

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dieter Blaschke, Hans-Eberhard Plath

Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns
durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

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 „Schwerpunkt-Heft“, 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>

Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Dieter Blaschke und Hans-Eberhard Plath*

Am Beispiel der beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser werden Probleme der Evaluation diskutiert. Sie bestehen vor allem darin, dass die Einsichten in die Dynamik und die Wirkmechanismen der Vorgänge am Arbeitsmarkt und der arbeitsmarktpolitischen Eingriffsmöglichkeiten noch unzureichend sind. Das erforderliche Wissen dazu ist nicht kurzfristig beizubringen und kann auch nicht aus den vorhandenen Daten extrahiert werden.

Die These ist, dass Evaluationen und Evaluationsforschung diesen Zustand nicht bessern werden. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Diskussion durch die Ökonomie dominiert wird und im Wesentlichen unter ökonomischen und statistisch-technischen Aspekten geführt wird. Sie setzt immer erst an, wenn die vorgängigen Probleme schon gelöst sein müssten. Obwohl das nachweislich nicht der Fall ist, findet das keine Aufmerksamkeit. Die Konsequenz muss sein, die „empirische Forschung“ in diesem Bereich wieder zu stärken, nachdem die Faszination, die von den vorhandenen Daten ausging, mehr als zwei Jahrzehnte lang diese Notwendigkeit weitgehend hat übersehen oder ignorieren lassen.

Die empirische Forschung wird sich vor allem auf zwei Themen konzentrieren müssen, auf die Bedingungen praxisgerechter beruflicher Weiterbildung und auf die Bedingungen, unter denen zusätzliche Beschäftigung entsteht, die dann zur Grundlage des erhofften Eingliederungserfolgs werden könnte.

Bei aller Kritik an den Möglichkeiten und Versprechungen, die mit den diskutierten Analysen „vorhandener Daten“ verbunden sind, wird hier jedoch dafür plädiert, auch externen Wissenschaftlern den Datenzugang zu ermöglichen, sie in ihren Analysen zu unterstützen und so diese Evaluationen zu forcieren.

Nur dann, wenn die angekündigten Analysen möglichst rasch realisiert werden, wird sich erweisen können, ob sich die Versprechen einlösen lassen oder die Autoren recht haben in ihrer Vermutung, dass sie der Praxis und der Politik keine Informationen über Handlungsmöglichkeiten liefern können. Dann könnten sie der Politik auch keine wirklich begründeten Ansatzpunkte zu Interventionen aufweisen.

Wir hoffen im Einvernehmen mit der Redaktion dieser Zeitschrift, dass der vorliegende Aufsatz zur Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen, Argumenten, Vorschlägen und bereits im Vorfeld geäußelter Kritik beiträgt und infolge dessen auch die längst überfällige interdisziplinäre Forschung in Gang setzt.

Gliederung

1 Verbleibsanalysen, Wirkungsanalysen, Evaluationen, Bewährungskontrollen

1.1 Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

1.2 Worum geht es bei Evaluationen?

1.3 Zur Zielproblematik der aktiven Arbeitsförderung

1.4 Die Forderung nach Daten

2 Die Probleme der Evaluation aus Sicht der Ökonometrie

2.1 Evaluationsstandards – Kontrafaktizität, Vergleichs- bzw. Kontrollgruppen

2.2 Experiment und Randomisierung

2.3 Statistisch-ökonometrische Verfahren als alternatives „Untersuchungsdesign“

3 Evaluation anhand „vorhandener Daten“

3.1 Projektdesign und Vorgehensweise

3.2 Die „Indikatoren“ des individuellen Nutzens der Maßnahme

3.3 Erfolgsbedingungen

3.3.1 Teilnehmer

3.3.2 Maßnahmen

3.4 Randbedingungen – Arbeitsmarktlage

3.5 Vorläufige Schlussfolgerungen

4 Steuerungsrelevante Informationen als Maßstab

4.1 Wie müssten steuerungsrelevante Informationen beschaffen sein?

4.2 Was erfahren wir über Wirkfaktoren?

4.3 Was berücksichtigen Evaluationen bzw. Verbleibsanalysen?

4.3.1 „Wissen“ über Sachverhalte der Qualifizierung

4.3.2 „Qualität“ und die Qualitätsdiskussion

4.4 Zur Ausrichtung der Qualifizierung am Bedarf

Literatur

* Dr. rer. pol. habil. Dieter Blaschke und Dr. rer. nat. habil. Hans-Eberhard Plath sind Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Als Sozial- bzw. Arbeitswissenschaftler gehen die Autoren von einem anderen Problemverständnis aus als es in der einschlägigen, also meist ökonomisch akzentuierten Diskussion üblich ist. Die Autoren sind trotz vieler widersprechender Erfahrungen von der grundlegenden Bedeutung interdisziplinärer Kooperation und kritischer Kommunikation für den Fortschritt in der wissenschaftlichen Sachaufklärung überzeugt. Die Autoren danken einer Reihe von Kollegen aus dem IAB sowie einem anonymen Referee für wertvolle Anregungen.

1 Verbleibsanalysen, Wirkungsanalysen, Evaluationen, Bewährungskontrollen

1.1 Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Kritik der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. einiger ihrer zentralen Teile und Forderungen nach ihrer Weiterführung, nach ihrem Ausbau und einer Ausweitung wechseln sich ab, nicht nur in der Tagespresse, sondern auch in den Fachveröffentlichungen. Besonders Gewicht erhalten dabei natürlich die horrenden Finanzmittel, die hierfür eingesetzt werden, aus den Beiträgen der Arbeitsmarktparteien, aber bisher auch oft genug in Form von Ausgleichszuschüssen aus Steuermitteln. Die Forderung nach rational nachvollziehbaren Begründungen in Form von Nachweisen über die Effektivität und die Effizienz der eingesetzten Instrumente und Maßnahmen und damit der Finanzmittel, also nach Evaluationen, ist unabwiesbar. Nach vielen Jahren unterschiedlichster Ansätze – auch in Deutschland – hat sich seit wenigen Jahren die Situation für die Nutzung vorhandener prozessproduzierter Daten¹ in den Evaluationen wesentlich verbessert. In den USA wurden in der Ökonometrie zudem ständig weiter verbesserte Rechnerprogramme entwickelt, die sich besonders gut für die Verarbeitung jener Daten eignen. Dieser Nachweis, über geeignete Verfahren zu verfügen, wird in drei Anträgen an das Bundesfinanzministerium geführt (Schmidt und Zimmermann 1999; Schneider 1999; Steiner 1999). Die Bundesanstalt für Arbeit als die Institution, die für die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. der aktiven Arbeitsförderung verantwortlich ist, sieht sich schon seit einiger Zeit dem Druck ausgesetzt, jene prozessproduzierten Daten der (externen) Wissenschaft zur Verfügung zu stellen, damit endlich jene Nachweise des Erfolgs oder Misserfolgs geführt werden können.

Die Autoren des vorliegenden Beitrages haben sich mit den grundsätzlichen wissenschaftlichen Problemen der Erfolgsanalysen bereits vor einiger Zeit intensiv befasst (vgl. Blaschke, Plath, Nagel 1992), dort auch ein „Stufen-Konzept“ erarbeitet, das aus unterschiedlichsten Gründen (wohl auch, weil die Analyse vorhandener Daten noch so viel zu versprechen schien) über Ansätze nicht hinaus kam.

Die genauere Analyse vorliegender Veröffentlichungen und ihrer Ergebnisse einerseits und die bedenkliche Frage aus der Selbstverwaltung der BA, was man an steuerungsrelevanten Informationen bzw. Ergebnissen vorliegen habe bzw. erhalten werde, wenn man nun mit Hilfe des neuen statistischen Instrumentariums der Ökonometrie die sog. Datensätze, wie sie gelegentlich genannt werden, angehe, ließen die Absicht zur Realität werden, unter dieser Problemstellung eine ex-ante Diskussion zur Frage des Erkenntnisgewinns für die Praxis durch Evaluationen auf der Basis der vorhandenen Daten zu führen.

Die Schwierigkeiten, solche Daten entsprechend aufzubereiten, sind nicht gering und der Arbeitsaufwand enorm, aber immerhin gibt es seit einigen Jahren einen ersten noch unvoll-

kommenen Datensatz im Zentralarchiv für empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln, auf den externe Wissenschaftler zugreifen können, ein erweiterter Datensatz wurde von Klose und Bender (in diesem Heft) analysiert und soll ebenfalls zur Verfügung gestellt werden. Ein weiteres Projekt in Kooperation mit Fitzenberger (Uni Mannheim) und Lechner (Uni St. Gallen) dazu läuft an. Auf der Basis der im Gefolge des SGB III mit seiner Eingliederungsbilanz auf neue Art und vollständiger erfassten Verwaltungsdaten ist ein Kooperationsprojekt mit Hujer (Uni Frankfurt) im Projektierungsstadium. In anderer Weise setzt sich bereits Zängle (2000a, b) mit den neuen Daten der Eingliederungsbilanzen auseinander. Andere werden sicher folgen. Dies alles wird von uns voll akzeptiert, befürwortet und unterstützt.

Unsere Auseinandersetzung mit solchen Evaluationen unter der Fragestellung, welche Erkenntnis daraus (speziell für die Förderung der beruflichen Weiterbildung) zu gewinnen sein werde, muss dennoch erlaubt sein. Denn wenn wir Recht haben, muss jetzt auch mit Nachdruck eine an der Realität der beruflichen Weiterbildung Arbeitsloser orientierte empirische Forschung ansetzen. Das wurde unter der Erwartung, dass man mit den vorhandenen Daten und den neuen statistischen Verfahren sehr viel weiter kommen würde, auch von uns vernachlässigt. Es ist nicht zu spät, beides zu tun. Wir glauben belegen zu können, dass die statistischen Evaluationen alleine nicht weit führen werden. Denn diese ermöglichen im Wesentlichen nur Überblicksanalysen aufgrund der vorhandenen Verwaltungsdaten. Insofern erlauben sie allenfalls Grobausagen entsprechend der allgemeinsten Ebene des bereits zitierten „Stufenkonzepts“. Um jedoch Ansatzpunkte für steuernde Eingriffe zu gewinnen, bedarf es tiefer greifender Analysen entsprechend den weiteren Ebenen des „Stufenkonzepts“. Dementsprechend wird diskutiert, ob die aus Überblicksanalysen erwartbaren Ergebnisse zu den erforderlichen Einsichten führen können und inwieweit andere Aussagen benötigt werden, die aus den bisher vorliegenden Daten nicht zu gewinnen sind.

Einer ernsthaften Auseinandersetzung unter den an diesen Sachproblemen Interessierten sehen wir erwartungsvoll entgegen; in Übereinstimmung mit der Redaktion laden wir dazu ausdrücklich ein.

1.2 Worum geht es bei Evaluationen?

Verbleibsanalysen (und Wirkungsanalysen) nach Qualifizierungs-Maßnahmen² wurden von der Bundesanstalt für Arbeit schon bald nach Gründung des IAB durchgeführt³. Seit Anfang der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurden dazu Daten herangezogen, die im Verwaltungshandeln anfallen und festgehalten wurden. Sie wurden in vielfacher Weise zur Berichterstattung verwendet. Nun werden sie auch für ökonomische „Evaluationen“ herangezogen. Darauf gründen sich große Hoffnungen. Wie weit sind diese gerechtfertigt, und was wird man erwarten dürfen?

Ein Ziel ist, etwas über die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Abhängigkeit von ihrer Gestaltung zu erfahren (z.B. Kröger/v. Suntum 1999: 210; sowie verschiedene Projektvorschläge an das Bundesfinanzministerium, vgl. Schmidt/ Zimmermann 1999, Schneider 1999, Steiner 1999). Für die Diskussion ist es wichtig, sich die Grenzen der Vorgehensweisen klarzumachen und falschen Erwartungen vorzubeugen. Dann wird sich im Umriss erkennen lassen, in welcher Weise bzw. ob überhaupt solche Analysen für die Praxis oder die Politik hilfreich sein können.

¹ Dass diese Verwaltungsdaten für diese Zwecke in aufwendiger Weise bearbeitet werden müssen, darf nicht verschwiegen werden. Die Tatsache, dass der Beginn der Vorbereitungen für die Analysen, deren Ergebnisse Bender und Klose (1998) erstmals vorstellten und nun nach neuen Analysen in diesem Heft der Mitteilungen (Bender und Klose 2000) veröffentlichten, inzwischen einige Jahre zurückliegt, spricht für sich.

² „Fortbildung und Umschulung“ gem. AFG ab 1969 bis 1997 bzw. „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ gem. SGB III.

³ Beginnend mit Bolte 1969, anschließend diverse Aufsätze von Hofbauer.

Die Fragestellungen der veröffentlichten Evaluationen sind nicht immer klar ausformuliert, oft fehlen Hypothesen. Insbesondere fällt auf, dass die Auseinandersetzung mit den erklärten Zielen und mit dem Sachproblem (Modellierung des Realitätsausschnittes) in der Regel unterbleibt oder nur ange-tippt wird. Im Allgemeinen beschränkt sich die Problemsicht auf eine Auseinandersetzung mit anderen mikroökonomischen Ansätzen aus der Evaluationsliteratur: Es bleibt im Wesentlichen bei Fragen der formalen Modellauswahl und der modellinternen Spezifizierung. Die angenommenen sachlichen Beziehungen und ihre Abbildung in mathematischen Relationen muss der Leser zumeist selbst ergründen, womit zugleich auch die wissenschaftlichen Gebote der „Begründbarkeit“ und „Nachvollziehbarkeit“ verletzt werden.

Bei Verbleibsanalysen und Evaluationen im Bereich der beruflichen Weiterbildung für Arbeitslose geht es gleichzeitig um zwei unterschiedliche Probleme: zum einen um die Bedingungen guter beruflicher Weiterbildung und zum anderen um die Bedingungen, unter denen (zusätzlich) Beschäftigung nachgefragt wird, die dann zur Grundlage des erhofften Eingliederungserfolgs werden könnte.

Das *erste Thema* ist demnach das einer genauen wissenschaftlichen Erforschung der individuellen wie der institutionellen Bedingungen guter beruflicher Weiterbildung, die immer mit Lernen, d.h. mit Einstellungs- und Verhaltensänderungen, mit Wissenszuwächsen, aber auch mit Verlernen zu tun haben. Dazu gehören z.B. die persönlichen Bedingungen der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung.

Das *zweite Thema* ist das der Einstellung von extern qualifizierten Personen durch die Unternehmen, also deren Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis. Es bestand Einigkeit darüber, dass Arbeitsmarktpolitik nur flankierend zu anderen Politiken hinzutreten kann. Denn die berufliche Weiterbildung schafft nicht zugleich die Arbeitsplätze, für die qualifiziert wird.

Bei der Evaluierung von Bildungsmaßnahmen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung Arbeitsloser steht man also vor folgender Situation: Das *Ziel der Eingliederung in Arbeit*, das nun seit dem SGB III eindeutig im Vordergrund steht, reicht weit über das hinaus, was Weiterbildung leisten kann. Die Eingliederung in Arbeit wäre demnach eine zwar politisch intendierte, aber tatsächlich nur eine „wünschenswerte Nebenwirkung“ von Qualifizierung, nicht mehr. Die Literatur unterscheidet fein zwischen Inputevaluation, Prozessevaluation, Outputevaluation und schließlich Outcomeevaluation, wobei sofort auf viele intervenierende Größen hingewiesen wird (z.B. Merx/ Bötzel 1997): Deren wichtigste ist sicher der Arbeitsmarkt. Der Nachweis eines stringenten Zusammenhanges von Qualifizierung und Eingliederung als zwingend erwartbarem „outcome“ ist nirgends zu finden.

Folgerichtig ergeben sich sofort Probleme, wenn man daran geht, „Kriterien“ und „Indikatoren“ zu definieren und zu operationalisieren. Die Anforderungen, denen Indikatoren genügen sollten, wie „wesentlich, zielgerichtet, präzise, plausibel, unabhängig, konsistent“, lassen sich nicht erfüllen (Böhm 1996).

1.3 Zur Zielproblematik der aktiven Arbeitsförderung

Dass Evaluationen sich auch auf die angestrebten Ziele beziehen sollen, ist unstrittig. Die Frage ist allerdings nicht nur, ob die Ziele erreicht werden, sondern auch und zuvor, ob sie richtig ausgewählt, klar definiert und realistisch sind. Früh wurde erkannt, dass es schwierig war, die Wirkungsanalysen auf die erklärten Ziele der „Instrumente“ (z.B. FbW, ABM) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. der aktiven Arbeitsförderung zuzuschneiden, da sich darin oft Widersprüche verbergen. Das ist in der Wirkungsforschung an sich nichts Ungewöhnliches.

Als Orientierungsgrundlagen für die Ableitung der intendierten Ziele kommen die folgenden Quellen in Betracht: Gesetz wie das AFG bzw. das SGB III, außerdem Gesetzesbegründungen, politische Äußerungen im Rahmen der Wirtschafts-, Steuer-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik. Unterschiedliche Ziele können schon a priori im Konflikt zueinander stehen, ohne dass es im Gesetzgebungsverfahren bereits auffällt. Zu ersten Abweichungen von den intendierten Zielen kommt es womöglich bereits während der Konkretisierungen in der Form von Anordnungen oder Erlassen. Zu weiteren Abweichungen kann es durch die Realisierung und Umsetzung in der Organisation kommen. Dabei stellt sich unvermeidlicherweise das Problem der Vereinbarkeit von Zielen bei Zielkonflikten oder die kompromisshafte Tolerierung bzw. Verknüpfung „konfligierender“ Ziele. Darüber, dass die *Mehrzielorientierung* oder – im günstigsten Falle – eine *Mehrzieloptimierung* für die Praxis besonders schwierige Probleme darstellen, herrscht Einigkeit.

Die Forschung, die auf Problemlagen der Praxis zielt, ist zu Transformationen aus der politischen Ebene in sachinhaltliche, fachwissenschaftliche Ebenen genötigt (z.B. Bildungs-, Lern- und Qualifikationskonzepte, Konzepte der Anforderungsermittlung und -strukturierung, der Aufgaben- und Organisationsgestaltung usw.). Dabei geht es um so schwierige Fragen wie: In welchem Grade müssen welche Kriterien erfüllt sein? Wie lange muss oder soll der Zustand erfüllter Kriterien erhalten bleiben⁴, damit Ziele als erreicht gelten können, wenn man nicht von fragwürdigen Setzungen oder Vereinbarungen ausgeht und am Ende dann vielleicht – wie bei der sog. diskursiven Validierung – „festgestellt“ wird, „etwas habe sich bewährt“. Solche Diskussionen werden im Zusammenhang mit den *Eingliederungsbilanzen* vermehrt geführt: Reicht es schon aus, dass Personen nicht mehr als „arbeitslos“ registriert sind, oder setzt man auf eine „dauerhafte“ Eingliederung in (unbefristete) sozialversicherungspflichtige Arbeit oder auf den Übergang in die Selbständigkeit? Muss die Arbeit angemessen sein, z.B. im Hinblick auf das in einer Qualifizierung erlernte Wissen und Können?

Es geht also auch um Vorstellungen darüber, was mit aktiver Arbeitsförderung erreicht werden kann. Implizit oder explizit ist immer von Kausalitäten die Rede, z.B. wenn als Ziel einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung formuliert wird, die Teilnehmer sollten dadurch in ein reguläres dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis zurückgeführt werden. Die tatsächliche Aufnahme einer Beschäftigung wird dann als der „kausale Effekt der Maßnahmeteilnahme“ gesehen, der durch „eine ökonomische Analyse des Erfolges von Maßnahmen nach deren Ende“ festgestellt wird (Fitzenberger 1999: 1).

