

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dieter Mertens, Lutz Reyher, Jürgen Kühl

Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen

14. Jg./1981

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

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

Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen (Einschließlich Überblick über bisherige Arbeiten des IAB)

Dieter Mertens, Lutz Reyher, Jürgen Kühl*)

Der beträchtliche Aufwand für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und das AFG-Gebot, deren Erfolg zu überwachen, haben großes Interesse an Analysen der Wirkung und Wirksamkeit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hervorgerufen. In einem Grundlagenbeitrag werden Begriffe, Stufen, Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen dargestellt und diese inhaltlich und zuständigkeitsmäßig von anderen Aktivitäten auf diesem Gebiet abgegrenzt.

Die Ergebnisse von Wirkungs- und Wirksamkeitsanalysen können und sollen als Orientierungshilfen für nötige Änderungen oder gar Suspendierungen bisher eingesetzter Maßnahmen und Programme und für die Entwicklung neuer Maßnahmetypen dienen.

Im Anhang I wird belegt, daß sich das IAB seit Bestehen des AFG umfassend und kontinuierlich mit arbeitsmarktpolitischen Wirkungsanalysen befaßt. Das IAB wird in seinem 4. Forschungsprogramm Wirkungsanalysen intensivieren und auch deren politische Wirksamkeit beobachten.

Gliederung

1. Einleitung
2. Wirkungsforschung: Begriffe und Dimensionen
3. Hauptfragenkomplexe der Wirkungsforschung
4. Erstes Problemfeld: Akzeptanz von Maßnahmen und Programmen
5. Zweites Problemfeld: Zielgruppen-Erreichung und Teilnehmerstrukturen
6. Drittes Problemfeld: Gruppenspezifische Maßnahmwirkungen
7. Viertes Problemfeld: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen
8. Fünftes Problemfeld: Kosten und Kostenvergleiche
9. Probleme bei der Durchführung (Implementation)
10. Schlußbetrachtung

Anhang I: Überblick über bisherige Arbeiten des IAB

Anhang 2: Zur begrifflichen Abgrenzung der IAB-Wirkungsanalysen
Anhang 3: Erfolgskontrolle regionaler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik

1. Einleitung

Die Bundesanstalt für Arbeit wendete, vor allem bedingt durch die schlechte Arbeitsmarktlage, 1980 rund 9 Mrd. DM für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf (Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, Maßnahmen zur Allgemeinen Arbeitsbeschaffung, Förderung der Arbeitsaufnahme, Rehabilitation, Berufsvorbereitende Maßnahmen, Kurzarbeitergeld, Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft). Das ist mehr als das Doppelte wie vor Beginn der Beschäftigungskrise in der Mitte der 70er Jahre (vgl. nachstehende Tabelle).

*) Prof. Dr. Dieter Mertens ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Lutz Reyher und Jürgen Kühl sind Mitarbeiter im IAB. Dieser Beitrag diente in der vorliegenden Fassung den Ausschüssen für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Vorstands und des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit auf ihrer 4. Sitzung am 15. 7. 1981 als Vorlage zur Diskussion über „Aufgaben und Arbeiten des IAB zur Wirkungsanalyse von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten“. Die Ausschüsse befürworteten eine intensive Fortsetzung der Wirkungsforschung im Rahmen des nächsten mittelfristigen Schwerpunktprogramms des IAB von 1983-87. In der Diskussion, die fortgesetzt werden wird, wurde deutlich, daß die problematischen Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den 80er Jahren auch eine verstärkte Differenzierung und Erweiterung der Erkenntnisziele der Wirkungsforschung mit sich bringen werden.

Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1973–1980, in Mio. DM

Ausgabearten	1973	1975	1979	1980
Individuelle Förderung der beruflichen Bildung insgesamt	1771,8	2801,5	2201,3	2878,5
– Ausbildung	237,9	277,4	326,2	442,4
– Fortbildung	233,5	373,9	375,1	484,0
– Umschulung	50,7	118,0	199,9	268,1
– Einarbeitung	16,5	40,8	120,3	186,1
– Unterhaltsgeld	1233,2	1991,4	1179,8	1497,8
Institutionelle Förderung	48,4	63,6	28,7	46,5
Berufliche Rehabilitation	314,6	433,6	1049,5	1650,3
Förderung der Arbeitsaufnahme	142,5	186,3	763,0	725,9
– Eingliederungsbeihilfe	8,8	100,4	616,0	573,8
Ganzjährige Beschäftigung am Bau	1420,3	1120,2	2205,4	1974,1
– Schlechtwettergeld	510,6	395,6	1597,4	983,5
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	20,0	126,7	1031,7	1025,4
Kurzarbeitergeld	74,0	2207,1	354,0	471,2
Aktive Ausgaben insgesamt	3791,6	6939,0	7613,6	8771,8

Dieser beträchtliche Mitteleinsatz wirft zwangsläufig die Frage nach Wirkungen und Wirksamkeit dieser Maßnahmen auf. Dem entspricht der allgemeine Auftrag des Gesetzgebers an die Organe der BA, „den Erfolg eingeleiteter Maßnahmen zu überwachen“ (§ 191, Abs. I AFG).

Ergebnisse der Analysen von Wirkungen und Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente können und sollen als Orientierungshilfen für gegebenenfalls erforderliche Änderungen oder – im Grenzfall – Suspendierung bisher eingesetzter Instrumente oder Programme wie auch für die Entwicklung neuer Maßnahmetypen dienen.

Das IAB hat sich schon frühzeitig dieser Aufgabe angenommen. Die Literaturliste im Anhang verdeutlicht das *breite und zunehmende Spektrum von Wirkungs-Analysen*. Die im Anhang I enthaltenen Kurzdarstellungen der Ergebnisberichte der wichtigsten Wirkungs-Analysen des IAB vermitteln darüber hinaus ein grobes Bild von der Art der Ergeb-

nisse. Dabei waren und sind freilich *Grenzen und andere Zuständigkeiten* zu beachten. Insbesondere kann es *nicht Aufgabe des IAB* sein, *Ausgabengebarung und Funktionalität der Arbeitsverwaltung* zu untersuchen oder in Einzelfällen von Personen, Betrieben oder Verwaltungen *Rechtmäßigkeit oder -Widrigkeit von Leistungsansprache* zu prüfen. Hierfür gibt es etablierte Zuständigkeiten (Vorprüfungsamt, Bundesrechnungshof) (s. Anhang 2). Diese klare Abgrenzung schließt andererseits nicht aus, daß sich aus aggregierten Wirkungs-Analysen des IAB u. U. Hinweise auf *generelle* Schwachstellen bestehender Regelungen ergeben.

Die durchweg veröffentlichten *Ergebnisse dieser Untersuchungen sollen hier nicht wiederholt dargestellt werden*, es sei denn, sie trügen exemplarisch zur Beurteilung der Möglichkeiten und vor allem der Probleme von Wirkungskontrollen bei. *Das Anliegen dieses Beitrags* ist es vielmehr, zur Erleichterung der Diskussion über Wirkungsforschung im Überblick aufzuzeigen,

- was unter Wirkungsforschung zu verstehen ist (Begriffsklärung),
- welche Dimensionen und Aspekte hierbei zu beachten sind,
- vor welchen Problemen bisherige Wirkungs-Analysen des IAB vor allem standen,
- welche Verbesserungs- und Lösungschancen sich für weitere Untersuchungen dieser Art abzeichnen,
- welche Voraussetzungen hierfür erfüllt sein müssen und
- wie die verschiedenen Arten wirkungsanalytischer Forschungsergebnisse zu beurteilen sind.

Im abschließenden *Ausblick* werden sodann Fragen der Einbindung der Wirkungsforschung in die verschiedenen Dienststellen und Ebenen der BA sowie schließlich *Fragen der Ergebnisumsetzung und -nutzung* angeschnitten.

2. Wirkungsforschung: Begriffe und Dimensionen

Während „evaluation research“ in den USA ein durchentwickelter Forschungszweig ist, der auf jahrzehntelange Erfahrungen zurückgreifen kann, *stecken Wirkungs-Analysen in den meisten europäischen Ländern und auch in der Bundesrepublik Deutschland noch in den Anfängen*. Allerdings befindet sich Wirkungsforschung in Europa zur Zeit in einer nahezu explosionsartigen Entwicklung. Da aufgrund beträchtlicher Unterschiede in Problemlagen, politischen und administrativen Strukturen und Kompetenzverteilungen die amerikanischen Erfahrungen und Untersuchungsansätze nur teilweise übertragbar sind, bleibt es erforderlich, die den bisherigen Verhältnissen angemessenen Untersuchungsansätze und Voraussetzungen zu entwickeln. Angesichts der Breite des Forschungsfeldes – Wirkungsanalysen werden heute in den Aktionsfeldern nahezu sämtlicher Ressorts angestrebt und durchgeführt – und des frühen Entwicklungsstadiums dieses Forschungszweiges verwundert es nicht, daß noch *keine allgemein akzeptierten und schlüssigen Terminologien* vorliegen. Sie können und sollen auch nicht an dieser Stelle versucht werden. Unerlässlich für eine weiterführende Diskussion ist aber doch die zumindest vorläufige Einigung über einige zentrale Begriffe sowie die Beachtung der verschiedenen Dimensionen in der Fragestellung von Wirkungsanalysen im Bereich der Arbeitsmarktforschung.

Das folgende Schema (Abb. 1) mag diese Verständigung sowie die Einordnung wichtiger Elemente aus der Diskussion über Wirkungs-Analysen erleichtern.

Abbildung 1 verdeutlicht die *Begriffe und verschiedenen Stufen von Wirkungs-Analysen* (Oberbegriff). Die primäre Aufgabe ist die *empirische Identifizierung und Ermittlung im Zeitablauf eingetretener Veränderungen*, die auf den Einsatz gezielter Maßnahmen oder Eingriffe mutmaßlich zurückzuführen sind (1). (Das kann auch das Ausbleiben an sich zu erwartender Veränderungen bedeuten.) Im Anschluß hieran stellt sich die schwierige *kausalanalytische Aufgabe*, die festgestellten Veränderungen zu unterscheiden im Hinblick auf jene Veränderungen, die dem Maßnahmeneinsatz zuzurechnen sind (Wirkungen der Maßnahme) und jene Veränderungen, die ihm nicht zurechenbar sind (autonome oder anders verursachte Veränderungen) (2). An dieser Stelle der Wirkungs-Analyse treten beträchtliche theoretische und methodische *Probleme der Zurechnung* auf. Die zentrale Frage, welche Veränderungen auch ohne den jeweiligen Maßnahmeneinsatz eingetreten wären („Mitnahmeeffekte“ und autonome Veränderungen), läßt sich dabei bestenfalls annäherungsweise beantworten, da die komplexe soziale Wirklichkeit kaum wiederholbare Experimente „unter gleichen Bedingungen“ gestattet und auch Querschnittsvergleiche und Kontrollgruppen-Ansätze teils nicht zu verkennenden Einschränkungen unterliegen.

