

Schmid, Günther; Schömann, Klaus; Schütz, Holger

Working Paper

Evaluierung und Arbeitsmarktpolitik: Eine analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin

WZB Discussion Paper, No. FS I 97-204

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther; Schömann, Klaus; Schütz, Holger (1997) : Evaluierung und Arbeitsmarktpolitik: Eine analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB Discussion Paper, No. FS I 97-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43922>

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.

discussion paper

WZB

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS I 97 - 204

Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik

Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel
des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms
in Berlin

Günther Schmid
Klaus Schömann und Holger Schütz

Februar 1997
ISSN Nr. 1011-9523

**Research Area:
Labour Market and
Employment**

**Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung**

**Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment**

**Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung**

ZITIERWEISE / CITATION

Günther Schmid,
Klaus Schömann und Holger Schütz

Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik

Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des
Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin

Discussion Paper FS I 97 - 204
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1997

Forschungsschwerpunkt:

Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:

Labour Market and
Employment

Abteilung:

Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:

Labour Market Policy
and Employment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie entwickelt einen analytischen Bezugsrahmen für eine idealtypische Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Zur Illustration dient das Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm der Berliner Landesregierung. Dabei standen die vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Qualifizierungsprogramme im Vordergrund. In einem Bezugsrahmen wird noch keine eigentliche Evaluierung vorgenommen. Es werden lediglich die zentralen Fragen entwickelt, die wichtigen Begriffe (wie Mitnahme, Verdrängung, Substitution, tangible und intangible Kosten) definiert, die möglichen Methoden und Verfahren diskutiert sowie die entsprechenden Datenvoraussetzungen für eine umfassende Evaluierung genannt. Da und dort werden jedoch einzelne Schritte beispielhaft ausgeführt, und an manchen Stellen werden Vermutungen geäußert, um die Art der erwarteten Informationen oder Argumente zu verdeutlichen. Theoretische oder praktische Beispiele sowie Literaturhinweise geben Anregungen zur weiteren Vertiefung und Anwendung. Es werden fünf Etappen eines vollständigen Evaluierungsprozesses der Arbeitsmarktpolitik unterschieden und ausgeführt: (1) Kontextanalyse, (2) Problemanalyse, (3) Monitoring, (4) Wirkungsanalyse und (5) Nutzen-Kosten-Analyse.

Abstract

The present study develops an analytical framework for a model evaluation of labour market policy. The Labour Market Policy Framework Programme of the Berlin government serves for illustration. Special attention is given to training programmes co-financed by the European Social Fund. Strictly speaking, an analytical framework is not yet an evaluation. It only develops the central questions, defines important terms (such as deadweight, displacement, substitution, tangible and intangible costs), discusses possible methods and procedures and names the data requirements for a complete evaluation. Some steps are exemplified and concrete assumptions are sometimes formulated to clarify the kind of informations or arguments expected. Theoretical and practical examples as well as bibliographical references are provided to stimulate further research and application. Five steps of a complete evaluation process are distinguished: (1) context analysis, (2) problem analysis, (3) monitoring, (4) impact analysis and (5) cost-benefit-analysis.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Kontextanalyse	5
1.1 Angebotsbedingungen	6
1.2 Nachfragebedingungen	6
1.3 Rechtlich-institutionelle Bedingungen	7
1.4 Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Strategie	13
2 Problemanalyse	15
2.1 Angebotsprobleme	15
2.2 Nachfrageprobleme	18
2.3 Mismatch-Analyse	20
2.4 Programmbewertung	21
3 Monitoring	22
3.1 Die Teilnehmerstatistik	27
3.1.1 Teilnehmerbestände	27
3.1.2 Eintritte in Maßnahmen	28
3.1.3 Dauer der Maßnahmen	28
3.2 Die Verbleibstatistik	28
3.3 Die Prozeßstatistik	29
3.4 Die Finanzstatistik	30
4 Wirkungsanalyse	31
4.1 Grundbegriffe der Wirkungsanalyse	31

4.1.1 Experimentelle und nicht-experimentelle Verfahren.....	31
4.1.2 Effektivität und Effizienz	32
4.1.3 Beschäftigungseffekte	33
4.1.4 Lerneffekte	33
4.1.5 Wirkungsmindernde und wirkungssteigernde Effekte.....	34
4.2 Methoden der Wirkungsanalyse	37
4.2.1 Mögliche Schwerpunkte nicht-experimenteller Wirkungsanalysen	39
4.2.2 Grenzen und Möglichkeiten experimenteller Methoden	40
4.2.3 Vorschlag einer idealtypischen Wirkungsanalyse	41
5 Bilanzierung	43
5.1 Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)	43
5.1.1 Ziele der KNA	43
5.1.2 Begriffe und Meßkonzepte der KNA.....	44
5.2 Beispiel einer arbeitsmarktpolitische Erfolgsbilanz	50
5.3 Eine prospektive Erfolgsbilanz für ein ESF-unterstütztes ARP- Programm in Berlin.....	55
5.4 Sensitivitätsanalyse der prospektiven Nutzen-Kosten-Bilanz	57
5.5 Arbeitsmarktpolitische Empfehlungen	61
Literatur	63

EVALUIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des
Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin

Im folgenden wird ein analytischer Bezugsrahmen für eine idealtypische Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik entwickelt.¹ In einem solchen Bezugsrahmen wird noch keine eigentliche Evaluierung vorgenommen. Es werden lediglich die zentralen Fragen entwickelt, die wichtigen Begriffe definiert, die möglichen methodischen Verfahren diskutiert und die entsprechenden Datenvoraussetzungen aufgezeigt. Da und dort werden jedoch einzelne Schritte beispielhaft ausgeführt, und an manchen Stellen werden Vermutungen geäußert, um die Argumentation zu verdeutlichen. Theoretische oder praktische Beispiele sowie Literaturhinweise geben Anregungen zur weiteren Vertiefung und Anwendung.

Illustrierender Ausgangspunkt dieser Studie ist das Arbeitsmarktpolitische Rahmenprogramm (ARP) der Berliner Landesregierung. Dabei stehen die ESF-gestützten Qualifizierungsprogramme im Vordergrund. Der Berliner Arbeitsmarktbericht 1995 weist hierfür rund 110 Millionen DM Ausgaben aus, davon 44 Millionen ESF-finanziert. Insgesamt gab die Berliner Regierung im Jahr 1995 jedoch rund 660 Millionen DM für das ARP aus, etwa das Fünffache des Betrags von 1990; darunter wurden etwa 60 Millionen DM (rund 9 %) vom Europäischen Sozialfonds (ESF) beigesteuert. Mit diesen Mitteln, zu denen noch Mittel der Bundesanstalt für Arbeit hinzuzurechnen wären, wurden im selben Jahr rund 83.300 Erwerbspersonen (einschließlich Kurzarbeit) gefördert. Pro teilnehmende Person wurden somit aus Landes- und ESF-Mitteln rund 8.000 DM ausgegeben.²

Haben sich diese Millionen „ausgezahlt“? Diese Frage, die Steuern und Abgaben zahlende Bürger stellen, enthält zwei Unterfragen: Haben diese Ausgaben ihre Ziele erreicht? Wurden die erwünschten Effekte mit möglichst geringen Kosten erzielt? Diese beiden Fragen nach der Effektivität und der Effizienz sind die Kernfragen einer Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik.

¹ Diese Studie basiert im wesentlichen auf dem „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“, das von der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in Kooperation mit internationalen Experten erarbeitet wurde (Schmid, O'Reilly, Schömann 1996). Für hilfreiche Anmerkungen zu Vorfassungen danken wir Hugh Mosley, Birgitta Rabe und Bernd Reissert.

² Die Angaben wurden dem Arbeitsmarktbericht 1995 der Senatsverwaltung entnommen; vgl. S. 39 und S. 70 ff.

Wir unterscheiden fünf Etappen eines vollständigen Evaluierungsprozesses der Arbeitsmarktpolitik (Schaubild 1):

- Die **Kontextanalyse** erfaßt die Rahmenbedingungen des (Berliner) Arbeitsmarkts und der (Berliner) Arbeitsmarktpolitik. Hier handelt es sich um externe Faktoren, welche die Entwicklung bestimmen, auf die aber kurzfristig nicht eingewirkt werden kann. Dazu zählen etwa die demographische Entwicklung, der technische Wandel oder die einschlägigen Gesetze. Zielgerichtetes Handeln muß, um erfolgreich zu sein, solche Größen und Zusammenhänge in der Entwicklung der Strategie berücksichtigen (Kapitel 1).
- Die **Problemanalyse** präzisiert den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf und die einzusetzenden Instrumente. Hierbei werden die Auswirkungen der veränderten Kontextbedingungen auf den (Berliner) Arbeitsmarkt analysiert und der Qualifikationsbedarf sowie die Zielgruppen identifiziert. Danach wird geprüft, ob die Zielsetzungen der Programme (hier des ARP) im einzelnen der Problemlage entsprechen, ob die Instrumente diesen Zielsetzungen angemessen sind und ob schließlich das Instrumentenmix konsistent und womöglich komplementär ist (Kapitel 2).
- Das **Monitoring** besteht in einer laufenden Kontrolle des Erfolgs (Zielkontrolle) während der Umsetzung von Programmen. Hier geht es vor allem um die Erfassung des unmittelbaren Outputs von Aktivitäten in Form von Leistungskennziffern (Performanz-Indikatoren) über die Zahl der Teilnehmer, deren Verbleib nach Ablauf der Maßnahmen, den Abfluß und Ausschöpfungsgrad der vorgesehenen Finanzmittel, die Ausgaben pro Teilnehmer oder Maßnahmenstunde, und (im Sinne der lernenden Organisation) um die effektive Rückkopplung dieser Kennziffern in der Programm-implementation (Kapitel 3).
- Die **Wirkungsanalyse** untersucht den tatsächlichen Effekt (Outcome) der Arbeitsmarktpolitik auf operationale Zielgrößen wie die Zunahme der Beschäftigung, Produktivität, des Einkommens oder des Grades der Erreichung von Zielgruppen. Hierzu ist eine analytische Strategie und die meist nicht unmittelbar zu beobachtende Feststellung notwendig, was ohne das arbeitsmarktpolitische Programm (hier das ARP) gewesen wäre. Besondere Beachtung gilt der Messung von Mitnahme-, Verdrängungs- oder Substitutionseffekten, die von den beim Monitoring gemessenen Bruttowirkungen abzuziehen sind (Kapitel 4).