Und welche dieser Ziele liegen überhaupt im *Interventionsbereich* der jeweiligen Maßnahmen? Ist der Interventionsbereich der Qualifizierungsmaßnahmen überhaupt so beschaffen, dass mit einiger Sicherheit Beschäftigung erreicht wer-

⁴ Vgl. das Problem der Rezidivität, also der Rückfälligkeit, z.B. Rückfall bei einer Krankheit oder Rückfall in einen unerwünschten Zustand.

den kann? Oder anders formuliert: Mit welcher Sicherheit des Wirkungseintritts führen welche Maßnahmen unter welchen objektiven und subjektiven Bedingungen zum Erreichen der Interventionsziele? Dies wäre u. a. auch von Bedeutung für eine sachgerechte Beurteilung sog. Opportunitätskosten, die allein auf Grund von Kostenvergleichen oder allenfalls noch ergänzt durch den Vergleich komplexer und selbst vielfach bedingter „outcomes“ zweifelhaft bleiben muss. Das System, in dem die „Behandlung“ z.B. durch „Qualifizierung“ oder durch „eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ erfolgt, unterhält mit dem System, in dem „Wirkung erzielt“ werden soll, nur sehr indirekte Beziehungen. Es war deshalb folgerichtig auch immer nur von der *flankierenden Wirkung* aktiver Arbeitsförderung die Rede.

Diskutiert werden muss also, wie sinnvoll es ist, Ziele zu formulieren, deren Erreichung in einem anderen als dem System, in das eingegriffen wird, verfolgt werden müssen. Es geht um Ziele, deren Realisierung auch (oder vor allem) Eingriffe in das andere System erforderte. Die „Philosophie“ ist eigentlich klar: Die Teilnahme an Qualifizierung führt zu einer Aufstockung des Humankapitals der „behandelten“ Person, was möglicherweise durch erworbene Zertifikate belegt werden kann. Dies soll die Aufnahme oder Wiederaufnahme von Arbeit erleichtern, da eine solche Person „Signale“ dafür erworben hat, dass sie mehr an Ertrag bringen könnte als eine andere Person, die sich um die Stelle bewirbt oder die eine solche Stelle innehat. Hierbei darf das Argument der Verringerung des Mismatch nicht fehlen. Es besagt, dass durch Qualifizierung ein vorhandener Mismatch zwischen Arbeitsplatzanforderungen und dem Leistungsvermögen der Arbeitslosen verringert oder beseitigt werden kann. Da jedoch nur selten ein direkter Bezug zu den Arbeitsplatzanforderungen hergestellt werden kann, dominiert auch hier die Hoffnung, dass es irgendwie gelingen möge, beides in Einklang zu bringen.

Wie dies vor sich gehen sollte oder könnte, ist nicht Thema der Evaluation selbst. Darüber weiß man auch nichts Genaues. Die Theorie ist unklar, es gibt keine getesteten Hypothesen, die Annahmen werden nicht überprüft, die Phänomene nicht geklärt (vgl. z.B. die Ausführungen zur Suchtheorie von Sesselmeier/Blauermeil 1990: 41-44). Warum z.B. werden einige Personen eingestellt, die Qualifizierungsmaßnahmen absolviert haben, warum werden andere abgelehnt? Es gibt zwar Vermutungen, dass die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen eine negative Wirkung haben könnte. Mindestens ebenso wichtig wäre aber, zu wissen, warum es zu dieser unerwünschten Wirkung kommt. Hier begnügt man sich jedoch üblicherweise mit ad hoc-Erklärungen, es kommt nicht zur empirischen Differenzierung der Einflüsse.

⁵ Vgl. Blaschke/Plath/Nagel 1992; Blaschke/Nagel 1995.

⁶ Vgl. Franz 2000; Hauser u.a. 1998, vgl. auch „Forscher fordern besseres Datenmaterial“, Frankfurter Allgemeine, Nr. 53 v. 3.3.2000. Inzwischen gibt es dennoch starke Empfehlungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, speziell zur Reduktion der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die immer noch auf der alten Datengrundlage (SOEP und AMM) beruhen (vgl. Steiner und Hagen 2000).

⁷ Nach der Einschätzung Kuhns ist mit einer Änderung des Paradigmas erst dann zu rechnen, wenn es dadurch in eine Krise geriete, dass es im Zusammenprall mit der Realität an deren Widerstand zunehmend scheitert. Das ist jedoch kaum zu erwarten, da die Realität bei diesem Vorgehen gar keine Chance hat, dem Forscher im Einstein'schen Sinne „die Zunge herauszustrecken“, ihm also zu sagen, dass er sich geirrt hat. Jedenfalls hat die Tatsache, dass immer wieder inkonsistente Ergebnisse sogar am gleichen Datenmaterial vorgelegt werden, lediglich die Diskussion um statistische Modellierungen angeregt, aber nicht dazu geführt, dass der Datenbasis überhaupt Aufmerksamkeit gewidmet worden wäre. Aber selbst wenn in diesem Sinne ein Scheitern zugegeben würde, wäre mit einem Absterben des Paradigmas erst dann zu rechnen, wenn dessen heute machtvolle Vertreter ausgestorben sind (vgl. Kuhn 1967, S. 162).

Schon mehrmals sind wir mit Nachdruck auch auf das Dilemma eingegangen, das sich aus der doppelten Zielstellung des AFG ergibt.⁵ Zum einen handelt es sich nämlich um die eher sozialpolitische Setzung, besonders die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zu fördern. Andererseits soll aber auch auf Qualität geachtet werden, auf Leistung, auf geringe Abbruchzahlen, auf hohe Eingliederung in Arbeit, möglichst in unbefristete und dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, also auf Effektivität und Effizienz.

Diese beiden Zielvorgaben widersprechen einander – soweit es FuU angeht – fast diametral; sie sind letztlich unvereinbar, speziell wegen des neuen Nachdrucks, mit dem die Eingliederung im SGB III gefordert wird. Denn alle bisherigen Untersuchungen haben immer wieder gezeigt, dass die Eingliederung in Arbeit um so schlechter ist, je mehr der sog. Risikomerkmale eine Person auf sich vereint: je höher der Anteil der Risikogruppen der Arbeitsmarktpolitik an den Teilnehmern, um so schlechter die Eingliederungsergebnisse, je stärker man eines der beiden Ziele betont, desto weniger wird das andere erreicht. Nur wenn man sich vorbehaltlos an Vorgaben der Betriebe orientiert, kann man die Eingliederung forcieren – das Brutto-/Nettoproblem einmal außer Acht gelassen. Dies bedeutete aber, dass man die Zielgruppen außen vor lassen oder eine starke Auslese betreiben müsste. Das ist im SGB III durchaus schon angelegt.

1.4 Die Forderung nach Daten

Obwohl sich in letzter Zeit viele wiederholt öffentlich und nicht-öffentlich in der Angelegenheit der Evaluationen aktiver Arbeitsförderung zu Wort gemeldet haben, sucht man die angedeutete Auseinandersetzung bei ihnen vergebens. Dort geht es um anderes. Man sei, so hieß es, nur deshalb noch nicht in der Lage gewesen, der Politik Empfehlungen zu geben, weil der Zugang zu den notwendigen „vorhandenen Daten“ verwehrt werde, weil „der Wissenschaft (!) immer noch die notwendigen Datengrundlagen vorenthalten werden“⁶. Wir haben es also offensichtlich mit einer Wissenschaft zu tun, die das Nachdenken über die empirischen Grundlagen ihrer Arbeit und deren Schaffung delegiert. Man glaubt in den vorhandenen Daten all das vorzufinden, was man zur Bearbeitung wissenschaftlicher Problemstellungen – und damit letztlich auch jener der Praxis – benötigt. Das ist eine Fehleinschätzung, die sich nicht leicht und schnell korrigieren lässt, da sie offenbar mit einem besonders hartnäckigen wissenschaftlichen Paradigma im Sinne Kuhns verbunden ist.⁷

Das Versprechen der Evaluation kann konkret darauf gerichtet sein, für Personen bzw. Personengruppen (insbesondere für Zielgruppen) herauszuarbeiten, in welcher Phase ihres Lebenslaufes sie am besten durch welche Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden sollten. Ziel ist, den Personen durch Teilnahme an Maßnahmen zu helfen, wieder in Arbeit zu kommen, und zwar nicht nur auf effektive, sondern auch auf effiziente Weise, so dass der Ertrag für die Teilnehmer im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmern deutlich überwiegt. Keine Frage, dass der Datenzugang ermöglicht werden muss (vgl. unten Kapitel 3.5 und Brinkmann 2000 in diesem Heft). Wie aber passen die vorhandenen Daten und dieses Vorhaben zusammen?

Im Mittelpunkt der Diskussion steht also seit einiger Zeit die Forderung nach jenen Daten, die von der BA im Zusammenhang mit der Durchführung von Maßnahmen erfasst werden. Diese sollten öffentlich (z.B. in Form eines sog. scientific use file) den Wissenschaftlern bzw. der „scientific community“ zur Verfügung gestellt werden.

2 Die Probleme der Evaluation aus Sicht der Ökonometrie

2.1 Evaluationsstandards – Kontrafaktizität, Vergleichs- bzw. Kontrollgruppen

Das wichtigste Qualitätsmerkmal der Evaluationen ist die Einhaltung von Standards, insbesondere die eines Vergleichs- oder Kontrollgruppenansatzes. Damit soll das schwierige Problem der sog. Kontrafaktizität gelöst werden können. Damit ist der einfache Sachverhalt gemeint, dass kein Mensch zugleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer an einer Maßnahme sein kann. Nimmt eine Person teil, dann kann sie deswegen Erfolg haben oder nicht; nimmt sie nicht teil, dann kann man darüber nichts aussagen. Darauf aber kommt es gerade an: Denn nur dann kann im Anschluss an eine Maßnahme gesagt werden, wie sich die Teilnahme an der Maßnahme ausgewirkt hat. Damit ist die schwierige Problematik der kausalen Zuordnung aufgeworfen, um die es aber nicht geht. Die Frage lautet vielmehr, ob die Person den gleichen Erfolg, z.B. die Aufnahme einer Beschäftigung, nicht auch erreicht hätte, ohne teilgenommen zu haben. Vieles kann dabei eine Rolle spielen, auf einen Punkt aber kommt es in der Evaluation besonders an:

Früh wurde erkannt, dass sich der individuelle Erfolg (bzw. der Erfolg von Teilnehmergruppen), zu dem man – durch Befragung oder durch Datenabgleich – gelangt, an einer Vergleichsgruppe von Nichtteilnehmern, die sich von den Teilnehmern möglichst nur durch die Tatsache der Nicht-Teilnahme unterscheiden sollten, messen lassen muss. Diese Nicht-Teilnehmer können dann praktisch wie Teilnehmer behandelt werden, die – was faktisch nicht möglich ist – nicht teilgenommen haben. Wenn die Teilnehmer nun eine höhere Eingliederungsquote erzielen als die Nichtteilnehmer, könnte man von Erfolg sprechen.

Ist man einmal so weit, dann könnte man auch den finanziellen Aspekt in die Betrachtung einbeziehen: Was hat es die Versicherungsgemeinschaft gekostet, die Qualifizierung zu bezahlen? Was hat (oder hätte) dem gegenüber eine fortbestehende Arbeitslosigkeit bestimmter Dauer gekostet? Welche Einkommen wurden von den erfolgreichen Personen beider Gruppen erzielt? Was konnten sie im Zusammenhang damit an Beiträgen abführen? Auf diesem Wege wird man irgendwann auch zu einer Bewertung der Ergebnisse kommen können.

⁸ Derartige Gruppen ergänzen lediglich den Variablenplan und gewährleisten (am ehesten im Falle von „Kontrollgruppen“) einen einigermaßen verzerrungsfreien Messansatz, vorausgesetzt, es gelingt eine hinreichende *kriterienbezogene* Parallelisierung der Personen, die zumeist entweder durch Randomisierung oder Balancierung erfolgt.

⁹ Vgl. Djafari u.a. 1987. Überraschende Ergebnisse hierzu erbrachte auch das Projekt „Weiterbildungsabstinenenz“. Dabei ging es um die „Nicht-Teilnahme“ an beschäftigungsnaher Weiterbildung in ihren verschiedenen Formen. Das Resümee der Untersuchung ist sicher auch für die berufliche Weiterbildung Arbeitsloser zumindest als Herausforderung relevant. „In der erwerbspädagogischen Praxis, vor allem auch in deren politischer Rahmengestaltung, sind die bildungs- und berufsbiographischen Strategien der Nicht-Teilnehmer an Weiterbildungsveranstaltungen weitgehend blinde Flecken – in weiten Teilen fremde Bildungswelten.“ (Bolder / Hendrich 2000; vgl. auch Beer 1997). Weiterhin gibt es z.B. Erfahrungen aus der Evaluation von Bildungsmaßnahmen im Rahmen von Weltbankprojekten. Als besonders schwierig zu evaluieren erwiesen sich sog. „edukative Maßnahmen“ (vgl. Böhm 1996), die aus Fortbildungen und aus Ausbildungsmaßnahmen bestanden. Erwartet wurden nachprüfbar Ergebnisse hinsichtlich der Nachhaltigkeit und der Breitenwirkung. Probleme zeigten sich schnell: „Die Zurechenbarkeit von nachhaltigen Effekten ist bei der personellen Zusammenarbeit, die auf Einstellungs- und Verhaltensänderung abzielt, nur dann gegeben, wenn man unter Verhaltensänderung die Anwendung des erlernten Wissens versteht. Völlig unmöglich ist eine Kosten-Nutzen-Analyse (Effizienz)“ (Böhm 1996: 200).

Die *Konstruktion der Vergleichsgruppen* und damit die vorgeliebte Lösung des Problems der Kontrafaktizität erfolgte auf unterschiedliche Weise. Alle frühen Versuche waren grobe Annäherungen, die sich kritisieren ließen und kritisiert wurden (vgl. Hofbauer/ Dadzio 1987; Kasperek/ Koop 1991; Blaschke/ König 1992). Es waren Annäherungen an eine Problemlösung, so lange es etwas anderes nicht gab. Das Vorhandensein derartiger Gruppen, die untereinander noch im Hinblick auf die Stringenz der Untersuchungsplanung zu unterscheiden wären, bedeutet freilich noch nicht, dass ein regelrechter bzw. vollständiger experimenteller oder feldanalytischer *Untersuchungsansatz* vorliegt.⁸

Empirische Fachdisziplinen prüfen dann im Weiteren nicht nur, ob Gruppen nun entsprechend den Parallelisierungskriterien homogen sind, sondern ob auch im Hinblick auf die hypothesenrelevanten Hauptkriterien Gruppenhomogenität besteht (Determinanten der Teilnahme; Determinanten der Wiedereingliederung); was zunächst in *Voruntersuchungen* abgeklärt wird. Dies alles dient dazu, die zwar häufig ganz gut zu kontrollierende, aber nur schwer zu neutralisierende und in ihren Einflüssen auch schwer zu erklärende Heterogenität und Selektivität so gering wie nur irgend möglich zu halten.

Die Kriterien- und letztlich die Indikatorprobleme werden jedoch durch die Bildung von statistischen Vergleichs- oder experimentellen Kontrollgruppen nicht automatisch gelöst. Heckman u.a. (1999: 325) weisen darauf hin, dass es sich bei der Konstruktion von Vergleichsgruppen bisher immer nur um grobe Hilfskonstruktionen handle. Eigentlich müsse man wissen, wie sich die teilnehmenden von den nichtteilnehmenden Personen im Hinblick auf die Teilnahme unterscheiden⁹. Immerhin ist zu konstatieren, dass Ökonomen in neueren Überlegungen zur „state of the art-Evaluation“ neben den lange Zeit allein betrachteten Datenauswertungstechniken nun auch die ex ante erfolgende Gruppenbildung mit einbeziehen. Dass damit nun aber schon mit *experimenteller* Stringenz gearbeitet würde, ist ein weit verbreiteter Irrglaube.

Aber selbst wenn das Bemühen um die Nutzung von Vergleichsgruppen erfolgreich ist (vgl. Brinkmann 2000), wird auch dies keinen wirklichen Fortschritt bringen, weil die vorhandenen Daten, obwohl sie formal „Individualdaten“ sind, durch die verwendeten kategorialen Merkmale faktisch hoch aggregiert sind. Das ist unter den Stichworten Teilnehmer(heterogenität) und Maßnahme(heterogenität) wieder aufzunehmen. Zweifelhafte Vergleichbarkeit und damit unsichere Zusammenfassbarkeit sowie deshalb unklare und ungesicherte Anzeigefunktion verhindern das Erkennen von „*Wirkungsmechanismen*“.

Dies ist aber für *Bewährungskontrollen* unerlässlich. Denn bei Bewährungskontrollen muss möglichst klar erkennbar sein, unter welchen *Bedingungen* welche *Komponenten von Interventionen* (bzw. von *gestaltenden Eingriffen in Praxisfelder*) auf welche Weise zu welchen *Effekten* führen. Erst dann können angestrebte oder gewünschte Wirkungen aktiv, zielgerichtet und systematisch herbeigeführt werden. Sonst bleibt es bei einer, in Einzelfällen mitunter nützlichen und vielleicht auch notwendigen, im ganzen aber wenig hilfreichen *Symptomtherapie* mittels sog. „Breitbandmedikation“, die zumeist ursachenblind bleibt und zudem noch unverhältnismäßig viel kostet. In solchen Fällen lassen aber auch die bevorzugten und angestrebten Kostenvergleiche nicht erkennen, wo sinnvoll Kosten eingespart werden könnten. Wer kostenbewusst ist, muss demnach in Forschung investieren.

2.2 Experiment und Randomisierung

Wenn man nun als Evaluator oder als Forscher vor dem Problem der *Kontrafaktizität* steht, muss man sich ja irgendwie behelfen. Aber wie? Ein Ausweg ist, über die Teilnahme ein Zufallsverfahren bestimmen zu lassen wie in den experimentell arbeitenden Wissenschaften, bei denen es allgemein darum geht, bestimmten Bedingungen ausgesetzt zu sein oder nicht. Man spricht dann von der Randomisierung des Treatments bzw. der Treatmentstufen. Ökonometriker haben das zum Teil übernommen, sprechen jedoch schon dann von Experimenten, wenn lediglich eine Randomisierung von Person und Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme möglich ist und durchgeführt wurde. Tatsächlich handelt es sich dabei lediglich um eine nahezu unabdingbare Voraussetzung wirklichen Experimentierens, nicht schon um das viel Geduld und Kreativität erfordernde Experiment selbst. Mit ihm soll ja nachgewiesen werden, in welcher Weise bestimmte gesetzte und manipulierbare Bedingungen in verschiedener Abstufung auf bestimmte (Gruppen von) Versuchspersonen im Vergleich untereinander und zu jenen, die keine Treatments erhielten, sondern (lediglich) einem Placebo ausgesetzt waren, wirken. Die Kontrollgruppe ist also voll in den Untersuchungsplan eingebunden und kann nicht irgendwelchen anderen (unkontrollierten) Aktivitäten nachgehen. Dazu darf man sich ruhig immer die Experimente zur Bewährungskontrolle bei Medikamenten oder bei medizinischen Anwendungen vor Augen führen.

In der Regel wird in der einschlägigen ökonomischen Literatur davon ausgegangen, dass ein Experimentaldesign, welches lediglich Teilnehmer- und Nichtteilnehmer-Gruppen an FuU-Maßnahmen vorsieht, kausale Aussagen erlaube, und zwar deshalb, „weil die erforderliche Zeitabhängigkeit der durch die Maßnahme ausgelösten Wirkungen angemessen berücksichtigt“ sei (Fitzenberger / Speckesser 2000: 10). Diese Behauptungen sind in mehrfacher Hinsicht nicht haltbar:

- Eine Untersuchung ist nicht schon deshalb ein Experiment, weil eine Versuchs- und eine Kontrollgruppe vorhanden sind und weil die Zuweisung der Teilnehmer und Nichtteilnehmer durch Randomisierung erfolgte. Dies sind zwar notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen eines experimentellen Designs, weil es sich eben nur um Randbedingungen handelt.