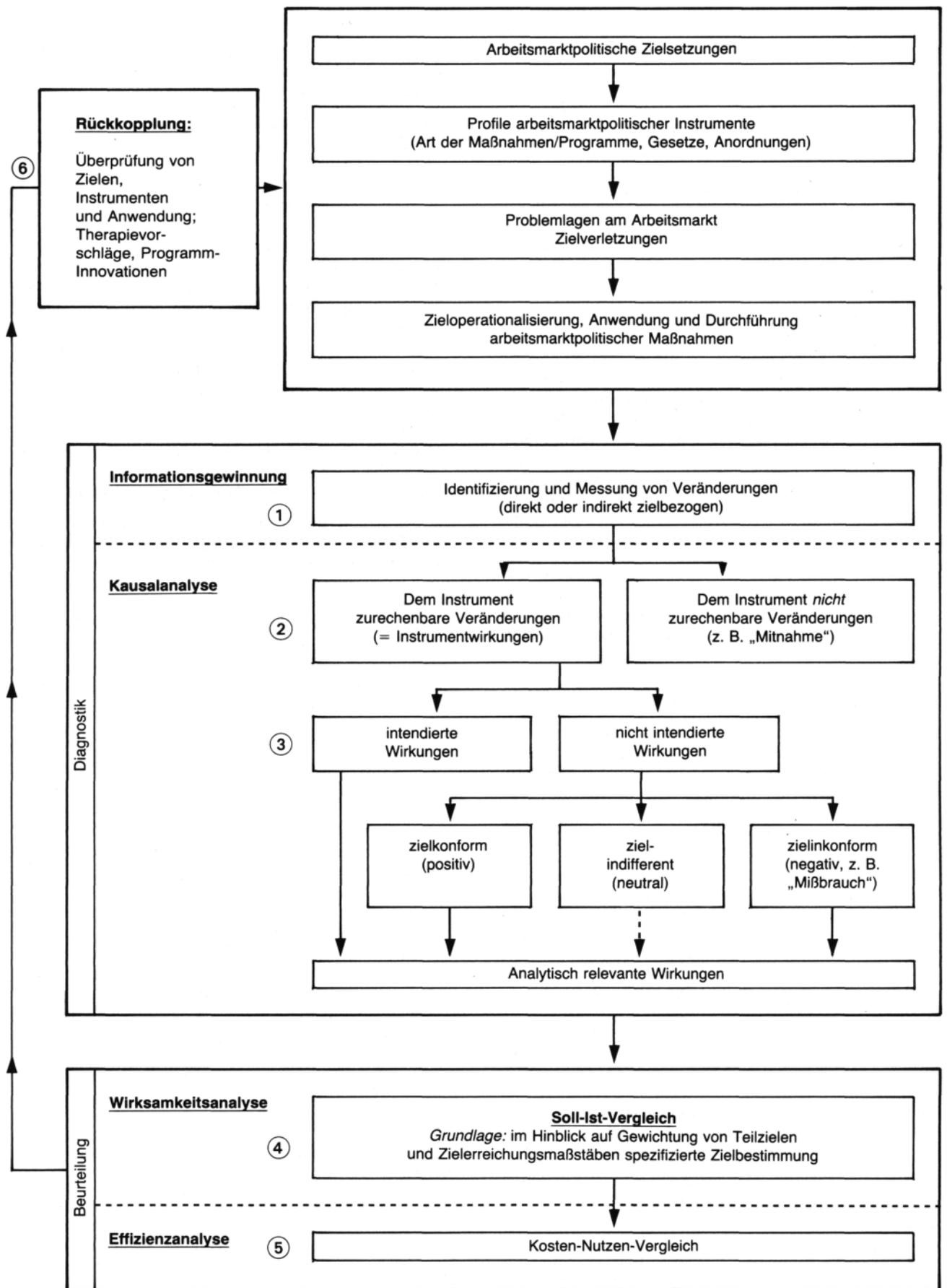
Die nächste Stufe (3) der Wirkungs-Analyse betrifft sodann die *Unterscheidung zwischen intendierten Wirkungen und nicht intendierten Wirkungen* (= Nebenwirkungen). Diese *Nebenwirkungen* wiederum können positiver, neutraler und negativer Art sein, können also zielkonform, zielindifferent und zielinkonform („kontraproduktiv“) sein. Hierzu zählt auch der Fall sinnwidrigen, aber legalen Gebrauchs einer Regelung (vulgo: „Mißbrauch“), dagegen nicht rechtswidrige Tatbestände (etwa Betrugsfälle, die überhaupt nicht Gegenstand von Wirkungsanalysen sein können).

Auch die Identifizierung und statistisch empirische Ermittlung nicht intendierter Nebenwirkungen wirft beträchtliche Probleme auf. Erforderlich wären hier umfassende Suchstrategien zur Entwicklung theoretischer Konzepte und entsprechender Methoden, die alle denkbaren wichtigen Nebenwirkungen abdeckten. Ein Beispiel zielinkonformer, nicht intendierter Nebenwirkungen wäre etwa die Substitution von Planstellen in öffentlichen Haushalten durch ABM-Beschäftigte.

Wirkungs-Analyse auf dieser Stufe hat obendrein zu unterscheiden zwischen *direkten und indirekten Wirkungen* (Beispiel: indirekte Beschäftigungseffekte infolge intersektoraler Vorleistungs-Verflechtung), zwischen *kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen* (Beispiel: kurz-, mittel- oder langfristige Veränderung der Berufs- und Beschäftigungschancen von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)). Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß nicht alle intendierten Effekte einer quantitativen Messung zugänglich sind. Aber auch *qualitative Maßnahmewirkungen* müssen ins Bild hineingenommen werden.

Erst der nächste Schritt (4) der Wirkungs-Analyse führt im Ziel(Soll)-Ist-Vergleich zur *Wirksamkeits-Analyse* (oder: Zielerreichungs-, Zielerfüllungsanalyse). Erst auf dieser Stufe der Analyse kann von „Erfolgskontrolle“ gesprochen werden. Auf dieser Stufe werden alle relevanten Wirkungen des Maßnahmeneinsatzes (intendierte Wirkungen und positive sowie negative Nebenwirkungen; zielindifferente Nebenwirkungen können dabei außer Betracht bleiben) mit der Zielsetzung der Maßnahme konfrontiert. Allerdings ist zu beachten, daß Nebenwirkungen, die im Hinblick auf das *Maßnahmeziel* positiv, negativ oder indifferent sind, zuweilen Aufmerksamkeit auch deswegen erfordern, weil damit

Abbildung 1: Wirkungs-Analyse für arbeitsmarktpolitische Instrumente
 – Begriffe und Ablaufschema –



im Hinblick auf *andere* Werte oder Ziele positive oder negative Effekte ausgelöst werden können, die in eine Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind.

Hier tritt zusätzlich das Problem der *Interpretation und Operationalisierung der jeweiligen Zielsetzung* auf. Oft sind die Programmziele im Hinblick auf Zielgruppen, Rangfolge von Teilzielen und Fristigkeit der erwünschten Wirkung nur unzureichend spezifiziert. Dies birgt die Gefahr, daß Wirkungsanalysen mangels expliziter politischer Zielbestimmung folgenlos bleiben, weil ihre Ergebnisse in gewissem Rahmen beliebig interpretiert werden können.

Ein weiterer Schritt der Wirkungs-Analyse (5) ist schließlich die *Effizienzanalyse*. Sie setzt das Ergebnis von Maßnahmen oder Eingriffen zu den personellen und finanziellen Aufwendungen ins Verhältnis. Hier treten die besonderen Probleme der Meßbarkeit und Messung vor allem von Erträgen oder „Nutzen“ auf (s. Ziffer 8).

Vor dem Hintergrund einer politikorientierten Wirkungsforschung, deren zentrales Anliegen die Beratung von Gesetzgebung, Verwaltung und Politik ist, verdient über die Frage von Wirkung und Wirksamkeit hinaus vor allem der Aspekt der *Wirkungsweise* zusätzliche Beachtung. Einsichten und Schlußfolgerungen über Zieladäquanz von Maßnahmen oder Programmen lassen sich nicht nur aus dem *Ergebnis*, sondern auch aus ihrem *Ablauf* (Durchführung, Anwendung, Implementation) gewinnen. Wirkungsforschung ist daher nicht nur *Ergebnisanalyse* (impact analysis) sondern auch *Prozeß-Analyse* (process analysis). Dies ist der Gegenstand der *Implementationsanalyse*.

Die Ergebnisse derartiger Wirkungs-Analysen sollen schließlich in einem Rückkoppelungs-Prozeß als Basis für permanente, problemorientierte Überprüfungen von Zielsetzungen, Programmstrukturen (Zielevaluation) und Anwendung der Instrumente dienen (6).

3. Hauptfragenkomplexe der Wirkungsforschung

Trotz des beträchtlichen Einsatzes und der spürbaren Fortschritte, die die Wirkungsforschung im IAB und in anderen Arbeitsmarktforschungsinstituten (namentlich im Wissenschaftszentrum Berlin) in den letzten Jahren aufweisen kann, bleibt noch ein nicht unbeträchtlicher Teil des oben skizzierten breiten Fragespektrums unbeantwortet. Die Wirkungsforschung bedarf also weiterer Intensivierung. Das betrifft auch die Grundlagenforschung: Einerseits muß das methodische Instrumentarium verfeinert und ergänzt werden, andererseits sind tragfähige theoretische Ansätze zur Erklärung von Maßnahme-Wirkungen zu entwickeln. Erforderlich ist auch die Erschließung weiterer und neuer Informationsquellen, sind also in der Regel gezielte Erhebungen bei Teilnehmern wie Trägern und administrativen Instanzen.

Die nachfolgende Skizzierung der bislang im IAB bei der Analyse der wichtigsten Fragenkomplexe verwendeten Ansätze, noch bestehenden Wissenslücken sowie weiterer Möglichkeiten und deren Voraussetzungen versucht, die Diskussion um künftige Schwerpunkte und Prioritäten in der Wirkungsforschung des IAB zu erleichtern.

Bei derartigen Überlegungen werden u. a. auch die im Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BiBB), Berlin, verfolgten Ansätze der Wirkungsforschung auf ihre Übertragbarkeit hin zu überprüfen sein. Beispielsweise gilt dies für Modellversuche, für Frauen zusätzliche Betätigungsfelder in Facharbeiterberufen zu erschließen; bei diesen Vorhaben

scheint jetzt ein Stand erreicht, bei dem es darum geht, gewonnene Erkenntnisse in der Breite betrieblicher Praxis anzuwenden (Implementation).

Die gegenwärtig von der Bundesanstalt praktizierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente werfen für die Wirkungs-Analyse in jeweils wechselnder Kombination und mit unterschiedlichem Gewicht bei den einzelnen Maßnahmen vor allem folgende 6 Hauptfragen auf:

- *Akzeptanz von Maßnahmen und Programmen:*
Werden die Maßnahmen im erwünschten und möglichen Umfang angenommen?
- *Zielgruppenreichung und Teilnehmerstrukturen:*
Werden die Zielgruppen (Personen bzw. Betriebe) von den Maßnahmen erreicht?
- *Gruppenspezifische Maßnahmeeffekte:*
Haben die Maßnahmen bei den sie in Anspruch nehmenden Personen, Personengruppen oder Betrieben der Zielsetzung entsprechende Wirkungen?
- *Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen:*
Wirken die Maßnahmen im Hinblick auf Niveau und Struktur von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in dem wünschbaren Ausmaß? Welches Ausmaß haben „Substitutions-“ und negative Nebeneffekte?
- *Maßnahmekosten, Kostenvergleiche:*
Wie verhalten sich die Gesamtkosten alternativer Ansätze der Problembehandlung zueinander?
- *Probleme bei der Durchführung (Implementation)*

Die Beurteilung der Qualität von Forschungsergebnissen in diesen Problemfeldern darf die *Art tatsächlich erforderlicher Information* nicht verkennen. Präzision und Aktualität von Forschungsergebnissen können immer nur im Verhältnis zu dem Zweck, dem sie dienen oder dienen können, beurteilt werden. Es ist, mit anderen Worten, abwegig, die Ansprüche an Genauigkeit und Aktualität von Informationen oder Forschungsergebnissen höher anzusetzen, als dies die darauf in der Realität gründbaren sachlichen oder politischen Entscheidungen rechtfertigen.