- In der **Bilanzierung** werden Nutzen und Kosten soweit wie möglich in monetären Größen gemessen und in einer übersichtlichen Nutzen-Kosten-Bilanz gegenübergestellt (Nutzen-Kosten-Analyse). Die Robustheit der Ergebnisse wird durch Berechnung alternativer Annahmen (Sensitivitätsanalysen) getestet. Auch nichtmonetäre Nutzen oder Kosten sind aufzuführen und gegebenenfalls einer Kosten-Wirksamkeit-Analyse zu unterwerfen. Auf der Grundlage dieser Bilanzen sind die Lehren zu ziehen und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen, die wiederum die Basis für erneute politische Entscheidungen über Erweiterung, Reduzierung oder Veränderung des Programms sind (Kapitel 5).

1 Kontextanalyse

„Die Strategie oder die Lehre von der Kombination der einzelnen Gefechte zum Zwecke des Feldzuges ist mehr ein Gegenstand der natürlichen und gereiften Urteilkraft; doch müssen die darin vorkommenden Gegenstände wenigstens deutlich gemacht und in ihrem Zusammenhange gezeigt werden“ (von Clausewitz, Texte zu „Vom Kriege“).

Die Kontextanalyse soll Aufschluß über die zu ergreifenden arbeitsmarktpolitischen Strategien geben. **Strategien** sind - in Abwandlung der klassischen Definition von Clausewitz - klare Vorstellungen über das zu erreichende Ziel und die geeignete Kombination zu ergreifender Maßnahmen angesichts gegebener Rahmenbedingungen und ungewisser Reaktionen der Mit- oder Gegenspieler. Von Strategie kann also sinnvollerweise nur dann die Rede sein, wenn Handelnde eine bestimmte Entwicklung nicht völlig beherrschen, ihr aber auch nicht ohne jede Einflußmöglichkeit gegenüberstehen. Unter solchen Bedingungen hängt das Ergebnis sowohl von der Entwicklung der unbeeinflussbaren wie vom Einsatz der beeinflussbaren Faktoren ab.

In einer strategischen Situation ist nicht jedes beliebige Ziel wählbar, aber der Bereich der wählbaren Ziele erweitert sich, wenn der Bestand der einsetzbaren Einflußfaktoren durch koordiniertes Handeln vergrößert wird. Dabei ist sowohl die intertemporale als auch die interpersonelle oder interorganisatorische Dimension von Koordination bedeutsam. Die erste setzt die Fähigkeit voraus, zugunsten künftiger Vorteile gegenwärtige Nachteile in Kauf zu nehmen - zu **investieren statt zu konsumieren**; die zweite erfordert **Kompromißfähigkeit**, das heißt die (freiwillige oder erzwungene) Bereitschaft bestimmter Akteure, zugunsten anderer oder zugunsten eines gemeinsamen Vorteils auf andernfalls erreichbare eigene Vorteile zu verzichten. In beiderlei Hinsicht ist die Fähigkeit zur **Kooperation** von staatlichen Instanzen, Sozialpartnern und anderen Schlüsselakteuren in der Region (wie Arbeitsämter, Bildungsinstitutionen, Kammern) eine wesentliche Voraussetzung arbeitsmarktpolitischer Strategiefähigkeit (u.a. Scharpf 1985, 5).

Kontextanalyse muß daher wenigstens grob die folgenden **Fragen** beantworten: Welches sind die externen Rahmenbedingungen, die den Berliner Arbeitsmarkt bestimmen? Welches sind die rechtlichen und institutionellen Bedingungen der Berliner Arbeitsmarktpolitik? Welche Veränderungsprozesse sind im Gange und mit welchen neuen Rahmenbedingungen ist in absehbarer Zeit zu rechnen? Die Beantwortung dieser Fragen dient dazu, unter den Akteuren ein gemeinsames Wissen und eine Annäherung in der Interpretation

des handlungsbestimmenden Kontextes zu befördern, die es trotz Interessensdivergenzen unter den Akteuren ermöglicht, eine koordinierte Strategie zu entwickeln.

1.1 Angebotsbedingungen

Der Kontext des Berliner Arbeitsmarkts läßt sich in Angebot- und Nachfragebedingungen unterscheiden. Zu den Angebotsbedingungen bzw. deren Veränderungen gehören vor allem:

- **Bevölkerungsentwicklung,**
- **Wanderungsbilanz,**
- **Sozialstruktur der Bevölkerung,**
- **Alterstruktur** der Bevölkerung, insbesondere der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter
- **Qualifikationsprofile** der Personen im erwerbsfähigen Alter.