- Die unerlässliche und entscheidende Kernbedingung eines Experiments ist die genaue qualitative und quantitative Erfassung und Beschreibung der Bedingungen, also der sog. unabhängigen Variablen. Dabei handelt es sich entweder um gesetzte Bedingungen (wie im Laborexperiment oder im natürlichen Experiment) oder aber um „aufgesuchte“ Bedingungen (wie im umgekehrten Experiment oder im Quasi-Experiment im Feld). Die Kenntnis der Bedingungen umfasst ihre qualitativen und quantitativen Abstufungen. Aber eben gerade dies, nämlich die genaue Kenntnis der Bedingungen oder der Treatments, liegt nicht vor, wenn lediglich eine randomisierte Zuweisung der Personen auf die Teilnahme erfolgt und keine einzige Wirkbedingung wirklich bekannt ist. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn man in einem Arbeitsamtsbezirk die Zuweisung Arbeitsloser auf Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch ein Zufallsverfahren organisierte (Randomisierung), ohne über die Maßnahmen im Einzelnen Bescheid zu wissen.

Um tatsächlich Aussagen über *Kausalität* machen zu können, genügt es nicht, die Kovariation von Ereignissen festzustellen. Aussagen über Kausalität erweisen erst dann ihre Stichhaltigkeit, wenn mit der Applikation der aufgeklärten Ursa-

chen, also mit deren gerichteter Manipulation, die entsprechenden Wirkungen systematisch herbeigeführt werden können. Um also kausale Aussagen bei Aus- und Weiterbildungsprozessen machen zu können, muss erwiesen sein, welche Bildungsmaßnahmen mit welchen Inhalten und Formen (d. h. Lernumgebungen) bei Teilnehmern mit welchen Könnens- und sonstigen relevanten Lern-Voraussetzungen zur Verbesserung welcher Befähigungen zur besseren Bewältigung welcher Arbeitsanforderungen geführt haben. Im Kontext von Arbeitsmarkt und Arbeitsförderung muss zudem noch erwiesen sein, dass genau dieser Zusammenhang der Vermittlung erforderlichen Wissens und Könnens *Grundlage der Eingliederung* in Arbeit war. Anderenfalls muss die Eingliederung nicht unbedingt ein Effekt der Weiterbildung gewesen sein.

Ein augenfälliges, prototypisches Beispiel für diese Probleme ist sicher das Konglomerat der „*Trainingsmaßnahmen*“ (TM), die sich wegen der gleichzeitigen unterschiedlichen Zielstellungen und Handhabungen im gegenwärtigen Stadium der verfügbaren Daten einer Evaluation u.E. völlig verschließen. So wie dieses „Instrument“ heute ausgestaltet ist, mit variabler Dauer von bis zu 12 Wochen, mit einer Vielzahl verschiedener Teilmaßnahmen oder Maßnahmeteilen, ist es unmöglich, eine brauchbare Evaluation auf der Basis vorhandener Daten zu erstellen. Kein Wunder deshalb, wenn Kröger und v. Suntum 1999 aufgrund von Literaturstudien zu der generellen Einschätzung kommen, dass im internationalen Vergleich über Trainingsmaßnahmen (ein Begriff für sehr Unterschiedliches) nur „sehr gemischte Erfahrungen“ bekannt sind. Bei einer Untersuchung etwa der TM gem. § 48 SGB III könnte allenfalls herauskommen, dass es für (wiederum nur anhand von sozialstatistischen Merkmalen beschreibbare) Personengruppen im Durchschnitt etwas bringt oder nichts bringt, an einer solchen, aufgrund der Daten nicht beschreibbaren Maßnahme teilgenommen zu haben. Worauf mögliche Fehlschläge gegenüber den Zielen zurückzuführen wären, ließe sich nicht sagen, so dass man nach einer Evaluation so klug wäre wie zuvor. Man hätte keine Hinweise gewonnen, was man ändern müsste, wenn man etwas verbessern wollte.

2.3 Statistisch-ökonomische Verfahren als alternatives „Untersuchungsdesign“

Aufgrund der Schwierigkeiten, zu angemessenen Untersuchungskonzepten zu gelangen, aber auch aufgrund der Verlockung, sog. „vorhandene Daten“ zu nützen, kam es zur Entwicklung bemerkenswerter statistisch-ökonomischer Verfahren. Mit ihrer Hilfe wird versucht, die „Gleichheit“ der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer im Nachhinein über den Vergleich anhand von verfügbaren Merkmalen sicherzustellen bzw. zu testen. Am beliebtesten, weil in der Regel am besten zugänglich, ist die *Konstruktion von Vergleichsgruppen* anhand der bekannten sozialstatistischen Merkmale, die weiterhin und seit längerem auch von Behörden standardmäßig erhoben werden.

Orientiert man sich an Vorgehensweisen experimenteller Forschung, so ist klar, dass die Kategorie der Nichtteilnehmer ein besonderes Problem deswegen darstellt, weil sie nur in einer Bezugsdefinition - eben als Gegensatzgruppe zu den Teilnehmern - gesehen werden, nicht in einer Eigendefinition. Es ist also zu fragen, wodurch die Nichtteilnehmer zu charakterisieren sind. Sie sind, da sie ja nicht deaktiviert sind, nicht nur in Bezug zur Arbeitssuche, sondern auch in Bezug zur Qualifikationsänderung in einer anderen nicht näher bekannten Situation. Sie erhalten kein Placebo, wie sollte das auch

gehen? Mit ihnen kann deshalb alles mögliche passieren, und sie selbst können auch alles mögliche machen, was sich auf ihre Qualifikation auswirken kann. Das wird in der Evaluationsliteratur durchaus anerkannt (Bell et al. 1995). Aber man muss darüber etwas wissen, sonst kann es in die Analysen nicht eingehen.

Der Hauptpunkt, in dem sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer unterscheiden dürften, ist vermutlich der Wille bzw. die Bereitschaft zur Teilnahme oder zur Ablehnung. In den „vorhandenen Daten“ ist dazu jedoch nichts zu finden.

Man vertraut dennoch darauf, dass auf der Basis der bekannten Daten, durch „Matching“ sog. „statistische Zwillinge“ gefunden werden. Das sind jene „Personen“, die in bestimmten Merkmalen oder Merkmalskombinationen (z.B. Geschlecht, Alter bzw. Altersgruppe, Dauer der Arbeitslosigkeit, regionale Zugehörigkeit, Art der Berufsausbildung, letzte Art der Beschäftigung) einander einigermaßen ähnlich sind (die tolerierten Abweichungen sind statistisch wahrscheinlichkeitstheoretisch definiert). Dann unterscheiden sich die Gruppen der Teilnehmer und ihrer statistischen Zwillinge unter den Nichtteilnehmern hauptsächlich wiederum nur durch die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme. Grundsätzlich gilt dabei allerdings: Je mehr Merkmale berücksichtigt werden sollen, umso schwieriger wird das Ganze. Es gibt dann kaum noch Zwillinge, deren Abweichungen noch innerhalb eines akzeptablen statistischen Fehlerrahmens liegen. Die Teilnehmer, die nach dem Matching-Prozess mit ihren passenden Zwillingen übriggeblieben sind (Kasperek/ Koop 1991), stehen dann für eine unbekannt Population.

Ein anderer Weg zur Konstruktion von Vergleichsgruppen wird über die Rekonstruktion von Berufsverläufen besprochen. Wenn man (wiederum aufgrund vorhandener oder durch Befragung gewonnener Daten) Angaben über den beruflichen Werdegang der Personen hat, dann kann man Vergleichsgruppen aus Personen mit ähnlichen Berufsverläufen bilden. Unterstellt wird dabei, dass sie sich z.B. auch in den (vielleicht) relevanten Einstellungen zur Weiterbildung weitgehend ähneln.

Handelt es sich also im Lichte der obigen Überlegungen zur Teilnahme und Nicht-Teilnahme dann wirklich um vergleichbare Gruppen? Für die beiden so gebildeten Gruppen bekommt man am Ende der Rechnung beispielsweise heraus, dass es sich für diese Teilnehmer im Durchschnitt gelohnt habe, teilgenommen zu haben, da von ihnen ein statistisch „signifikant“ höherer Anteil Arbeit aufgenommen hat als unter den Nichtteilnehmern, dass sie schneller in Arbeit kamen oder dass sie mehr verdienten. Dann wäre das „Netto-Ergebnis“ positiv.

Solche Aussagen lassen sich nur auf das beziehen, was man über die Personen und über die Umstände der Weiterbildung etc. weiß. Wenn man über die Durchführungsbedingungen der Weiterbildung, über die Inhalte etc. weder in Form von „Daten“ noch in Form von „Operationen“, die in gleicher Weise von allen oder für alle durchgeführt wurden, nichts weiß, kann man in dieser Hinsicht auch nichts lernen. Will man etwa eine Frage wie die folgende beantworten, welche Art von Weiterbildung mit den „nicht formal qualifizierten Personen ohne

beruflichen Abschluss“ in welcher Phase ihres Lebenslaufes optimal zu machen wäre, dann setzt das voraus, dass man die entsprechenden Bedingungsvariationen in kontrollierter Form in die Untersuchung einbezogen hat.

„Vorhandene Daten“ aber enthalten solche Angaben in aller Regel nicht. Will man sie haben, so muss man sie schaffen. Das kann sehr teuer sein, nicht nur wegen der dafür unmittelbar aufzuwendenden Personenmonate, sondern wegen der Opportunitätskosten. Sinnvoll wäre es, diese offenen Fragen durch eigene Forschungsprojekte sorgfältig zu klären und nicht darauf zu hoffen, dass sie als Nebenergebnisse von Evaluationen anfallen.

3 Evaluation anhand „vorhandener Daten“

Zu Beginn der achtziger Jahre wurde ein Teil der Statistiken in der Bundesanstalt für Arbeit neu gefasst, insbesondere die Teilnehmerstatistik für Fortbildung und Umschulung. Im Zusammenspiel u.a. mit den Daten der Beschäftigtenstatistik (nach dem am 1.1.1973 neu eingeführten Meldeverfahren, vgl. Cramer 1985) lassen sich sowohl Teilaussagen über den Verbleib der Teilnehmer (in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) gewinnen als auch – in gesonderten Prozeduren – Vergleichsgruppen von Nichtteilnehmern konstruieren. Der Zeitraum, für den Auswertungen durchführbar sind, weil Austrittsangaben über Teilnehmer vorliegen, reicht ca. von Januar 1980 bis ca. 1. Halbjahr 1997. In dieser Zeit sind Millionen von Personen in Zehntausenden von sehr unterschiedlichen Maßnahmen (vgl. Kurs Direkt) unter der Verantwortung von 146 bzw. 181 Arbeitsämtern beruflich weitergebildet worden.¹⁰

Im Folgenden werden wir uns konkret mit den zur Verfügung stehenden Daten befassen und fragen: Was halten die vorhandenen Daten fest und was fehlt an Daten über Sachverhalte, die doch im Umriss bekannt sind? Dazu gehören Informationen darüber, welche Gesichtspunkte bei Entscheidungen über die berufliche Weiterbildung eine Rolle spielen konnten oder sollten. Diese sind mindestens als Hinweise darauf zu verstehen, dass man noch mehr Nachweise bzw. Informationen brauchte als die, die in den „vorhandenen Daten“ enthalten sind. Es spielt in der Praxis eine Rolle und ist demzufolge als ergebnisrelevant anzusehen.

3.1 Projektdesign und Vorgehensweise

Das Projektdesign dieser Evaluationen besteht im Wesentlichen darin, mittels korrelationsstatistischer Analyse vorhandener Daten das Ergebnis einer abhängigen Variablen (Kriterium: z.B. Anteil der wiedereingegliederten Teilnehmer, Einkommensverbesserung) aus den vorhandenen unabhängigen Variablen (Prädiktoren) zu schätzen, das sind in der Regel Personenmerkmale und Maßnahmemerkmale, kontrolliert durch Merkmale der regionalen Arbeitsmarktsituation. Dabei wird zusätzlich kontrolliert, ob eine ggf. nachweisbare Abweichung in der Zusammensetzung der Teilnehmergruppe von einer Vergleichsgruppe (von Nichtteilnehmern) einen signifikanten Einfluss auf das Ergebnis hat.

Ein großes Problem ist wahrscheinlich darin zu sehen, dass bei der Evaluation der aktiven Arbeitsförderung in erster Linie von theoretisch vage unterlegten Modellen (vgl. etwa die Suchtheorie in der Darstellung durch Sesselmeier/ Blauermel 1990) her gedacht wird, die zudem noch dem jeweiligen Stand der statistischen Hilfsinstrumente mehr verpflichtet zu sein scheinen als einer genaueren Problem- und Bedingungsana-

¹⁰ Die Evaluatoren sprechen in diesem Zusammenhang von der „Heterogenität der Teilnehmer“ und der „Maßnahmeheterogenität“, hinzu kommt dann noch die „Heterogenität“ der Situation auf den regionalen und den berufsfachlichen Arbeitsmärkten bzw. der sog. „Rahmenbedingungen“.

lyse. Das Denken in Daten und Modellen reduziert natürlich die Komplexität der Realität. Das ist unvermeidlich. Wider besseres Wissen geht man von der Homogenität der Teilnehmer und der Maßnahmen und schließlich auch der Arbeitsmarktsituation aus und versucht die bekannte Heterogenität schrittweise durch statistische Kontrollen in die Analysen einzubeziehen.

Vorhandene Daten werden also nach den ökonomischen „Regeln der Kunst“ analysiert. Der „Wert“ jedes Projektes wird deshalb zum einen durch die angewandten statistisch-ökonomischen Verfahren bestimmt, zum anderen und wichtigeren Teil aber durch die verwendeten „vorhandenen“ Daten, die aus dem Verwaltungshandeln stammen.

Das interne Gespräch im IAB und das Gespräch mit externen Wissenschaftlern über Evaluationen *beginnt* praktisch immer bei Daten und endet bei Verfahren. Was vor der Entstehung der Daten liegt oder wie die Daten entstehen, ist nur ausnahmsweise Thema und zwar dann, wenn es um Fehler geht (Datenmüll, Datenschrott, Bereinigungen etc.). Es geht fast nie darum, was man wissen müsste, welche Daten deshalb nötig wären, wie man sie erhalten könnte und wie man es vielleicht sogar organisatorisch bewerkstelligen könnte, dass solche Daten von der Verwaltung dann routinemäßig erfasst werden. Wo die Aussagefähigkeit der Daten nicht diskutiert wird, stellt sich jedoch auch die Frage nach der Aussagefähigkeit der darauf gründenden Evaluationen nicht.

Über die Verfahren selbst mögen andere etwas sagen; nicht umsonst kommt es zu immer neuen Ansätzen und Weiterentwicklungen. Die Diskussionen der Wissenschaftler über ihre Ergebnisse beziehen sich praktisch immer auf diese Aspekte der Modelle, d.h. auf die „internen“ Modellierungen. Die „vorhandenen Daten“ und die darauf möglicherweise gründenden Fehleinschätzungen sind kein Thema. Die Rückbindung an die Praxis gelingt deshalb kaum.

Eine Gegenstrategie zum oben genannten Vorgehen wären objektkonkrete Untersuchungen, bei denen z.B. die einzelnen Maßnahmen bzw. Maßnahmetypen klar definiert sind, und wo der Ausgangsstatus der Personen, insbesondere deren Qualifikation, klar umschrieben ist. Beispiele für solches Vorgehen

¹¹ Vgl. dazu Blaschke und Nagel, interner Vermerk v. 22. 12. 1999. Es wird die Möglichkeit geprüft, für die Eingliederungsbilanzen zu einem kurzfristigen, aktuellen, vollständigen und weitestgehend automatisierten Abgleich mit der Beschäftigtenstatistik zu gelangen. Wir führen dort den Nachweis, dass dies bis auf weiteres nicht möglich sein wird. Die Begrenzung ist sachlich begründet; sie ist bedingt durch den zeitlichen Rahmen (nämlich die Veränderungen im Laufe eines Jahres) und durch die erst nach einer bestimmten Frist möglichen Meldungen der Betriebe und deren Weiterverarbeitung. Das Meldeverfahren der Gemeinsamen Vorschriften über die Sozialversicherung (DEÜV) wurde durch eine Verordnung erst zum 1.1.1999 neu geregelt.

¹² Vgl. Blaschke u.a. 1992, S. 399 zum Beschäftigungsvolumen verschiedener Personengruppen im Anschluss an eine Maßnahme.

¹³ Wie glaubwürdig und brauchbar diese Erfassung ist, darüber gehen die Meinungen auseinander (vgl. Blaschke und Plath 1994).

¹⁴ In der im Aufbau befindlichen Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei werden einige der hier angeführten Informationen enthalten sein. Die Datei, in der die FbW-Teilnehmer erfasst werden, ist allerdings erst im Erprobungsstadium (vgl. Brinkmann, 2000, in diesem Heft).

¹⁵ Kröger und van Suntum (1999) weisen wiederholt auf Untersuchungen hin, die eine „hohe Effektivität von Beratung und Vermittlung“ belegen. Mit einem Gegeneffekt wäre also zu rechnen, wenn sich in der Zeit, in der die Teilnehmer in den Maßnahmen sind, die Nichtteilnehmer einer intensiven Beratung und Vermittlung erfreuen können, und deshalb schneller in eine Beschäftigung einmünden. De Koning (1998, S. 29) kann allerdings auf niederländische Ergebnisse verweisen, nach denen der Einfluss der Vermittlung an dem Übergang in Arbeit nicht sehr groß sein könne. Allerdings ist dieses Problem, wie weit die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter hier zum Tragen kommen, nur sehr schwer auf der Befragungsebene zu lösen, da es Erinnerungslücken gibt etc (z. B. Plath, 1995); auf anderer Ebene kommt man aber auch nicht weiter.

mit pre-post-Messungen gibt es (vgl. z.B. Trube 1995; Luschei/ Trube 1999; Richter 2000).

3.2 Die „Indikatoren“ des individuellen Nutzens der Maßnahme

Die „Wirkung“ oder der „Erfolg“ beruflicher Qualifizierung wird je nach den verfügbaren Informationen an verschiedenen Größen festgemacht (vgl. Plath / Blaschke 1999). Wenn die (Wieder)Aufnahme von Arbeit als Datum nicht vorliegt, wird ersatzweise anderes herangezogen, z.B. der Verbleib im Leistungsbezug oder in Arbeitslosigkeit. Seit Einführung der „Eingliederungsbilanzen“ wird bis auf weiteres ersatzweise der Nachweis über den Nicht-Verbleib in Arbeitslosigkeit (an Stelle der Aufnahme von Arbeit) geführt.¹¹ Damit wird ein Zusammenhang gedanklich unterstellt und akzeptiert, der nicht zwingend ist. Denn das direkte Ergebnis einer Qualifizierung ist Wissens- und Könnenszuwachs, der z.B. an einer mit Erfolg bestandenen Prüfung oder an einem Zertifikat abzulesen wäre. Die – wie auch immer definierte – Eingliederung ist (wie erwähnt) nur ein indirektes Ergebnis.

In der traditionellen Verbleibsforschung wurden bereits „Indikatoren“ verwendet, ohne dass diese selbst auf ihre *Anzeigefunktion* für die Maßnahmewirkungen hin überprüft worden wären. Es werden vielmehr sehr viele stillschweigende Annahmen getroffen, damit behauptet werden kann, dass die Beschäftigung im Anschluss an eine Qualifizierungsmaßnahme von dieser abhängt oder dass die Nicht-Beschäftigung (im Vergleich mit Nicht-Teilnehmern) von dieser Qualifizierungsmaßnahme abhängt.

Ob es im Anschluss daran zur Aufnahme einer Arbeit kommt, hängt offenbar zu – unbekannt – hohen Teilen von der allgemeinen oder konjunkturell bedingten Arbeitsmarktlage ab, aber auch von der Lage am regionalen und am berufsfachlichen Arbeitsmarkt und auch von den Möglichkeiten und dem Einsatz der Arbeitsvermittlung. Dies ist schnell einzusehen, etwa, wenn man sich vorstellt, dass es sehr gute Kurse mit sehr guten Ergebnissen gibt, die dennoch nicht zu dem gewünschten und erwarteten Ergebnis in Form einer hohen Eingliederungsrate führen.

