

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme: Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1983) : Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme: Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, In: Hans-Hermann Hartwich (Ed.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik: wissenschaftlicher Kongreß der DVPW, 4.-7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin. Tagungsbericht, ISBN 3-531-11652-5, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 46-56

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112160>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

A 1 Beschäftigungspolitik

Evaluierung beschäftigungspolitischer Programme

Erfahrungen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

Günter Schmid

1. Die Folge der Folgen von Politik

Der Kongreß hat das Motto "Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik" vorangestellt. Über die Anstöße von Politik herrscht wohl weitgehend Konsens. Dennoch scheint es der Erwähnung wert, die neue Qualität der Entstehungsseite heutiger Politik hervorzuheben. Die Pluralismustheorie und ihre systemtheoretischen Nachfolger gingen ja nicht von einem Hirngespinnst aus, wenn sie das politische Geschäft als Reaktion auf fluktuierende Interessenkonstellationen beschrieben und die "opportunistische Strategie" des politischen Themenwechsels entdeckten (Luhmann 1968:723). In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität war diese Sicht der Dinge durchaus realistisch, wenn auch nicht durchdringend genug, weil sie etwa von ökologischen oder weltwirtschaftlichen Bedingungen abstrahierte.

Heute liegt jedoch der Anstoß der Politik gewöhnlich nicht in der Umverteilung zunehmender Wachstumsspielräume oder in einer gelegentlichen strukturpolitischen Intervention; Anstoß der Politik ist heute vielfach die Umverteilung von knappen Ressourcen, d.h. die Zumutung von Opfern. Politische Prioritäten können nicht länger "opportunistisch" gewählt werden, indem mal den einen Interessen der Vorrang vor anderen gegeben, den nicht berücksichtigten Interessen jedoch zumindest der Status quo garantiert wird. Prioritäten müssen heute durch Ausscheiden oder Einschränkung von alternativen Interessen bewußt entschieden und durchgehalten werden. Das gibt den Folgen der Politik heute größere Bedeutung: Während früher Politik überwiegend über "Inputs" - Spielräume infolge von Steuereinnahmen, Handlungsdruck infolge spezieller Interessenkonstellationen - gesteuert wurde, wird sie heute überwiegend durch "Outputs" gesteuert.

Aber welcher Outputs? Es stellt sich mit zunehmender Deutlichkeit heraus, daß politische Systeme nicht wie kybernetische Maschinen reagieren, die nach Identifikation des "Outputs" und der vergleichenden Messung mit den "Sollgrößen" automatisch den richtigen Gegenkurs steuern. Vielmehr machen sich Anzeichen bemerkbar, daß die Folgen der Politik Anlaß zu Steuerungseingriffen geben, welche die Folgen nur noch verschlimmern; offensichtlich bereitet die kausale Interpretation der Politikfolgen Schwierigkeiten. Oder es wird zwar richtig gegengesteuert, aber zu zaghaft. Wenn dann, wie etwa

in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Folge von Politik gegenüber dem überwältigenden Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht sichtbar wird, wird oft nach neuer und nicht nach einer größeren Dosis der Medizin verlangt. Aber selbst wenn Politik im Hinblick auf das zu lösende Problem folgenlos bleibt, setzt sie doch allein durch ihre Existenz ein Datum: sie lenkt Aufmerksamkeit ab, bindet Ressourcen oder steht Neuerungen im Wege. Politik muß sich zunehmend selbst aus dem Wege räumen, um Luft zur effektiven Aktion zu schaffen.

Ein automatischer, an Folgen gebundener Regelmechanismus kann auch um so weniger in Kraft treten, wenn die Folge der Politik Opfer sein müssen, über deren Wichtigkeit schwerer Konsens zu erzielen ist als über Gewinne. Dazu kommt noch, daß bewährte Regelkreise nicht mehr funktionieren. Ein gutes Beispiel ist die sog. Phillipskurve: Ein bißchen mehr Inflation für weniger Arbeitslosigkeit oder umgekehrt macht in stagflationären Situationen keinen Sinn mehr; die Devise "lieber fünf Prozent Inflation als fünf Prozent Arbeitslosigkeit" ist keine Richtschnur mehr für politisches Handeln.

