wurden Forschungskontakte ausgebaut und externen Instituten Möglichkeiten erschlossen, auf der Basis von Prozessdaten der BA arbeitsmarktpolitische Instrumente zu evaluieren – nur, all dies braucht auch seine Zeit.

Bereits 1999 hat das IAB einen Workshop zur Evaluation mit internationaler Beteiligung durchgeführt. Ein Titel für Forschungsaufträge im Haushalt der BA erlaubt es, ergänzend zur gesetzlich verankerten Forschung des IAB Forschungsaufträge zu vergeben oder Kooperationsprojekte zu finanzieren. Hiervon wurde für Evaluationszwecke in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht. Zurzeit laufen Projekte mit

- Professor Hujer, Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Universität Frankfurt/Main (Evaluation von ABM und SAM),
- Professor Fitzenberger, Universität Mannheim und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, sowie Professor Lechner, Universität St. Gallen/Schweiz (Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen),
- Professor Trube, Universität Siegen (Ermittlung arbeitsplatzgenerierender Effekte von ABM) und dem
- ZEW, Mannheim (Entwicklung eines Modells zur Simulation der Arbeitsmarktwirkungen von Maßnahmen).

Weitere Evaluationsprojekte werden in Kürze von der BA nach außen vergeben (zu den Modellversuchen FAIR und zur Vermittlungsoffensive der BA; vgl. auch den Artikel „Evaluation zwischen Handlungszwängen und solidem Handwerk“ auf Seite 9).

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass auch das BMA zu seinen Modellversuchen Evaluationsstudien ausgeschrieben und vergeben hat: So untersucht „infas“ in Bonn-Bad Godesberg die Modellversuche MoZArT zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern. Ein Projektverbund, an dem neben dem IAB auch das Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen, „infratest Sozialforschung“ in München und der Sozialforscher Bruno Kaltenborn beteiligt sind, evaluiert das „Mainzer Modell“ und das nun ausgelaufene Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative.

Im Übrigen konnten jüngst erst die Datengrundlagen für eine hinreichend differenzierende Evaluationsforschung geschaffen werden (vgl. auch den Artikel von Elmar Kellner auf Seite 8). Mit Unterstützung durch das BMBF soll entsprechend den Vorschlägen der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik („KVI-Gutachten“) in der BA ein Forschungsdatenzentrum entstehen. Damit erhalten alle interessierten Institute unter Wahrung des Datenschutzes einen vereinfachten Datenzugang.

Zur Steuerung des Instrumenteneinsatzes ist die BA auf Wirkungsforschung des IAB und externer Institute angewiesen, unterstützt sie – und nutzt sie auch.

Christian Brinkmann

Neue Schwerpunkte

Europas Arbeitsmärkte in der wissenschaftlichen Publizistik

Die Länder der Europäischen Union wachsen wirtschaftlich immer mehr zusammen. Deshalb gewinnt auch die Frage an Bedeutung, wie sich dieser Integrationsprozess auf die Beschäftigung auswirkt und wie sich die Arbeitsmärkte unserer EU-Partner entwickeln.

Eine neu erschienene Literaturdokumentation des IAB (vgl. „Kasten“) weist 850 Veröffentlichungen nach, die in den letzten Jahren hierzu Thematik erschienen sind – Monographien, Beiträge in Sammelwerken, Aufsätze in Zeitschriften und „graue“ Papiere.

Der Titel der Dokumentation lautet: „LitDokAB S 17, Europäische Integration und europäische Arbeitsmärkte“, Ausgabe 2002. Sie ist für 10 € zu beziehen über das Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Str. 106, 90478 Nürnberg, Fax: 0911/1791147, oder online zu bestellen über die Website des IAB: <http://www.iab.de/iab/service/sonderhefte.htm>

Die Beiträge befassen sich a) mit Entwicklungen in einzelnen EU-Mitgliedsländern (ohne Deutschland), b) mit mehreren Ländern im Vergleich, wobei zum Teil auch außereuropäische Industrieländer einbezogen sind, c) mit den Zusammenhängen im europäischen Integrationsprozess und mit den Aktivitäten der EU sowie d) mit den Arbeitsmärkten der Beitrittskandidaten und den Folgen der Osterweiterung.

Ein Vergleich der neuen Dokumentation mit der letzten Ausgabe von 1995 zeigt deutlich, wie sich die Schwerpunkte verschoben haben. In den Vordergrund getreten sind folgende drei Bereiche:

1. Flexibilität des Arbeitsmarktes in der Währungsunion

Die Währungsunion wurde mit der Einführung des Euro als Barzahlungsmittel zu Beginn dieses Jahres vollendet. Divergierende wirtschaftliche Entwicklungen innerhalb der Euro-Zone können nicht mehr mit Wechselkursanpassungen abgefangen werden. Müssen dies jetzt die Arbeitsmärkte und insbesondere die Lohnpolitik ausgleichen? Sind dafür die Arbeitsmärkte und die Lohnfindungsprozesse in Europa zu unflexibel?

2. Osterweiterung der EU

Ab 2004 sollen Länder aus Mittel- und Osteuropa sowie Malta und Zypern in die Europäische Union aufgenommen werden. Beitrittsverhandlungen werden mit zwölf Ländern geführt. In welchem Umfang sind Wanderungsbewegungen zu erwarten, wenn den Beitrittsländern die Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt wird? Welche Auswirkungen wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, aber auch des Waren- und Kapitalverkehrs, auf die Arbeitsmärkte in der EU und insbesondere in Deutschland haben? Wie hat sich die Beschäftigung in den Beitrittsländern im Transformationsprozess entwickelt?

3. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in europäischer Perspektive

Manche Länder hatten in den 90er Jahren eine günstigere Arbeitsmarktentwicklung zu verzeichnen als beispielsweise Deutschland. Die Konzepte in diesen Ländern sind z. T. sehr unterschiedlich.

Was sind die Gründe für die Erfolge? Welche Rezepte sind an nationale Besonderheiten gebunden, was lässt sich auf andere Länder übertragen?

Braucht man mit fortschreitender wirtschaftlicher Integration nicht eine supranationale europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Oder sollte man die Suche nach dem richtigen Weg besser dem Wettbewerb der nationalen Systeme überlassen? Diese Fragen gewannen mit der Verabschiedung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1997 an Bedeutung.

Die Veröffentlichungen hierzu sind in der Dokumentation jeweils in eigenen Kapiteln zusammengefasst. Zusätzlich helfen auch Schlagwort-, Autoren- und Titelregister bei der Suche. Abstracts informieren über den Inhalt der einzelnen Publikationen.

Thomas Rhein

Impressum

IAB Materialien Nr. 2/2002

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleeves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 48 000 Exemplare

Bezugsmöglichkeit: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Straße 106, D-90327 Nürnberg, Tel.: 09 11 / 1 79 - 41 62, Fax: 09 11 / 1 79 - 1 1 47; Schutzgebühr € 2,50 (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutzgebühr € 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto) • **ISSN** 0177-1426

Interne Rückfragen bitte unter Tel.: 09 11 / 1 79 - 30 25 • **Verteiler für AA u. bes. DST:** 10, 11, 20, 21, 50, 54, 55, 65, S1010, 10*, 11*, 16*, 20*, 21*, 22*, 23*, 25*, 34*, 40*, 41*, 42*. **Verteiler für LAÄ:** 10, 11, 12, 13, 20, 21, 23, 40, 41, 42

Das IAB im Internet: www.iab.de