

Rahmenzielsetzungen und Wirkungsforschung im Job-AQTIV-Gesetz

Gerd Heyer (BMA)

Gesperrt bis zum Beginn - es gilt das gesprochene Wort

Gerd Heyer, BMA

Entwurf eines Statements für den Workshop des IAB *Evaluation* am 9. November 2001 in Nürnberg zum Thema **Rahmenzielsetzungen und Wirkungsforschung im Job-AQTIV-Gesetz**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

heute finden die zweite und dritte Lesung des Job-AQTIV-Gesetzes im Deutschen Bundestag statt. Für den 30. November ist die abschließende Befassung des Bundesrates vorgesehen. Alles spricht dafür, dass das Job-AQTIV-Gesetz - wie geplant - zum 1. Januar 2002 in Kraft treten kann.

Meine folgenden acht Aussagen beziehen sich auf die **Rahmenzielsetzungen und die Konkretisierung der Wirkungsforschung im Job-AQTIV-Gesetz**.

1. Aussage - Die institutionellen Rahmenbedingungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfahren keine grundlegenden Änderungen.

Es bleibt dabei: Aktive Arbeitsmarktpolitik wird in Deutschland nicht über spezifische staatliche Programme, sondern im Rahmen eines Zweigs der gesetzlichen Sozialversicherung erbracht.

Wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Behandlung von Einmalzahlungen verdeutlicht, führen Beitragszahlungen zu Leistungsansprüchen. Anders ausgedrückt: Die spezifische Form der Finanzierung und der rechtliche Rahmen determinieren die Gestaltbarkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2. Aussage - Das Arbeitsförderungsrecht verfolgt auch nach der Reform ein Bündel unterschiedlicher Zielsetzungen, die bei der Wirkungsforschung berücksichtigt werden sollten.

Arbeitsmarktpolitik soll explizit

- gesamtwirtschaftlich zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes und zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
- auf der regionalen Ebene zu Strukturverbesserungen und zur Flankierung des strukturellen Wandels sowie
- auf der individuellen Ebene zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit - auch im Sinne beruflicher und geografischer Mobilitätsförderung - beitragen.

Um die Chancengleichheit von Frauen und Männern nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt zu verwirklichen, wird die spezifische Gleichstellungspolitik um den präventiv wirkenden Ansatz des Gender-Mainstreaming ergänzt und Gleichstellung als Querschnittsaufgabe der Arbeitsförderung verankert.

Selbstverständlich bleibt es bei den Zielsetzungen, den Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu unterstützen und dazu beizutragen, Arbeitslosigkeit zu beenden. Neu ist in diesem Kontext der präventive Ansatz, die berufliche Qualifizierung bestimmter Gruppen von Beschäftigten zu fördern und damit auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit auszurichten.

Nach wie vor verfolgt Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich sozialpolitische Zielsetzungen, die sich nicht unmittelbar durch ihren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung messen lassen. Dazu gehört die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern, die sich aufgrund personenbezogener Defizite nicht kurzfristig in reguläre Beschäftigung integrieren lassen.

Neben diesen übergreifenden Zielsetzungen gibt es noch zahlreiche instrumentenspezifische, auf die ich nicht näher eingehen will.

3. Aussage - Der Spannungsbogen unterschiedlicher Zielsetzungen im Arbeitsförderungsrecht bleibt erhalten.

Das Job-AQTIV-Gesetz trägt damit bestimmten Erwartungen nicht Rechnung, den Spannungsbogen der vielfältigen Zielsetzungen aufzulösen oder zu modifizieren. Im Rahmen des neu strukturierten Vermittlungsprozesses kommt es darauf an, personenbezogen den arbeitsmarktpolitischen Hilfebedarf zu ermitteln. Dabei soll auf die Stärken und Schwächen des einzelnen Arbeitssuchenden sowie auf die regionale Arbeitsmarktlage abgestellt werden.

Der Einsatz kostenintensiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente wird auf den Personenkreis konzentriert, der keine unmittelbare Integrationschance in reguläre Beschäftigung hat. Dies ist und bleibt - konzeptionsgemäß und relativ unabhängig von der jeweiligen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes - ein zentraler arbeitsmarktpolitischer Handlungsansatz.

Meine Damen und Herren,

ich komme nun zur Wirkungsforschung, die in § 280 verankert ist und in § 282 SGB III präzisiert wird.

4. Aussage - Die Wirkungsforschung wird ausgebaut.

Im neuen Absatz 2 des § 282 heißt es:

„(2) Die Untersuchung der Wirkungen der Arbeitsförderung ist ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung. Sie soll zeitnah erfolgen und ist ständige Aufgabe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.“

Es gibt einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit, die Wirkungsforschung zu verbessern und zu verstärken. Bisher lassen sich aus den vorliegenden Forschungsarbeiten wenig belastbare Aussagen gewinnen. Dies steht im Gegensatz zur Erwartung, für die Weiterentwicklung sowie den effizienten und effektiven Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse zu erhalten. Hier erwartet der Gesetzgeber spürbare Verbesserungen.