Das Paradox ist perfekt: Obwohl Politik sich an den Folgen orientieren muß und möchte, geben die Folgen doch keine klaren Signale, wohin der Marsch gehen soll. Entweder ist es die Identifikation, die Interpretation oder die Bewertung der Folgen, die Schwierigkeiten bereitet, oder gar alles zusammen. Vor diesem Hintergrund werden die Hoffnungen zunehmend auf die wissenschaftliche "Folgenabschätzung", auf Wirkungsanalyse, Erfolgskontrolle, Nutzen-Kosten-Analyse oder - welchen Namen man immer auch wählt - auf Evaluierung gesetzt. Wie berechtigt sind diese Hoffnungen?

Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich mit einem konkreten Beispiel beitragen, dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979/80. Dieses Programm bot:

- Lohnkostenzuschüsse für die innerbetriebliche Qualifizierung von Arbeitnehmern (Programmschwerpunkt SP1),
- Lohnkostenzuschüsse für die Wiedereingliederung ungelernerter und längerfristig Arbeitsloser (Schwerpunkt SP2), und
- verbesserte Förderungsbedingungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zum Ausbau der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur (Programmschwerpunkt SP3)

in 23 Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslösenquote.

Ich werde im folgenden den Evaluierungsprozeß selbst und weniger die politischen Schlußfolgerungen aus der Programmevaluierung in den Vordergrund stellen. Dafür gibt es zwei Gründe: Der eine Schritt kann nicht vor dem anderen erfolgen, und da die Evaluierung dieses Programms nicht abgeschlossen ist, ist ein definitives Urteil aus dem Fall selber noch nicht möglich.¹⁾ In der Kurzfassung für diesen Tagungsband muß ich mich außerdem auf Aspekte der aggregierten Beschäftigungswirkung beschränken und Probleme der Programminanspruchnahme und Implementation aussparen.²⁾

2. Die Identifikation von Beschäftigungswirkungen des Sonderprogramms

2.1 Zur Verteilungswirkung des Programms

Die Verteilungswirkung einer Maßnahme bezüglich einer Zielgruppe hat einen Niveau- und einen Strukturaspekt, der in der folgenden Gleichung zum Ausdruck kommt:

$$E = S \times I$$

| | |
|-----------------------|---|
| I = Inanspruchnahme | (hier Förderfälle bzgl. Arbeitslose oder Beschäftigte) |
| S = Selektivität | (Verhältnis zwischen dem Anteil der Zielgruppe an den Förderfällen und ihrem Anteil an den Arbeitslosen oder Beschäftigten) |
| E = (Programm-)Effekt | (Förderfälle der Zielgruppe bezogen auf Arbeitslose der Zielgruppe) ³⁾ |

Die Ergebnisse der Verteilungswirkung lassen sich wie folgt zusammenfassen (ausführlicher vgl. Peters/Schmid 1982a: 170 ff):

- Frauen und Teilzeitarbeitsuchende sind am zielgerichtetsten durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Sozialen Diensten gefördert worden; gegenüber den durch das AFG geförderten AM sind diese Zielgruppen durch das Sonderprogramm wesentlich besser erreicht worden. Dagegen waren Frauen im Schwerpunkt 1 (berufl. Qualifizierung), im Schwerpunkt 2 (Wiedereingliederung), vor allem aber im Schwerpunkt 3b (Verbesserung der sozialen Infrastruktur) benachteiligt.
- Ungelernte Erwerbsspersonen (Erwerbstätige oder Arbeitslose) waren explizite Zielgruppen in den Schwerpunkten 1 und 2. Ungelernte wurden durch das Sonderprogramm auch erheblich mehr qualifiziert als von der Beschäftigungsstruktur her zu erwarten gewesen wäre (Selektivität = 1.7). Die Qualifizierungsmaßnahmen (überwiegend "Sonstige Qualifizierung", also praxisnah) kamen der Zielgruppe der Ungelernten also entgegen; über die Qualität der Maßnahmen selbst kann in diesem Zusammenhang jedoch keine Aussage getroffen werden. Auch in Schwerpunkt 2 (Wiedereingliederung) wurden ungelernete Arbeitslose stärker als ihrem Arbeitslosenanteil entsprechend gefördert (Selektivität = 1.3).
- Längerfristig Arbeitslose waren explizite Zielgruppen in den Schwerpunkten 2 und 3. Besonders die Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen waren auf diese Zielgruppe gerichtet; sie konnten jedoch die damit verknüpften Hoffnungen nicht erfüllen: Längerfristig Arbeitslose konnten nur zur Hälfte ihrem Arbeitslosenanteil entsprechend erreicht werden (Selektivität = 0.46). Dagegen