Zwei Beispiele:

- Von Untersuchungen über die individuellen bzw. gruppenspezifischen Auswirkungen von Maßnahmen oder Programmen muß ein relativ hohes Maß an Genauigkeit und Aktualität verlangt werden. Dies gilt um so mehr, je mehr und je rascher die Gestaltung und Besetzung dieser Maßnahmen gesteuert werden kann.
- Indirekte Beschäftigungseffekte (z. B. bei ABM) hingegen müssen nicht mit gleicher Genauigkeit und Aktualität ermittelt werden. Hier kommt es vielmehr nur darauf an, die Existenz, Größenordnung, Wirkungsweise und Richtung von Effekten ins Bewußtsein zu heben, die sich der direkten Wahrnehmung grundsätzlich entziehen. Aktualität der Information ist hier in der Regel weniger wichtig, weil sich derartige Zusammenhänge und Beziehungen im Zeitablauf nur langsam ändern. Genauigkeit der Information ist andererseits nicht so bedeutsam, weil eventuelle Programmänderungen nicht einer derartigen Feinsteuerung zu unterwerfen sind.

4. Erstes Problemfeld: Akzeptanz von Maßnahmen und Programmen

Ob das Profil einer Maßnahme ihrer politischen Zielsetzung entspricht, wird zuerst sichtbar in dem Maße, ob und wie die Maßnahme angenommen wird. Im Rahmen der meist finanziell bestimmten Zielgrößen stellt sich hier einmal das Problem einer arbeitsmarktpolitisch unerwünscht geringen

Inanspruchnahme im Verhältnis zu den definierbaren Potentialen von Trägern und Teilnehmern (z. B. gegenwärtig nur relativ geringe Inanspruchnahme von Kurzarbeit oder ABM). Auch für übermäßige Inanspruchnahme gibt es Beispiele (schnelle Überzeichnung des jüngsten Sonderprogramms der Bundesregierung im Bereich der Qualifizierung und von ABM).

In beiden Fällen bedarf es einer Erklärung. Ob grundsätzliche Motivationsmängel, situative Faktoren und/oder die jeweiligen Programm-Profile hierbei den Ausschlag geben, könnte durch Befragungen von potentiellen Teilnehmern/Trägern oder durch Querschnitts- und Zeitreihenanalysen festgestellt werden.

Um Anhaltspunkte für die *betrieblichen Voraussetzungen zur Inanspruchnahme* bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie zur Bereitschaft ihrer Inanspruchnahme zu gewinnen, hat das IAB in Zusammenarbeit mit dem Ifo-Institut wiederholt in gemeinsamen Befragungen entsprechende Fragen an die Betriebe gerichtet.¹⁾ Hieraus ergaben sich Hinweise z. B. darauf, unter welchen betrieblichen Bedingungen hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung von Produktion und Beschäftigung sowie hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven Betriebe bereit sind, angebotene Lohnkostenzuschüsse in Anspruch zu nehmen, die auf die Beeinflussung von Niveau und Struktur der Einstellungen und der Beschäftigung gerichtet sind. Ähnliche Hinweise ergaben sich aus den Antworten auf die Frage nach der Inanspruchnahme des Kurzarbeitsinstruments über mehrere Jahre hinweg. Dieser Ansatz könnte weiter verfolgt und auch auf andere Instrumente, Wirtschaftsbereiche und Träger ausgedehnt werden. Im Bereich von Maßnahmenförderung der Fortbildung und Umschulung wurden Anhaltspunkte über die Bedingungen der individuellen Inanspruchnahme durch Strukturvergleiche zwischen Teilnehmern und potentiellen Teilnehmern gewonnen. Im Falle komplexer Problemkonstellationen ist ferner auch an eine *Vertiefung in Fallstudien* zu denken.

5. Zweites Problemfeld: Zielgruppen-Erreichung und Teilnehmerstrukturen

Ein zweites Indiz für die Zieladäquanz von Maßnahmeprofilen ist das Ausmaß, in dem die jeweiligen Zielgruppen mit den Maßnahmen erreicht werden. Diese Zielgruppenorientierung hat in den letzten Jahren um so mehr Bedeutung erlangt, je weiter die „Strukturalisierung“ der Arbeitslosigkeit, also die Anteilszunahme verschiedener Personengruppen mit unterdurchschnittlicher Wiedereingliederungschance fortgeschritten ist.

Die empirische *Identifizierung* und *Messung* der Zielgruppen-Erreichung bereitet zunächst keine auffälligen Schwierigkeiten. Allerdings verdeckt der alleinige Rückgriff auf durchschnittliche *Bestandsstrukturen* mitunter den Blick auf den ebenso wesentlichen Tatbestand der individuellen *Dauer* der Maßnahmeinanspruchnahme. So kann sich hinter einem in Bestandsgrößen gemessenen hohen Anteil etwa langfristig Arbeitsloser in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

eine beträchtlich hohe unfreiwillige Fluktuation verbergen, die das Maß an Zielerreichung insofern stark infrage stellen würde. Erforderlich sind also auch Informationen über die jeweilige Dauer der Inanspruchnahme, insbesondere darüber, ob die Inanspruchnahme durch vorzeitiges Ausscheiden oder durch Beendigung der Maßnahme bestimmt wurde.

Im Bereich von ABM wurden derartige Daten durch die ABM-Erhebung des IAB von 1977 ermittelt. Die vor einiger Zeit erweiterte ABM-Statistik der BA gestattet zwar durch die Kombination von Vermittlungs- und Bestandsdaten die Errechnung der gruppenspezifischen durchschnittlichen Teilnahmedauer, nicht jedoch Einsicht in die dahinter liegende Streuung und in die Gründe für die Teilnahmebeendigung. Hierzu bedürfte es weitergehender Auswertungen des Ursprungsmaterials und gezielter Zusatzerhebungen (vgl. Ziffer 6 weiter unten).

Der Versuch einer *Beurteilung gegebener Zielgruppen-Erreichung* in den verschiedenen Maßnahmen führt zur Frage der Interpretation und Operationalisierung der *vorgegebenen* Zielsetzung. Mangels entsprechend konkretisierter Zielvorgaben von Gesetz- und Anordnungsgeber bieten sich zur Beurteilung der Zielerfüllung häufig zunächst Anteilsvergleiche zwischen den Teilnehmern in den verschiedenen Maßnahmengruppen und den Arbeitslosen oder den Arbeitnehmern insgesamt an. Es bleibt jedoch fraglich, bei welcher Höhe der Anteile verschiedener Zielgruppen in den Maßnahmen das Ziel als befriedigend erreicht genannt werden kann. Dies kann und sollte auch explizit *politisch* bezeichnet werden.

Die Bewertung einer gegebenen Teilnehmerstruktur fällt um so schwerer, als in der Regel unbestimmt ist, wie diese Zielgruppen-Orientierung sich zu anderen, im Gesetz zugleich genannten Teilzielen der gleichen Maßnahme verhält. Erforderlich ist also ein ausdrücklicher Konsens über das relative Gewicht konkurrierender Einzelziele. Hieraus ließen sich dann auch konsensfähige Indikatoren entwickeln, die eine objektivere Beurteilung empirischer Befunde ermöglichen.

Im Hinblick auf die Beurteilung der Zielgruppen-Erreichung bedarf es ferner der Klärung der Frage, inwieweit diese Zielgruppen-Orientierung an den *tatsächlichen Strukturen* der Arbeitslosigkeit auszurichten ist oder inwieweit sie *auch prophylaktisch* zur Verhinderung oder Verringerung der Strukturalisierung beitragen sollte, indem besonders risikobehaftete Personengruppen in die Zielstrukturen einbezogen werden. Zur Identifizierung derartiger *Risikofaktoren* sind entsprechende Vorarbeiten im IAB im Gange.

6. Drittes Problemfeld: Gruppenspezifische Maßnahmen

Da das arbeitsförderungspolitische Instrumentarium der Bundesanstalt weit überwiegend auf die *individuelle Förderung* ausgerichtet ist, bildet die Untersuchung der gruppenspezifischen Maßnahmen-Effekte zwangsläufig den Hauptschwerpunkt der Wirkungs-Analysen des IAB.

Identifizierung und Messung gruppenspezifischer Maßnahmen-Effekte setzt eine eindeutige Definition dieser Effekte voraus. Erforderlich ist also eine empirisch faßbare Interpretation der Maßnahmenziele. Je komplexer die Programmprofile, desto größer werden hier die Interpretationsspielräume, desto wichtiger werden Gewichtung und Rangfolge von Teilzielen. Diese Aufgabe wird oft von den Rechtsgrundlagen nicht erfüllt.

¹⁾ Vgl.: Friedrich, W., E. Spitznagel, Wachstum, Beschäftigung und Investitionstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe. Entwicklung einer wachstumsorientierten Unternehmenstypologie auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen, BeitrAB 49, 1981.

Nerb, G., L. Reyher, E. Spitznagel, Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: MittAB 2/1977. Friedrich, W., G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel, Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe, in: MittAB 2/1978.

Diese relative Unbestimmtheit der Zielsetzung betrifft nicht nur die Relationen von Teilzielen zueinander. Unklarheit herrscht auch im Hinblick auf die *zeitliche Dimension* der Zielsetzung: Maßnahmen-Effekte sind teils kurzfristiger Art, können also bald nach Beendigung der Maßnahme festgestellt werden; wichtiger für die Beurteilung der Maßnahme-wirkungen sind häufig aber mittel-, mitunter auch langfristige Folgen. Kurz- und längerfristige Effekte können dabei durchaus im Widerspruch zueinander stehen. So kann z. B. die wiederholte kurzzeitige Beschäftigung in ABM-Arbeitsverhältnissen der individuellen Erwerbsbiographie durchaus abträglich und dadurch auf längere Sicht für eine qualifikationsadäquate Wiedereingliederung hinderlich sein.

Schließlich entzieht sich ein Teil individueller Maßnahme-wirkungen weitgehend der genauen Messung. Dabei kann es sich – positiv wie negativ – mitunter durchaus sogar um die gravierendsten Effekte handeln (z. B. Verhinderung von Kriminalisierung von jugendlichen Arbeitslosen oder Förderung ihrer beruflichen Sozialisation).

Theoretisch und methodisch besteht das zentrale Problem der Ermittlung gruppenspezifischer Maßnahmewirkungen in der Zurechnung festgestellter Veränderungen zur Beteiligung an der Maßnahme (*Zurechnungs-Problem*). Da sich die verschiedensten, simultan wirkenden Einflußfaktoren faktisch nicht voneinander trennen lassen und in der individuellen und sozialen Wirklichkeit auch keine wiederholbaren Experimente unter strengen „ceteris-paribus-Klauseln“ möglich sind, können Fragen nach den Wirkungen von Maßnahmen letzten Endes immer nur annäherungsweise beantwortet werden. Gebräuchliche methodische Ansätze hierbei sind der Kontrollgruppen-Vergleich²⁾ bzw. der regionale Querschnittsvergleich (vgl. Anhang 3). Je länger der Beobachtungszeitraum, desto schwieriger wird die Identifizierung von Maßnahmewirkungen, da im Zeitablauf zunehmend andere Einflußfaktoren intervenieren, die sich der Identifizierung und Messung völlig entziehen.

