

Matthias Knuth
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Beitrag zum Workshop:

"Wege zu einer effizienteren und effektiveren Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik"

Bonn, 17.10.2000, im Institut Zukunft der Arbeit

- (1) Evaluationsforschung unterscheidet sich von anderen Paradigmata gesellschafts- und politikbezogener Forschung dadurch, dass sie die Implementation politischer Programme, ihre Wirkungen und die Effizienz, mit der diese Wirkungen erzielt werden, im Hinblick auf diejenigen Zielsetzungen bewertet, die mit ihrer Einführung verbunden waren. Es macht keinen Sinn, jegliche Forschung, die durch diese Programme beeinflusste soziale Tatsachen zum Gegenstand hat, als "Evaluationsforschung" zu bezeichnen. Z.B. ist der verdienstvolle Versuch, im Sozio-Ökonomischen Panel den FuU-Teilnehmern auf die Spur zu kommen und die Wirkung oder Wirkungslosigkeit und die Wirkung der Teilnahme auf ihren Arbeitsmarkterfolg zu bestimmen, keine Evaluationsforschung, da ihr aufgrund der Informationsbeschränkungen des Datensatzes der Programmbezug fehlen muss.
- (2) Mit dem Versuch, den Begriff der Evaluationsforschung enger zu bestimmen, ist kein Wert- oder Unwerturteil über bestimmte Forschungsansätze verbunden. Möglicherweise sind manche irritierende Befunde überhaupt nur in Ferne und Freiheit von politischen Programmen und mit anderen Finanzierungsquellen als der Ressortforschung zu gewinnen. Aber eine inflationäre Verwendung des Begriffs "Evaluation" trägt nicht zur Klärung bei. Und die Politik täte sich mit Sicherheit keinen Gefallen, wollte sie alles, was ihr unter der Bezeichnung "Evaluation" angeboten wird, dankbar als Ersatz zur Kompensation des Rückstandes bei der Entwicklung einer Evaluationskultur in Deutschland annehmen.
- (3) Evaluationsforschung gewinnt ihre Bewertungsmaßstäbe aus den Zielsetzungen der Politiken oder Programme, die Gegenstand der Evaluierung sind. Das ist einerseits trivial, andererseits steckt darin eines ihrer grundlegenden Probleme. Denn die Zielsetzungen sind oft nicht explizit, oder sie sind mehrdimensional ohne Explikation von Prioritäten. Oft sind sie sogar widersprüchlich. Um sich selbst und die Öffentlichkeit von der Sinnhaftigkeit der eigenen Entscheidungen zu überzeugen, neigt der Gesetzgeber ganz besonders in der Arbeitsmarktpolitik dazu, die Instrumente mit expliziten und impliziten Zielen zu überfrachten. Je mehr Kompromisse in einer Regelung stecken, desto mehr Versprechungen enthält sie. Insofern muss sich Evaluationsforschung auch kritisch mit der Gesetzgebung sowie mit ihrer Interpretation – und manchmal ihre Konterkarierung – durch Erlasse und Durchführungsanweisungen befassen.
- (4) Ein Beispiel für die Problematik von Zielannahmen in der Erforschung der Arbeitsmarktpolitik sind die jüngsten Wirkungsanalysen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im ostdeutschen Transformationsprozess. Sie konzentrieren sich ganz selbstverständlich

auf die Wiederbeschäftigungschancen als impliziten Bewertungsmaßstab, obwohl das seinerzeit geltende alte AFG in den auf ABM bezogenen Bestimmungen das Ziel der Wiedereingliederung überhaupt nicht – und statt dessen viele andere Ziele nannte. Aufgrund programmgeschichtlicher Analyse könnte man mit einiger Berechtigung argumentieren, dass die wirklich vorrangige Zielsetzung massenhafter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Anfang der neunziger Jahre in den neuen Bundesländern darin bestand, überzählige Belegschaften friedlich aus den Treuhand-Unternehmen herauszuleiten – ein Ziel, das offensichtlich erreicht wurde. Konsequenter Weise stehen beim Monitoring der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern durch das IAB bis heute die Entlastungseffekte im Vordergrund, d.h. das "vom-Markt-Nehmen" von Arbeitskräften, und nicht ihre Wiedereingliederung. Man kann diese Ausrichtung von aktiver Arbeitsförderung kritisieren, und man kann empirisch begründet argumentieren, dass den Betroffenen im Hinblick auf ihre langfristigen Arbeitsmarktperspektiven dadurch ein zweifelhafter Dienst erwiesen worden sei. Aber man kann über die Tauglichkeit geförderter Beschäftigung als Element arbeitsmarktpolitischer Wiedereingliederungsstrategien nicht urteilen aufgrund von Daten aus einem Umfeld der Programmatik und Implementation, in dem Wiedereingliederung überhaupt nicht handlungsleitend war. Die Autoren solcher Studien tun das in der Regel auch gar nicht. Aber die Politik und die Öffentlichkeit tun es, wenn sie solche Wirkungsstudien als Evaluation eines spezifischen Instrumentes der Arbeitsförderung missverstehen.