wurde diese Zielgruppe nicht bei ABM-Soziale Dienste diskriminiert, und bei ABM-Soziale Infrastruktur wurde diese Zielgruppe sogar besonders gut erreicht (Selektivität = 2.34). Leider liegen hierzu keine direkten Vergleichswerte mit den durch das AFG geförderten Maßnahmen vor.

- Generell läßt sich feststellen, daß ältere Erwerbsspersonen im Vergleich zu den jüngeren durch das Sonderprogramm benachteiligt waren.

2.2 Ein impliziter Kontrollgruppenvergleich als erster Hinweis für Beschäftigungseffekte

Bei einem regional gezielten Beschäftigungsprogramm ist nichts selbstverständlicher, als den Programmeffekt durch einen Vergleich der relativen Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung festzustellen. Wenn ein Programm nur in bestimmten Regionen wirksam ist, dann muß sich die Wirksamkeit in einer relativen Verbesserung der Beschäftigungssituation ausdrücken - ceteris paribus freilich!

Dieser Vergleich sieht nur günstig aus für die Regionen in Nordrhein-Westfalen, in Bayern und im Saarland: Während - unter Berücksichtigung von Gebietsstandsänderungen - die Beschäftigungsanteile der Sonderprogrammregionen mit Ausnahme von Bayern nahezu konstant bleiben, vermindert sich der Arbeitslosenanteil nennenswert nur in Nordrhein-Westfalen, geringfügig im Saarland und in Bayern. Diese Struktur und regionale Verteilung einer eventuellen Beschäftigungswirkung entspricht den theoretischen Erwartungen: In Regionen mit veralteter Industriestruktur muß sich ein Programm dieses Typs überwiegend als "Entlastungswirkung" ausdrücken, d.h. in Verhinderung weiterer Arbeitslosigkeit oder eines weiteren Rückgangs der Beschäftigung, während in Regionen mit starkem demographischen Angebotsdruck und "Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit" der Effekt sich vor allem in zusätzlicher Beschäftigung ausdrücken muß (Peters/Schmid 1982b).

Aber ist das wirklich die Auswirkung des Programms und wenn ja, wie groß ist der Beschäftigungseffekt? Zweifler könnten mit Recht darauf verweisen, daß diese beobachteten empirischen Hinweise auf eine Beschäftigungswirkung nichts mit dem Programm zu tun haben: In Bayern kann sich die schon vor dem Programm abzeichnende günstige Beschäftigungsentwicklung fortgesetzt haben, und in den nordrhein-westfälischen Regionen hat sich schon kurz vor dem Programm ein Zusammengehen der Arbeitslosenschiere gezeigt (Peters/Schmid 1982a: 57 ff). Außerdem kann sich dieser implizite Kontrollgruppenvergleich als völlig verfehlt erweisen, weil die "Kontrollgruppe" (Bund bzw. die darin enthaltenen übrigen Regionen) eine völlig andere Struktur hat als die "Experimentalgruppe". Schließlich kann z.B. die scheinbare Konstanz des Beschäftigungsanteils von Nordrhein-Westfalen eine tatsächliche Beschäftigungswirkung verdecken, die darin bestand, den vor dem Programm sichtbaren Trend eines relativen Beschäftigungsrückgangs zu stoppen! Was tun?

Im folgenden werde ich nur noch kurz die Methoden und einige ihrer Probleme beschreiben, die wir zur Identifizierung verdeckter oder scheinbarer Beschäftigungseffekte verwendet haben.