In den bisherigen Wirkungs-Analysen des IAB wurden Informationen über die individuellen Maßnahmewirkungen teils durch *schriftliche oder mündliche Befragung der Maßnahmeteilnehmer* über ihren beruflichen Verbleib nach Beendigung der Maßnahme, teils durch *Auswertung der Vermittlungskartei* in den Arbeitsämtern gewonnen. Da wie gesagt ein wesentlicher Teil der erfolgsbezogenen Fragen erst nach Ablauf längerer Zeit beantwortet werden kann, wären wiederholte Befragungen oder Karteiauswertungen im Zeitablauf angezeigt. Um den hierfür erforderlichen Aufwand in möglichst engen Grenzen zu halten, wird zur Zeit ein Verfahren vorbereitet, bei dem durch das Zusammenspielen von Informationen aus verschiedenen Dateien (Versichertendatei und Leistungsdatei) ein *periodisch beliebig wiederholbares „Monitoring“ von Teilnehmerkohorten* der verschiedenen Maßnahmetypen möglich wird. Wenn hierbei auch der Merkmalskatalog begrenzt ist auf den der Versichertendatei, so sind doch die Vorteile im Hinblick auf langfristige Beobachtung von Maßnahmewirkungen beträchtlich. Die Versichertendatei der BA kann so also bei entsprechender Nutzung einen wesentlichen Beitrag zur Beobachtung von Maßnahmewirkungen auf Teilnehmer leisten. Für tiefer zielende Wirkungs-Analysen wird allerdings

²⁾ Vgl. Schober, K., Zur Durchführung und Wirksamkeit berufsvorbereitender Lehrgänge, in: MittAB 4/1980.

³⁾ Vgl. Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), BeitrAB 45, 1980; Stäglin, R., R. Pischner, Weiterentwicklung der Input-Output-Rechnung als Instrument der Arbeitsmarktanalyse, BeitrAB 13, 1976.

auch weiterhin der Aufbau und die Pflege spezieller „Panels“ (Untersuchungsmassen, die im Zeitablauf weiter verfolgt werden) angezeigt sein.

7. Viertes Problemfeld: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen

Von einem Teil der von der BA praktizierten Maßnahmen gehen auch Wirkungen auf das *Niveau* von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus. Zum Teil ist dies auch erklärte Zielsetzung, wie etwa im Falle von ABM oder Kurzarbeit. In anderen Bereichen gilt dies zwar nicht ausdrücklich, tritt dieser Arbeitsmarkteffekt faktisch aber dennoch ein, mitunter sogar in beträchtlicher Größenordnung (z. B. bei Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung, FuU).

Da die angestrebten wie auch die nicht explizit intendierten Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen gerade in Zeiten anhaltender Unterbeschäftigung von besonderer Bedeutung sind, müssen sie zwangsläufig auch Gegenstand von Wirkungs-Analysen sein. Selbst wenn die Summe der BA-Aktivitäten das allgemeine Beschäftigungsproblem in seiner gegenwärtigen quantitativen Ausprägung nicht lösen kann, verdienen diese Effekte doch besondere Beachtung. Dies gilt zumal im Rahmen der an wirklichen oder vermeintlichen Einsparungsnotwendigkeiten orientierten Diskussion über den gesamten Mitteleinsatz der BA, in der die Gefahr besteht, daß derartige Effekte übersehen und damit umgekehrt die Gefahren einer negativen Beeinflussung der Beschäftigungslage durch die Reduzierung des Mitteleinsatzes verkannt werden.

Das IAB hat sich seit Jahren um die Ermittlung dieser Arbeitsmarkteffekte bemüht. In *Arbeitsmarkt-Entlastungsrechnungen* wird seit Beginn der Beschäftigungskrise jährlich vor allem für die Hauptinstrumente Kurzarbeit, ABM und FuU die Auswirkung auf die Beschäftigung und auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen geschätzt. Dabei ergibt sich eine Reihe von Problemen, und es sind verschiedene Dimensionen zu beachten.

Infolge ihrer im Verhältnis zu den Globaldaten des Arbeitsmarktes relativ geringen Größenordnung lassen sich die hier infrage stehenden Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitseffekte in aller Regel nicht direkt in den Erwerbstätigkeits- und Arbeitslosigkeitsstatistiken erkennen. Da zudem eine Vielzahl von Faktoren stets gleichzeitig die Gesamtveränderung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit bestimmt, lassen sich auch zeitliche Veränderungen des Wirkungsvolumens der verschiedenen Maßnahmen so nicht direkt ermitteln. Die Erwerbstätigkeitseffekte sind also zunächst nur aus den jeweiligen Maßnahme-Statistiken direkt oder durch entsprechende Umrechnungen zu gewinnen.

Zu diesen *direkten Beschäftigungseffekten* treten in verschiedenen Bereichen *indirekte Effekte* hinzu. Vor allem bei ABM muß davon ausgegangen werden, daß durch die Verflechtung zwischen den Wirtschaftsbereichen – namentlich bei Baumaßnahmen – weitere positive Beschäftigungseffekte in den jeweiligen Zulieferbereichen eintreten. Diese Effekte werden methodisch im Hinblick auf Ausmaß und Sektorenstruktur mit Hilfe der Input-Output-Analyse³⁾ verdeutlicht. Gewisse weitere Effekte ergeben sich aus dem sogenannten Einkommensmultiplikator, also aus der Tatsache, daß die z. B. in ABM Erwerbstätigen ein höheres Einkommen haben als die Arbeitslosen und dieses Einkommen wieder verausgaben usw.

Da nicht alle diese Beschäftigungseffekte simultan, sondern z. T. sukzessive eintreten, ergibt sich für die gesamte Beschäftigungswirkung der Maßnahmen ein jeweils verschiedenes *zeitliches Ablaufprofil*, das im Hinblick auf seine periodische Struktur mit entsprechenden *Modellsimulationen*⁴⁾ aufgezeigt werden kann.

Aufgrund der tatsächlichen, in der Arbeitsmarktbilanz veranschaulichten Verhältnisse zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit muß davon ausgegangen werden, daß der Effekt auf die Zahl registrierter Arbeitsloser auch im Falle dieser Maßnahmen abweicht von dem gesamten Beschäftigungseffekt.

Derartige Berechnungen basieren, wie alle Modellrechnungen, auch auf einer Reihe von *Annahmen*. Sie müssen soweit wie irgend möglich der Realität angenähert werden. In den Berechnungen des IAB geschieht das durch eine Kombination verschiedener methodischer Ansätze (Verfeinerung durch die Berücksichtigung weiterer Informationen). So wird bei derartigen Berechnungen z. B. unterstellt, daß

- die durch intersektorale Verflechtungen bedingten indirekten Beschäftigungseffekte nicht durch zusätzlichen *Lagerahbau* kompensiert werden,
- das jeweilige Kurzarbeits-Volumen bei Nichtinanspruchnahme der Maßnahme nicht durch zusätzliches Labour-Hoarding kompensiert werden würde und daß
- im Falle von Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung bei geringerer Inanspruchnahme – und gegebener Gesamtnachfrage – ebenfalls kein zusätzliches Labour-Hoarding (oder zusätzlicher Verzicht auf Produktivitätssteigerung), sondern eine entsprechende Belastung des Arbeitsmarktes eintreten würde.

All diese Annahmen (und andere) müssen ständig kritischer Überprüfung unterworfen werden. Deshalb dürfen derartige Rechenergebnisse auf der Grundlage solcher Annahmen auch nicht überinterpretiert werden. Wie oben bereits angedeutet, liegt der Sinn dieser Auswirkungsrechnungen nicht darin, (angeblich) exakte Werte zu ermitteln, sondern Art und Größenordnungen von Effekten abzuschätzen, die für ein realitätsnäheres Gesamturteil unverzichtbar sind.

Im Brennpunkt der kritischen Diskussion über die Arbeitsmarkt-Auswirkungsrechnungen steht die *Frage nach der Zusätzlichkeit*, also der sog. „*Mitnehmer-Effekt*“. Die in manchen Einzelbeispielen beobachtete Tatsache, daß im Bereich von ABM durch entsprechende Manipulation der Träger lediglich eine Substitution regulärer Haushaltsmittel durch ABM-Finanzierung erfolgt, wird mitunter für verallgemeinerungsfähig gehalten und führt zu entsprechender Kritik am ABM-Instrument überhaupt.

Dies – und einen ähnlichen Verdacht auf Mitnehmer-Effekte gibt es in allen anderen Maßnahmebereichen mehr oder weniger auch – stellt die Wirkungs-Analytik vor die Aufgabe, Effekte dieser Art quantitativ abzuschätzen. Diese Problematik wird in der Wirkungsforschung eine zunehmende Beachtung finden müssen.

Wie oben erwähnt, fallen dabei bestimmte Erkenntnisinteressen und damit bestimmte methodische Ansätze für das IAB von vornherein aus (Kontrolle von Trägern und Bewilligung im Einzelfall).

⁴⁾ Reyher, L., M. Koller, E. Spitznagel, Employment Policy Alternatives to Unemployment in the Federal Republic of Germany, – Issues, Effects on the Labour Market and Costs -. Sponsored by the Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, London 1980.

Dabei ist auch die Unschärfe der Zielvorgabe zu bedenken. So lassen z. B. die gesetzlichen Vorgaben über Zeitpunkt und Umfang in den Bewilligungsvoraussetzungen der Interpretation einen sehr breiten Spielraum. Bislang hat sich das IAB in derartigen Untersuchungen von einigen Plausibilitätsüberlegungen und einigen Anhaltspunkten leiten lassen. Z. B. läßt die Struktur der Maßnahmearten von ABM gewisse Rückschlüsse auf das Ausmaß von Mitnehmereffekten zu. Ferner kann generell gesagt werden, daß ein Netto-Beschäftigungseffekt von ABM zur gleichen Zeit eintritt, wenn die Träger die Mittel, die sie ursprünglich *für diesen Zweck* auszugeben vorhatten und nun einsparen, im Inland ausgeben *für andere Zwecke*.

Wenngleich davon auszugehen ist, daß Mitnehmer-Effekte bei subventionsorientierten Maßnahmen nie ganz zu vermeiden sind, müssen doch weitere Ansätze versucht werden, das tatsächliche Ausmaß dieser Vorgänge in Erfahrung zu bringen. Hierbei kann auch auf ausländische Erfahrungen zurückgegriffen werden. So hat z. B. die britische Paralleleinrichtung, die Manpower Services Commission, kürzlich eine schriftliche Befragung von Trägern im Bereich von ABM vorgenommen, in der mit verschiedenen Fragen diesem Problem nachzugehen versucht wurde. Ähnliche Wege werden z. Z. im Rahmen der Begleitforschung zum Arbeitsmarkt-Sonderprogramm der Bundesregierung beschritten.

Vorstellbar wären hier auch (nicht nur bei ABM, sondern z. B. auch bei Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, FdA) gezielte Befragungen von Teilnehmern, die auch Aufschluß über Mitnehmer-Effekte bringen könnten.

Zu beachten ist bei alledem, daß bisher keine allgemein akzeptierten Maßstäbe dafür vorliegen, wie hoch der „Transportverlust“ bei Subventionsprogrammen gerade noch sein darf (Effizienzschwelle zusätzlicher Regelungen oder Kontrollen), wenn das Programm noch als „erfolgreich“ bezeichnet werden soll.

Schließlich sollte aber auch über die bisherige Praxis der Bewilligung und über mögliche Alternativen hierzu – im Lichte ausländischer Beispiele wiederum – nachgedacht werden.

8. Fünftes Problemfeld: Kosten und Kostenvergleiche

Die letzte Stufe der Wirkungsforschung ist die „*Effizienzkontrolle*“* (siehe Abb. 1). Dabei wird angestrebt, aus einem Vergleich von Maßnahmekosten und Maßnahmeerträgen eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu gewinnen.