Die in der BA „vorhandenen Daten“ der Beschäftigtenstatistik enthalten Angaben, aus denen sich die folgenden Sachverhalte ermitteln lassen:

- der Zeitpunkt der *Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung* (auch mehrfach im Zeitraum),
- Beschäftigung in *Voll- oder Teilzeit* (allerdings ohne genaue Stundenzahl),
- ggf. deren Beendigung,
- die daraus errechenbare *Beschäftigungsdauer* für einen bestimmten Zeitraum¹²,
- das erzielte *sozialversicherungspflichtige Einkommen* in Form des Brutto-Gehalts (bis zur Kappungsgrenze),
- der *Beruf*, den die Person ausübt (als *Berufskennziffer* verschlüsselt¹³).

Nicht enthalten sind¹⁴:

- Angaben darüber, ob es sich um eine *subventionierte Beschäftigung* handelt, also z.B. ABM-Stelle, Eingliederungsbeihilfen, Lohnkostenzuschüsse o.ä.,
- Anhaltspunkte dafür, dass es sich um eine *befristete Beschäftigung* handelt,
- Hinweise auf eine sog. *geringfügige Beschäftigung* (erst ab April 1999),
- Angaben über die Beteiligung der *Arbeitsvermittlung* oder deren maßgebliche Mitwirkung an der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung¹⁵,

- Angaben darüber, wie weit durch den *Maßnahmeträger* geknüpfte Kontakte an der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beteiligt waren, zum Beispiel durch ein Praktikum oder durch das Image des Kurses oder das Image des Trägers bei den Arbeitgebern¹⁶,
- Angaben über den Verbleib jener Personen, für die es keine Nachweise in der Beschäftigtenstatistik gibt, insbesondere also, ob z.B. ein Übergang in die *Selbständigkeit* vorlag.

Daraus ist ersichtlich, dass es beispielsweise nicht einmal möglich ist, eine Aussage darüber zu machen, wie viele Personen eine nicht geförderte Beschäftigung am „ersten Arbeitsmarkt“ aufgenommen haben.

3.3 Erfolgsbedingungen

3.3.1 Teilnehmer

Schon lange ist bekannt, dass Personen mit günstigen Voraussetzungen bessere Eingliederungsergebnisse erzielen als solche, die eines oder mehrere Risikomerkmale aufweisen. Wenn in Evaluationen von der „Teilnehmer-Heterogenität“ die Rede ist, geht es um diese Erkenntnis, dass sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer in gravierender Weise voneinander unterscheiden können und dass der individuelle Erfolg im Anschluss an die Maßnahme sich möglicherweise gerade aus diesen (ex ante-)Unterschieden erklären lässt. Der Erfolg der Nichtteilnehmer bzw. der Teilnehmer wäre dann durch Selektion verzerrt. Diese sog. Selektionsverzerrung wird mit verschiedenen Verfahren bearbeitet, eine „best practice“ Lösung gibt es nach Heckman u.a. (1999) sowie Fitzenberger und Speckesser (2000) nicht.

Die Logik des Verfahrens, die Teilnehmer-Heterogenität in die Analyse einzubeziehen, besteht zunächst darin zu testen, ob sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer hinsichtlich der beobachteten¹⁷ Heterogenität, d.h. in den bekannten Merkmalen unterscheiden. Diese Merkmale sind die üblichen sozialstatistischen Merkmale wie Alter, Geschlecht, schulischer Abschluss, Art der Berufsausbildung, Arbeitslosigkeitsdauer (ggf. Langzeitarbeitslose). Lassen sich danach Unterschiede

nachweisen, so wird in der Analyse geprüft, ob dies einen Einfluss auf das Ergebnis hat.

Eine Hilfskonstruktion besteht in der Vermutung, dass sich die Teilnehmer und die Nichtteilnehmer in ihrer „Teilnahme-neigung“ unterscheiden könnten. Es wird wiederum auf statistischem Wege geprüft, ob sich die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme der beiden Personengruppen, die aus den vorhandenen Daten (z.B. aus Informationen über den bisherigen Berufsverlauf) geschätzt wird, nicht signifikant voneinander unterscheidet. Über eine wörtlich verstandene Teilnahme-„neigung“ weiß man jedoch in der Regel nichts. Es gibt in der Praxis die Beobachtung, dass von der Vorbereitung einer Weiterbildungsmaßnahme bis zum Abschluss immer mehr Personen ausscheiden (schätzungsweise bis zu 9/10). Die „Teilnahme-neigung“ ist also nichts Fixes, sie variiert mit der Zeit (vgl. Djafari/ Kade 1987). Die Forschung aber konstruiert aus beliebigen statistischen Merkmalen ein konstantes Konstrukt. In diesem Zusammenhang wird in letzter Zeit auch häufiger die Bedeutung früherer Maßnahmeteilnahme betont.¹⁸

Neben beobachteten Unterschieden, die in den vorhandenen Daten nachweisbar sind oder die auch auf anderem Wege gewonnen werden (z.B. durch zusätzliche Befragung der Personen aus beiden Gruppen oder Befragung anderer über die Personen), gibt es die Vermutung, dass sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer noch in anderen, nicht beobachteten Merkmalen unterscheiden.

Zur Lösung der geschilderten Probleme ist es demnach entscheidend, über die relevanten Merkmale zu verfügen. Das ist jedoch nur sehr bedingt der Fall. Nach der „Statistik über Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung sowie an Deutsch-Sprachlehrgängen – ST35 –“ ist über die Personen folgendes bekannt bzw. *ermittelbar*:

- Alter
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit
- Schulbildung
- Berufsausbildung und Berufsklasse des Ausbildungsberufes
- (zuletzt) ausgeübte Tätigkeit (Berufsklasse)
- (letzte) Stellung im Beruf
- Wirtschaftsklasse des letzten Beschäftigungsbetriebes
- Dauer der *Arbeitslosigkeit*.

Wir haben schon darauf hingewiesen, dass das SGB III von den Fachkräften eine positive Auswahl von Teilnehmern erwartet¹⁹. Sie spielte auch schon im AFG nach und nach eine immer größere Rolle. Man weiß also von vornherein, dass die positive Auswahl in der Absicht der Fachkräfte liegt, ohne dass man jedoch im Einzelfall wüsste, wie dabei vorgegangen wurde oder woran die Fachkräfte sich bei ihren Entscheidungen gehalten haben (vgl. aber Jaenichen 2000, in diesem Heft). Außerdem ist bekannt, dass es Personen gibt, die mit allen Mitteln versuchen, in Maßnahmen bestimmter Art hineinzukommen (das belegen gerichtliche Auseinandersetzungen), aber auch, dass andere alles dran setzen, um die Teilnahme zu vermeiden oder zu verhindern.²⁰

Viele Anekdoten dazu belegen: Es gibt das Creaming nach oben oder nach unten. Die Arbeitsberater folgen dabei unterschiedlichen Philosophien. Sie verwenden vermutlich weitgehend private Indikatoren, halten daran fest oder wechseln sie. Vielleicht variiert auch die Intensität, mit der die Kriterien angewandt werden (müssen). Etliches davon wurde immer wieder beschrieben oder angedeutet.

¹⁶ Vermutet werden immer Vorteile für die arbeitgeberseitigen Trägerinstitutionen. Wenn derartige Informationen fehlen, kann man auch nicht darauf setzen, dass es wirklich an dem Träger liegt, wenn gute Eingliederungsergebnisse erzielt werden. Die Information kann damit nicht zur Steuerung verwendet werden.

¹⁷ Unseres Erachtens ist es irreführend, wenn hier immer die Unterscheidung zwischen beobachtbaren und unbeobachtbaren Merkmalen gemacht wird. Faktisch sind es wohl Unterschiede zwischen beobachteten Merkmalen, über die man Informationen (Sozialstatistik) hat, und andere, nicht beobachtete Merkmale, über die keine direkten Informationen dieser Art vorliegen, und die man deshalb zu erschließen sucht.

¹⁸ Kröger und van Suntum weisen darauf hin, dass es in Dänemark eine obligatorische „Teilnahme an bestimmten Arbeitsmarktmaßnahmen“ gebe (1999, S. 213). Das würde für Vergleiche von Teilnehmern aus Zielgruppen möglicherweise das Problem aufwerfen, überhaupt noch Nichtteilnehmer zu finden, die überhaupt noch nie an Maßnahmen teilgenommen haben.

¹⁹ „Selektivität“ und „Creaming“ sind die Begriffe, die in dieser Diskussion eine Rolle spielen. Es geht um den Nachweis, ob in irgendeiner Weise eine Teilnehmerselektion stattfand. Dahinter stehen Erfahrungen in den USA mit Programmen, die für bestimmte Personengruppen und Situationen (Trainings für 15-jährige unverheiratete Mütter ohne Schulabschluss; z.B. Lalonde 1995) entworfen wurden, und bei denen sich dann zeigte, dass man, um die Programme zum Erfolg zu führen, die „Besseren“ ausgewählt, von den „eligible persons“ (Zielgruppen) also „die Sahne abgeschöpft“ hatte.

²⁰ Ein Stichwort ist die offizielle Krankmeldung, als eine der Möglichkeiten, eine Maßnahmeteilnahme zu vermeiden, da Krankheit ein unschädlicher Unterbrechungs- oder Hinderungsgrund ist. Auch davon ist die Rede, dass Personen Maßnahmen durch die kurzfristige Aufnahme einer Arbeit abbrechen, auch das ist ein für die Leistungsgewährung unschädliches Verhalten. Aber auch umgekehrt gab es einen starken Druck auf die Arbeitsberater, zu Maßnahmen zugelassen zu werden, besonders stark war das, so lange durch die Teilnahme an Maßnahmen neue Leistungsansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden konnten.

In Untersuchungsberichten stößt man immer wieder auf Unterschiede zwischen Personengruppen, die man mit den verfügbaren Daten nicht erklären kann. Üblicherweise wird dann extemporiert oder „plausibilisiert“. Die Autoren lassen ihrer Phantasie, worin diese Unterschiede begründet sein könnten, freien Lauf. Dabei spielen Begriffe wie „*Motivation*“, „*Fähigkeiten*“, „*Talent*“ von Teilnehmern²¹ etc. immer eine ganz prominente Rolle, ohne dass ein adäquater Umgang mit solchen Konzepten oder gar eine empirische Überprüfung erkennbar wäre. Versucht man nun, diese Faktoren, denen aufgrund von Hypothesen eine wichtige Funktion zugeschrieben wird, zu neutralisieren, so begibt man sich von vornherein der Möglichkeit zu weiterführenden Einsichten. Die Frage bleibt dann immer noch unbeantwortet, ob Erfolge auf die inhaltliche oder personelle Gestaltung der Maßnahmen, auf die Besonderheiten der Teilnehmer, auf die Teilnehmerrekrutierung oder anderes zurückführbar sind²².

3.3.2 Maßnahmen

Mit dem Begriff der „Maßnahme-Heterogenität“ wird neuerdings auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass Maßnahmen sich voneinander unterscheiden bzw. dass es eine große Vielfalt von Maßnahmen gibt: Im Laufe der Zeit sind „Moden“ gekommen und gegangen, was man am besten in den

²¹ Wie schwierig es ist, Personenmerkmale in einigermaßen konsistenter Weise über viele Personen von vielen Fachkräften erfassen zu lassen, zeigen die Erfahrungen im Projekt von Jaenichen (2000) und die Versuche in den sog. „Profiling-Projekten“. „Motivation“, „Talent“ o.ä. lassen sich nicht durch grobe Einschätzung ungeübter Beobachter, von denen im Prinzip jeder einen anderen Maßstab anwendet, erfassen. Über die Probleme, aus Akten bzw. Aufzeichnungen im Amt entsprechende Hinweise zu entnehmen, vgl. Almus u.a. (1998).

²² Es liegen auch keine Angaben darüber vor, ob es sich z.B. um Schwerbehinderte handelt, die in Maßnahmen stehen. Sie sind zwar einerseits unter Umständen besonders „belastet“, haben jedoch Chancen zu besonders intensiven Vermittlungsanstrengungen und Hilfen im Anschluss daran.

²³ „Einzelmaßnahmen“, aber auch „Instrumente“ im Sprachgebrauch der BA bzw. der Arbeitsmarktpolitik und der Gesetzgebung, also dass ABM etwas anderes ist als FbW im Gesamt der aktiven Arbeitsförderung.

²⁴ Dazu gehören die unterschiedlichen (z.B. durch Hinweise des Bundesrechnungshofes belegbaren) Funktionsweisen von FuU-Maßnahmen im Arbeitsmarktcontext, z.B. dass Maßnahmen der Qualifizierung bei fehlenden Stellenangeboten dazu verwendet wurden, die Verfügbarkeit bzw. Bereitschaft Arbeitsloser zur Aufnahme einer Arbeit zu testen. Es ist auch bekannt, dass es ganz unterschiedliche Auffassungen unter Arbeitsberatern gegeben hat, wie man mit der Eigeninitiative, an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen zu dürfen, umgehe; manche nahmen sie als Voraussetzung einer Teilnahme, andere reagierten damit, die Person nicht teilnehmen zu lassen. Nicht bekannt ist allerdings, in welchem Umfang welche Auffassung verbreitet war, welche Arbeitsberater wie entschieden haben, welche teilnehmenden Personen in welcher Weise beurteilt wurden.

²⁵ Vgl. Blaschke u.a. (1995) zu Befunden und Perspektiven der Einarbeitungszuschüsse.

²⁶ Schulungsziele werden mit Hilfe der Berufskennziffer (BKZ) erfasst, die damit als Schulungsziel-BKZ angesprochen wird. Diese sollen sich an der angestrebten Beschäftigung orientieren. Sie lässt damit nur bedingt Rückschlüsse auf Maßnahmeninhalte zu. Nach unserer Kenntnis ist außerdem nicht sicher, dass diese Information konsistent erfasst wurde. Bei Umschulungen und beim Nachholen einer beruflichen Abschlussprüfung wird man noch am ehesten davon ausgehen können, dass in der Regel der angestrebte Berufsabschluss eingetragen wurde. Unter den Anpassungsmaßnahmen aber gibt es eine Reihe von deutlich abgrenzbaren Maßnahmen, die sich in den BKZ-Angaben zum Zielberuf nicht wiederfinden lassen, so EDV-Kurse, die eine Zeitlang häufig durchgeführt wurden, oder sog. „Akademiker-Maßnahmen“ oder Fortsetzungskurse. Sie alle sind nicht über eine BKZ zu identifizieren.

²⁷ Aus der Kenntnis dieser Nummer lässt sich bisher keine zusätzliche Information gewinnen. Das IAB hat zu diesem Merkmal eine ausführliche Dokumentation über die Ergebnisse einer Umfrage bei allen Arbeitsämtern erstellt. Der Hintergrund zu dieser Umfrage war die Anregung des BRH und der Fachabteilung, Auswertungen nach Maßnahmennummern durchzuführen. Denkbar wäre, eine Klassifikation einzuführen, wenn diese auch mit den grundsätzlichen Problemen aller Klassifikationen und der Durchsetzung in allen Ämtern verbunden wäre. In künftigen, auf breiterer Datennutzung (coSach-Maßnahmeteil) beruhenden Dateien, wird sich das möglicherweise einmal anders darstellen.

Maßnahmen für Arbeitslose machen solle.²³ Das spielt dann eine besondere Rolle, wenn man nicht mehr einzelne Projekte oder spezifische Programme untersucht, sondern in einem Datensatz z.B. Teilnehmer aus ganz unterschiedlichen „Maßnahmentypen“ vor sich hat, nach diesen aber nicht unterscheiden kann.

Im Laufe der Jahre hat es auch immer wieder Änderungen in der „Politik“ der Fachabteilung und der Ämter (auch wegen Gesetzesänderungen) gegeben, die sich jedoch in den Daten nicht wiederfinden. Es gibt viele Informationen über Sachverhalte in der Umsetzung der Anordnung FuU oder FbW, die nur Insidern bekannt sind.²⁴ Wer sich vornimmt, die einzelnen unter FuU durchgeführten Einzelmaßnahmen oder „Unterprogramme“ zu betrachten, sie bezüglich ihrer Teilnehmerstrukturen und ihrer Wirksamkeit zu analysieren und zu unterscheiden, der muss sich darüber im Klaren sein, dass die dafür notwendigen Informationen bis auf wenige in dem vorhandenen Datenmaterial nicht enthalten sind.

Die FuU-Statistik (ST35) enthält Angaben über:

- *Umschulung* und Dauer der Maßnahme,
- *Anpassungsmaßnahme* mit Angabe über die Dauer,
- *Aufstiegsfortbildung* (bis 1993 auch für Beschäftigte, z.B. Meisterkurse, Technikerkurse; ab 1.1.1994 keine zweckmäßige Förderung mehr, sondern nur noch soweit die Förderung *notwendig* war),
- *Betriebliche Einarbeitung*²⁵ (als FuU-Maßnahme gem. § 49 AFG; mit mehreren gesetzlichen Änderungen),
- *§ 41a-Maßnahmen* zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (bis Ende 1992),
- *Bildungsinhalte*, z.B. Nachholen eines anerkannten *beruflichen Abschlusses* (d.h. mit Abschluss durch eine Kammerprüfung), Vermittlung von DV-Kenntnissen etc.²⁶,
- Beendigung der Maßnahme „*mit Erfolg*“ oder „*vorzeitig beendet*“, d.h. „*Abbrecher*“.
- Außerdem gibt es die sog. *Maßnahmenummer*. Hierbei handelt es sich um in jedem Amt nach eigenem Gutdünken eingeführte Ziffern, die jedoch nicht „sprechen“²⁷.

Zu wichtigen Sachverhalten fehlen damit Angaben:

- Integrierte *Praktikumsteile*,
- Art und Qualität von evtl. erworbenen *Zertifikaten*,
- Informationen über den Kurs:
 - Information darüber fehlen, ob die „Maßnahme“ von vornherein *auf Abbruch bzw. vorzeitiges Ausscheiden hin angelegt* war. Denn es gibt Maßnahmetypen, in denen alle Teilnehmer gemeinsam zu einem bestimmten Zeitpunkt die Maßnahme beginnen und beenden, und andere, in denen die Teilnehmer des Kurses bei ständig neuen Zugängen noch während der Maßnahme bereits „in Arbeit abgehen“ sollen,
 - *Lernbedingungen im Kurs* (also Sachverhalte, die in der *Qualitätsdiskussion* um die Qualifizierung von Erwachsenen seit Jahren eine Rolle spielen), z.B. Homogenität bzw. Heterogenität im Hinblick auf die Berufsbezogenheit der Maßnahmen und der personenspezifischen Heterogenität z.B. im Hinblick auf das Lebensalter,
 - Homogenität bzw. Heterogenität der Teilnehmer in Bezug auf die Vorkenntnisse als Vorbedingung für Erfolg oder Abbruch,
 - Auswahlkriterien für die Teilnehmer,
 - Intensität des Lernens (durch Medien unterstützt, frontal, theoretisch oder praktisch, im Schulsystem oder in zusätzlichen *Praktika*),
 - das zahlenmäßige Verhältnis Lehrkräfte zu Lernenden,
 - die Qualifikation der Lehrkräfte, auch in didaktischer Hinsicht,

- mit Teilen allgemeiner Qualifizierung oder ohne (sog. soziales Lernen oder nur Vermittlung von Wissens- und Könnenselementen),
- Seriosität des Bildungsträgers.
- In dem Zeitraum, den die gegenwärtig verfügbaren Daten für Maßnahmeteilnehmer (ca. 1980 - 1997) umfassen, hat sich sehr vieles geändert.²⁸
- Maßnahmen wurden gelegentlich eingesetzt, um die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu testen, besonders in jenen Zeiten, in denen kaum Stellenangebote vorlagen.
- Andererseits war auch der Druck, mit den Maßnahmen in erster Linie Eingliederung zu leisten, je nach der Arbeitsmarktsituation unterschiedlich stark.