Wirkungsforschung wird neben der Grundlagenforschung - wie z.B. Berufs- und Qualifikationsforschung - als ein Schwerpunkt der Tätigkeiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verankert. Sie bedarf der Einbettung in ein breites Spektrum analytischer Arbeiten. Qualitativ hochwertige Forschungsarbeiten sind nur im Kontext einer abgerundeten Gesamtkonzeption der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchführbar.

Unter Beachtung dieser Erwägungen hat der Gesetzgeber Wirkungsforschung als einen Schwerpunkt der Tätigkeiten des IAB festgeschrieben. Selbstverständlich geht er davon aus, dass Konkurrenz das Geschäft belebt und auch in anderen wissenschaftlichen Einrichtungen Wirkungsforschung verstärkt durchgeführt wird.

Wirkungsforschung soll künftig nicht nur die unmittelbaren Aktivitäten der Bundesanstalt selbst umfassen, sondern auch die in ihrem Auftrag von Dritten durchgeführten Maßnahmen.

Auch zur Ausgestaltung der Wirkungsforschung gibt der Gesetzgeber Hinweise.

Einerseits ist sie als Begleitforschung zeitnah und kontinuierlich zu betreiben. Andererseits sollen langfristige, über unterschiedliche Konjunkturverläufe reichende Forschungsergebnisse zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente präsentiert werden.

5. Aussage - Der Auftrag zur Wirkungsforschung wird konkretisiert.

Vor dem Hintergrund dieser hohen Erwartungen hat der Gesetzgeber seinen Auftrag zur Wirkungsforschung mit Zielrichtung auf alle Akteure in diesem Wissenschaftsbereich im neuen Absatz 3 konkretisiert.

„(3) Die Wirkungsforschung soll unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zielsetzungen des Gesetzes insbesondere

1. die Untersuchung, in welchem Ausmaß die Teilnahme an einer Maßnahme die Vermittlungsaussichten der Teilnehmer verbessert und ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht,
2. die vergleichende Ermittlung der Kosten von Maßnahmen in Relation zu ihrem Nutzen,
3. die Messung von volkswirtschaftlichen Nettoeffekten beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente,
4. die Analyse von Auswirkungen auf Erwerbsverläufe unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern

umfassen.“

Es ist eine große Herausforderung, die unterschiedlichen Zielsetzungen des Arbeitsförderungsrechts für konkrete Projekte der Wirkungsforschung zu operationalisieren und damit eine Überprüfbarkeit der praktischen Umsetzung vertiefenden Analysen überhaupt zugänglich zu machen.

Aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede erscheint es zunehmend wichtiger, Aussagen unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation (Aufnahmefähigkeit) auf den regionalen Arbeitsmärkten zu treffen. Untersuchungen, die lediglich auf Deutschland insgesamt abstellen, laufen Gefahr, widersprüchliche Ergebnisse zu präsentieren und sind zur Steuerung des Instrumenteneinsatzes wenig geeignet.

Was Gegenstand der Wirkungsforschung sein soll, verdeutlicht der Katalog des Gesetzes ausreichend. Der „Forschungsauftrag“ reicht von der Untersuchung der Auswirkungen auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit über das Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zu gesamtwirtschaftlichen Effekten.

Das Gesetz verstärkt in der Wirkungsforschung zukunftsgerichtete Akzente. Mit der Analyse von Erwerbsverläufen soll die langfristige Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Hilfen bezogen auf individuelle Erwerbstätigkeit, Erwerbchancen und Einkommen analysiert werden. Weiter sollen insbesondere im Hinblick auf die Abnahme der Erwerbsbevölkerung und die Veränderung ihrer Altersstruktur Vergleiche von Alterskohorten ermöglicht werden, um „ge-

nerationsspezifische“ Aussagen treffen zu können. Schließlich soll der Beitrag der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Herstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt untersucht werden. Damit wird der Ansatz des Gender-Mainstreaming zwingend für die Wirkungsforschung verankert.

6. Aussage - Wirkungsforschung erhält den Auftrag, auch Ergebnisse für die regionale Ebene zu präsentieren.

Dazu bestimmt Absatz 4:

„(4) Arbeitsmarktforschung soll auch die Wirkungen der Arbeitsförderung auf regionaler Ebene untersuchen.“

Dieser „Forschungsauftrag“ ergibt sich zwangsläufig aus der Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz für die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bisher liefert ausschließlich die Eingliederungsbilanz regionalspezifische Aussagen.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten, die von faktischer Vollbeschäftigung bis zu erheblicher Unterbeschäftigung reicht, bestehen erhebliche Unterschiede bei der regionalen Ausgestaltung des Instrumentenmixes. Aussagen zur Effektivität und Effizienz sollen vor diesem Hintergrund den regionalen Kontext beachten. So sind z.B. generalisierende Aussagen zu ABM für die Mehrheit der Arbeitsämter ohne Bedeutung. Für die Wirkungsforschung sollte es interessant sein, Interdependenzen zwischen Instrumentenmix, Effizienz, Effektivität und regionalem sowie sozialem Kontext zu analysieren.