- (5) Evaluationsforschung muss also außer den Zielsetzungen die Implementation von Programmen oder Instrumenten thematisieren. Bevor aktive Arbeitsförderung überhaupt wirksam werden kann, muss sie zunächst einmal umgesetzt und von den Akteuren, Trägern und Zielgruppen der Arbeitsförderung angenommen werden. Die konkrete Dienstleistung, die letztlich bei den Teilnehmern von Maßnahmen ankommt, wird in diesem Prozess der Implementation produziert, wobei sehr unterschiedliche Interessen, Sichtweisen und Traditionen wirksam werden. Die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung, die wir mehr oder weniger adäquat erfassen, sind nicht unmittelbar Wirkungen politischer Absichten, sondern Wirkungen der im Implementationsprozess produzierten Dienstleistung. Dieser reale Input muss kritisch mit dem ursprünglich politisch gewollten kontrastiert werden.
- (6) Aktive Arbeitsförderung ist eine Intervention in einen Erwerbsverlauf, von dem die Entscheider in der Arbeitsverwaltung annehmen, dass er ohne Intervention Gefahr läuft, in Arbeitslosigkeit oder unterwertiger Beschäftigung zu enden. Arbeitsmarktpolitiker brauchen mehr Informationen darüber, welche Wirkungen konkrete arbeitsmarktpolitische Interventionen im Kontext von Erwerbsverläufen haben. Um zu verstehen, was in der aktiven Arbeitsförderung passiert – oder warum angestrebte Effekte nicht eintreten –, reicht die Klassifizierung des Inputs nach gesetzlichen Instrumenten und der Teilnehmer nach den üblichen statischen Zielgruppenkriterien nicht aus. Da medizinische Vergleiche in der Evaluationsdiskussion so beliebt geworden sind, erlaube ich mir auch einen: Eine Evaluation der Wirksamkeit medizinischer Leistungen, die sich allein auf

die Diagnose- und Leistungsangaben ärztlicher Kassenabrechnungen stützt, würde mit Recht angezweifelt werden. In der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind wir allerdings noch nicht einmal so weit, derartige Prozessdaten einigermaßen zeitgerecht verfügbar zu haben.

- (7) Evaluationsforschung, die zur Verbesserung der konkreten Arbeitsförderung beitragen soll, muss in zeitlicher und dialogischer Nähe zum politischen Entscheidungsprozess mit Ergebnissen präsent sein können. Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Maßnahmen, die vor zehn Jahren stattfanden, sind für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik heute von begrenztem Wert. Da sie kaum praktische Schlussfolgerungen hinsichtlich des WIE ("...gestalten wir die heutigen Maßnahmen besser?") erlauben, liegt es nahe, sie fundamental im Sinne eines OB ("... aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt gemacht werden sollte") zu interpretieren. Es gibt einen offensichtlichen Zielkonflikt zwischen praktischer Wirksamkeit, die Zeitnähe erfordert, und dem methodischen Erfordernis ökonometrischer Wirkungsforschung, die Wirkung von Maßnahmen im Kontext eines Erwerbsverlaufs und im statistischen Kontrollgruppenvergleich mit anderen Erwerbsverläufen zu messen. Da man den weiteren Erwerbsverlauf erst einmal abwarten muss, ist ein erheblicher zeitlicher Nachlauf selbst dann unvermeidlich, wenn alle Wünsche nach Beschleunigung der Prozessproduktion von Daten und ihrer Aufbereitung erfüllbar wären. In der Konsequenz wird es weiterhin unterschiedliche Formen von Evaluationsforschung mit unterschiedlicher zeitlicher Reichweite, unterschiedlicher thematischer Breite, unterschiedlicher methodischer Strenge und unterschiedlichem Bezug zur arbeitsmarktpolitischen Praxis geben. Der Schock, den die jüngeren ökonometrischen Forschungsergebnisse bei den praktisch Verantwortlichen ausgelöst haben, scheint dazu zu führen, dass diejenigen Formen von Evaluationsforschung, derer sie sich in ihrer eigenen Auftragspraxis regelmäßig bedienen, nicht mehr wahrgenommen werden. Diesen Eindruck vermittelt jedenfalls die Zusammensetzung des Workshops.
- (8) Erwerbsentscheidungen und die aus ihnen resultierenden Erwerbsbiographien sind sehr komplex. Wenn aktive Arbeitsförderung nicht unmittelbar in Erwerbstätigkeit führt, kann es dafür sehr viele Gründe geben. Diese sind zum Teil durch Arbeitsförderung nicht zu beeinflussen und folglich auch nicht zu verantworten, weil sie z.B. im Haushaltskontext der Teilnehmer oder ihrer individuellen gesundheitlichen Entwicklung liegen. Solange uns das Instrumentarium für eine differenzierte Erfassung und Bewertung der Gründe für Nichterwerbstätigkeit fehlt – oder solange uns der Aufwand für diese Differenzierung unvertretbar hoch erscheint –, ist die Erfassung der nicht mehr Arbeitslosen – also die viel gescholtene Verbleibsquote der gesetzlich vorgeschriebenen Eingliederungsbilanzen – als Messgröße für das Ergebnis von Arbeitsförderung durchaus sachgerecht. Die Beschränkung auf eine Wiedereingliederungsquote, die alles, was nicht Erwerbstätigkeit ist, als Misserfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheinen lässt, wäre kein Fortschritt.
- (9) Unsere Interessen als Forscher sind wohl in keinem Forschungsfeld so ambivalent wie in dem der Evaluationsforschung. Die Verwaltung verfügt bei neuen Programmen