Derartigen Effizienzkontrollen sind allerdings recht enge Grenzen gezogen. Einmal kann es ja nur darum gehen, unter Maßnahmen absolut *gleicher Zielsetzung* die jeweils wirtschaftlichste zu identifizieren und anderen vorzuziehen. Tatsächlich sind aber gleiche Zielsetzungen nur sehr selten in unterschiedlichen Maßnahmen zugleich verankert.

Die *wichtigste Einschränkung von Effizienzkontrollen* liegt jedoch auf theoretischer und methodischer Ebene. Lassen sich in der Regel noch die Kosten in Form von sachlichen und personellen Ressourcen halbwegs quantifizieren, so ist auf der anderen Seite *bei der Definition von Erträgen ein breiter Spielraum*. Da, wie oben angedeutet, Nutzen oder Erträge teils nicht quantifizierbar, teils infolge des oft langen Zeitprofils von Wirkungen nicht eindeutig meßbar sind, verbleibt bei der Bestimmung der Nutzen oder Erträge ein nicht akzeptabler Freiraum für jeweils individuelle oder

politische Setzungen. Der Sinn von „cost-benefit“-Analysen wird daher allgemein auch recht niedrig veranschlagt.

Dennoch spielen die *Kosten von Maßnahmen* verständlicherweise in der politischen Diskussion um alternative Instrumente und ihre Dimensionierung eine beträchtliche Rolle, zumal in Zeiten, in denen Haushaltsprobleme dominieren. Das IAB hat sich demzufolge seit längerem auch diesem Aspekt zugewandt. Die zentrale Fragestellung hierbei war die nach den tatsächlichen *Insgesamt-Kosten* alternativer Problemlösungen. So stellt sich z. B. die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Beschäftigung von Arbeitslosen in ABM teurer oder billiger ist als die Finanzierung des Verbleibs dieser Personen in der Arbeitslosigkeit.

Dies erfordert eine *umfassende* Ermittlung der Kosten von Arbeitslosigkeit und Maßnahmenfinanzierung unter *gesamtfiskalischem, gesamtwirtschaftlichem und dynamischem Aspekt*. Kostenvergleiche dieser Art ergeben ein völlig anderes Bild als jenes, das sich z. B. allein aus den einschlägigen Haushaltspositionen der Bundesanstalt herleiten läßt.⁵⁾

Die Identifizierung, Schätzung und Messung der tatsächlichen Gesamtkosten von Arbeitslosigkeit im engeren Sinne werfen keine übermäßig großen Probleme auf. Die vielfältigen möglichen indirekten Folgekosten (z. B. Dequalifizierung, Krankheit, Kriminalität) bedürfen allerdings noch intensiver Untersuchung. Die Realitätsnähe der Kostenschätzung für *Maßnahmen* ist abhängig von den dabei getroffenen Annahmen über die Maßnahmewirkungen. (Vgl. Ziffer 6 und 7).

Wenngleich Kostenvergleiche dieser Art auch auf andere Maßnahmen ausgeweitet und insgesamt auch weiter verfeinert und aktualisiert werden können, so scheint es doch, daß der Schwerpunkt weiterer Untersuchungen im Problemfeld „Kostenanalyse“ mehr auf dem Gebiet der Voraussetzungen und Möglichkeiten praktisch-politischer Nutzung derartiger Untersuchungsergebnisse liegen sollte. Konkret wäre also z. B. der Frage nachzugehen, wo die institutionellen Ursachen für die vorwiegend partial-budgetäre Betrachtung und politische Praxis liegen und wie sie im Interesse einer besseren Problemlösung verändert werden können in Richtung auf eine Budgetausgleichspolitik und beschäftigungssichernde Fiskalpolitik.

9. Probleme bei der Durchführung (Implementation)

Einsicht in Zieladäquanz, Wirkungen und Wirksamkeit von Maßnahmen läßt sich in vieler Hinsicht schließlich auch durch die Untersuchung des Maßnahmenvollzuges gewinnen. Konkrete Gegenstände solcher *Implementationsuntersuchungen* sind namentlich: Maßnahmenkonzeption, Maßnahmenwerbung, Modellversuche, Regelungs- und Vorgehensweise, Durchführung, Programmabwicklung, Antragsabwicklung, Mittelabfluß usw.

Implementationsanalysen haben also vorrangig verwaltungswissenschaftliche, verwaltungssoziologische und politikwissenschaftliche Dimensionen. Aufgrund seiner anders gelagerten Disziplinenstruktur und aus organisatorischen Gründen hat sich das IAB bislang dieser Aufgabe nicht angenommen.

Diese Zurückhaltung ist um so vertretbarer, als sich andere interne und externe Stellen, die über die erforderliche fachliche Kompetenz sowie auch beachtliche Kapazitäten verfügen, seit längerem auf diesem Gebiet betätigen.

⁵⁾ Vgl. Koller, M., Die Kosten der Erwerbslosigkeit, in: MittAB 2/1979.

10. Schlußbetrachtung

Die Wirkungsforschung des IAB steht in vielfältigen Zusammenhängen mit anderen Organisationseinheiten der BA. Einmal sind Anlage, Durchführung und Ergebnisse von Wirkungsanalysen mit der jeweils zuständigen Fachabteilung abzuklären. Das bedeutet nicht „Abstimmung“ (im Sinne legitimatorischer Interessen), sondern Abklärung von Voraussetzungen, Verfahren und Aussagen im Hinblick auf die Richtigkeit von Annahmen und Eingaben und es bedeutet fachliche und organisatorische Unterstützung und Zusammenarbeit. Zudem werden Wirkungsanalysen in aller Regel zunächst in den Ausschüssen des Vorstands und des Verwaltungsrats für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erörtert. Die Forschungsausschüsse entscheiden selbst ggf. über die Verweisung an fachlich zuständige Ausschüsse der Selbstverwaltung und über die dabei zu beachtenden Aspekte. Die geschäftspolitische Nutzung und Weiterbearbeitung von Ergebnissen der Wirkungsforschung erfolgt (gemäß § 2 der Richtlinien des Vorstands für die Geschäftsführung durch den Präsidenten) je nach Zuständigkeit durch Organe, Geschäftsführung und Verwaltung der BA. Die tatsächliche Wirkungsweise dieser engen Verflechtung wurde in letzter Zeit z. B. im Falle der ABM-Untersuchung des IAB deutlich. Sicherlich kann von Wirkungs-Analysen nicht erwartet werden, daß sie Interessengegensätze bei der Beurteilung eines Programms und seiner Ergebnisse ausräumen. Jedoch läßt sich eine Fülle von Verbesserungsmöglichkeiten des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und seiner Wirksamkeit ausmachen, die auch in rechtliche Änderungen umgesetzt werden können.

Wirkungsforschung im IAB vollzieht sich schließlich auch in Kooperation mit anderen Dienststellen der BA (z. B. mit der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung). Regional begrenzte, kleinere Spezialuntersuchungen in der Regel exemplarischen Charakters werden auch von den Forschungsreferaten bei den Landesarbeitsämtern durchgeführt, teils in deren eigener Regie, teils in Kooperation mit anderen Instanzen oder mit dem IAB.

Die *voraussichtliche Problemkonstellation am Arbeitsmarkt* erfordert gerade in den kommenden Jahren ein besonders hohes Maß an Zielentsprechung und Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Hierzu bedarf es auch einer *Fortsetzung und Intensivierung der Wirkungsforschung durch das IAB*. Fortlaufende Überprüfung des eingesetzten Instrumentariums, Beiträge zur möglichen Entwicklung neuer, wirksamerer Instrumente (auch auf der Basis international vergleichender Untersuchungen), Verbesserung der methodischen und theoretischen Grundlagen, Erschließung weiterer Informationsquellen und schließlich auch Analyse der Wirksamkeit von Wirkungsforschung werden dementsprechend wichtige Schwerpunkte in der weiteren Forschungsarbeit des IAB in den 80er Jahren sein.

Anhang I

Überblick über bisherige Arbeiten aus der Wirkungsforschung des IAB

Die folgenden Seiten geben einen Überblick, auf welchen einzelnen Gebieten der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik das IAB wann, was, mit welchen Methoden und wichtigsten Ergebnissen im Bereich seiner Wirkungsforschung erarbeitet hat. Dabei sollte der *Anhang 2* berücksichtigt werden, der die Wirkungsforschung des IAB von ande-

ren Aktivitäten abzugrenzen sucht, die das Institut auch wegen der anderweitig begründeten Zuständigkeiten nicht als seine Aufgabe betrachtet.

Gliederung

1. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
2. Kurzarbeit
3. Förderung der beruflichen Bildung
4. Berufsvorbereitende Lehrgänge
5. Berufsberatung
6. Wirkungsanalysen hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentlastungseffekte von AFG-Instrumenten
7. Wirkungsanalysen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen außerhalb des AFG
8. Betriebliche Aktionen und Reaktionen als Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
9. Kostenrechnungen
10. Weitere Wirkungsuntersuchungen einzelner Maßnahmen
11. Regionalpolitische Wirkungsuntersuchungen
12. Verlaufs- und Verbleibsuntersuchungen

1. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

IAB-Projekt

Beschäftigungsstrukturen und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von ABM; Nr. 2-215 E

Berichte, Quellen

E. Spitznagel: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: MittAB 2/1979

E. Spitznagel: Eine empirische Analyse globaler und struktureller Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, BeitrAB 45, 1980

Alle kurzfristigen Arbeitsmarktanalysen seit 1973 enthalten auch die Beschäftigungs- und Entlastungseffekte von ABM. Vgl. MittAB 4/1973 bis MittAB 1/1981.

Methoden

Repräsentative Erhebung von 20% aller bewilligten ABM im Zeitraum vom 1. 1. 1975 bis 19. 11. 1976; Modellsimulation und Input-Output-Rechnung.

2. Kurzarbeit

IAB-Projekt

Kurzarbeit – Beschäftigungswirkung und Kostenaspekte; Nr. 2-224

Berichte und Quellen

H. R. Flechsenhar: Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung, in: MittAB 4/1978

H. R. Flechsenhar: Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkungen, in: MittAB 3/1979

Alle kurzfristigen Arbeitsmarktanalysen seit 1973.

Methoden

Analyse von Geschäftsstatistiken der BA und Sekundärstatistiken

3. Förderung der beruflichen Bildung

IAB-Projekte

- a) Erfolgskontrolle der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung; Nr. 3-103 F
- b) Untersuchung über Verlauf und Ergebnis der beruflichen Umschulung bei Rehabilitanden; Nr. 3-104 E
- c) Untersuchung über das Ergebnis der Förderung der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung; Nr. 3-157 EF
- d) Statistische Grundlagen für einen Kriterienkatalog zur Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit bei der Berufsförderung, Kriterienkatalog § 36 AFG; Nr. 0-150
- e) Regelmäßig wiederkehrende Untersuchung über das Ergebnis der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung; Nr. 3-200 EF

Berichte, Quellen

K. M. Bolte: Untersuchung über Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderungsprogramms“, in: Mitt(IAB) 7/1969

Cb. Brinkmann, W. Dadzio, P. König, H. Kraft, H.-J. Richter: Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderungsprogramms“ (Aufstiegsförderung), BeitrAB 2/1970

Ch. Brinkmann, K. Gottwald, L. Schuster: Die berufliche Fortbildung männlicher Erwerbspersonen – Teil 1 und 2 (Aus der Untersuchung des IAB über Berufsverläufe bei männlichen Erwerbspersonen), in: MittAB I u. 2/1972

H. Saterdag, W. Dadzio: Die aufstiegsbezogene berufliche Fortbildung. Teil 1: Struktur der Teilnehmer, Teilnahme-motivation und Fortbildungsergebnis; Teil 2: Faktoren des Fortbildungserfolgs. (Aus der Untersuchung des IAB über das Ergebnis der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung), in: MittAB 3/1977 und MittAB 1/1978

H. Hofbauer: Verlauf und Erfolg der beruflichen Umschulung bei Rehabilitanden, in: MittAB 1/1977

H. Hofbauer: Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen und ihre Beschäftigungschancen, in: MittAB 4/1977

H. Hofbauer: Die Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, in: MittAB 1/1979

H. Hofbauer: Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in diesem Heft.

Methoden

Zu a) Befragung von etwa 10 000 Teilnehmern an beruflichen Förderungsmaßnahmen, die 1970 aus diesen Maßnahmen ausgeschieden waren.