2.3 Implizite Methoden zur Ausschaltung von Trendeinflüssen

Im Gegensatz zu expliziten Methoden, in denen die Politikintervention direkt in das Modell der Schätzung eingeht, basieren implizite Methoden der Schätzung von Beschäftigungswirkungen meist auf einem Vergleich von Prognose und Realität. Signifikante Abweichungen von der Prognose werden dann der Intervention zugeordnet, wenn die Plausibilität dafür spricht. Auf diese Weise können der Intervention vorausgehende Trendeinflüsse kontrolliert werden.

Durch den auf 23 Arbeitsamtsbezirke eingeschränkten Geltungsbereich des Sonderprogramms haben sich die Chancen für die Evaluation des Programms verbessert, denn dadurch können die Regionen ohne Sonderprogramm als quasi-experimentelle Kontrollgruppe den Programmregionen gegenübergestellt werden. Von diesem günstigen Umstand kann in folgender Weise Gebrauch gemacht werden. Man prognostiziert die Beschäftigung oder die Arbeitslosigkeit in allen 142 Arbeitsamtsbezirken aufgrund entsprechender Daten vor dem Beginn des Programms. Für die Nichtprogrammregionen kann sowohl der Prognosefehler durch Gegenüberstellung von tatsächlicher und prognostizierter Beschäftigung ermittelt werden, als auch die Schwankungsbreite (Standardabweichung) dieses Prognosefehlers.

In den Programmregionen erwartet man, daß durch die Beschäftigungswirkung des Programms die tatsächliche Beschäftigung über oder die tatsächliche Arbeitslosigkeit unter dem prognostizierten Wert liegt. Die Prognosegenauigkeit ist aus der Treffsicherheit der Prognose in den Nichtprogrammregionen schon bekannt. Damit läßt sich berechnen, ob z.B. die tatsächliche Beschäftigung so weit über der prognostizierten Beschäftigung liegt, daß ein Prognosefehler dieser Größe mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann. Man gelangt so zu einer statistisch durch eine Kontrollgruppe abgesicherten Aussage über die Höhe des Beschäftigungseffektes des Sonderprogramms unter Einbeziehung aller Substitutions- und Verdrängungseffekte.

Implizit wird dabei allerdings vorausgesetzt, daß

- (a) der Prognosefehler in Programm- und Nichtprogrammregionen gleich groß ist, was bei der Heterogenität der Regionen gewagt ist,
- (b) der Prognosefehler nicht vom Programm beeinflusst wird und daß
- (c) überdurchschnittliche Beschäftigungserhöhungen oder überdurchschnittliche Abnahme von Arbeitslosigkeit auf das Sonderprogramm zurückgehen; zumindest im Falle Nordrhein-Westfalen ist auch diese Annahme gewagt, da annähernd zur gleichen Zeit das mit 6 Mrd. finanzierte Ruhrprogramm anlief (Frühjahr 1980 bis 1984).

Beschäftigungsdaten stehen im Gegensatz zu Arbeitslosendaten nur in jährlichen Abständen und mit nur wenigen Zeitpunkten, dafür jedoch in sektoraler Untergliederung zur Verfügung. Diese Datensituation wird am besten durch ein regional-sektorales Prognosemodell ausgenutzt. Hier stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung (Shift/Share-Analysen, mehrfaktorielle Varianzanalysen u.a.), deren Prognosequalität an den nicht-teilnehmenden Regionen getestet werden kann. Da es für die Wirkungsanalyse darauf ankommt, daß die Varianz des Prognosefehlers möglichst klein ist (denn diese Größe geht in den statistischen Test ein), wurde hier die Prognose konstanter Sektorstruktur ausgewählt, die neben der dreifaktoriellen Varianzanalyse am besten abschnitt. Bei diesem Verfahren wird die prognostizierte Beschäftigung bis auf eine proportionale Verschiebung des Gesamtniveaus als identisch mit der Beschäftigung der Vorperiode vorhergesagt.

Der Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, daß die Beschäftigungswirkung für jede einzelne Region und für jeden einzelnen Sektor berechnet werden kann. Neben den oben schon erwähnten Problemen (mangelnde Strukturäquivalenz der Kontrollgruppe, Möglichkeit anderer Politikinterventionen) hat dieses Verfahren jedoch den evidenten Nachteil, daß es nur für kurzfristige Prognoseräume verlässlich ist und daß - bei der konkreten Datenlage - für die Vorperiode des Programms nur wenige Datenpunkte zur Verfügung stehen.