Wir vermuten, daß sich aus der Bevölkerungsentwicklung keine besonderen Anforderungen für die Berliner Arbeitsmarktpolitik ergeben; die starken Geburtenrückgänge werden durch Wanderungen von außen kompensiert werden. Dagegen wird es nach wie vor Verdrängungen der schwächeren Arbeitskräfte (wenig qualifizierte, ausländische und weibliche Arbeitskräfte) geben, einerseits durch die Wanderungsbewegungen vom Berliner Umland nach Berlin hinein, andererseits durch billige ausländische Arbeitskräfte (vor allem im Bau), die zum Teil illegal oder am Rande der Legalität arbeiten. Ausländische Arbeitskräfte prägen insbesondere den westberliner Arbeitsmarkt stark mit. Einem in der Erwerbsstruktur veralteten Westberlin steht ein junges Ostberlin bzw. ein junges Umland gegenüber.

1.2 Nachfragebedingungen

Zu den Nachfragebedingungen gehören:

- gegenwärtiges und zu erwartendes **Wirtschaftswachstum,**

- **Produktivität**, gesamt und nach Wirtschaftszweigen,
- **Strukturwandel** der Wirtschaft, d.h. sektorale Entwicklung,
- berufliche Entwicklung bzw. **Qualifikationsbedarf**,
- private und öffentliche **Investitionen**,
- nationale und internationale **Marktentwicklungen**.

Wir vermuten eine Wachstumsschwäche in den nächsten Jahren, so daß neue Arbeitsplätze, wenn überhaupt, kaum entstehen. Darüber hinaus ist eine weitere Reduzierung der Beschäftigung in der Industrie zu erwarten, besonders in der Elektroindustrie; die Beschäftigung in produktionsnahen Dienstleistungen wird dagegen weiter stark zunehmen. Der Abbau des Beschäftigungsüberhangs im öffentlichen Dienst wird zudem weiter voranschreiten. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Hauptstadtfunction (Bautätigkeit und Arbeitskräftebedarf der umziehenden Regierung etc.) werden nicht ausreichen, um diese Defizite auszugleichen (DIW-Wochenbericht 37/96; Dubach u.a. 1995a,b; Ring 1992; Spee und Schmid 1995; SenWiTech 1992).

1.3 Rechtlich-institutionelle Bedingungen

Die rechtlichen und institutionellen Kontextbedingungen der Berliner Arbeitsmarktpolitik sind bestimmt durch

- die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik und in das System des bundesdeutschen **Föderalismus**,
- den **Europäischen Sozialfonds** (ESF) als Ko-Finanzierungsinstrument der Europäischen Union für arbeitsmarktpolitische Programme der Mitgliedstaaten, Länder und Regionen,
- der **fiskalischen Krise** Berlins.

Der rechtliche und konzeptionelle Rahmen der **bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik** wird vorrangig durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bestimmt. Kernpunkte bilden darin die gesetzliche Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für die Arbeitsmarktpolitik; die beitragsfinanzierte

Gewährleistung passiver und aktiver Leistungen aus einer Hand; ein Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welches in erster Linie an der individuellen Förderung der Arbeitskräfte ansetzt. Im zeitgeschichtlichen Entstehungskontext des AFG (1969) sollte dieses eine Komplementärfunktion zu einer umfassenden Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erfüllen, wie sie im Wachstums- und Stabilitätsgesetz von 1967 angestrebt wurde. Sein konzeptionelles Schwergewicht lag auf der präventiven Verhinderung von Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und hierbei insbesondere auf der Förderung der beruflichen (Weiter-)Qualifizierung und Umschulung.

Seitdem wurde das AFG vielfach novelliert und verändert; neben zahlreichen Einschränkungen, Einschnitten und Veränderungen auf der Leistungsseite sind partiell neue Instrumente hinzugetreten. Während die Lohnersatzleistungen immer enger an vorangegangene Beitragsleistungen gekoppelt wurden und die Aussteuerung aus dem Leistungsbezug von Personen mit kurzen und/oder unterbrochenen Erwerbsverläufen begünstigten, ist bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik die faktische Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Weiterbildung seit 1993 besonders gravierend (Linke 1994; Sell 1994). Auf der Seite neuer Instrumente sind die strukturpolitischen Lohnsubventionen nach § 249h AFG für Ostdeutschland hervorzuheben. Dieses Instrument wurde 1994 (bei anderen Förderkonditionen) auf Westdeutschland ausgedehnt (§ 242s). Ein weiteres neues Instrument bildet § 62d, der die (Investitions-) Förderung von Maßnahmeträgern für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose beinhaltet. In der Gesamtschau enthält das AFG derzeit (Stand 15. März 1996) folgende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik:

- Arbeitsvermittlung und Arbeits- und Berufsberatung,
- Förderung der beruflichen Bildung und die berufliche Förderung Behinderter,
- Förderung der Arbeitsaufnahme und der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit,
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- Lohnsubventionen für Ältere und schwervermittelbare Arbeitslose,
- strukturpolitische Lohnsubventionen,

- Kurzarbeitergeld,
- Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (Wintergeld, Winterausfallgeld).

Des Weiteren ist das Sonderprogramm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bedeutsam, das bis 1999 verlängert wurde.