Das ist sicher noch nicht alles, was einem die Praktiker in den Arbeitsämtern erzählen könnten; es muss auch nicht vollständig sein. Aber es ist wichtig, sich klar zu machen, was es bedeutet, die sog. „Heterogenität der Maßnahmen“ zu akzeptieren und wie wenig zu deren Aufklärung in den vorhandenen Daten verfügbar ist. Man kann das notwendige Wissen aus den vorhandenen Daten auch nicht „herauskitzeln“, weil es nie erfasst wurde.

3.4 Randbedingungen – Arbeitsmarktlage

Bekannt sind auch die Bestimmungsgrößen, die die konjunkturelle Situation beeinflussen und am Arbeitsmarkt die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot und somit letztlich den „Erfolg“ von Maßnahmen gemäß der herkömmlichen Bemessung des „outcome“ von Maßnahmen bestimmen. Auf einen zusätzlichen Punkt macht de Koning (1998: 5) aufmerksam, wenn er das Problem anspricht, dass durch die mögliche Veränderung der Chancen der Teilnehmer sich die Chancen der Nichtteilnehmer ebenfalls – zum Besseren oder auch zum Schlechteren hin – verändern könnten.

In das AFG wurde die Verpflichtung aufgenommen, die Ämter und die Arbeitsberater hätten „die arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit der Maßnahmen“ vorher zu prüfen (§ 34 Abs. 1 AFG, § 86 SGB III). Die Wirksamkeit von Maßnahmen war mit Blick auf bestimmte Personen²⁹ angesichts einer konkreten Arbeitsmarktlage ex ante abzuschätzen. Damit erfolgten – zusätzlich zur *Selbstselektion* – *Selektionen* unter den potenziellen Teilnehmern unter dem Aspekt der regionalen und der berufsfachlichen Arbeitsmarktperspektive. Abgesehen von den Schwierigkeiten, solche Einschätzungen in der nötigen Differenzierung überhaupt zu leisten, kann sich die Arbeitsmarktlage bei Kursende ganz anders darstellen als zu Beginn der Maßnahmenplanung oder bei der Anerkennung

²⁸ Immer wieder wurde auf den Einfluss einer Stop-and-go-Politik oder eines zu engen Beharrens auf dem „billigsten Angebot“ für die Qualität der Maßnahmen hingewiesen. Die Unsicherheit veranlasste Lehrkräfte, sich nach anderem beruflichen Einsatz umzusehen, vermutlich waren es die besseren, die zuerst gingen. Auch die Politik der BA änderte sich aufgrund von Gesetzesänderungen und neuen Anordnungen, aber auch durch Kritik von außen (z.B. durch den Bundesrechnungshof, der eine ganz wichtige Quelle der Kritik und der Fortentwicklung ist).

²⁹ Die „persönliche Eignung“ der Personen war (gem. AFG § 36) ebenfalls abzuschätzen, ebenso war die „Notwendigkeit der Maßnahme, aufgrund tatsächlicher oder drohender Arbeitslosigkeit“ (gem. AFG § 44) festzustellen.

³⁰ Soll wohl heißen „verschiedener“ Maßnahmen oder eines Maßnahmesets, der in sich „heterogen“ ist, was die Ziele und die Bedingungen der Durchführung etc. angeht.

³¹ Die Formulierung, es seien heterogene Maßnahmen „gepoolt worden“ stimmt nicht, da diese nur als „Pool“ vorlagen. Das gilt, wie oben ausgeführt wurde, jedoch auch für die Daten der BA, wenn man z.B. genauere Informationen über Inhalte von Kursen erwartet.

³² Mit der BKZ als unsicherem Hinweis auf eine inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme.

von Kursen. Denn relevante Daten zur Arbeitsmarktlage und zur regionalen Wirtschaftssituation sind nur in sehr grober Form verfügbar (Hirschenauer 1999).

3.5 Vorläufige Schlussfolgerungen

Es gibt nach unserer Überzeugung keine sinnvolle Begründung dafür, Qualifizierungsmaßnahmen der BA „in ihrer Gänze“ oder „gesamtheitlich“ zu evaluieren, oder „die gleichzeitige Evaluation heterogener Maßnahmen“ vorzunehmen,³⁰ auch wenn die „Teilnehmerheterogenität“ und „Maßnahme-Heterogenität kontrolliert“ wird. Der Bezug zu individuellen Merkmalen der Personen, die über die Sozialstatistik hinausgehen, und zu unterscheidenden Merkmalen der Maßnahmen muss gesichert werden, nicht aus irgendeinem Perfektionsdrang, sondern weil nur hier Eingriffsmöglichkeiten, „Stellschrauben“, zu finden sind. Evaluationsergebnisse, die das nicht gewährleisten, können nicht als Basis für nachhaltige Schlussfolgerungen dienen, aus denen z.B. Empfehlungen zur Veränderung, zur Einschränkung oder zur Einstellung aktiver Arbeitsförderung abgeleitet werden, obwohl das geschieht.

Nach einem Überblick über die neuere wirtschaftswissenschaftliche Literatur zur Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (vgl. auch Hujer u.a. 1997, 1999; Hübler 1996; Lechner 1996) kommen Fitzenberger und Speckesser (2000) zu folgender Einschätzung der Situation. *„Die meisten Evaluationsstudien für Deutschland zeigen keine signifikant positiven Effekte der AAMP [aktive Arbeitsmarktpolitik], sind jedoch mit großer statistischer Unsicherheit behaftet. Wir führen letzteres im wesentlichen darauf zurück, dass wegen zu geringen Datenumfanges meist äußerst heterogene Maßnahmen gepoolt werden und dass über Teilnehmer und Nichtteilnehmer zu wenige Hintergrundinformationen verfügbar sind. Aufgrund dieser Datenrestriktionen verbietet sich daher aus Sicht der Autoren ein vorschnelles Verdikt über die ökonomischen Wirkungen der AAMP, obwohl mögliche positive Effekte nicht sehr stark sein können, da sie sonst vermutlich trotz unterschiedlicher Methoden und unzureichender Daten empirisch hätten identifiziert werden können.“*³¹

Angesichts der Frage, welche Steuerungsmöglichkeiten bestehen und wie die Effektivität und die Effizienz der Instrumente und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gesteigert werden kann, sind die Schlussfolgerungen von Fitzenberger und Speckesser wenig überzeugend, da sie selbst in ihrem eigenen Kontext nicht so recht plausibel sind. Worauf es hierbei aber ankommt, sind weniger Datenumfänge, Maßnahmheterogenitäten usw., sondern ist die Aufschlüsselung derjenigen Variablen, die eine definierte Rolle in Wirkungszusammenhängen spielen. Dabei geht es nicht einfach um statistische Wechselwirkungen bei vorliegenden Daten, sondern um inhaltlich-funktionale Wirkungsketten.

Recht betrachtet liegen die Probleme darin, dass die „vorhandenen Daten“ zwar als persönliche und individuelle Daten erfasst worden sind, sie aber faktisch nur als kategoriale, nicht weiter spezifizierbare Größen zur Verfügung stehen. Das führt z.B. dazu, dass nur globale Aussagen über den Erfolg von „Anpassungsmaßnahmen“³², an denen u.a. Personen mit einem „Facharbeiterabschluss“ (als Hinweis auf deren Qualifikation) im „Alter“ von 35 Jahren teilgenommen haben, zu diesen Komponenten gemacht werden könnten. Diese Daten können nicht weiter angereichert werden, so dass man wüsste, um welche Inhalte von Maßnahmen bzw. um welche mitgebrachte berufliche Befähigung es sich handelte.

Das gilt z.B. für den ganzen Bereich der „Informatik“. Obwohl bekannt ist, dass viele Entscheidungen im Vorfeld und im Verlauf von Qualifikationsmaßnahmen eine Rolle spielen, kann man keine einzige davon für die Analyse heranziehen, weder bei den Personen, noch bei den Maßnahmen. Wir bleiben damit zwangsläufig oberflächlich, denn wir finden die Spezifika hinsichtlich der Teilnehmer, der Kurse mit ihren Lerninhalten und Lernbedingungen in den Daten nicht vor.

Die *Datenprobleme*, über die das IAB immer wieder berichtet hat, sind also echt und nicht vorgeschoben. Mitarbeiter des IAB haben von Anfang an bei der Erstellung von Daten wie Konzepten mitgewirkt. Es hat immer wieder auf die Notwendigkeit eines grundlegenden Neuaufbaus der Statistik, speziell auch einer ABM-Statistik, oder auf notwendige Ergänzungen (wie in der Reha-Statistik der jugendlichen Rehabilitanden) hingewiesen. Mit der Eingliederungsbilanz (§ 11 SGB III) wurden Lösungen zu verschiedenen Problemen gefunden, wenn sie auch noch nicht so schnell nutzbar sein werden. Die Tatsache, dass auch dann nur auf grobe Kategorien bezogene „Individualdaten“ über Personen und Maßnahmen vorliegen werden, bleibt bestehen.

Es müsste klar geworden sein, dass der Weg einer Verbesserung jener Daten, die bisher und zukünftig im Zuge des Verwaltungshandelns anfallen, nicht wirklich weiterführen kann:

1. Die Probleme mit Daten sind einerseits Probleme der Verwaltung. Für sie sind die Statistiken im Wesentlichen Tätigkeitsnachweise (im Rahmen eines Monitoring). Verbesserungen am laufenden System lohnen sich aber eigentlich nur, wenn man das Ziel kennt – und etwas mehr Zeit hat, die Sammlung von Daten vernünftig zu routinisieren.

2. Die Probleme³³, auf die wir hier aber auch schon früher hingewiesen haben (vgl. Blaschke u.a. 1992; Blaschke/ Nagel 1995), sind echte Probleme, auf die Forschungsprojekte angesetzt werden müssen. So lange diese Probleme nicht durch Forschung gelöst sind, kann man gar nicht mit Aussicht auf Erfolg an die Verbesserung von Daten herangehen.

3. Auf der Basis neuen Wissens kann man dann Evaluationen möglicherweise auch anders und strategisch günstig angehen. Dann muss man nicht mehr, wie es die EU für ESF vorsieht, im Prinzip jede Einzelmaßnahme auf ihren Netto-Ertrag hin überprüfen und jedes Mal eigene Vergleichsgruppen bilden.

Insofern ist auch die Aussage von Heckman u.a. (1999, ähnlich bereits Friedlander u.a. 1997) nur mit Skepsis zu betrachten. Sie sprachen davon, man habe langsam eingesehen, dass es spezielle Probleme gebe, die mit vorhandenen Daten in der Regel nicht gelöst werden könnten. Um bessere, vielleicht sogar gute Daten für Analysen zu bekommen, müsse man eine Menge Geld ausgeben. Dies muss nach unserer Meinung so gelesen werden, dass man mit Forschung an die Probleme herangehen muss, weil nur so geklärt werden kann, welche Daten nötig sind (vgl. Friedlander u.a. 1997)

Wichtig ist also, zu *Kausalitätseinsichten* zu kommen. Dabei kann man den Formulierungen von Holland (1986) zur Kausalität folgen. Er empfiehlt – gestützt auf Rubin – beim Verständnis von „Ursachen“ gedanklich immer vom Modell ex-

perimentellen Vorgehens auszugehen, und zwar auch bei nicht-experimenteller Forschung. Statistisch gesehen handle es sich immer nur um Assoziationsnachweise. Der Unterschied bestehe jedoch darin, dass ein Experimentator größeren Einfluss auf die beobachteten Phänomene habe. Für entscheidend hält er deshalb, von „Ursachen“ nur zu sprechen, wenn zumindest denkbar sei, dass es sich um etwas handelt, das man manipulieren könne. Rubin und er hätten dazu das Motto entwickelt: „*No causation without manipulation*“.

Machen wir uns das an einem etwas abgewandelten Beispiel von Holland (1986) selbst klar. Unter der Überschrift „Sozialwissenschaftliche Kausalmodelle“ diskutiert er ein Modell, in dem zwei mögliche Ursachen auf ihre Wirkungen hin untersucht werden sollen. Es geht um Prüfungsergebnisse. Sie können vom Lernaufwand abhängen und davon, ob die Lernenden ermutigt werden. Die manipulierbare Variable ist die Ermutigung, der Lernaufwand kann erhoben werden. Das Ergebnis könnte sein, dass die Ermutigung zu einem höheren Lernaufwand und deshalb zu besseren Prüfungsergebnissen führt. Es könnte aber auch sein, dass es keinen direkten (im Sinne der Pfadanalysen) „Kausal“einfluss des Lernaufwandes auf das Prüfungsergebnis gibt. Diese „Versuchsanordnung“ ist sicher auch für die Qualifizierungsmaßnahmen wichtig.

Entscheidend dürfte sein, dass es in der Evaluation i.d.R. darum geht, ob Personen, die an einem solchen Experiment teilgenommen haben, anschließend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden. Die gedanklich nicht zu überbrückende Kluft zwischen dem Qualifizierungssystem der Vermittlung beruflichen Wissens und dem Beschäftigungssystem bleibt auch faktisch bestehen. Wir haben es mit zwei verschiedenen Systemen zu tun: Mit dem Bildungssystem einerseits, in dem das Lernfeld liegt und der Qualifikationserwerb stattfindet, und mit dem Beschäftigungssystem, in dem das jeweilige Funktionsfeld mit seinen Anforderungen liegt. Zwischen beiden gibt es eine Reihe von vermittelnden Instanzen, wie die Rekrutierungsstrategien der Unternehmen, die Arbeitsvermittlung, die Bewerbung und das Vorstellungsgespräch. Hinzu kommen wohl auch die Praktika. Das sind alles Instanzen, die in die Betrachtung bisher noch nicht wieder einbezogen sind.

Damit aber wären wir in der Diskussion nun endlich bei dem Problem angelangt, wie weit mit Evaluationen Einsichten vermittelt werden können, die notwendig sind, um die aktive Arbeitsförderung zu optimieren. Bei Personen, deren Könnens- und Wissensdefizite angesichts erwartbarer Arbeitsanforderungen „diagnostiziert“ wären und für die deshalb Kurse, deren Qualität bekannt und bewährt ist, vorgesehen werden, kann man Untersuchungen anstellen. Was soll oder kann für eine konkrete Person erfolgreich an beruflicher Qualifizierung getan werden, damit ihre individuelle Leistungsfähigkeit wesentlich verbessert wird? Was müsste von Arbeitgeberseite aus flankierend dazu kommen? Immer wieder stoßen wir darauf, dass die Leistungsfähigkeit einer Person abstrakt nicht wirklich beurteilt werden kann. Also ist es auch sehr schwierig, für eine Person Qualifizierungsmaßnahmen anzusetzen, so lange man konkrete Arbeitsanforderungen – wie in der Regel bei Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose – gar nicht kennen kann.

Die Diskussion, die sich am EU-Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ (Gazier 1999) festmacht, zeigt nur besonders deutlich, wie schnell und falsch ein Diskussionszusammenhang aktiviert wird, in dem den einzelnen Personen schließlich doch die Schuld an ihrem Schicksal am Arbeitsmarkt

³³ Eine ganze Reihe durchaus ähnlicher Probleme und etliche mehr, hat Haveman (1986, S., 596 ff.) aufgeführt. Sie waren im Zusammenhang mit sozialen Experimenten aufgetreten.

selbst zugeschrieben wird.³⁴ Diese neue Standardformel der EU von der zu erreichenden „Beschäftigungsfähigkeit“³⁵ verkürzt u.E. diese Problematik, sicher ungewollt, dadurch dass sie den Blick automatisch auf die Person lenkt. Dass das zu kurz gegriffen ist, wird schnell klar, wenn man z.B. an die Analyse und Prävention von Unfällen denkt. Niemand würde hier alles nur von der Person her sehen, und nur dort ansetzen, um Unfälle zu verhüten. Das gleiche muss auch für die Prävention von Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktforschung gelten.

In den einschlägigen Untersuchungen ist regelmäßig von „Kausalität“ und Kausalanalysen die Rede. Zu den Faktoren, die „kausalen Einfluss“ nehmen können, wird meist alles gerechnet, was an Daten verfügbar ist, insbesondere auch alle „Attribute“ von Personen (vgl. Holland 1986). Dann wird jedoch im Allgemeinen durch einen Rechenvorgang danach gestrebt, den „Einfluss“ bestimmter Variablen zu „kontrollieren“. Im normalen Sprachgebrauch der varianzanalytischen Verfahren (und damit der experimentellen Vorgehensweisen) heißt das, deren Einfluss durch Konstantsetzen zu neutralisieren. Damit aber beraubt man sich der Möglichkeit, etwas aussagen zu können über die differenzielle Wirkung einer Ursache (Kurs bestimmter Ausgestaltung) bei unterschiedlichen Personengruppen. Zum Beispiel darüber, wie die Lernbedingungen für Erwachsene unterschiedlichen Alters und Erfah-

runghintergrundes beschaffen sein müssen, damit deren Lernerfolg optimiert werden kann. Man erfährt nichts mehr über die Bedingungen, unter denen eigentlich erst eine sinnvolle „Investition“ in das „Humankapital“ vorgenommen werden kann.³⁶

Es ist also nicht anzunehmen, dass man bald viel mehr wissen wird. Die dafür nötigen Daten gibt es bisher eben nicht. Sie zu erhalten, erfordert vor allem empirische wissenschaftliche Untersuchungen des Feldes und der Sachverhalte, die nur aus der Kenntnis der Phänomene erwachsen kann. Die Euphorie darüber, dass man die als Nebenprodukt des Verwaltungshandelns der Bundesanstalt für Arbeit anfallenden und insofern „vorhandenen“ Daten dazu nützen könnte, war verfrüht. Es zeigt sich, dass sie nicht in angemessener Weise geeignet sind, Grundlage für Antworten auf Fragen der genannten Art zu liefern.

Allerdings ist es auch nicht leicht zu sagen, welche Daten für die Beantwortung jener Fragen notwendig sein könnten. Der reale Problemzusammenhang, in dem zum Mittel der Qualifizierung oder der arbeitsschaffenden Maßnahme gegriffen wird, ist zu wenig erhellt. Die Frage nach den angemessenen Daten muss selbst erst durch Forschung in den inhaltlich definierten Problembereichen beantwortet werden. Die Euphorie über die angeblich „vorhandenen Daten“ hat diese Einsicht bislang verhindert³⁷.

Es ging uns also darum zu zeigen, dass die Probleme nicht in erster Linie im Zugang zu den vorhandenen Daten liegen. Auch mit ausgefeilter Auswertungstechnik sind keine zusätzlichen praxisrelevanten Einsichten in die Dynamik der Qualifizierung und die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erwarten. Auch Daten höchster Qualität der gleichen Machart könnten das nicht leisten. Wir haben nachzuweisen versucht, dass es nicht ausreichen kann, einfach nur die bisherigen Daten qualitativ besser, also mit weniger Erfassungsfehlern und vielleicht um ein paar weitere Daten ergänzt, erfassen zu lassen. Die echten Schwierigkeiten liegen in den Problemen der Realität. Diese setzt Widerstand entgegen und fordert die Theoriebildung und die empirische Forschung heraus. Es lässt sich nicht bestreiten, dass man mehr darüber wissen muss, wie Maßnahmen auf die Bedürfnisse einzelner Personen gemäß ihrer Erwerbsbiografie (und ihrem potenziellen Einsatz) zugeschnitten werden können und müssen. Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille: Forschungen über die Entstehungsbedingungen von Arbeitsplätzen und über die Möglichkeiten, dort steuernd einzugreifen sowie über die Rekrutierungsbedingungen von Arbeitskräften gehören ebenfalls zwingend zu einem umfassenden Evaluationskonzept.