Zu b) Befragung von etwa 10 000 erwachsenen Rehabilitanden im Jahre 1975, die 1971 eine berufliche Umschulung begonnen hatten.

Zu c) Befragung von etwa 31 000 Personen im Jahre 1975, die zwischen 1972 und 1974 eine aufstiegsbezogene berufliche Bildungsmaßnahme beendet hatten.

Zu d) Auswertung von Sekundärstatistiken.

Zu e) Totalauswertung der FuU-Teilnehmer-, der Beschäftigten- und der Leistungsstatistik der BA.

4. Berufsvorbereitende Maßnahmen

IAB-Projekt

Untersuchung über den Erfolg berufsvorbereitender Maßnahmen Nr. 4-220 E

Berichte, Quellen

K. Schober: Zur Durchführung und Wirksamkeit berufsvorbereitender Lehrgänge. Eine empirische Untersuchung bei ehemaligen Lehrgangsteilnehmern, in: MittAB 4/1980

Methoden

Befragung von knapp 2700 Jugendlichen zwei Jahre nachdem sie zwischen dem 1.10.1974 und dem 30.9.1976 berufsvorbereitende Lehrgänge besucht bzw. abgeschlossen hatten.

5. Berufsberatung

Projekt

Die *Wirksamkeitsanalyse der Berufsberatung* wurde im Auftrag der BA erstellt und in IAB-Medien veröffentlicht. Vgl. auch IAB-Projekt: *Effizienzkontrolle des Modellversuchs »Orientierung in Berufsfeldern«*; Nr. 3-195

Berichte, Quellen

E. Lange: Zur Wirksamkeit der Berufsberatung. Ein Überblick über den Stand der empirischen Evaluierungsforschung zur Berufsberatung, in: MittAB 4/1979

E. Lange: Evaluierung der Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit. Theoretischer und methodischer Ansatz, in diesem Heft.

Zur Effizienzkontrolle des Modellversuchs vgl.:

H. Saterdag, U. Jäger: Modellversuch „Orientierung in Berufsfeldern“, Ergebnisse einer Erfolgskontrolle, in: Lehren und Lernen, Heft 5/1977

H. Hofbauer, U. Jäger: Der Modellversuch „Orientierung in Berufsfeldern“ an Hauptschulen in Baden-Württemberg, in: Arbeit und Beruf, Heft 4/1978

Methoden

Literaturstudie aus den vorliegenden Evaluierungsstudien aus den USA, Großbritannien, Frankreich, Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland.

6. Wirkungsanalysen hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentlastungseffekte von AFG-Instrumenten

IAB-Projekt

Kurzfristige Arbeitsmarktanalyse, Nr. 2-33 D

Berichte, Quellen

Autorengemeinschaft: Alternativrechnungen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes 1974. Annahmen, Maßnahmen und ihre Auswirkungen, in: MittAB 4/1973 Bis einschließlich 1981 enthalten alle kurzfristigen Arbeitsmarktanalysen auch Wirkungsuntersuchungen der AFG-Instrumente Kurzarbeit, Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffung.

Die genannten Spezialuntersuchungen zu den einzelnen Instrumenten gehen in die Entlastungsrechnung ein.

Methode:

Sekundäranalysen und Spezialuntersuchungen

7. Wirkungsanalysen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen außerhalb des AFG

IAB-Projekte/Vorhaben

- Auswirkungen der beiden Konjunkturprogramme von 1967
- Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen: im Rahmen von Projekt Nr. 2-33 D, 2-143 A
- Arbeitszeit und Arbeitsmarkt-Entlastungswirkungen; Nr. 2-227, 2-85 D
- Mögliche Auswirkungen der Energieverteuerung
- Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession (1975): im Rahmen von IAB-Projekt 1-81 D

Berichte und Quellen

- L. Reyher*: Über die Auswirkungen der beiden Konjunkturprogramme von 1967 auf das Arbeitsvolumen, in: Mitt(IAB) 3/1968
- E. Spitznagel*: Anwendung des erweiterten Input-Output-Modells auf das Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen, in: MittAB 3/1976
- L. Reyher, H. U. Bach, H. Kohler, B. Teriet*: Arbeitszeit und Arbeitsmarkt. Volumenrechnung, Auslastungsgrad und Entlastungswirkung, in: MittAB 3/1979
- Autorengemeinschaft*: Mögliche Auswirkungen der Energieverteuerung und -knappheit sowie des Anwerbestopps auf Berufe und Folgerungen für die Berufswahl, in: MittAB 1/1974

Lutz Reyher: Zu den kurzfristigen Beschäftigungsauswirkungen einer vorwiegend durch Energieverknappung ausgelösten Wachstumsverlangsamung. Modellrechnung mit Hilfe der Input-Output-Methode, in: MittAB 1/1974

W. Klauder: Zu den Arbeitsmarktauswirkungen unterschiedlicher Energiestrukturen, in: MittAB 1/1976

- W. Klauder, P. Schnur*: Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990. Modellrechnung nach 26 Sektoren und globale Arbeitsmarkt看bilanz unter alternativen Annahmen, in: MittAB 3/1976

Methoden

- Input-Output-Analyse, statistische Sekundäranalyse
- Erweitertes Input-Output-Modell des DIW
- Statistische Sekundäranalyse
- Modellrechnung, Sekundäranalyse, Input-Output-Analyse
- Modellrechnung

8. Betriebliche Aktionen und Reaktionen als Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

IAB-Projekt

Beschäftigungspolitische Verhaltensweisen von Unternehmen, Nr. 2-216 DE A

Berichte und Quellen

G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel: Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht – Erste Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Teil 1 und 2, in: MittAB 1 u. 2/1977

W. Friedrich, G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel: Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der Verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: MittAB 2/1978

W. Friedrich, E. Spitznagel: Wachstum, Beschäftigung und Investitionstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe, BeitrAB 49, 1981

Methoden

Repräsentative Unternehmensbefragungen 1976 und 1977 sowie Ergebniszusammenführungen mit den Ifo-Investitionstests 1976 und 1977

9. Kostenrechnungen

IAB-Projekt

Beschäftigungspolitische Alternativen zur Arbeitslosigkeit; Nr. 2-214 V

Berichte und Quellen

M. Koller: Die Kosten der Erwerbslosigkeit, in: MittAB 2/1979

L. Reyher: Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit – Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 2, 1975

L. Reyher, M. Koller, E. Spitznagel: Employment Policy Alternatives to Unemployment in the Federal Republic of Germany – Issues, Effects on the Labour Market and Costs -, Anglo-German Foundation 1980. Diese Studie enthält auch Aussagen zu den Wirkungen von ABM, FuU, Kurzarbeit, Arbeitszeitverkürzungen sowie anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

Methoden

Modellsimulation, sekundärstatistische Analyse

10. Weitere Wirkungsuntersuchungen einzelner Maßnahmen

IAB-Projekte

- Quantitative Auswirkungen von Änderungen der Ruhestandsgrenze auf das Arbeitskräfteangebot, Nr. 1-107 D
- Alternativrechnungen zur quantitativen Auswirkung verschiedener Bildungspläne auf das Arbeitskräfteangebot, Nr. 1-126
- Untersuchung über Verlauf und Ergebnisse der beruflichen Resozialisierung von Strafgefangenen, Nr. 3-161 E
- Zum Arbeitsmarkteffekt der Verlängerung der Mutterschutzfristen

Berichte und Quellen

- G. Kühlewind:* Alternativrechnungen zur quantitativen Auswirkung von Änderungen der Ruhestandsgrenze auf das Arbeitskräfteangebot, in: MittAB 3/1970

G. Kühlewind: Neue Alternativrechnungen zur flexiblen Ruhestandsgrenze. Quantitative Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot und Kostenüberlegungen, in: MittAB 1/1977

- G. Kühlewind, M. Thon:* Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für die Jahre 1977, 1980, 1985 und 1990 – Trendfortschreibung und zusätzliche

Schätzung der Auswirkungen der flexiblen Altersgrenze und des Bildungsgesamtplans, in: MittAB 3/1973

- R. Cyprian:* Ziele, Bedingungen und Wirkungen beruflicher Sozialisation im Strafvollzug, in: MittAB 1/1977
- Zum Arbeitsmarkteffekt der jüngst beschlossenen Verlängerung der Mutterschutzfristen, Kurzbericht des IAB vom 2. 8. 1978, BeitrAB 42, S. 191 f.

Methoden

- Sekundäranalysen
- Modellrechnungen, Projektion, Alternativrechnungen
- Literaturanalyse
- Sekundäranalyse

11. Regionalpolitische Wirkungsuntersuchungen (vgl. Anhang 3)

IAB-Projekt

- Erfolgskontrolle regionaler Förderungsmaßnahmen, Nr. 2-75
- Kriterien für die Vergabe von BA-Mitteln zur regionalen Wirtschaftsförderung, Nr. 2-119
- Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit in Ostfriesland, Nr. 8-188
- Erfolgskontrolle regionaler Wirtschaftsförderung – am Beispiel des hessischen Fördergebietes, Nr. 8-226 VEF
- Kriterien für die Erstellung arbeitsmarktpolitischer Stellungnahmen, Nr. 8-248

Berichte, Quellen

A. Ernst: Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung. Ein quantifizierter Orientierungsrahmen, in: MittAB 3/1974

H. Kohler, L. Reyher: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte. Ein Beitrag zur Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, in: MittAB 1/1975

H. Kohler, L. Reyher: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regierungsbezirks Niederbayern nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsamtsbereichen, BeitrAB 6, 1975

H. Kohler, H. Kridde, L. Reyher, W. Seessle, R. Zeit-Wolfrum: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf das hessische Fördergebiet, BeitrAB 34, 1979

K. Morchner, R. Zeit-Wolfrum: Zu den Auswirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit – Eine Untersuchung für den Bereich des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen, BeitrAB 47, 1980

L. Reyher: Zur Steuerung von Arbeitsplatzstrukturen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/1976

Methoden:

- s. Anhang 3

12. Verlaufs- und Verbleibsuntersuchungen

IAB-Projekte

- Ursachen und Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, Nr. 2-152 DE
- Jugendliche beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem, Nr. 3-213 EF

Berichte, Quellen

- a) *Ch. Brinkmann*: Strukturen und Determinanten der beruflichen Wiedereingliederung von Langfristarbeitslosen, in: MittAB 2/1978
- b) *H. Stegmann, L. Holzhauer*: Aus der Untersuchung des IAB: Jugendliche beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem. Die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und ihre Realisierung bei Absolventen und Abgängern allgemeinbildender Schulen, in: MittAB 2/1978
- H. Stegmann, L. Holzhauer*: Der Ausbildungsstellenmarkt unter qualitativem Aspekt, in: MittAB 2/1979
- H. Saterdag, H. Kraft*: Ausbildungs- und Berufsperspektiven bei Jugendlichen gegen Ende der 9. Klasse, in: MittAB 2/1979
- J. Mollwo*: Der Übergang der Absolventen eines Berufsbildungsjahres in eine weitere Berufsausbildung bzw. in die Erwerbstätigkeit, in: MittAB 2/1980
- H. Saterdag, H. Stegmann*: Jugendliche beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem, BeitrAB 41, 1980