Der datenbezogene Nachteil trifft für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht zu; hier sind Monatswerte für alle 142 Arbeitsamtsbezirke in langen Zeitreihen vorhanden. Bei dieser Datenlage bieten sich zeitreihenanalytische Verfahren an, z.B. die Box/Jenkins-Analyse. Mit Hilfe dieser Methode läßt sich für jede Region die bisherige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (1970-79) um Saison- und Trendeinflüsse bereinigt in die Zukunft verlängern und mit der tatsächlichen Entwicklung vergleichen. Das Verfahren eignet sich gut zum Nachweis schockartiger Interventionen. Auf Grund des Windhundverfahrens bestand eine gewisse Plausibilität für eine derart rasche Wirkung des Programms. Andere Gründe - etwa die zum Teil schleppende Implementation des Programms im Bereich Wiedereingliederung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - sprechen jedoch eher für eine - wenn überhaupt - sich langsam entfaltende Beschäftigungswirkung. Außerdem wird auch dieses Verfahren wegen der im prognostizierten Zeitverlauf steigenden Varianz des Prognosefehlers bei mittel- und längerfristigen Beschäftigungswirkungen immer ungenauer.

Dieses univariate Verfahren der Zeitreihenanalyse (nur die blanke Zeitreihe der Zielgröße - hier Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit - wird betrachtet) kann durch eine multivariate Analyse ergänzt werden. Dieses Verfahren setzt die dem Programm vorausgehende Arbeitslosenentwicklung in Abhängigkeit beispielsweise zu einer autoregressiven Komponente (vorausgehende Arbeitslosigkeit), einem bundesweiten Trend und der Entwicklung des Bruttosozialprodukts. Darauf basie-

rend läßt sich die Arbeitslosenquote unter der Voraussetzung der status quo-Entwicklung prognostizieren und der tatsächlichen Entwicklung gegenüberstellen. Eine signifikante Abweichung läßt auch hier wiederum indirekt auf einen Programm-effekt schließen. Bei diesem Modell wird vor allem die Voraussetzung (b) verletzt, daß der Prognosefehler nicht vom Programm beeinflusst wird, denn in die Voraussage gehen Variablenwerte ein (bundesweiter Trend, Brutto sozialprodukt), die vom Programm beeinflusst sein können. Darüber hinaus wird die Qualität auch dieses Verfahrens mit der Länge des Prognosezeitraums vermindert.

2.4 Explizite Methoden zur Identifikation verdeckter oder scheinbarer Beschäftigungseffekte

Verdeckte oder scheinbare Beschäftigungseffekte lassen sich durch implizite Verfahren nicht oder nur schwer aufdecken. Das Übersehen oder Überschätzen eines Programmeffektes läßt sich jedoch dadurch ausschließen, daß die Programmintervention explizit in ihrem Zusammenwirken mit anderen möglichen Einflußfaktoren berücksichtigt wird. Explizite Methoden hängen auch nicht so stark von Geschwindigkeit und Dauer der Programmwirkung ab wie implizite Methoden, und die Probleme struktureller Äquivalenz bei Kontrollgruppenvergleichen treten nicht auf.

Explizite Modelle versuchen also, die Veränderung der Zielgröße - hier Arbeitslosigkeit und Beschäftigung - direkt auf die Programmintervention (die als Variable in das Modell eingeht) zurückzuführen und dabei weitere, die Zielgröße beeinflussende Faktoren durch explizite Berücksichtigung im Modell konstant zu halten. Damit läßt sich der programmspezifische Effekt isoliert quantifizieren. Solche Strukturgleichungsmodelle basieren auf multiplen Regressionen, deren Parameter kausal interpretiert werden. Unter bestimmten theoretischen und methodischen Voraussetzungen⁴⁾ läßt sich mit diesen Modellen herausfinden, ob die Politikintervention unter Berücksichtigung anderer Einflußfaktoren überhaupt die Zielgröße verändert, und wenn ja, ob die Veränderung in der erwarteten Richtung erfolgt und wie groß der Einfluß verglichen mit anderen Einflußgrößen war.