Für die **Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer** stellt sich praktisch die Aufgabe, dieses Instrumentarium effektiv zu nutzen und durch geeignete flankierende Maßnahmen zu ergänzen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das AFG verschiedene Funktionsstörungen aufweist, die seine Effektivität einschränken. Diese Funktionsstörungen verweisen einerseits auf einen grundlegenden Reformbedarf des AFG, andererseits begünstigen sie eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der Bundesländer für die Arbeitsmarktpolitik und stimulieren die Suche nach anderen Problemlösungen. Zu diesen Funktionsstörungen des AFG zählen:

- die generelle Überlastung des AFG mit der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit,
- Finanzierung versicherungsfremder Leistungen bei weitgehendem Ausfall einer Beschäftigungspolitik des Bundes,
- Stop and Go-Politik der aktiven Arbeitsmarktpolitik, resultierend aus dem Finanzierungssystem,
- institutionelle Inkongruenz,
- Diskontinuität der Rechtsgrundlagen und Verschlechterung der aktiven Instrumente im Zeitverlauf (s.o.).

Der vom Bundeskabinett im Juni 1996 verabschiedete Entwurf für ein „Arbeitsförderungsreformgesetz“ (AFRG) ist in der Gesamtschau nicht dazu geeignet, diese Funktionsstörungen aufzuheben. Im Gegenteil wird mit diesem Gesetz die beschäftigungspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zum AFG erheblich eingeschränkt. Die Arbeitsförderung soll nun nicht mehr zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur beitragen, sondern sich auf die individuelle Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch negative und partiell positive Anreize beschränken (vgl. ausführlich Mansel 1996; Schmid 1996; Sell 1996;

Steinke 1996). Die seit langem überfällige Finanzierungsreform bleibt aus; insgesamt wird die Chance für eine innovative, zeitgemäße Neukonzeption der deutschen Arbeitsmarktpolitik vertan (Schmid 1996). Tritt das AFRG tatsächlich in Kraft, obliegt es dem Ermessen und den finanziellen und rechtlichen Handlungsspielräumen der Bundesländer, eigene und bessere Wege in der Arbeitsmarktpolitik einzuschlagen.

Bleibt man im Bezugsrahmen des (noch gültigen) AFG, so ist festzustellen, daß gemäß dem Theorem der institutionellen Inkongruenz die Bundesländer noch immer unterproportional an der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt sind, obwohl diese ihre Ausgaben in den letzten Jahren zum Teil beträchtlich gesteigert haben (Reissert 1994, 36-39). Gleichzeitig besteht etwa bei der derzeitigen Nutzung des § 249h ein Mißverhältnis zwischen dem Anteil der Länder an der Gesamtfinanzierung und ihrer Gestaltungsspielräume beim Einsatz des Instruments (Rabe 1995). Der europäische Sozialfonds bietet in dieser Hinsicht aus der Länderperspektive eine attraktive Alternative zur AFG-Ko-Finanzierung, da programmatische Inhalte und Implementation nicht von EU-Ebene tangiert werden. Es muß lediglich gewährleistet sein, daß die Förderung den Prinzipien der Additionalität und der Partnerschaft gehorchen, im Rahmen einer mehrjährigen Programmplanung erfolgt und einem der fünf Förderziele der Europäischen Strukturfonds zugeordnet werden kann. Diese Ziele und die für die Jahre 1994-99 beantragten Finanzierungsmittel³ des ESF für die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Frauen und Berufsbildung (in Klammer) sind:

- **Ziel 1:** Entwicklungs- und Strukturförderung ökonomisch rückständiger Regionen, zutreffend für Ostberlin (426.333.532 DM),
- **Ziel 2:** Förderung der Umstellungsprozesse von Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind, zutreffend für Westberlin (108.393.442 DM; Zeitraum 1994-96),
- **Ziel 3:** Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der beruflichen Integration von Jugendlichen und der von Ausschluß vom

³ Berlin erhält zwischen 1994 und 1999 insgesamt aus den Strukturfonds der Gemeinschaft fast 2 Mrd. DM, davon entfällt etwa ein Drittel auf den ESF, knapp zwei Drittel auf den EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), und eine vergleichsweise unbedeutende Restsumme auf den EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), Abt. Ausrichtung (SenWiTech 1995, 107). Die hier referierten ESF-Mittel entsprechen den beantragten DM-Summen in den operationellen Programmen.

Arbeitsmarkt bedrohten Personen, zutreffend für Westberlin (98.016.000 DM),

- **Ziel 4:** Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel und an Veränderungen der Produktionssysteme, zutreffend für Westberlin (24.622.104 DM),
- **Ziel 5:** Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, für Berlin nicht zutreffend; 5a: Förderung der beschleunigten Anpassung landwirtschaftlicher Strukturen im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik 5b: Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete.

Im Rahmen dieser Ziele ist der europäische Sozialfonds (der bereits 1957 in den römischen Verträgen vorgesehen war und 1960 initiiert wurde) vornehmlich auf Ressourcenbereitstellung für Bildung und Weiterbildung bzw. zur Erhöhung der beruflichen Mobilität in ökonomisch rückständigen Gebieten ausgerichtet.