Wir können deshalb dem Vorschlag von Kröger und v. Sun- tum (1999: 218) nicht einfach folgen, die Evaluationen zu verstärken, den Umfang der erhobenen Daten zu erweitern und die Erhebungstechniken für die Daten zu verbessern. Nur noch auf Evaluationen zu setzen, wäre ein Irrweg. Es wäre verfehlt, substanziale Forschung, im Vertrauen darauf, dass man mit Evaluationen mindestens eben so weit kommen könnte, noch weiter zurückzuschneiden. Der Begriff der Evaluationsforschung leistet hier zudem einen Bärendienst, da er den Eindruck erweckt, die sachaufklärende *Forschung* werde gleichzeitig vorangetrieben. Die notwendige Forschung muss aber Vorgaben folgen. Sie sind von uns als „Stufenkonzept“ formuliert worden³⁸. Dazu gehört eine deutlich konzeptionsgeleitete interdisziplinäre Forschungs Kooperation von der Erkundungsforschung bis hin zur objektkonkreten Forschung³⁹. Darin hat die ökonomische Forschung ihren unverzichtbaren Platz, aber ohne die Beiträge anderer Disziplinen wird es

³⁴ Vgl. die Teilüberschrift in FAZ 53 (2000) „Falsche Qualifikation führt immer häufiger in die Arbeitslosigkeit“.

³⁵ Gazier (1999) hat sich intensiv mit den verschiedenen Bedeutungsfacetten dieses Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit, das als „eine breit angelegte politische Agenda“ bzw. „komplexe Politikagenda“ gemeint ist, befasst. Daraus wird ersichtlich, dass dies Konzept gerade nicht eng auf die Einzelperson bezogen sein soll, sondern dass wir es „bevorzugt“ mit einer „interaktiven, kollektiven und ausgehandelten Beschäftigungsfähigkeit“ zu tun haben. Dennoch liegt eine solche Verwendung und Verkürzung des Begriffs in der Anwendung sehr nahe. Vielen Ökonomen scheint es leicht zu fallen, mit dem Fähigkeitsbegriff umzugehen, sprechen sie doch auch von der Konkurrenzfähigkeit von Betrieben oder von ganzen Volkswirtschaften. Das mag daran liegen, dass man schnell bei der Hand ist mit dem Gedanken, wenn eine Person eine Aufgabe bewältigt hat, sei sie dazu auch fähig gewesen (vgl. Heckhausen 1987) und weiter: Wer eine bestimmte Aufgabe bewältigen soll, der muss dann wohl die entsprechenden Fähigkeiten mitbringen. Man kann das nun auch umkehren, damit schneller klar wird, wie schädlich möglicherweise solche Begriffe wie „Beschäftigungsfähigkeit“ wirken können: Wer arbeitslos ist, ist demnach offensichtlich so lange nicht „beschäftigungsfähig“ wie er nicht beschäftigt ist. Alle Arbeitslosen sind demnach nicht „beschäftigungsfähig“. Bis zum Zeitpunkt des Beginns der Arbeitslosigkeit aber waren sie alle „beschäftigungsfähig“. Dann brach der Betrieb zusammen oder die Person wurde wegen Personalreduzierung entlassen etc. Dann ist also eine Person aufgrund von Maßnahmen der Personalpolitik plötzlich nicht mehr „beschäftigungsfähig“. Es handelt sich also – trotz aller gegenteiligen Beteuerungen – um einen Begriff, der das Denken nur in eine und damit in eine falsche Richtung lenkt. Denn der einzelne muss sich „beschäftigungsfähig“ machen, z.B. durch Weiterbildung oder dadurch, dass er seine finanziellen Forderungen absenkt, beruflich oder regional „mobil“ wird. Die „Beschäftigungsfähigkeit“ von Älteren, von Schwerbehinderten, von Arbeitslosen kann doch nicht definitorisch von der Personalpolitik der Betriebe abhängig gemacht werden, die sich ihrer Älteren und anderer Mitarbeiter entledigen.

³⁶ Wenige nur werden derart „blind“ in Sachkapital investieren. Man investiert ja mit der Absicht, direkt gut brauchbare Produkte zu erzeugen. Die Argumentationskette ist zwingend und vollständig, anders als bei der beruflichen Qualifizierung in der aktiven Arbeitsförderung: Im Mittelpunkt der Argumentation steht gar nicht der Lernerfolg selbst, sondern etwas, was damit nur sehr vage (und größtenteils unverstanden) verbunden ist, nämlich die im Verlaufe einer bestimmten Zeitspanne erfolgende (bzw. erhoffte) Wiedereingliederung in (irgendeine?) Arbeit.

³⁷ Ob das in der Schweiz so viel besser ist, wie Lechner (2000) behauptet, ist zu bezweifeln. Es handelt sich doch immer um von der Verwaltung erhobene Daten, die von der Verwaltung als sinnvoll erachtet werden und nicht um solche, die aufgrund wissenschaftlicher Einsichten als notwendig anzusehen sind.

³⁸ Vgl. Blaschke u.a. (1992) für FuU, sowie Plath und Blaschke (1999) für Reha.

³⁹ Vgl. vom Grundgedanken her Blaschke u.a. (1992) sowie Faßmann (1997; 2000) zu den Abbrechern unter den jugendlichen Rehabilitanden, sowie Trube (1995), Luschei/Trube (1999), sowie Nitsche (2000) und Richter (2000) zum methodisch kontrollierten Case-Management.

nicht gehen. Gerade die von Kröger und v. Suntum in diesem Zusammenhang betonte Bedeutung von Langzeiteffekten wird man erst in einer solchen Konzeption angemessen berücksichtigen können.

4 Steuerungsrelevante Informationen als Maßstab

4.1 Wie müssten steuerungsrelevante Informationen beschaffen sein?

Steuerungsversuche können im Prinzip auf allen Steuerungsebenen ansetzen. Für den Erfolg wird es darauf ankommen, ob man weiß, wo man eingreifen muss und eingreifen kann. Wenn man auf der obersten Steuerungsebene und im Großagregat denkt, könnte man die Gesamtausgaben für aktive Arbeitsförderung global senken. Dann würden zwar alle Fehler weiterhin gemacht werden, aber zu geringeren Kosten. Vielleicht wird aber auch disproportional zurückgefahren. Dann kann sich der Fehleranteil vergrößern oder verkleinern.

Man kann es auch wieder einmal so machen wie in der Vergangenheit, indem man bestimmte Instrumente einfach streicht:

- Die „betrieblichen Einarbeitungsmaßnahmen“ entfielen als FuU-Maßnahmen, blieben in der Form der Eingliederungszuschüsse jedoch erhalten (neu EGZ §§ 217ff. SGB III).
- Die Aufstiegsfortbildung für nicht arbeitslos Gemeldete wurde aus dem AFG gestrichen, wohl weil sie als systemfremd angesehen wurde.
- Die 41a-Maßnahmen tauchten einige Zeit später in Form der Trainingsmaßnahmen teilweise wieder auf.

Sinnvoll und „gezielt“ steuern kann man, wenn man weiß, wo erkennbare Fehler gemacht werden, welche Ziele aus welchen Gründen erreicht oder nicht erreicht werden oder wo für Zielgruppen falsche Maßnahmen angesetzt werden. Eine Reihe solcher Vorschläge machen Kröger und van Suntum (1999: 216). Wie könnte das gemeint sein, und auf wie sicheren Beinen stehen diese? Die Empfehlungen für Qualifizierung lauten: (1) Gezielter Einsatz für Problemgruppen, da die wirklichen Problemgruppen unterrepräsentiert seien⁴⁰, (2) arbeitsmarktnahe Qualifizierung⁴¹, die (3) in kleinen Gruppen erfolgen sollte.

Was wären brauchbare Ergebnisse? Nicht „gute“ Ergebnisse; sondern solche, denen die Arbeitsberater Hinweise darauf entnehmen können, wie sie effektiver und effizienter werden

⁴⁰ Die Forderung, stärker auf Zielgruppen auszurichten, findet man auch bei de Koning (1998: S. 30). Sie gründet sich auf die Analyse der (Zielgruppenreichung) und auf die Überzeugung, dass es unter ihnen gerade die gering Qualifizierten sind, die offenbar am meisten Qualifizierung nötig haben und auf die Überzeugung, dass hier kaum Mitnahmen passieren. Man muss sich allerdings auch darüber klar sein, dass damit die Erkenntnis nicht verschwindet, dass diese Personen sowohl im Anschluss an ABM (das typische Zielgruppeninstrument) wie an Qualifizierungsmaßnahmen offensichtlich besondere Probleme bei der (Wieder)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben. Selbst der Bruttoeffekt kann schon sehr niedrig sein. Für de Koning ist zudem klar, dass auch innerhalb der statistischen Definition von Problem- oder Zielgruppen sehr wohl noch „creaming“ möglich ist (vgl. auch Blaschke und Nagel 1999).

⁴¹ Die „arbeitsmarktnahe Qualifizierung“ wird von manchen wie ein Geheimtipp gehandelt, dabei weiß niemand, wie man das genau machen soll. „Arbeitsmarktnähe“ ist ohnehin ein Ausdruck, der höchstens andeutet, dass es vermutlich darauf ankäme, dass die Aufgabe der betrieblichen Einarbeitung übernommen wird. Über mögliche Nebenwirkungen dieser Art von „Arbeitsmarktnähe“ wäre noch nachzudenken. Dass viele Betriebe sich auf diesem Wege weiter von eigenen Funktionen entlasten würden, kann wohl unterstellt werden.

⁴² Nach unserer Überzeugung wäre der Hinweis auf die sog. Theorie des Human-Kapitals jedenfalls keine Antwort auf die Frage „why does it work?“

beim Einsatz der Instrumente und Maßnahmen, die das Gesetz vorsieht. Und vielleicht auch, ob Gesetzesänderungen angebracht wären und in welche Richtung sie ggf. gehen müssten. Die Frage sollte also nicht (nur) lauten: „Knowing what works“, wie es Schmidt (1999, vgl. auch früher O’Connell and McGinnity 1996) formulierte, sondern „Why does it work?“⁴² und: „Why didn’t it work?“

Wie sähen also „steuerungsrelevante Erkenntnisse“ aus? Bei Evaluationen neuer medizinischer Behandlungsformen oder Medikamente sind die notwendigen Voraussetzungen geklärt, von denen wir auch für die Instrumente und Maßnahmen in der Arbeitsförderung gerne ausgingen: Bei Vorliegen welcher Individual-Diagnose kommt die – in ihrer Wirkung auf die bestimmte Krankheit und in ihren Nebenwirkungen – weitgehend bekannte Therapie zum Einsatz, und wie steht es um die Effizienz dieses Einsatzes im Vergleich mit anderen Therapien (vgl. Schumacher 1995)?

Wie kann man wirkungsvoller sein und dabei das kostengünstigste Verfahren wählen? Zur Beantwortung dieser Frage nach höherer Effektivität und nach besserer Effizienz in der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung ist man auf steuerungsrelevantes Wissen angewiesen.

- *Effektivität*: Wie erreicht man mit Weiterbildung eine bessere Leistung an bestimmten Arbeitsplätzen? So formuliert wird etwas Wichtiges bereits unterstellt, dass es sich um Arbeitsplätze mit optimierten Arbeitsabläufen handelt. Solch einer Feststellung kann eine Menge an Problemen bereits vorausgegangen sein, die im Prinzip auch gelöst sein müssen. Die Minderleistung könnte u.U. durch eine Optimierung der Arbeitsabläufe bereits verbessert werden, ohne dass sich eine Qualifizierung anschließen muss. Man muss also Gründe haben für die Annahme, dass an dem Arbeitsplatz eine höhere Leistung erzielbar ist. So weit man eine berechtigte Vermutung hat, dass es an den Personen liegt (z.B. deshalb, weil es Personen gibt, die wesentlich mehr leisten als andere), so müsste jedoch bereits durch eine Untersuchung nachgewiesen worden sein, dass dies nicht an fehlender Motivation (Antriebsregulation) liegt. Nur wenn man davon ausgehen kann, dass es an der Befähigung liegt, handelt es sich vereinbarungsgemäß und im Prinzip um ein Weiterbildungsproblem, um einen Qualifizierungsfall. Kann man nun denjenigen, die weniger leisteten, durch Qualifizierung die Befähigung vermitteln, ähnliches zu leisten wie die „Hochleister“, so kann man sicher sein, dass die Qualifizierung wirksam war.

- *Effizienz*: Ist das gesichert, dann kann man auch die Frage nach der Effizienz stellen. Diese könnte etwa lauten: Lohnt sich der Qualifizierungsaufwand, z.B. auch wenn diese Tätigkeit nur sehr selten anfällt, der Aufwand aber hoch ist. Gibt es andere Möglichkeiten, diese Befähigung zu vermitteln, z.B. durch Weitergabe des Gelernten durch Kollegen oder durch Selbsttraining nach Anweisung? Gibt es einen billigeren externen Anbieter der Qualifizierung, bei dem fast das gleiche Ergebnis erzielt werden kann?

Man kann in einem solchen Zusammenhang auch nach Nebenwirkungen fragen, die die Effektivität einschränken könnten. Etwa danach, ob sich trotz der besseren Befähigung und der entsprechend besseren Leistung doch keine Verbesserung der Situation für die Beteiligten (mehr Lohn, größere Sicherheit) einstellt.

Versuchen wir nun, diese Erkenntnisse aus der betrieblichen Qualifizierung auf die Situation der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zu übertragen. Der Bezugspunkt für die Feststellung eines besseren Wissens, besserer Kenntnisse,

reiferen Könnens fehlt, da es in der Regel völlig unklar ist, auf welche Arbeitsanforderungen hin die Weiterbildung erfolgen soll.

4.2 Was erfahren wir über Wirkfaktoren?

Ziel der Untersuchungen müsste sein, eine genauere Kenntnis von „Wirkfaktoren“ zu gewinnen. Evaluationen auf der Basis der besprochenen vorhandenen Daten werden dazu nichts beitragen. Voraussichtlich wird man allenfalls Ergebnisse für Untergruppen von Teilnehmern erhalten, die man in Umrisen schon kennt, etwa, dass Ältere weniger profitieren als Jüngere oder Frauen mehr als Männer.⁴³ Ein anderes Ergebnis könnte sich auf die Dauer der Maßnahmen beziehen.⁴⁴ Das liefert aber noch keine Informationen darüber, ob in dem ganzen Konglomerat von Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichsten Inhalten bei den unterschiedlichsten Personen unter den unterschiedlichsten Vorbedingungen brauchbare oder akzeptable Ergebnisse erzielt wurden, und wenn ja, welcher Art diese waren.

Wenn man also notwendige Informationen über *steuerungsrelevante Eingriffsmöglichkeiten* zum Maßstab nimmt, so zeigt sich u.E. schnell, dass auch noch so brillante statistische Analysen auf der Grundlage jener in der BA vorhandenen Daten, die wir haben Revue passieren lassen, nicht weiter führen. Es handelt sich im Wesentlichen um die folgenden *Eingriffsmöglichkeiten*.

• *Personenauswahl*

In Änderungsabsicht kann man in die Personenauswahl eingreifen. Aber hier wird man sofort mit dem Problem der sog. „Risikogruppen“ konfrontiert. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind noch die sichersten bisheriger Verbleibsanalysen.

⁴³ Wir sind davon überzeugt, dass die Ergebnisse nicht grundstürzend andere sein können als die, die mit weniger raffinierten Verfahren, vielleicht sogar nur durch bivariate „Analysen“, bisher schon immer wieder ermittelt wurden.

⁴⁴ Oder auch umgekehrt. Die „Ergebnisse“ aus den Untersuchungen, die Fitzenberger zusammengefasst hat, haben ja sogar auf der Basis gleicher Daten je nach der angewandten „Methode“ unterschiedliche Ergebnisse gebracht (Fitzenberger 1999).

⁴⁵ Welchen Schwierigkeiten man dabei begegnen wird, wenn man in die Forschung einsteigt, lassen die Versuche ahnen, in den sog. „Profiling“-Projekten zu Aussagen über Personen zu kommen (vgl. dazu Meager 1998). Warum man von „Profiling“ besser nicht sprechen sollte, kann in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert werden.

⁴⁶ Das mag im allgemeinen dort anders sein, wo – wie in den USA unter den Bedingungen von Programmen, die im wesentlichen eine ganz bestimmte Zielsetzung und Ausrichtung für bestimmte Zielgruppen haben – die allgemeine Aussage dann auch für alle derartigen Maßnahmen im wesentlichen zutreffen, weil sich die einzelnen konkreten Maßnahmen inhaltlich und in der Art der Durchführung kaum voneinander unterscheiden. Und weil die Personenrekrutierung festgelegt und nachvollziehbar ist. [Allerdings ist auch hier die Einsicht, dass man keine Informationen darüber gewinnt, ob die Teilnehmer an Maßnahmen denn überhaupt eine Verbesserung ihrer beruflichen Fähigkeiten erreicht haben eine wichtige Einsicht, auch wenn diese nur in Bezug auf kombinierte Maßnahmen formuliert wurde (vgl. Friedlander u.a. 1997, S. 1848.)] Bei den AFG- bzw. SGB III-Maßnahmen ist weder die Einheitlichkeit der Maßnahmen gegeben noch die Möglichkeit, den Wissens- und Könnenszuwachs einzubringen.

Diese Erkenntnisse des empirisch-korrelationsstatistischen Zusammenhangs zwischen der Quote des „Eingliederungserfolgs“ (Verbleib im Leistungsbezug oder Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung), persönlichen Merkmalen und regionalen Arbeitsmarktbedingungen (sog. Rahmenbedingungen), gingen in die Errechnung von Vergleichbarkeiten zwischen Arbeitsamtsbezirken ein, die im Zusammenhang mit den ersten vorgelegten Eingliederungsbilanzen – wenn auch auf einer etwas anderen Datenbasis – durchgeführt wurden. Durch Rückgriff auf die genannten Ergebnisse konnte die Vergleichbarkeit hergestellt werden und es konnten vorläufige Rangreihen erstellt werden (vgl. Blaschke / Nagel, 1999). Auf dieser Grundlage wurde inzwischen von einem externen Wissenschaftler ein programmiertes Verfahren entwickelt, das es den einzelnen Arbeitsämtern erlauben wird, mit den Ergebnissen der Eingliederungsbilanz sinnvoll umzugehen und sie der Intention nach auch zur Verbesserung ihrer Leistung gegenüber vergleichbaren anderen Arbeitsämtern einzusetzen (vgl. Zängle 2000a, b).

Sollte sich – wie zu erwarten ist – wieder einmal bestätigen, dass Ältere schlechtere Eingliederungsergebnisse erreichen als Jüngere und schlechtere als jene Älteren, die nicht an Maßnahmen teilnehmen, so ist damit für die Fachkräfte in den Ämtern nichts gewonnen. So lange die Aufgabe bestehen bleibt, sich der *Zielgruppen* anzunehmen, können die Fachkräfte nicht untätig bleiben. Es ist auch nicht wahrscheinlich, dass keiner der Teilnehmer unterkommt. Warum aber haben es dann einige der Älteren geschafft und die anderen nicht? Antworten hierauf wären für die Praxis viel wichtiger als die, dass es „im Durchschnitt“ weniger gebracht hat, daraus lässt sich nichts lernen.