Die theoretischen und datenmäßigen Voraussetzungen solcher expliziten Modelle sind jedoch ungleich größer als bei den oben beschriebenen impliziten Modellen. Die Auswahl der sonstigen Einflußfaktoren hängt von der Güte der Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitstheorie ab, und die Operationalisierung der theoretisch wichtigen Variablen ist oft nur in Annäherung oder auf Grund mangelnder Daten gar nicht möglich. Fehlen wichtige Variablen, dann haben solche Strukturgleichungsmodelle nur noch Wert unter der Annahme, daß die Variable der Programmintervention nicht mit den fehlenden Einflußfaktoren korreliert. In diesem konkreten Fall der aggregierten Wirkungsanalyse ist die Spezifizierung des theoretischen Modells besonders schwierig, weil auf der Ebene von Regionen als Beobachtungseinheiten für Verhaltenszusam-

menhänge arbeitsmarktrelevanter Akteure nur indirekte Indikatoren gebildet werden können. Es gibt also einen "trade-off" zwischen impliziten und expliziten Modellen: Während die einen auf Grund geringerer Voraussetzungen methodisch-statistisch meist zu befriedigenden Resultaten führen, jedoch theoretisch und bei längeren Wirkungsperioden anfechtbar sind, sind die voraussetzungsvolleren expliziten Verfahren meist anfechtbar auf Grund strittiger Modellspezifikationen oder mangelhafter Validität und Zuverlässigkeit der Daten.

In jedem Falle zeichnet sich ab, daß quantitative Methoden zur Schätzung von Beschäftigungswirkungen in der Regel zu Resultaten führen, die mit Unsicherheiten behaftet sind und Politikern wie Öffentlichkeit keine eindeutigen Informationen über die Folgen von Politik in die Hand geben. Nur aus dem Zusammenfügen von Indizien aus unterschiedlichen Evaluierungsverfahren, qualitativen wie quantitativen, aus theoretischen Zusammenhängen und einem Schuß gesunden Menschenverstandes läßt sich am Ende eines Evaluierungsverfahrens wenigstens mehr über Politikfolgen sagen als vorher.

3. Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung von Politik

Auf Märkten steuern Preise das Wirtschaften: Fallende Preise signalisieren, daß die Konkurrenz billiger oder besser produziert. Der Anbieter muß seine Kosten senken oder die Qualität verbessern, oder er verschwindet vom Markt. Im demokratischen Staat steuern Wahlen die Politik: Wird Zuviel ausgegeben oder schlechte Politik gemacht, verliert die regierende Partei und eine neue kommt ans Ruder; oder die Regierung sieht die Wahlniederlage voraus (etwa mit Hilfe der Meinungsforschung) und korrigiert rechtzeitig den Kurs. So jedenfalls lauten die klassischen Vorstellungen in idealtypischer Form. Wozu brauchen wir also noch wissenschaftliche Evaluierung von Politik?

Gerade in der gegenwärtigen Situation sind sogar Zweifel an der "Wirksamkeit" der Wirkungsforschung nicht von der Hand zu weisen, denn die Sachzwänge des knappen Staatsbudgets scheinen heute die Politik mehr zu bestimmen als die vielen Wenn und Aber der Wirkungsforscher. Bei knapper Kasse ist es dem Politiker ein leichtes zu sagen: "Lassen wir Politik A und B fallen, da die Wirkungsforschung ihnen sowieso geringe oder zweifelhafte Wirkung nachsagen". Aber es ist dann auch ebenso leicht, Verbesserungsvorschläge - mit denen ein ordentlicher Wirkungsforscher nicht geizt - als "bloße Theorie" unter den Tisch zu fegen. Im schlechtesten Falle liefert der Wirkungsforscher so nur das Alibi für politisches Nicht-Handeln.