Unter strategischen Gesichtspunkten erscheint aus Ländersicht die ESF-Förderung vorteilhaft. Dem Prinzip der Partnerschaft entsprechend sind die Länder⁴ an allen Phasen der ESF-Förderung von der Vorbereitung bis zur Bewertung beteiligt; relevante Handlungsspielräume bestehen insbesondere bei der Programmplanung. Bei dieser können die Länder (in anderen Staaten: Regionen) ihre Prioritäten bei der Erarbeitung der *Entwicklungspläne* und der Aushandlung des *gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK)* hinreichend durchsetzen (Meyer auf der Heyde 1995, 354).⁵

Die bei der Kommission vorzulegenden Entwicklungspläne skizzieren die jeweiligen Handlungsbedarfe unter Berücksichtigung des entsprechenden ESF-Ziels und dienen als Grundlage für das gemeinschaftliche Förderkonzept. Das für einen Drei- oder Sechsjahreszeitraum erstellte GFK ist sowohl „strategisches Grundlagenpapier“ (Conrad 1994) bezüglich der Aktionsschwerpunkte, der geplanten Interventionsformen, der Finanzierung sowie von Einzelheiten der Begleitung, Bewertung und Komplementarität (siehe VO (EWG) Nr. 2082/93, Art.8), als auch Basis für die operationelle Phase, „in deren Rahmen

⁴ Nach der Rahmenverordnung (EWG) Nr. 2081/93 umfaßt die Partnerschaft die Kommission, den entsprechenden Mitgliedstaat sowie den von diesem benannten zuständigen dezentralen Institutionen und Behörden; entsprechend variiert je nach Mitgliedstaat die Zusammensetzung der beteiligten dezentralen Einheiten.

⁵ Für Ziel 1 sind regionale Aspekte in das gemeinschaftliche Förderkonzept einzubauen, für Ziel 2 sind regionale gemeinschaftliche Förderkonzepte zu erstellen (Landaburu 1992, 82).

lediglich diejenigen Aktionen gefördert werden können, die in ein solches Konzept einbezogen sind und die darin festgelegten Kriterien erfüllen“ (Conrad 1994, 413). M.a.W. ist das GFK auch die Grundlage für die sogenannten *Operationellen Programme* (OP), welche die spezifischen Förderungen festlegen und die häufigste Interventionsform des ESF darstellen. Alternativ dazu kann die ESF-Förderung auch im Rahmen der *technischen Hilfe* sowie in Form von *Globalzuschüssen* beantragt werden (siehe VO (EWG) Nr 2084/93, Art.5); nach Meyer auf der Heyde (1995, 354) eröffnen Globalzuschüsse den Ländern u.U. größere Gestaltungsspielräume als dezidiert konzipierte operationelle Programme. Darüber hinaus ist als weitere Planungsalternative auch die Vorlage eines einzigen Programmplanungsdokuments möglich (VO (EWG) Nr. 2082/93, Art.5, Abs. 2), über das die Kommission dann in einem einzigen Beschluß entscheidet (vgl. Conrad 1994, 413). Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß den Bundesländern die Planungsbeteiligung garantiert ist und Alternativen der Programmplanung zur Verfügung stehen.⁶

Das Land Berlin benutzt im Rahmen des ARP die ESF-Mittel zur globalen Aufstockung des Landesprogramms (Meyer auf der Heyde 1995, 362); im Zeitraum 1991-94 ergab sich durchschnittlich ca. ein 10%-Anteil des ESF an den Nettoausgaben Berlins für Arbeitsmarktpolitik (Schuller 1995, 67).

Neben der inhaltlichen Modifizierung und der finanziellen Aufstockung bzw. Kofinanzierung der AFG-Instrumente und der Kofinanzierung des ARP durch den ESF bildet der Netto-Finanzierungsanteil des Landes Berlin die dritte fiskalische Säule der Arbeitsmarktpolitik, die im Vergleich der Bundesländer als beachtlich gelten kann (SenArbFrau 1995a, 62). Eine (weitere) Ausweitung des finanziellen Engagements Berlins in der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch in der nahen und mittleren Zukunft aufgrund der eingeleiteten Haushaltskonsolidierung zur Beendigung der fiskalischen Krise des Landes praktisch ausgeschlossen.

Betrug das Haushaltsdefizit Berlins 1991 noch 3,2 Mrd. DM, erreichte es 1994 die Höhe von 7,25 Mrd. DM; bezogen auf das Haushaltsvolumen sind das 18 % (DIW-Wochenbericht 45/95). Für 1995 und 1996 schätzt das DIW das Finanzierungsdefizit gar auf 9 Mrd. DM (21-22% des Haushaltsvolumens)

⁶ Im Rahmen einer umfassenden Evaluierung der hier so bezeichneten Kontextbedingungen müßte sich das Augenmerk auch auf die (alternativen) Planungsprozedur(en) richten. So liegen beispielsweise Hinweise auf administrative Ineffizienzen und mangelnde Kooperation seitens der Mitgliedsländer bei der Erstellung der Rahmenförderpläne für Zielregionen 1 und 2 vor und die Erstellung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte wird insgesamt als ein schwerfälliger Prozeß gekennzeichnet (Martin und Ross 1994, 70f).