meistens über gar keine – und selbst bei langjährig eingesetzten Instrumenten noch immer über nur unzureichende – Instrumente, mit denen sie der Politik über den Maßnahme-Erfolg Rechenschaft geben könnte. Statt diesen Missstand wortreich öffentlich zu denunzieren, könnten wir auch dankbar sein für die Existenz einer prinzipiell unver-siegbaren Quelle von Forschungsaufträgen. – Andererseits ist es oft frustrierend, von der Verwaltung bereitgestellte Daten entwirren zu müssen, die sie selbst nicht interpretieren kann. Auf die Dauer ist es auch nur wenig befriedigender, mit großem Aufwand und hohen Antwortausfällen Daten bei Trägern und Teilnehmern zu erfragen, die man im Verwaltungsprozess vollständiger und einfacher hätte erheben können, wenn man nur beim Entwerfen der Verwaltungsroutinen daran gedacht hätte. Daraus ergibt sich der Vorschlag, Verwaltungsroutinen für neue Programme in Kooperation mit Evaluatoren zu planen.

- (10) Andererseits gibt es natürlich gute Gründe, den Verwaltungsprozess nicht mit statistischen Anforderungen zu überfrachten. Die Forderung nach einer vollständig evaluationsgerechten Implementation der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte sehr wohl ihr Ende sein. Als gangbarer Mittelweg könnte man zumindest den Implementationsprozess so gestalten, dass die Anknüpfungspunkte für eventuelle Evaluierungen von vornherein eingebaut werden. Förderentscheidungen könnten z.B. mit der Verpflichtung zur Auskunftserteilung gegenüber beauftragten Evaluatoren verbunden werden. Datenschutzprobleme könnten gelöst werden, indem entsprechende Einverständniserklärungen zur Voraussetzung von Förderentscheidungen gemacht werden.
- (11) Dass dieses bisher nicht erfolgt, führe ich nicht auf böswillige Immunisierungsstrategien der Arbeitsverwaltung zurück, sondern auf die in der Ausbildung ebenso wie in der beruflichen Praxis vorherrschende Orientierung auf eine Exekution von Rechtsvorschriften. Solange nach dem Willen des Gesetzgebers Ermessensentscheidungen der aktiven Arbeitsförderung nach der gleichen verrechtlichten Logik getroffen werden müssen wie Entscheidungen über die Gewährung von Versicherungsleistungen, solange wird die förmliche Rechtmäßigkeit der Arbeitsmarktpolitik über ihre Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit triumphieren.
- (12) Ein grundlegender Schritt zu einer wirksameren Arbeitsförderung würde im Übergang von der traditionell konditionalen zu einer finalen Steuerung bestehen. Eine vorrangig an arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen ausgerichtete Dienstleistungs- und Managementagentur, die nicht mehr Arbeits-"Verwaltung" im klassischen Sinne wäre, würde voraussichtlich mehr Interesse für die Ergebnisse von Evaluationen und folglich mehr Phantasie bei ihrer Unterstützung entwickeln. Eine sowohl wirksame als auch effiziente Evaluation setzt also einen Partner voraus, der in der Lage ist, die Evaluation des eigenen Handelns sowohl zu unterstützen als auch von ihr zu profitieren. Insofern hat unser Thema sehr viel zu tun mit einer dringend notwendigen Staats- und Verwaltungsreform, die nicht zuletzt auch die Arbeitsämter – oder was immer dann aus ihnen wird – in die Lage versetzen müsste, der Vision vom "aktivierenden Staat" näher zu kommen. Nur der Staat, der seine Bürger wirklich aktivieren – und nicht nur verwalten oder alimentie-

ren – will und von seinen Strukturen her auf dieses Ziel ausgerichtet ist, kann Ergebnisse der Evaluationsforschung überhaupt produktiv nutzen. Ohne diese Voraussetzung und ohne einen gesellschaftlichen Konsens über diese Perspektive steht Evaluation in der Gefahr, dass ihre Ergebnisse nur zur Munition in fiskalischen Verteilungskämpfen dienen. Dadurch könnte sich die arbeitsmarktpolitische Evaluationsforschung unverhofft in der Situation finden, dass ihr der Gegenstand abhanden kommt.