In politik-konjunkturell günstigeren Zeiten dagegen ist der Wirkungsforscher zwar gefragt, aber dann schreitet die Experimentierfreude der Politiker weit rascher voran als seine Erkenntnisse, oder die Wirkungsforschung wird Opfer politischer Opportunität und kollegialen Wettbewerbs: "Ein Gutachten erschlägt das andere." (Vgl. u.a. Schmid/Freiburg-

haus 1974, Rossi u.a. 1979:302). Die Wissenschaftsgläubigkeit vor zehn Jahren ist mit Recht Vergangenheit. Damals forderte die Bundeshaushaltsordnung hoffnungsvoll: "Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen." (§ 7 BHO, 1.1.70). Mehr und mehr wurden seitdem die ex ante Nutzen-Kosten-Analysen zu "Begleituntersuchungen" und diese zu ex post Evaluierungen, deren Ergebnisse erst vorlagen, wenn die neuen Programme schon längst begonnen hatten.

Möglicherweise spielte sich die Wirkungsforschung auch selbst ins politische Abseits, weil sie kaum anders kann, als den Mißerfolg von Maßnahmen gegenüber dem Erfolg vergleichsweise zu betonen. Das gilt selbst dann, wenn der Erfolg augenscheinlich größer war als der Mißerfolg; denn der Wirkungsforscher will es ja immer besser machen und interessiert sich daher eher für die Gründe des partiellen Scheiterns als für die des überwiegenden Erfolges. Für die "politische Verwertung" von Forschungsergebnissen und für den experimentierfreudigen Praktiker liegt gerade darin eine ständige Quelle der Frustration.

Die angeführten Verwertungsbedingungen, aber auch die oben demonstrierten - nüchtern einzuschätzenden Möglichkeiten wissenschaftlicher Evaluierung mahnen zur Bescheidenheit. Dennoch sollte der potentielle Nutzen einer von unmittelbaren Verwertungsinteressen unabhängigen Wirkungsforschung für die praktische Politik auch nicht unterschätzt werden:

- (1) Evaluierung ist politisch nützlich in der Funktion, Tatbestände festzustellen und damit das Feld des politisch Unstreitigen zu erweitern und die politische Auseinandersetzung auf relevante Kontroversen einzugrenzen.
- (2) Evaluierung ist hilfreich im Aufzeigen von Handlungsoptionen und im Auffinden von guten Beispielen oder Vorbildern. Die Lernpsychologie deutet darauf hin, daß sie in dieser Funktion vielleicht noch stärker initiativ sein sollte: Lernen aus Erfolgen ist stimulierender als Lernen aus Mißerfolgen. Dem internationalen und interregionalen Vergleich kommt gerade dafür große Bedeutung zu.
- (3) Evaluierung wird um so mehr akzeptiert, je höher die Wirkungsdifferenz von Mitteln (bei gegebenen Zielen) und je höher die politische Indifferenz gegenüber den Mitteln ist (Rossi 1979:305); in anderen Worten: Evaluierung kann vor allem bei neutralen, technischen Design-Problemen hilfreich sein, beispielsweise bei der Aufklärung des Zusammenhangs von Mitnehmereffekten und Stichtagregelung etwa bei Lohnkostenzuschüssen. Deshalb sollte ex ante Evaluierung auch mehr Einfluß auf die technische Programmgestaltung nehmen.
- (4) Evaluierung kann ein Korrektiv gegenüber der "Common Sense Logik" der politischen Diskussion bilden. Sozialpsychologie und Lerntheorie haben vielfache Belege

gebracht, daß in der Alltagslogik die selbsterfahrenen Fälle systematisch überbewertet werden. Intuitive Logik unterschätzt vor allem situative, makrostatistische Wahrscheinlichkeiten und kommt dadurch zu oft gravierenden Fehleinschätzungen der Situation (Bierbrauer 1977). Arbeitsmarktpolitik ist davon nicht unberührt. Die Aufklärung komplexer statistischer Zusammenhänge und die Aufdeckung der oft kontraintuitiven Wirkungen gut gemeinter Programme ist deshalb auch hier eine unerläßliche Voraussetzung für zutreffende Situationseinschätzungen und damit für eine potentiell realitätsangemessene Politik (Scharpf/Schmid 1981).

Politik, die sich an ihren Folgen orientieren will, kann sich also auf wissenschaftliche Evaluierung allein nicht verlassen. Viele Folgen sind nur am Ort ihrer Wirkung zu identifizieren und richtig zu interpretieren oder zu bewerten. "Politikfolgenabschätzung" ist daher vielmehr auch Aufgabe demokratisch-politischer Institutionen der Erfolgskontrolle, die es insbesondere am Ort des Geschehens zu verbessern gilt.