Es könnte ja sein, dass es an einem bestimmten Maßnahmezuschnitt lag, wenn bessere Ergebnisse erzielt wurden. Darüber ist aber in den Daten nichts enthalten, da sich die „Maßnahmen“ in den vorhandenen Daten nach Merkmalen nicht differenzieren lassen. Weil wir aus den Daten praktisch keine weiterreichenden Informationen über die Maßnahmen gewinnen können, und die Informationen über die *Personen* nicht über die *allgemeinen sozialstatistischen Kategorien* hinausreichen, lässt sich auch keine für die Praxis brauchbare Aussage gewinnen.⁴⁵ Selbst wenn man herausfindet, dass es für die Teilnehmer gegenüber den Nichtteilnehmern keinen Unterschied macht oder sie sich sogar „schlechter“ stellen, so würde man doch gerne wissen, warum es entgegen allen Vermutungen und theoretischen Überlegungen (höhere Investition in das Humankapital) nicht zu besseren Ergebnissen kommt.⁴⁶

• *Instrumenten- und Maßnahmenwahl*

Fels u.a. (2000) aber auch Steiner und Hagen (2000) meinen aus Meta- und Meta-Meta-Analysen herauslesen zu können, dass es eine allgemeine Reihenfolge der Empfehlbarkeit der arbeitsmarktpolitischen *Instrumente* gibt. Wir sind der Meinung, dass hier ein kardinaler Denkfehler eingebaut ist, was man bei einer Übertragung auf unseren Anwendungsfall sofort sieht: Denn bei einer Aussage wie der, am effizientesten seien immer Beratung und Vermittlung und am wenigsten effizient und deshalb zu vermeiden, seien arbeitschaffende Maßnahmen, wird vom Eingliederungsgefälle der Zielgruppen abstrahiert. Wenn diese Reihenfolge zugleich die Reihenfolge der Instrumente in ihrer Anwendbarkeit darstellt, dann müsste es – ganz gleich, um welche Personengruppen es sich handelt! – immer am effizientesten sein, zu beraten und die Vermittlung einzusetzen. Anderes wäre demnach gar nicht vorzusehen. Es ist jedoch so, dass bei Arbeitslosen, die bei arbeitschaffenden Maßnahmen angelangt sind, in der Regel schon vieles andere versucht wurde.

Die Auswahl von Maßnahmen, deren Gestaltung von der Situation der Teilnehmer ausgeht, muss an Qualitätsmaßstäben und an Arbeitsanforderungen ausgerichtet werden. Diese findet man in den Daten nicht wieder, man kennt sie in der Regel auch nicht und kann sie im Rahmen der bisherigen Politik auch nicht kennen lernen.

• *Abstimmung von Personen und Maßnahmen*

Die Abstimmung von Personen und Maßnahmen aufeinander und auf die Situation am regionalen und am berufsfachlichen Arbeitsmarkt wäre dann nur der weitere gedankliche Schritt. Er kann in dem Maße realisiert werden, in welchem eine Bedarfsorientierung bzw. eine Ausrichtung der Qualifizierung an Arbeitsanforderungen gelingt. Dann könnte man über die reale Kombination von Personen und Qualifikation vorankommen, um die es in jedem konkreten Falle gehen muss.

• *Bedarfsorientierung der Qualifizierung*

Immer wieder wird die Idee bewegt, man müsse die Weiterbildungsmaßnahmen und die Weiterbildungsplanung nur am

Bedarf der Wirtschaft oder der Verwaltung, also der Bedarfsseite am Arbeitsmarkt ausrichten, dann könne man nicht fehlgehen. Mit diesem Ansatz befassen wir uns unter 4.4 gesondert.

• *Die Ausrichtung an der Reaktion der Arbeitsmärkte*
Schließlich wäre dann zusätzlich auch noch die Reaktion der Arbeitsmärkte auf bestimmte Angebote an Human Kapital einzubeziehen, also inwieweit im Anschluss an Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt Nachfrage nach solcher Art qualifizierter Personen besteht.

• *Qualitätskontrolle*
So lange alle diese Ansätze mit großen Unsicherheiten behaftet sind, ist die Beeinflussung der Qualität der Maßnahmen und deren Stärkung der gangbare Weg der Wahl. Das Ziel, Wissen und Können der Teilnehmer auf bestimmten Feldern zu verbessern, kann auf diese Weise optimal erreicht werden, auch wenn damit noch lange nicht die sichere Einmündung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung garantiert werden kann.

4.3 Was berücksichtigen Evaluationen bzw. Verbleibsanalysen?

4.3.1 „Wissen“ über Sachverhalte der Qualifizierung

Die Diskussion um die angebliche Notwendigkeit von Evaluationen ist von einer einseitigen Auffassung dessen bestimmt, was als „Wissen“ gelten soll. Akzeptiert wird nur das, was in der Sprache einer speziellen engen Einzeldisziplin, nämlich der Ökonometrie, artikulierbar ist. Das ist wenig und zudem inkonsistent, auch widersprüchlich (Fitzenberger 1999 sowohl in den auf West- wie in den auf Ostdeutschland bezogenen Analysen; Brinkmann 1998; Op de Beke 1998; Prey 1999; Steiner / Hagen 2000).

Die Schwierigkeiten, überhaupt herauszufinden, wo die Personen verblieben sind und was aus ihnen geworden ist, waren immer und sind auch heute noch groß. Auch nach der Durchsetzung einer Rechnungslegung in Form der sog. Eingliederungsbilanzen sind sie noch gewaltig. Datenabgleiche ebenso wie Befragungen bereiten große Probleme.

In deskriptiver Weise ist dennoch immer wieder darüber informiert worden, was ABM und mehr noch FuU an „outcomes“ aufwiesen. Es waren einfache Informationen darüber, was aus den Personen geworden ist, die zu bestimmten Zeitpunkten ihre Maßnahmen beendet hatten. Und es waren meist Ergebnisse mit „Brutto“-charakter (vgl. Blaschke / Nagel 1999).

Das Wissen vor Ort, auch wenn es zum Teil sicher in höchstem Maße vorläufig ist, gilt für nichts, obwohl ohne dieses gar nichts funktionieren kann. Seit längerer Zeit gibt es bereits Informationen über die aktive Arbeitsförderung, die sich für Entscheidungen über oder Bewertungen von Förderungsmaßnahmen durch die Ämter nutzen ließen. Entscheidungsgrundlagen können nie völlige Transparenz garantieren. Es kommt vielmehr immer auf unterschiedliche Arten von Informationen und deren Verwendungskontext an. Wer nur ein eng definiertes „wissenschaftliches Wissen“, das die erwähnten Verfahren der Ökonometrie im Hintergrund hat, als „Wissen“ akzeptierte, würde wichtige Informationen ausblenden.

4.3.2 „Qualität“ und die Qualitätsdiskussion

Auch mit verbesserten Datenauswertungstechniken könnten die „Einflüsse“ der angeblich wichtigen „Determinanten des

Eingliederungserfolges“, wie sie Evaluationen scheinbar entdecken, zwar stets reproduziert werden. Sie würden aber im tradierten „Auswertungs-Set“ bestenfalls belegen, dass die personalwirtschaftlichen Vorurteile und Fehlhaltungen fortbestehen (z.B. gegenüber „Älteren“; vgl. Koller / Plath 2000). Erforderlich wären demnach durchgearbeitete Untersuchungsansätze, welche neben Datenanalysekonzepten auch die theoretische Ableitungsbasis, spezifizierte Fragestellungen und Hypothesen sowie vor allem sachgerechte Kriterien mit geprüftem Abbildbereich, geprüfter Abbildgüte sowie Angaben zu kritischen Wertebereichen enthalten müssten. Mit solchen Untersuchungsansätzen könnte die Wirkung von Qualifizierung dann ermittelt werden, wenn sie folgende Sachverhalte erfassen würden: Erwerb von Befähigungen nach Art, Umfang und Geschwindigkeit, die bisherigen Lerngelegenheiten, -gewohnheiten, -begrenzungen, die praktizierten Qualifizierungsformen, die zu erwartenden Arbeitsanforderungen und die nötigen Erfüllungsvoraussetzungen, das Rekrutierungsverhalten der Unternehmen u. a. m.

Die Fragestellungen der Praxis, der Sozialwissenschaften und der Ökonomie sind hierbei sehr verschieden. Seit Jahren wird in der Praxis mit Unterstützung der Wissenschaft eine ernsthafte Diskussion über die Qualität der beruflichen Weiterbildung für Arbeitslose geführt. So hat die BA – gemeinsam mit dem BIBB (vgl. Sauter 1994; 1995; Hofmann/ Weymann 1994) – mehrfach die Qualitätsstandards überprüft und erweitert. Das Wissen, das in diesem Zusammenhang zusammengetragen wurde, wird nicht in die Evaluation von Projekten einbezogen, obwohl es sich um eine wichtige Diskussionslinie handelt. Denn es geht hier, wie erwähnt, um „steuerungsrelevante Erkenntnisse“.

4.4 Zur Ausrichtung der Qualifizierung am Bedarf

In Zeiten, in denen der Ruf nach IT-Fachkräften jeden Tag von anderer Seite ergeht, scheint es ganz klar zu sein, dass man sich am Qualifikationsbedarf der Wirtschaft nicht nur orientieren müsse, sondern dazu auch in der Lage sei.

Vor Jahren schon wurde die Problematik der *Bedarfsorientierung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitslose* von IAB und Selbstverwaltung gemeinsam angegangen. Könnte man sich in der Planung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nicht an den entsprechenden betrieblichen Investitions- und den nachfolgenden Personalplanungen orientieren? Eine erste Antwort auf diese Frage mag das Ergebnis eines Gesprächs in einem großen Industrieunternehmen ergeben. Die entsprechenden Planungen der Unternehmen umfassten selten mehr als zwei Jahre und die folgenden Personalplanungen waren noch wesentlich kurzfristiger (vgl. hierzu Staudt/ Kriegesmann 1999). Wichtig im Blick auf die Eingliederung von Arbeitslosen war die Erkenntnis, dass das Unternehmen im Regelfalle das Personal für neue Anwendungen nicht direkt vom externen Arbeitsmarkt rekrutierte, sondern den Bedarf zunächst intern mit den besten eigenen Leuten deckte. Kam es zu Neueinstellungen, dann auf den unteren Einstiegsstufen. Arbeitslose, die durch BA-finanzierte Maßnahmen fortgebildet oder umgeschult worden sind, hatten von vornherein schlechtere Karten. Sie werden vermutlich immer erst in die Auswahlprozesse einbezogen, wenn das interne Potenzial nicht mehr ausreicht oder nicht mehr genügend Möglichkeiten bestehen, durch Abwerbung oder durch Initiativbewerbungen Beschäftigter aus anderen Betrieben an Personal zu kommen.

Das stützt die Annahme, dass man auf die „Wünsche der Wirtschaft“ oder auf die Qualifizierungsbedarfe einer Region

nicht wirklich rekurren kann. Sie sind, wenn sie denn überhaupt konkret geäußert werden, zu vage, zu allgemein, zu wenig an die tatsächlichen Anforderungen an Arbeitsplätzen und deren Änderungen geknüpft. Zu schnell wird von „*Qualifikationsanforderungen*“ oder gar von „*Qualifizierungsbedarf*“ gesprochen. Und wer sich dazu äußert, weiß in der Regel nicht, wie die Situation in den Abteilungen und an den Arbeitsplätzen wirklich beschaffen ist. Ernsthafte Auseinandersetzungen mit den Problemen (vgl. Staudt seit vielen Jahren sowie 1997) werden abgetan.

Man könnte im Prinzip so vorgehen wie der Projektträger „Arbeit und Technik“. Auf der Basis von Technologiefolgen- und Technologiegestaltungsforschung sucht er Entwicklungslinien von Technik, Technologie, Organisation u.a. zu erfassen und von daher branchen- und zielgruppenspezifisch an die Ermittlung von Arbeitsanforderungen, Qualifikationsanforderungen und Qualifikationsbedarf heranzugehen (Forschungs- und Entwicklungsprogramm Arbeit und Technik 1989). Übergeordnete strategische Konzepte hat Kern (1996) dargestellt.

Die frühen Erfahrungen wurden später immer wieder bestätigt. Seit einiger Zeit kommt eine neue Erkenntnis hinzu, die gerade, was die hier interessierende Frage angeht, in ihrer Bedeutung gar nicht hoch genug veranschlagt werden kann. Es hat sich, zunächst durch die Arbeiten von Cramer (1987), dann durch die Forschungen des IAB zu Beschäftigungserwartungen im Rahmen des IAB-Betriebspanels (Bellmann/Lahner 1998a: 81; dies. 1998b) gezeigt, dass über Jahre hinweg nur noch neue und deshalb auch relativ kleine Unternehmen Personal zusätzlich einstellten. Selbst wenn also die Hoffnung berechtigt wäre, dass man sich an den betrieblichen Planungen der Unternehmen orientieren könnte, stünde man damit vor einem neuen Problem. Denn die Ansprechpartner wären erstens weit verstreut und zweitens wegen ihrer geringen Größe auch fast „unsichtbar“. Sie sind – anders als die wenigen Großunternehmen in einer Region – gar nicht recht in den Blick zu nehmen.

Das alles gilt nun in besonderem Maße für jene Bereiche der Wirtschaft, die den Dienstleistungen zuzurechnen sind. Dort könnte es – wie wiederum das IAB durch Forschungen glaubt belegen zu können – am ehesten noch einen gewissen Nachhol- oder Umstrukturierungsbedarf geben und deshalb vielleicht auch Märkte, für die sich Qualifizierung lohnen würde.

Zurecht wird immer darauf hingewiesen, dass es darum gehen muss, auf die *Besonderheiten der regionalen Wirtschaft und damit des regionalen Arbeitsmarktes* einzugehen (vgl. z.B. Bisping/ Böhme 1995). Aber die sich entziehende Zukunft mit ihren nicht absehbaren Entwicklungen in der jeweiligen Region lassen die Notwendigkeiten allenfalls schemenhaft „im Nebel“ erscheinen. Denn das wirtschaftliche Geschehen erscheint – je näher man ihm kommt – immer chaotischer, auch wenn es seinen Regeln folgt. Es ist aber diese Mikroebene, auf der Strukturwandel vor sich geht.

Wenn sich die Arbeitsberater *an den Berufen orientieren*, in denen sich in der *Region* am Arbeitsmarkt noch am ehesten etwas bewegt, so zeigen sie ein rationales Verhalten, so lange man ihnen nicht bessere Indikatoren anbieten kann. Die Häufung von Maßnahmen unter bestimmten „Schulungszielen“ deutet demnach darauf hin, dass sich Arbeitsberater in der angeedeuteten Weise tatsächlich am Arbeitsmarkt orientieren. Sichtbar ist vor allem das, was in größerer Zahl vorkommt. So darf es nicht verwundern, dass vor allem eher traditionel-

le Schulungsziele verfolgt werden: Schlosser/Mechaniker, Elektriker, Bauberufe, Bürofachkräfte, Datenverarbeitungsfachleute/Rechnungskaufleute, Krankenschwestern, Altenpflegekräfte etc. Arbeitsberater mit anspruchsvollen Vorhaben gehen also ein großes Risiko ein, gerade dann, wenn am Arbeitsmarkt Stagnation vorherrscht. Auf die Diskrepanz zwischen betriebswirtschaftlich notwendigen und zu verantwortenden sowie sozial erforderlichen und wünschenswerten Entscheidungen müssen wir hier nicht nochmals eingehen.

Was hat das nun mit dem Anliegen zu tun, die Qualifizierung am „*Bedarf der Wirtschaft*“ auszurichten und darüber hinaus mit Hilfe der Qualifizierung durch das Arbeitsamt „*den Strukturwandel in der Region voranzubringen*“? Eine ganze Menge. Denn die Maßnahmebereiche, an die zu denken wäre – wie Forschung und Entwicklung, Design, Marketing, Robotik, Nanotechnologie, Biotechnik – sind sicher Bereiche, in denen man gerade auf solche Personen zurückgreifen muss, deren individuelles Potenzial gut entwickelt ist. Man müsste also auf jeden Fall verstärkt auf Personen zugehen, die der Hilfe durch das Arbeitsamt vermutlich nicht so dringend bedürfen, weil sie in der Regel nicht zu den Risikogruppen gehören. Damit würde auf eine Wirkungsmöglichkeit von Qualifizierung gesetzt, die vielleicht doch etwas zu weit greift, wenn man hofft, in einer Region durch Qualifizierung von Arbeitslosen neue Impulse auslösen zu können.

Mit der Qualifizierung für die *Selbständigkeit* (§ 55a AFG, §§ 57 und 58 SGB III) gibt es allerdings einen damit durchaus vereinbaren Ansatz. Wer sich selbständig macht, schafft selbst Arbeitsplätze wie die Ergebnisse der IAB-Studie zu diesen Maßnahmen zeigen (Wießner 2000a, b). Aber auch diese Förderung ist nun sicher nicht bei den wirklichen Risikogruppen anzusiedeln. Und man muss auch akzeptieren, dass man einiges an Mitnahmeeffekten in Kauf nimmt.

Relevant für die Überlegungen zur Ausrichtung des Qualifizierungsbedarfs ist auch das Phänomen des *Wandels des Normalarbeitsverhältnisses*. Seit einiger Zeit werden – zunächst von Amerika aus – die Beobachtung und die Erwartung verbreitet, dass es immer weniger auf längere Dauer angestellte Personen geben werde, nach unserem Sprachgebrauch „unbefristet in Vollzeit tätige sozialversicherungspflichtige Beschäftigte“. Unsere Qualifizierungsbemühungen und unser Denken sind sehr stark von diesen Verhältnissen bestimmt. Sollte sich nun die Erwartung bestätigen, dass der ideale Mitarbeiter jemand ist, der nur vorübergehend „in Projekten“ beschäftigt wird, dann muss auch hier umgedacht werden. Seit zwanzig, dreißig Jahren spricht man allerdings bereits von Kern- und Randbelegschaften. Kernbelegschaften sind jene, die feste, unbefristete Arbeitsverträge haben, die man auch über kürzere Perioden durchhält, in denen es dem Unternehmen nicht so gut geht. Randbelegschaften bestehen vor allem aus Personen, die man befristet einstellt oder die relativ schnell entlassen werden, wenn es die betrieblichen Verhältnisse erfordern. Das war einmal.

Heute stellen die Betriebe Kontinuität dadurch her, dass sie *die Randbelegschaft zur flexiblen Anpassung* nützen. Mit den sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen war dies in einigen Branchen angeblich schon zur Normalität geworden. Wo solche Verhältnisse vorherrschen, ließe sich für die Planung der Qualifizierung von Arbeitslosen wenig gewinnen, sofern man sich an betrieblichen Anforderungen ausrichten wollte. Sie sind vermutlich noch weniger zu greifen und liegen fast ganz im Bereich der *Arbeitsstugenden* und der sog. *Schlüsselqualifikationen*. Diese Situation ist neu. Denn bisher hat man sich doch – so gut es eben ging – an „Beru-

fen“ und an „beruflichen Tätigkeiten“ orientiert und nicht nur daran, Personen allgemein arbeitsbereit zu machen oder zu halten. Dieser „Bedarf“ ist noch weniger allgemein zu beschreiben als die bisher schon als „wirtschaftsnah“ gedachten Anforderungen, an denen sich die Qualifizierung anlehnen sollte. Vor allem für Personen mit intellektuellen Defiziten würde die Situation noch schwieriger, wenn sich erwiese, dass dieser Strukturwandel wirklich das Ende der „Beruflichkeit“, der „berufsförmigen“ Erwerbstätigkeit anzeigte.

Angesichts der geschilderten Probleme der Ermittlung konkreter Qualifizierungsbedarfe können Argumente für Versuche nicht überzeugen, durch *Vernetzungen auf regionaler Ebene* weiter zu kommen, also durch Kommunikation und gemeinsame Vereinbarungen (vgl. Bein / Heckel 2000), da die geschilderten Informationsdefizite aller Art weiterhin bestehen blieben.

Versuchen wir einmal, *Erkenntnisse aus der betrieblichen Qualifizierung* auf die Situation der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zu übertragen. Der Bezugspunkt für die Feststellung eines besseren Wissens, besserer Kenntnisse, reiferen Könnens fehlt, da es in der Regel völlig unklar ist, auf welche Arbeitsanforderungen hin die Weiterbildung erfolgen soll. Möglicherweise kann man noch hilfswise feststellen, dass einer Person, die in einem bestimmten Beruf tätig ist, Bestandteile dessen fehlen, was in einem solchen Beruf üblicherweise heute verlangt wird, z.B. der Umgang mit einem Computer oder mit bestimmten Programmen: Die Diagnose im ersten Fall umfasst Arbeitsplatz und „Arbeitsvermögen“ der Person.