(ebenda) und korrigierte damit die eigenen Annahmen aus dem Frühjahr 1995 (DIW-Wochenbericht 10/95), als das Institut, selbst unter der Maßgabe eines sparsamen Ausgabenverhaltens, die Defizite der nächsten Jahre um 6 Mrd. DM (pro Jahr) bezifferte. Die neue Finanzsenatorin Fugmann-Heesing errechnete dagegen eine Haushaltshaltslücke von 5,3 Mrd. DM für 1996, die nunmehr mit drastischen Sparmaßnahmen in praktisch allen Bereichen geschlossen wird.

Die Haushaltskonsolidierung trifft die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (nun: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufsbildung und Frauen) unter anderem in folgenden Punkten: Der Gesamtetat wird von vorgesehenen 600 Mio. DM auf 570 Mio. verringert (Tagesspiegel v. 6.3.96). Als Folgemaßnahme der Einsparungen wird die Aufstockung von AFG-Maßnahmen durch das Land Berlin beendet, was zum Beispiel die Förderung von Existenzgründungen durch Prämien betrifft. Das landeseigene Lohnkostenzuschußprogramm für kleine und mittlere Unternehmen (LKZ-KMU) ist ausgesetzt, weshalb auch kein Fluktuationsersatz mehr geleistet werden kann. Auch das Programm „Gewährung von Zuschüssen zur Neueinstellung von Arbeitslosen auf Arbeitsplätze, die in Verbindung mit Vereinbarungen zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit frei werden“, mußte 1996 eingestellt werden. Ferner konnte die Aufstockung des Bundesprogramms „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ aufgrund der Haushaltssituation bereits seit 1995 nicht weitergeführt werden.

1.4 Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Strategie

Am Schluß einer Kontextanalyse wäre die arbeitsmarktpolitische Strategie angesichts der identifizierten Kontextbedingungen zu beurteilen. Dies kann nicht Gegenstand des analytischen Bezugsrahmens sein, da ja auch die vorangegangenen Bestandteile der Kontextanalyse nur partiell oder tentativ ausgeführt worden sind. Einige zentrale Fragen, die in diesem Teil zu behandeln wären, seien jedoch angeführt: Ist das strategische Ziel der (Berliner) Arbeitsmarktpolitik klar genug, eventuell auch quantifiziert oder kontrollierbar, herausgearbeitet? Sind klare Prioritäten der Ziele formuliert? Sind diese Ziele konsistent? Sind die Maßnahmen im Sinne der Komplementarität miteinander verknüpft? Sind die Weltansichten, d.h. die Interpretation der Wirklichkeit wichtiger Mitspieler oder Kooperationspartner einigermaßen konform oder widersprechen sie sich in wichtigen Punkten? In welchen Punkten sind die

Zielsetzungen wichtiger Mitspieler oder Gegenspieler kongruent und in welchen sind sie es nicht? Entsprechen die strategischen Ziele den Budgetrestriktionen? Entsprechend die Ziele der ESF-Kofinanzierung dem arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf in Berlin?

Abschließend erwähnen wir - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige Aspekte der gegenwärtigen strategiepolitischen Diskussion, an denen das ARP gemessen werden könnte. Akzeptiert man das Venture-Capital Leitbild (Kahlenborn u.a. 1995), dann wird die Förderung neuer Produktionscluster durch strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik vorrangig sein. Als mögliche industriepolitische Schwerpunkte werden z.B. Bautechnologien und angelagerte Dienstleistungen, Schienenfahrzeugbau und Verkehrstechnologien, Medien und Kommunikationstechnologien (Spee und Schmid 1995) diskutiert. Qualifizierungsanforderungen wären gegebenenfalls darauf auszurichten. Daneben werden Arbeitsumverteilungsmaßnahmen notwendig sein, da die derzeit hohe Arbeitslosigkeit selbst unter den denkbar günstigsten Wachstumsbedingungen nicht auf ein befriedigendes Niveau gesenkt werden kann. Dabei erscheinen vor allem Kombinationen von Arbeitszeitverkürzung und systematischer Nachqualifizierung un- oder angelernten Arbeitskräften attraktiv (SenArbFrau 1995; Schmid 1994). Frauen sind vom arbeitssparenden Strukturwandel besonders stark betroffen, vom arbeitsschaffenden Strukturwandel jedoch nicht besonders begünstigt; als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe ist ihnen daher besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Eickelpasch u.a. 1995; Spee und Schmid 1995).