Methoden:

- a) Repräsentative Nacherhebung vom November 1976 zur IAB-Verlaufsuntersuchung bei Arbeitslosen vom September 1974
- b) Längsschnitt-Untersuchung einer repräsentativen Schuljahrgangsstichprobe und einer Absolventenstichprobe jeweils 1976/77 (panel)

Anhang 2

Zur begrifflichen Abgrenzung der IAB-Wirkungsanalysen

Wirkungsanalysen sind von folgenden Aktivitäten abzugrenzen, die das IAB auch wegen der anderweitig dafür begründeten Zuständigkeiten nicht als seine Aufgabe betrachtet. Darunter fallen also nicht:

- a) Die Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und sonstigem Recht, insbesondere die Rechtsaufsicht des BMA nach § 224 AFG. Nicht untersucht werden ebenfalls die Legalität und die juristische Machbarkeit und Stimmigkeit der Ziele und Maßnahmen, die Widerspruchsfreiheit der Ausführungsbestimmungen und die nötigen Gesetzesnovellierungen.
- b) Die Kontrolle von Leistungsmiñnahmen und Leistungsmiñbräuchen in Einzelfällen einschließlich der Verletzung von Gesetzen und sonstigem Recht. Auch Rechtsverletzungen durch bewilligende Stellen sind nicht einzubeziehen.
- c) Die Kontrolle der Ausgabebearbeitung der BA, also Aufgaben, die den Prüfdiensten und dem Rechnungshof obliegen (also auch keine „Innenrevision“).
- d) Die Überprüfung der Funktionsfähigkeit der einzelnen BA-Dienste auf allen Ebenen der Arbeitsverwaltung einschließlich der damit verbundenen Fach- und Dienstaufsicht und/oder Bearbeitungskontrolle.
- e) Die Erfahrungsberichte zu laufenden und besonderen Maßnahmen (z. B. zu § 41 a AFG), Selbstdarstellungen, Geschäftsberichte, Tätigkeitsnachweise, Jahresberichte u. ä. Sie sind Aufgabe der anderen Fachabteilungen.

*) Von Martin Koller, IAB.

f) Statistische Berichterstattungen und Auswertungen bzw. Kommentierungen der Geschäftsstatistik der BA. Auch hier sind Aufgaben und Zuständigkeiten geregelt.

Neben rechtlichen, verwaltungsmäßigen und statistischen Abgrenzungen für Wirksamkeitsanalysen in der IAB-Forschung ergeben sich weitere generelle Einschränkungen aus dem Datenschutzrecht (keine Weitergabe von Daten, die Rückschlüsse auf Einzelfälle zulassen könnten (Bundesdatenschutzgesetz, Sozialgesetzbuch, Bundeshaushaltsordnung)).

Anhang 3

Erfolgskontrolle regionaler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik*)

1. Aufgabenstellung und Konzeption

Die Erfolgskontrolle regionaler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gehört zu den wichtigen Aufgaben der Regionalforschung im IAB. Dies wurde in den Arbeitsprogrammen (z. B. im 2. und 3. mittelfristigen Schwerpunktprogramm) wiederholt betont.

Die enger gewordenen Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hände zwingen zu effizienterer Verwendung knapper Mittel. Auch in der Diskussion um gegenwärtige und künftige Strukturprobleme wird eine ständige Überprüfung des Mitteleinsatzes regionaler Wirtschaftsförderung (in Verbindung mit kleinräumlichen Strukturanalysen) gefordert.

Die Bundesanstalt konnte immer nur einen gewissen Beitrag zur regionalen Wirtschaftsförderung leisten, auch als sie noch eigene Mittel für diesen Zweck einsetzen konnte (von 1960-1970 war dies immerhin ein Förderungsvolumen von über 2 Mrd. DM). Heute gibt sie jedoch immer noch Stellungnahmen und gutachtliche Äußerungen ab bei der Förderung durch andere Stellen. Die eigenen Mittel sind, soweit möglich, regional gezielt einzusetzen. Dies beinhaltet der Auftrag des AFG, „... die Beschäftigungsstruktur nach Gebieten zu verbessern“. Die begrenzte Forschungskapazität des IAB verbietet es von vornherein, zur Beantwortung spezifischer Fragen einzelner Regionen gezielte Sonderuntersuchungen durchzuführen, es sei denn, sie hätten exemplarischen Charakter. Die Regionalforschung des Instituts hat sich deshalb schon relativ früh (1970) auf folgende Aufgaben konzentriert:

- Erarbeitung von Kriterien für die regionale Verteilung von Förderungsmitteln (soweit arbeitsmarktrelevant)
- die Entwicklung von *Standard-Methoden* zur Erfolgskontrolle von regionalen Förderungsmaßnahmen.

Dieses Konzept wurde in verschiedenen Arbeitsschritten realisiert:

- In zwei grundsätzlichen Beiträgen wurden die regionalpolitischen Zielsetzungen und Entscheidungsspielräume der BA analysiert, die hierzu notwendigen Entscheidungshilfen skizziert und Kriterien für die regionale Mittelverteilung angeboten. In einem quantifizierten Orientierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung wurden dabei u. a. sogenannte Arbeitskräftereservekoeffizienten berechnet - als relatives Maß für den künftigen Arbeitsplatzbedarf in den Regionen. Nach den Berechnungen von 1974 bestand die Hälfte der Arbeitskräftereserven aus dem noch nicht ausgelasteten Arbeitskräftepotential, zu einem guten Drittel aus voraussichtlichen Freisetzungen aus der Landwirtschaft, zu etwa 10% aus erwartbaren Beschäftigungsrückgängen in der Industrie und nur zu einem relativ kleinen Teil (etwa 3%)

aus registrierter regionaler Arbeitslosigkeit. Übrigens: Auch in die gegenwärtige Neuabgrenzung der Förderkulisse für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gingen derartige Arbeitskraftreservekoeffizienten – als Indikator für den voraussichtlichen Arbeitsplatzbedarf bis 1985 gemeindescharf berechnet – mit doppeltem Gewicht ein.

- Die Wirkungen regionaler Wirtschaftsförderung (im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und der BA-Maßnahmen) wurden am Beispiel einzelner Förderprogramme in Niederbayern, Hessen und Niedersachsen untersucht (vgl. zu beiden Punkten die Veröffentlichungshinweise im Anhang 1, Nr. 11).

2. Die Studien zur Erfolgskontrolle im einzelnen: Überblick über Methoden, wichtigste Ergebnisse und offene Fragen.

Zur Methode

In der sog. „Niederbayernstudie“, *Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regierungsbezirks Niederbayerns nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsamtsbezirken*, wurde ein allgemeiner Beitrag zur Erfolgskontrolle geleistet. Im Regierungsbezirk Niederbayern wurden 241 Industriebetriebe befragt, die mit öffentlicher Förderung, insbesondere auch von der Bundesanstalt für Arbeit, entweder dort neu angesiedelt oder erweitert wurden. Gleichzeitig wurde die Region einer eingehenden Struktur- und Entwicklungsanalyse unterzogen. Mit diesem kombinierten Vorgehen sollte gezeigt werden, welchen Beitrag die meist mit öffentlicher Förderung neu errichteten oder erweiterten Industriebetriebe zur quantitativen und qualitativen Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarktaggregate geleistet haben und ob sich durch diese Förderung der Entwicklungsstand zur Vergleichsregion Bayerns verringert hat.

Für diesen Vergleich mußte eine brauchbare „Meßplatte“ entwickelt werden. Als Komponenten eines derartigen Indikators für den Stand und die Entwicklung von Fördergebieten wurden

- das Beschäftigungspotential
- die Auslastung des Beschäftigungspotentials
- die Qualifikationsstruktur der Industriebeschäftigten, und
- das strukturbereinigte Einkommen der Arbeitnehmer in der Industrie gewählt.

Ergebnisse

Die vergleichende Strukturanalyse ergab, daß die Testregion (im Jahre 1970) im Vergleich zu Bayern und zum Bundesgebiet einen erheblichen Nachholbedarf aufwies:

Niedrigere Erwerbsbeteiligung, stärkerer Rückgang der Erwerbstätigenzahlen, schwächere Qualifikationsstruktur, negatives Einkommensgefälle und relativ hohe Arbeitslosigkeit.

Der quantitative Beitrag der zumeist öffentlich geförderten Ansiedlungen und Erweiterungen von Industriebetrieben war in Niederbayern und allen seinen Teilregionen beträchtlich: Über 40% der Industriebeschäftigten fanden ihren Arbeitsplatz in den untersuchten (Förder-)betrieben.

Dagegen war die durchschnittliche Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in den Ansiedlungsbetrieben weitaus ungünstiger als in der Industrie Niederbayerns insgesamt

(Facharbeiteranteil in den Ansiedlungsgebieten 28,2%, in der gesamten Industrie 38,4%). Die relative Position Niederbayerns hat sich im Untersuchungszeitraum – gemessen an dem hier vorgeschlagenen Gesamtindikator – kaum verändert: Während der Rückstand quantitativ ein wenig abgebaut werden konnte, ist er in qualitativer Hinsicht sogar noch angestiegen.

Offene Fragen

Ziel der Untersuchung war es, brauchbare Bewertungskriterien zu entwickeln und in einer Testregion zu erproben. Der Indikatorenansatz selbst und die ausgewählten Teilaggregate haben sich in der Analyse bewährt; der Ansatz wurde in späteren Studien weiter verfolgt. Die Ergebnisse selbst zeigen, daß Niederbayern in der Industrialisierung (gemessen am relativen Anteil der Industriebeschäftigung) im Untersuchungszeitraum „aufgeholt“ hat. Die qualitative Beschäftigungsstruktur konnte jedoch mit den übrigen Vergleichsregionen nicht Schritt halten. Dies zeigt, wie wichtig es ist, bei regionaler Wirtschaftsförderung auch die qualitativen Anforderungen an die geförderten Arbeitsplätze im Auge zu behalten, damit spätere negative Struktureffekte vermieden werden. Auch die quantitativen Effekte selbst liefern nur erste Indizien für den tatsächlichen (Netto-)Beitrag der Fördermaßnahmen selbst.

Zu den Auswirkungen von Fördermaßnahmen auf das hessische Fördergebiet („Hessenstudie“)

Anlaß und Vorgehensweise

Die direkten Beschäftigungswirkungen der Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wurden vom IAB (im Auftrag des hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technik) für den Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe untersucht. Hier wurde danach gefragt, ob und inwieweit sich die Förderregionen einem erklärten Zielzustand angenähert haben. Alle Betriebe des hessischen Fördergebietes (ohne Marburg-Biedenkopf, Wetterau, Limburg-Weilburg) wurden in eine postalische Erhebung einbezogen. Die Rücklaufquote war mit über 80% relativ hoch. Neben der Branchenzugehörigkeit und der Betriebsart wurden vor allem für den Zeitraum von 1970 bis 1976 die Zahl der Arbeitskräfte, die Beschäftigtenstruktur, die Bruttolohn- und Gehaltssumme und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden abgefragt.

Im Untersuchungszeitraum gab es in diesem Gebiet knapp 1200 Förderfälle (in 843 Betrieben), mit denen etwa 63 700 Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen oder gesichert werden sollten. Die Wirkung der vergebenen Investitionszulagen und -Zuschüsse wurde in drei Schritten untersucht:

- durch eine Analyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktregion insgesamt (hier kam das vorher entwickelte Indikatorbündel zum Tragen, das durch detaillierte Anschlußanalysen ergänzt wurde);
- durch eine Analyse von Struktur und Entwicklung der Förderbetriebe im Hinblick auf Quantität und Qualität der Arbeitsplätze (Auswertung der Antragsstatistik und der Betriebsbefragung);
- Gegenüberstellung der Förderaktivitäten – in quantitativer und qualitativer Hinsicht – mit den Ergebnissen der Regionsanalyse (hierzu wurde ein „Förderindikator“ entwickelt, der Intensität und Struktur der Fördermaßnahmen mißt).