Allerdings setzt dies den Zugang zu möglichst aussagefähigen, tief gegliederten und für Zwecke der Evaluation geeigneten Daten voraus. Und zwar für die Forscher außerhalb und innerhalb des IAB.

7. Aussage - Eine Verbreiterung der Wirkungsforschung und das Erreichen bestimmter qualitativer Standards setzen einen besseren Zugang externer Arbeitsmarktforscher zu Daten der BA voraus.

Das Gutachten der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur verdeutlicht eindrucksvoll, dass der Zugang von Wissenschaftlern zu Daten der amtlichen Statistik und anderer Datenproduzenten - z.B. der Sozialversicherungsträger - ein generelles Problem ist.

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist für den Gesetzgeber keine alleinige Angelegenheit des IAB. Unterschiedliche Ansätze, Arbeitsteilung und Wettbewerb in der wissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung sind gewollt und erforderlich, damit in Deutschland eine leistungsfähige Wirkungsforschung entstehen kann. Die bisher vorhandenen Möglichkeiten des Zugangs zu Daten der BA werden durch das Job-AQTIV-Gesetz durch den neuen Absatz 7 erweitert:

„(7) Die Bundesanstalt übermittelt wissenschaftlichen Einrichtungen auf Antrag oder Ersuchen anonymisierte Daten, die für Zwecke der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erforderlich sind. § 282a Abs. 5 gilt entsprechend. Für Sozialdaten gilt § 75 des Zehnten Buches.“

Datenübermittlungen an wissenschaftliche Einrichtungen außerhalb der BA sind unerlässlich, um diesen eine eigenständige Wirkungsforschung zu ermöglichen und damit den Wettbewerb in der Arbeitsmarktforschung zu unterstützen. Wirkungsforschung in diesem Bereich setzt die Verwendung von Daten der Bundesanstalt voraus, um belastbare Ergebnisse erzielen zu können.

Je anspruchsvoller die Forschungsvorhaben ausgestaltet werden, desto wichtiger wird es allerdings, auch andere Quellen zu erschließen und/oder ergänzende Erhebungen durchzuführen. In diesem Bereich werden erhebliche Anstrengungen erforderlich sein.

Forschungsarbeiten im Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung können sich nur begrenzt auf Daten der statistischen Ämter stützen. Die letzte Totalerhebung zur Erwerbstätigkeit fand im Rahmen der Volkszählung 1987 statt. Der jährliche Mikrozensus lässt nur bis zu einer bestimmten Ebene eine regionale Aufgliederung zu. Die Möglichkeit der Verknüpfung von Daten der statistischen Ämter mit Daten der BA ist nur in begrenztem Rahmen möglich.

Nicht alle, aber ein Teil von Forschungsvorhaben kann mit faktisch anonymisierten Daten durchgeführt werden. Damit ist es möglich, tief gegliederte, einzelfallbasierte - aber nicht personenbezogene - Analysen durchzuführen. Darauf stellt der neue Absatz 7 des § 282 SGB III ab.

Diese Vorschrift ist auch deshalb von Interesse, weil sie das „Wissenschaftsprivileg“ des Zugangs zu Daten weiter ausbaut.

Eine Begrenzung des Personenkreises, der mit diesen Daten der BA arbeiten darf, auf Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete und gemäß dem Verpflichtungsgesetz Verpflichtete, wie sie z. B. § 16 Abs. 6 Bundesstatistikgesetz für die Übermittlung faktisch anonymisierter Daten zu Forschungszwecken vornimmt, erfolgt für den Bereich der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nicht.

Ist die Datenübermittlung mit einem erheblichen zusätzlichen Aufbereitungsaufwand verbunden, kann die Bundesanstalt mit dem Datenempfänger eine Vereinbarung zur Erstattung der Kosten treffen. Damit soll dem Grundsatz einer sparsamen und sachgerechten Verwendung der Beitragsmittel Rechnung getragen werden.

Es wird daneben weiterhin Forschungsvorhaben geben, für die ein Rückgriff auf nicht anonymisierte Daten unverzichtbar ist, um die Forschungsziele zu erreichen. In diesen Fällen ist das Verfahren nach § 75 des Zehnten Buches anzuwenden.

Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Datenzugangs ist das noch zu schaffende Forschungsdatenzentrum. Dies ist Gegenstand des folgenden Beitrags.

8. Aussage - Zusammenarbeit fördern und Kompetenz der Arbeitsmarktforschung in Deutschland unter Beweis stellen.

Mit diesem Appell, meine Damen und Herren,

komme ich zum Schluss meines Beitrags und danke dem IAB für die Initiative, mit diesem Workshop nachhaltig die Kooperationsbereitschaft der BA zum Ausdruck zu bringen, und Ihnen für die Aufmerksamkeit.