Beim Arbeitslosen kann nur die Person allein für die Diagnose herangezogen werden⁴⁷. Das reicht aber nicht aus. Es ist jedoch, wie gezeigt wurde, auch nicht anders zu gestalten, wenn man nicht riesige Mitnahmen und zugleich eine generelle Verschiebung von Verantwortungen und Kosten von den Unternehmen auf die Arbeitsverwaltung in Kauf nehmen will.

Das Ziel der beruflichen Weiterbildung, besseres Wissen und Können wenigstens auf bekannte Anforderungsklassen zuzuschneiden, ist bei Arbeitslosen im Prinzip nicht beschreibbar. Deshalb ist die Frage, wie es am wirksamsten, am kostengünstigsten und mit den wenigsten langfristigen Nebenwirkungen für die Betroffenen erreichbar ist, natürlich ebenfalls nicht beantwortbar.

Fazit: Auf die „Wünsche der Wirtschaft“ lässt sich nicht wirklich rekurren.

- Die Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ließen sich nach heutigem Recht – selbst wenn man es könnte – nicht ausschließlich am Bedarf der Wirtschaft orientieren. Das SGB III forciert zwar die Zielstellung einer hohen Eingliederung in Arbeit, was eine Art von Bestenauslese impliziert, die den Forderungen von Arbeitgebern entsprechen würde. Daneben bleibt aber immer auch die sozialpolitische Zielsetzung und damit die Zielgruppenförderung bestehen. Dies ist das ins Gesetz eingebaute Dilemma der Arbeitsförderung. Aber auch eine ausschließlich auf den Qualifikationsbedarf zielende Politik der Ämter stieße auf große Schwierigkeiten.

- Es wird zwar von „Qualifikationsanforderungen“ oder gar

von „Qualifizierungsbedarf“ gesprochen. Wer sich dazu äußert, weiß aber in der Regel nicht, wie die Situation vor Ort in den Unternehmen wirklich beschaffen ist. Das Vorhaben könnte sich nicht an den entsprechenden betrieblichen Investitions- und den nachfolgenden, meist viel zu spät einsetzenden Personalplanungen orientieren: Sie sind nicht detailliert genug, liegen nicht auf der operativen Ebene und sind im Allgemeinen auch nicht zugänglich.

- Zu denken ist auch an Veränderungen der Einstellungspraxis unter dem Vorzeichen des Wandels des Normalarbeitsverhältnisses (Voss 1998; vgl. dazu Plath 2000). Es zeichnen sich bisher keine klaren Konturen ab, so dass sich dieser Bereich einer Qualifizierungsplanung derzeit noch weitgehend entzieht.

- Die neuen und kleinen Unternehmen, die in den letzten Jahren überhaupt Personal neu eingestellt haben, können wegen ihrer Vielzahl und geringen Größe nicht wirklich und umfassend in den Blick genommen werden. Die Ansprechpartner sind weit verstreut und somit fast „unsichtbar“.

- Die geringe Unternehmensgröße und relative starke Unübersichtlichkeit gilt in besonders starkem Maße für alle Bereiche der Wirtschaft, die eher den Dienstleistungen zuzurechnen sind. Dort gibt es vermutlich Personalbedarf, dort könnten Qualifizierungsanstrengungen sinnvoll sein. Das plausible Ziel, den Strukturwandel im lokalen Raum dadurch zu unterstützen, dass man daraufhin Arbeitslose qualifiziert, ist wegen der Ungenauigkeit des Zieles nicht direkt anzusteuern.

- Informationen über die wirtschaftliche Situation einer Region können in der Detailliertheit, die für die Konzeption von Qualifizierungsmaßnahmen von Arbeitslosen benötigt werden, bis auf weiteres nicht zur Verfügung gestellt werden.

- Es bleibt allerdings die Qualifizierung für die selbst gewählte und in der Richtung festgelegte Selbständigkeit. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass die neuen Selbständigen nach einer gewissen Anlaufzeit selbst zu Arbeitgebern werden.

Literatur

- Almus, M./J. Egelin/ M. Lechner/ F. Pfeiffer/ H. Spengler (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – Eine ökonomische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. In: MittAB 3, S. 558-574.
- Beer, D. (1997): Participation of unskilled workers in training programmes: Paths and barriers in Germany. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1997-10 (Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen - Kulturwissenschaftliches Institut) Hrsg.: Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.
- Bein, H.-W./ M. Heckel (2000): NRW entwickelt modernes Konzept im Kampf gegen Arbeitslosigkeit: Nach Kündigung direkt in den neuen Job. Minister Schartau will entlassende Arbeitnehmer in Transfergesellschaften aufnehmen. Finanzierung durch Abfindungen. In: Financial Times Nr. 166, v. 28.8.
- Bell, St. H./ L.L. Orr/ J. D. Blomquist/ G. G. Cain (1995): Program Applicants as a Comparison Group in Evaluation Training Programs, Theory and a Test. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bellmann, L./ M. Lahner (1998a): Betriebliche Erwartungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsentwicklung in West- und Ostdeutschland. In: MittAB 1, S. 79-91.

⁴⁷ Vielleicht kommt daher der unscharfe EU-Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“, der unmittelbar auf die einzelne Person abstellt, auch wenn das nicht gemeint sein sollte.

- Bellmann, L./ M. Lahner (1998b): Erhebliche Unterschiede in den Beschäftigungs- und Ausbildungserwartungen in West- und Ostdeutschland. In: IAB-Beschäftigungstrends Nr. 8.
- Bisping, P./ S. Böhme (1995): Das Humankapital in Mittelfranken - ein wertvoller regionaler Standortfaktor - Expertenstudie. In: IHK Nürnberg (1995): Strukturwandel durch Qualifizierung III - Studie zum Arbeitskräftepotential in der Region. Gesprächskreis „Strukturwandel durch Qualifizierung“, Schriften und Arbeitspapiere der IHK Nürnberg 611/95 (3): Nürnberg IHK.
- Blaschke, D., C. Brinkmann, E. Nagel (1995): Einarbeitungszuschüsse – Befunde und Perspektiven. IAB Werkstattbericht 2, 30.1.1995.
- Blaschke, D./ P. König (1992): Berufliche Wiedereingliederung von Rehabilitanden. IAB-Werkstattbericht 3.
- Blaschke, D./ E. Nagel (1995): Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung. In: MittAB 2, S. 195 – 213.
- Blaschke, D./ E. Nagel (1999): Statistische Explorationsen im Vorfeld der Eingliederungsbilanz – Monitoring der Verbleibsquote. In: MittAB 2, S. 185 ff.; ebenfalls in: Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1998, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 31. 7. 1999, S. 109 ff.
- Blaschke, D./ H.-E. Plath (1994): „Beruf“ und „berufliche Verweisbarkeit“. Kritische Reflexionen zu einer Herausforderung an die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In: MittAB 4, S. 300-322.
- Blaschke, D./ H.-E. Plath/ E. Nagel (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der beruflichen Weiterbildung (FuU). In: MittAB 3, S. 381-405.
- Böhm, U. (1996): Die schwierige Evaluierung edukativer Maßnahmen - am Beispiel der Aus- und Fortbildungsprogramme. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 37, Nr. 8, S. 200-202.
- Bolder, A./ W. Hendrich (2000): Fremde Bildungswelten. Alternative Strategien lebenslangen Lernens. Opladen: Leske und Budrich.
- Bolte, K. M. (1969): Untersuchungen über Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderungsprogramms“. In: MittAB Nr. 7, S. 509-520.
- Brinkmann, C. (1998): Aspekte zur Beurteilung der neuen Studien von Steiner u.a. (ZEW) über Arbeitsbeschaffung und Förderung der beruflichen Weiterbildung in Ostdeutschland auf Basis des Arbeitsmarktmonitors. ZEW Diskussion Papers 97-33 und 98-03 (Ms.).
- Brinkmann, C. (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. In: MittAB 3 (in diesem Heft).
- Burtless, G. (1995): The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research. In: J. Ec. Persp. 9 (1995), pp. 63-84.
- Cramer, U. (1985): Probleme der Genauigkeit der Beschäftigtenstatistik. In: Allg. Statist. Archiv 69, S. 56-58.
- Cramer, U. (1987): Klein- und Mittelbetriebe: Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik? In: MittAB 1, S. 15-29.
- De Koning, J. (1998): Training for the unemployed in the Netherlands. What do we know after more than 50 studies? Working paper 1998/2, Rotterdam: Netherlands economic institute, February 1998.
- Djafari, N., S. Kade (1987): Teilnehnergewinnung (= Praxishilfen für die Umschulung 1) Bonn-Frankfurt: Deutscher Volkshochschul-Verband, Pädagogische Arbeitsstelle.
- Faßmann, Hendrik (1997): Früherkennung und Reduzierung von Abbrüchen der Berufsausbildung in Berufsbildungswerken. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 206. Nürnberg.
- Faßmann, Hendrik (2000): Ausbildungsabbruch bei behinderten und benachteiligten Jugendlichen. BeitrAB 234. Nürnberg.
- Fels, G./ R. Heinze/ H. Pfarr/ G. Schmid/ W. Streeck (2000): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik zur Befähigung von Mobilität und Eigenverantwortung – Thesen der Benchmarking Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (Ms.).
- Fitzberger, B./ H. Prey (1997): Assessing the Impact of Training on Employment - The Case of East Germany. In: ifo Studien 43 (1997) S. 71-116.
- Fitzberger, B./ S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. Beitrag zur IAB-Tagung 27.-28.10.1999. und ZEW Discussion Paper No. 00-06.
- Forschungs- und Entwicklungsprogramm Arbeit und Technik (Hrsg. BM Forschung und Technologie, BM Arbeit und Sozialordnung, BM Bildung und Wissenschaft). Bonn, November 1989.
- Frankfurter Allgemeine Nr. 53, 3.3.2000: Wirkungen von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch unklar“ Forscher fordern besseres Datenmaterial.
- Franz, W. (2000): Jugendarbeitslosigkeit - Standpunkt. ZEW news Januar/Februar 2000, S. 8.
- Friedlander, D./ D.H. Greenberg/ Ph. K. Robins (1997): Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. In: Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 4, S. 1809-1855.
- Gazier, Bernard (1999): Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen. In: infoMISEP 67/68, S. 38-51.
- Hauser, R./ G. G. Wagner/ K. F. Zimmermann (1998): Memorandum Erfolgsbedingungen empirischer Wirtschaftsforschung und empirisch gestützte wirtschafts- und sozialpolitischer Beratung. Frankfurt am Main, Berlin und Bonn, Juni 1998.
- Heckhausen, H. (1987): Wie kann sich die Universität auf die Veränderungen von beruflichen Qualifikationsforderungen einstellen? In: Wirtschaft – Technik – Bildung, Villa-Hügel-Gespräch 1986, Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V. S. 66-72.
- Heckman, J. J./ J. A. Smith (1996): Experimental and Nonexperimental Evaluation. In: Schmid, G. u.a. (eds.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham - Brookfield: Edward Elgar, pp. 37-88.
- Heckman, J. J./ R. J. LaLonde/ J. A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, Paper Mannheim Conference June 1999.
- Heckman, J. J./ J. A. Smith (1995): Assessing the Case for Social Experiments. In: J. Ec. Persp. 9 (1995), pp. 83-110.
- Hirschenauer, F. (1999): Clusteranalytische Typisierung der west- und ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen. In: MittAB 2, S. 169 ff.
- Hofbauer, H. (1979): Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung. In: MittAB 1, S.42-50.
- Hofbauer, H. (1981): Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. In: MittAB 3, S. 246 – 266.
- Hofbauer, H. (1984): IAB-Kurzbericht (intern) 17.10.1984 „Abbau individueller Arbeitslosigkeit durch berufliche Weiterbildung.“
- Hofbauer, H. (1985): Berufliche Weiterbildung für arbeitslose Jungakademiker. In: MittAB 3, S. 307 - 314.
- Hofbauer, H./ W. Dadzio (1982): Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten von Arbeitslosen nach § 41a AFG. In: MittAB 4, S. 426-433.

- Hofbauer, H./ W. Dadzio (1984): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. In: MittAB 2, S. 183 – 200.
- Hofbauer, H./ W. Dadzio (1987): Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern zwei Jahre nach Beendigung der Maßnahme. In: MittAB 2, S. 129 ff.
- Hofmann, A./ V. Weymann (1994): Weiterbildungsqualität: Märkte und Akteure in den neuen Bundesländern. Projektbericht (BMBW). Institut für Empirische und Angewandte Soziologie (EMPAS), Bremen Oktober 1994 (Ms.).
- Holland, P. W. (1986): Statistics and Causal Inference. In: Journal of the American Statistical Association 81, No. 396, pp. 945-970.
- Hübler, O. (1995): Qualifizierungsoffensive Ost auf dem Prüfstand. In: Wirtschaftsdienst 1995 / XII, S. 655-661.
- Hübler, O. (1996): Evaluierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland. Ms. Hannover: Institut für quantitative Wirtschaftsforschung, August 1996.
- Hujer, R./ K.-O. Maurer/ M. Wellner (1997): Auswirkungen beruflicher Weiterbildung auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland - Eine mikroökonomische Analyse. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Juni 1997 (Ms.)
- Hujer, R./ K.-O. Maurer, M. Wellner (1999): Estimating the Effect of Vocational Training on Unemployment Duration/ in West Germany – A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables. In: Jahrbücher f. Nationalökonomie u. Statistik, Vol. 218, S. 619-646.
- Jaenichen, U. (2000): Selektivität beim Zugang in die Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: MittAB 3 (in diesem Heft).
- Kasperek, P./ W. Koop (1991): Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In: MittAB 2, S. 317 - 332.
- Kern, H. (1996): Das Ende der traditionellen Berufsausbildung? In: Dokumentation Berufsbildungstage Nordhessen. Kassel, S. 42-44.
- Klose, C./ S. Bender (1998): Möglichkeiten und Grenzen bei der Evaluation von FuU-Maßnahmen mit einer erweiterten IAB-Beschäftigtenstichprobe. (IAB-Ms.)
- Klose, C./ S. Bender (2000): Betriebliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit der ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 – 1990. In: MittAB 3 (in diesem Heft).
- Koller, B./ H.-E. Plath (2000): Qualifikation und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer. In: MittAB 1, S. 112 – 125.
- Kröger, M./ U. van Suntum (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? – Ansätze und Erfahrung in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Kuhn, Th. (1967): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kurs Direkt – Die Datenbank für Aus- und Weiterbildung, BA.
- LaLonde, R. J. (1995): The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. In: Journal of Economic Perspectives 9, 1995, pp. 149-168.
- Lechner, M. (1996): An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim. Discussion Paper 539-596.
- Lechner, M. (o.J.): Continuous Off-the-Job Training in East Germany After Unification: Preliminary Results of an Evaluation of the Effects for Individual Workers. Center for European Studies Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper Series # 5.9. Minda de Gunzburg Center for European Studies. Harvard University.
- Lechner, M./ M. Gerfin (2000): Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. In: MittAB 3 (in diesem Heft)
- Luschei, F./ A. Trube (1999): Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik und lokalen Beschäftigungsförderung – Grundsätzliche Überlegungen und exemplarische Darstellungen anhand eines Praxisprojektes. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 7.
- Meager, N. (1998): Evaluation von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose. In: inforMISEP Nr. 62, S. 38 – 47.
- Merx, K./ C. Bötel (1997): Qualität in der beruflichen Bildung – ein sächsisches Markenzeichen. Abschlußbericht zum ESF-Bildungstest (IES-Bericht Nr. 114.97). Hannover - Leipzig.
- Nitsche, I. (2000): Was gibt es jenseits der Erwerbsarbeit zu tun? Arbeitspsychologische Evaluation des TAURIS-Projektes. Diplomarbeit. TU Dresden, Institut für Arbeits-, Organisations- und Sozialpsychologie.
- O’Connell, Ph. J./ F. McGinnity (1996): What Works, Who Works? The Impact of Active Labour Market Programmes on the Employment Prospects of Young People in Ireland. Paper presented to the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Workshop Evaluation of Labour Market Programmes. Lisbon, November 8-9, 1996. (to be published in Working Schemes Active Labour Market Policy in Ireland. 1997). ???
- Op de Beke, M. M. (1998): What can we learn from low net placement rates of government supported training programmes for long-term unemployed? (Ms.).
- Plath, H.-E. (1995): Zum „Experteninterview“. In: C. Brinkmann, A. Deeke, B. Völkel (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. BeitrAB 191. Nürnberg, S. 85 – 89.
- Plath H.-E. (2000): Veränderungen der Arbeit, geforderte Kompetenzen, Chancen und Risiken. In: MittAB 4.
- Plath H.-E./ D. Blaschke (1999): Probleme der Erfolgsfeststellung in der beruflichen Rehabilitation. In: MittAB 1, S. 61-69.
- Prey, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen – Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern - Stuttgart - Wien: Haupt.
- Richter, P (2000): Psychologische Evaluation wirtschaftsnaher Aktivitäten zur Gestaltung von Tätigkeiten außerhalb der traditionellen Erwerbsarbeit. Projektbeschreibung. TU Dresden, Institut für Arbeits-, Organisations- und Sozialpsychologie.
- Sauter, E. (1994): Qualitätssicherung und Teilnehmerschutz in der Weiterbildung. In: K.A. Geißler, G. v. Landsberg, M. Reinartz (Hrsg.): Handbuch Personalentwicklung und Training (PET).
- Sauter, E. (1995): Qualitätssicherung in der staatlichen Bildungssubvention. Wo steht das AFG? In: BWP 24, S. 3-9.
- Schmidt, C. M. (1999): Knowing What Works – The Case for Rigo-rous Program Evaluation (University of Heidelberg, CEPR-London, IZA-Bonn, Paper November 1999).
- Schmidt, M./ Zimmermann, K.F. (IZA): Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich und Empfehlungen zur Steigerung der Effektivität. Ms. 20. August 1999.
- Schneider, H. (1999) (IWH): Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analyse und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. Ms. 31. Mai 1999.
- Schumacher, H. (1995): Die ökonomische Evaluation medizinischer Leistungen. In: Sozialer Fortschritt. Heft 4, S. 98-105.

- Sesselmeier, W./ G. Blauermel (1990): Arbeitsmarkttheorien – ein Überblick. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Staudt, E. (1997). Kompetenzentwicklung und berufliche Weiterbildung - Zwischen Ursache und Wirklichkeit. 10 Thesen. In: Q-magazin 4-97, S. 13.
- Staudt, E./ B. Kriegesmann (1999): Weiterbildung: Ein Mythos zerbricht – Der Widerspruch zwischen überzogenen Erwartungen und Misserfolgen der Weiterbildung. In: Aspekte einer neuen Lernkultur, Münster etc.: Waxmann. S. 17 ff.
- Steiner, V. (1999): Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland - Projektantrag an das Bundesministerium der Finanzen. ZEW 25.5.1999.
- Steiner, V./ T. Hagen (2000): Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Kurzfassung. Endbericht an das Bundesministerium der Finanzen, ZEW Mannheim, 28.2.2000.
- Trube, A. (1995): Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung – Eine exemplarische Untersuchung. BeitrAB 189. Nürnberg.
- Voss, G. (1998): Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit. In: MittAB 3, S. 473-487.
- Wießner, F. (2000a): Arbeitslose werden Unternehmer. Eine Evaluation der Förderung von Existenzgründungen vormals Arbeitsloser mit Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III (vormals § 55a AFG). Dissertation; vorgesehen als BeitrAB).
- Wießner, F. (2000b): Das Geheimnis des Erfolges. Eine multivariate Betrachtung der Erfolgsdeterminanten von Existenzgründungen, die mit dem Überbrückungsgeld gefördert wurden. In: MittAB 3 (in diesem Heft).
- Zängle, M. (2000a): Eingliederungsbilanzen in der Praxis. In: hiba Durchblick 2/2000, S. 26-28.
- Zängle, M. (2000b): Eingliederungsbilanzen und dezentrale Steuerung. (Ms. Fachtagung der Selbstverwaltung der BA am 5.7.2000).