Obschon bei einem derartigen Vergleich unlösbare Zurech-

nungsprobleme auftreten, so ergeben sich hieraus doch zumindest Anhaltspunkte für die Fortsetzung der Förderaktivitäten. Trotz aller Einschränkungen kann angenommen werden, daß durch eine simultane Betrachtung von Förderaufwand, Förderbetrieben und Förderregionen

- annähernd hinreichende Kenntnisse vermittelt werden über die Wirkung und Wirksamkeit der politischen Bemühungen,
- ohne Zeitverlust Ansatzpunkte für komplementäre Steuerungsansätze aufgezeigt werden und
- Anhaltspunkte für zweckentsprechende Reformen des Fördersystems gewonnen werden können.

Ergebnisse

Die wichtigsten Untersuchungsergebnisse sind:

Gemessen an dem sog. Arbeitskräfte-Potential-Indikator blieb das hessische Fördergebiet ständig unter den Vergleichswerten des Bundesgebietes (mit langsamer Tendenz zur Verschlechterung). Hier ist also ein entwicklungsfähiges Potential, sofern es gelingt, die Attraktivität dieses Raumes so zu erhöhen, daß die Abwanderung von Jüngeren vermieden wird. Die Auslastung des Arbeitskräftepotentials blieb zwar für den gesamten Untersuchungszeitraum unterhalb des Bundes- und Landesdurchschnitts; allerdings mit etwas besserer Entwicklung, so daß hier etwas „aufgeholt“ werden konnte.

Die Beschäftigungsstruktur, also die Qualität der Arbeitsplätze (gemessen am Facharbeiteranteil), hat sich deutlich verschlechtert. Dies ist ein Ergebnis, das zu großer Besorgnis Anlaß gibt. Die relative Einkommenssituation hat sich im Fördergebiet leicht verbessert. Dies gilt vor allem über die Rezessionsphasen hinweg. Die Beschäftigungsentwicklung verlief in den geförderten Betrieben weitaus günstiger als in den nicht geförderten Betrieben dieser Region. In den Rezessionsjahren 1974-76 war der Rückgang zumindest nicht stärker ausgeprägt als im überregionalen Durchschnitt. Die durchschnittliche Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben war eher schlechter als in den nicht geförderten. Das Durchschnittseinkommen war in den Förderbetrieben beträchtlich höher; dieser ursprüngliche „Vorsprung“ der Förderbetriebe ging im Laufe der Zeit allerdings verloren.

Offene Probleme

Bei der Interpretation der hier wiederholten Ergebnisse sind Einschränkungen zu machen:

Im Idealfall müßte zwischen geförderten Arbeitsplätzen und den übrigen Arbeitsplätzen in den geförderten Betrieben unterschieden werden können; dies war bei dieser Studie nicht möglich. Eine entsprechende Verfeinerung der Antragsstatistik wie der Auskunftspflicht der geförderten Betriebe könnte dies künftig zulassen. Die hier zugrundegelegten Beurteilungskriterien stimmen nicht vollständig mit dem in diesem Zeitraum geltenden Zielverständnis überein. Dies gilt namentlich für den „Qualifikationsstruktur-Indikator“. Die spezielle Förderung von qualifizierten Arbeitsplätzen war kein erklärtes Ziel innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe.

Die übrigen Indikatoren (Arbeitskräftepotential, Auslastung bzw. Beschäftigungsgrad, Einkommensniveau) waren jedoch ausdrücklich als Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik und damit innerhalb der Förderkriterien formuliert. Insoweit also geben die Untersuchungsergebnisse Hinweise dafür, inwieweit die politischen Förderungsbemühungen

unter vollzogenem Mitteleinsatz zur Zielerreichung geführt haben oder nicht. Insgesamt zeigt sich also, daß sich die Situation im Untersuchungsgebiet teilweise geringfügig verbessert hat, daß sich aber die Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze zugleich verschlechterte. Parallel dazu – und mutmaßlich auch in Reaktion auf diese Verschlechterung der Arbeitsplatzstrukturen – verlief die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials (im weitesten Sinne) ausgeprägt ungünstiger als im Bundesgebiet: Die unattraktiven Arbeitsplatzstrukturen reduzieren die Potentialbasis und schmälern damit die Entwicklungschancen dieser Region.

Einige der in diesem Zusammenhang wichtigen Aspekte konnten bisher nicht oder nur unzureichend analysiert werden. Dies gilt namentlich für die Entwicklungslinie *ohne* Fördermaßnahmen, für die Sektorenstruktur der Beschäftigungsentwicklung, für die Differenzierung von Schwerpunkttorten und übrigen Gebiet, sowie vor allem für die Struktur und die Determinanten der Zu- und Abwanderungen, aber auch für die Differenzierung der Arbeitsplätze nach Qualifikationsgraden.

Allerdings können die einzelnen Elemente dieses Ansatzes, insbesondere die Strukturkomponentenanalyse, generelle Orientierungshilfen für den Fortgang der Förderung in den einzelnen Regionen in Richtung auf eine „strukturelle Feinsteuerung“ liefern und somit auch Ansatzpunkte für komplementäre Maßnahmen abgeben.

Zu den Auswirkungen von W irtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit („Ostfrieslandstudie“)

Anlaß und Methode

Im Rahmen des Ostfrieslandprogramms wurden sowohl Darlehen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vergeben als auch kommunale Infrastrukturmaßnahmen gefördert. Durch das „Außerhalbprogramm“ erhielt das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen zur Förderung der Neuansiedlung und der Erweiterung sowie für Maßnahmen zur Modernisierung, Rationalisierung und Umstellung von Betrieben insgesamt rd. 8 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Aus diesen Mitteln wurden ebenfalls zinsgünstige Darlehen für arbeitsmarktpolitisch erwünschte Investitionsmaßnahmen gewerblicher Produktionsbetriebe vergeben. Diese Kredithilfen wurden in der Regel in Höhe von 30% der Gesamtkosten gewährt, um Dauerarbeitsplätze zu schaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze zu sichern. Die Gesamtförderung erreichte ein Darlehensvolumen von 69 Mio. DM (davon 47 Mio. DM für die gewerbliche Wirtschaft).

In den insgesamt 203 Förderfällen sollten über 4300 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert werden.

Die Erfolgskontrolle wurde mit Hilfe einer schriftlichen Befragung der geförderten Betriebe durchgeführt (Rücklaufquote über 80%).

Ergebnisse

Rd. 20% der geförderten Betriebe erreichten das Förderungsziel voll, weitere 36% erreichten es bedingt (d. h. nicht durchgängig während des Förderungsverlaufs und/oder nur mit zusätzlicher Förderung). Allerdings erreichten 20% der geförderten Betriebe das Förderungsziel nie und in 12 Fällen kam es sogar zu Stilllegungen. Der Förderungsverlauf war bei Haupt- und Zweigbetrieben unterschiedlich: Eine Überprüfung der Förderungsunterlagen ergab, daß die Mittel bei Zweigbetrieben überwiegend zwar für kostengünstigere, aber andererseits leicht reversible Maßnahmen – z. B. im

Lagerhallenbau, zur Vergrößerung von Ausstellungs- und Verkaufsräumen – verwendet wurden. Das Gesamtergebnis beider Programme kann also nur teilweise zufriedenstellen.

Offene Probleme

Nicht besetzte Arbeitsplätze oder überhöhte Planzahlen haben dazu geführt, daß die Erwartungen über die Auswirkungen der Programme selbst in Jahren mit günstigem Konjunkturverlauf nicht ganz erfüllt wurden. Allerdings wurde die weitere Entwicklung ab 1973 durch die sich abzeichnende Rezession beeinflusst. Obgleich von allen Beteiligten die zügige und unbürokratische Durchführung hervorgehoben wird, muß bei künftiger Mittelbewilligung die Exaktheit der Angaben über die geplante Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe genauer geprüft werden. Das gilt insbesondere für künftige Förderanträge für Zweigbetriebe.

Darüber hinaus sollten bei künftigen Förderungsprogrammen die geförderten Betriebe zu geeigneten Nachweisen über die Besetzung der neu geschaffenen Arbeitsplätze verpflichtet und zu einer Mitwirkung bei einer evtl. Nachkontrolle schon im Bewilligungsbescheid gebeten werden. Bemerkenswert erscheint, daß die relativ breite Streuung der Fördermittel der Betriebsgrößenstruktur in den geförderten Regionen offensichtlich entgegenkam. Ob weiterhin vom Prinzip der regionalen Schwerpunktförderung abgewichen werden kann, läßt sich durch die Untersuchungsergebnisse nicht belegen.

3. Weitere Arbeiten des IAB zur Wirkungsforschung für die regionale Arbeitsmarktförderung

Der Mitteleinsatz nach dem AFG muß den regionalen Problemdruck berücksichtigen; dem Fördervolumen der Arbeitsämter kommt dabei große Bedeutung zu. Die regionale Problembehandlung wird auch in den Organen der BA intensiviert werden. Das IAB hat in zahlreichen Einzelbei-

trägen die Voraussetzungen für eine verbesserte Diagnose der Problemstruktur und des relativen Problemdrucks vor Ort geschaffen – z. B. mit den Indikatoren zur Typisierung regionaler Arbeitsmärkte. Wichtig erscheint, daß dem regionalen Problemprofil auch die angemessene Therapie folgt. Eine regional orientierte Mittelsteuerung muß auch darauf achten, daß selbst in relativ problemlosen Arbeitsamtsbezirken bestimmte Nebenstellen erheblich schlechter dastehen, als das der Durchschnittswert des Bezirkes erwarten ließe. Für einzelne Instrumente wurden Kriterien für eine problemspezifische regionale Mittelzuordnung erarbeitet, so z. B. für die regionale Steuerung von ABM. Weitere Arbeiten zielen darauf ab, Entscheidungshilfen zur Diagnose des relativen Problemdrucks und für den regionalen Mitteleinsatz und Instrumentenzuschnitt zu erstellen. Da es hierbei vor allem auch um den künftigen Handlungsbedarf geht, müssen die Möglichkeiten der Prognose verbessert werden. Zu diesem Zweck wird gegenwärtig ein Informationssystem aufgebaut, das laufend aktualisierte Regionalprognosen und deren schnellen Abruf erlaubt. In einem etwas umfangreicheren Ansatz wird an Entwicklungsszenarien für größere Regionen gearbeitet, damit Risikofaktoren frühzeitig erkannt und Problemregionen rechtzeitig identifiziert werden können.

Da viele Formen der Mischfinanzierung – und damit überregionale Steuerung der Wirtschafts- und Strukturpolitik – besonders von den enger gewordenen Finanzierungsspielräumen betroffen sind (die Gemeinschaftsaufgabe muß in den nächsten Jahren mit wesentlich weniger Mitteln auskommen), kommt der regionalen Steuerung der Fachpolitiken in den nächsten Jahren wohl zwangsläufig mehr Bedeutung zu. Um so wichtiger ist die Koordinierung in den verbleibenden Spielräumen. Der vom IAB erarbeitete Kriterienkatalog für die Stellungnahme zu Förderungsvorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe soll zur Berücksichtigung arbeitsmarktpolitisch relevanter Aspekte beitragen.