Fußnoten

- 1) Zu Teil- oder Zwischenergebnissen vgl. Scharpf u.a. 1982, Peters/Schmid 1982a, Peters/Schmid 1982b, Köhler u.a. 1982, Hellmich u.a. 1981, Semlinger/Lücker 1982.
- 2) Zum politischen Anstoß und zu den Bedingungen des Programms vgl. Scharpf u.a. 1982; zu Implementationsproblemen vgl. ebenda; zur Programminanspruchnahme Peters/Schmid 1982a, 1982b.
- 3) Die Selektivität ist ein Maß für die relative Erreichung der Zielgruppe; ein Wert von 1 bedeutet, daß die Zielgruppe entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen oder Beschäftigten erreicht wurde; ein Wert über 1 bedeutet, daß die Zielgruppe darüber hinaus angesprochen wurde, ein Wert unter 1 bedeutet Benachteiligung.

Der Programmeffekt ist ein Maß dafür, in welchem Umfang (also Niveau) eine Zielgruppe durch das Programm erreicht wurde. Aus der multiplikativen Verknüpfung der Gleichung oben wird ersichtlich, daß eine hohe Selektivität noch keine Garantie für einen hohen Programmeffekt ist und vice versa. Ein Arbeitsamt kann also unter zwei Strategien auswählen, um einen bestimmten Programmeffekt zu erzielen: hohe Inanspruchnahme bei geringer Selektivität oder hohe Selektivität bei geringer Inanspruchnahme; die letztere Strategie ist natürlich von der Mitteleffizienz her betrachtet die günstigere.

- 4) Unter den vielen ökonometrischen Lehrbüchern vgl. Koutsoyannis 1977; zu methodisch-statistischen Problemen bei den diversen Modellen zur Messung der Beschäftigungswirkungen insbesondere bei Lohnsubventionen vgl. Olaf Hübler 1982.

Literaturverzeichnis

- Bierbrauer, G., "Intuitive Erklärungen und Prognosen. Eine sozialpsychologische Analyse zur Legitimation politischer Planung", in: O. Rammstedt (Red.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen, 1977.
- Hellmich, A, W. Breuer und S. Weimer, Zweiter Zwischenbericht zur Begleitforschung zum Schwerpunkt 3 (ABM) des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Köln 1981: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Hübler, O., Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung. Ökonometrische Methoden und Modelle, Frankfurt 1982: Campus.
- Köhler, Ch. und M. Maase, H.G. Mendijs, W. Sengenberger, "Arbeitsmarktprogramm: Chancen und Risiken", in: Bundesarbeitsblatt 4, 1982, 5-8.
- Koutsoyannis, A., Theory of Econometrics, London and Basingstoke 1977, Sec. Ed.: Macmillan Press Ltd.
- Luhmann, N., "Soziologie des politischen Systems", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg., H. 4, 705-733.
- Peters, A. und G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen - Zwischenbericht, Discussion papers IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1982a.
- Peters, A. und G. Schmid, Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme. Analysen der Beschäftigungswirkungen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung, Manuskript, Berlin 1982b.
- Rossi, P.H./H.E. Freeman/S.R. Wright, Evaluation. A Systematic Approach, Beverly Hills, London 1979.
- Scharpf, F. und D. Garlichs, F. Maier, H. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982: Campus.
- Scharpf, F. und G. Schmid, "Forschungsprogramm Arbeitsmarktpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin", in: MittAB 3, 1981, 224-236.
- Schmid, G./D. Freiburghaus, "Techniken politischer Planung: vom Marktkalkül zum Plankalkül? Anatomie des Problems am Beispiel der Nutzen-Kosten-Analyse 'Wasserstraßenanschluß für das Saarland'", in: Leviathan, 2. Jg., H. 3, 1974.
- Schmid, G., Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980: Athenäum.
- Schmid, G. und K. Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980: Anton Hain.
- Semlinger, K. und K. Lückner, Erfolgsbedingungen und Wirksamkeit der Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen, Berlin 1982: Manuskript.