2 Problemanalyse

Ziel der Problemanalyse ist die Identifikation der Schnittstellen für arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf und damit der genaueren Bestimmung der Ziele sowie der dafür adäquaten Instrumente. Die Problemanalyse soll also eine Antwort auf Fragen geben wie: Welche Personen sind besonders benachteiligt? Welche Qualifikationen werden nachgefragt, sind auf dem Arbeitsmarkt aber nicht vorhanden? Wie entwickelt sich der zukünftige Qualifikationsbedarf? Sind die Ziele im einzelnen klar und operational definiert? Sind sie konsistent oder in sich widersprüchlich? Entsprechen die einzelnen Maßnahmen den Zielen? Reichen die finanziellen und organisatorischen Kapazitäten zu ihrer Umsetzung aus? Auch hier bietet es sich an, in einem ersten Schritt die Angebot- (2.1) und in einem zweiten Schritt die Nachfrageseite (2.2) zu analysieren; in einem dritten Schritt sind dann die quantitativen und qualitativen Diskrepanzen („mismatch“) zwischen Angebot und Nachfrage zu identifizieren (2.3), und in einem vierten ist die theoretische Beurteilung vorzunehmen, ob Ziel- und Instrumentenmix der Problemstruktur angemessen sind (2.4).

2.1 Angebotsprobleme

Probleme der Angebotseite erschließen sich vor allem - jedoch nicht ausschließlich - aus einer **Analyse der Arbeitslosigkeit**. Dabei ist die sonst übliche Betrachtung von Bestandsgrößen durch Stromgrößen zu ergänzen. Da in Berlin noch kein einheitlicher Arbeitsmarkt vorhanden ist, wird die Unterteilung nach Ost- und Westberlin erforderlich sein; u.U. ist eine noch tiefere regionale Differenzierung erforderlich, da Berlin ein großes Flächenareal aufweist und Mobilität (etwa von Pankow nach Zehlendorf) kostspielig ist. Mögliche Indikatoren sind:

- **Arbeitslosenquoten** nach Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft, Familienstatus (z.B. ob im Haushalt noch andere Einkommensbezieher vorhanden sind),
- **Dauer** der Arbeitslosigkeit (w.o.),
- **Mehrfacharbeitslosigkeit** (w.o.),

- **Zugangsquoten** der Arbeitslosigkeit (w.o.) und nach Herkunftsort (Sektor oder Beruf, Berufsrückkehr, Erstausbildung, aus Teil- oder Vollzeitbeschäftigung, befristeter oder unbefristeter Beschäftigung, aus einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme),
- **Abgangsquoten** der Arbeitslosigkeit (w.o.) nach Zielort (in Teil- oder Vollzeitbeschäftigung, arbeitsmarktpolitische Maßnahme, längere Krankheit oder Inaktivität, Rente, Bildungssystem).

Veränderungsraten der Indikatoren und ihre Abweichung vom Durchschnittswert (etwa der Arbeitslosenquote oder der Dauer der Arbeitslosigkeit) können als **Frühwarnindikatoren** genutzt werden. Zu- und Abgangsanalysen sind darüber hinaus Voraussetzung für eine **Übergangsmatrix**, die idealtypisch folgende Gestalt und Dimensionen haben sollte:

Tabelle 1 Jährliche Übergänge in mögliche Formen des Erwerbsstatus

		zu			
		Beschäftigung	Arbeitslosigkeit	Maßnahme	Inaktivität
von	Beschäftigung	1	2	3	4
	Arbeitslosigkeit	5	6	7	8
	Maßnahme	9	10	11	12
	Inaktivität	13	14	15	16

Diese 16 logisch möglichen Übergänge sind je nach arbeitsmarktpolitischer Problematik bzw. Zielsetzung weiter zu differenzieren. Ihre Differenzierung ist auch Voraussetzung zur Bestimmung der Zielgruppen-Population, deren Kenntnis wiederum Voraussetzung ist, um den möglichen bzw. tatsächlichen Programmeffekt zu bestimmen (vgl. Kapitel 3). Ein Beispiel ist der Übergang von Inaktivität⁷ in Beschäftigung (Matrixnummer 13). Hier kann z.B. interessie-

⁷ Sofern Personen im erwerbsfähigen Alter zeitweilig oder dauerhaft nicht zu den Erwerbspersonen zu zählen sind, liegt der Zustand der Inaktivität vor. Darunter fällt z.B. auch die sogenannte stille Reserve, die teilweise versteckte Arbeitslosigkeit enthält.

ren, wie hoch die Übernahmequote von Lehrlingen (differenziert nach Betriebsgröße und Sektor bzw. Beruf) ist; die Differenz zwischen 100 (Prozent) minus Übergangsquote zeigt den Anteil der Lehrlinge an, die Schwierigkeiten beim Übergang in die Beschäftigung haben und eventuell eine arbeitsmarktpolitische Unterstützung brauchen. Ein anderes Beispiel wäre der Übergang von Berufsrückkehrerinnen (Matrixnummern 13 bis 15); hier interessiert, wieviele unmittelbar in die gewünschte Beschäftigung übergehen und wieviele erst die Etappe der Arbeitslosigkeit oder der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder möglicherweise der unerwünschten Teilzeit oder befristeten Beschäftigung durchmachen müssen. Ein drittes Beispiel wäre die Differenzierung innerhalb der Beschäftigungsströme (Matrixnummer 1), etwa die Übergangsquote von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung und umgekehrt oder der Übergang von befristeter Beschäftigung in unbefristete und umgekehrt; die zusätzliche Charakterisierung in freiwillige oder unfreiwillige Übergänge gibt dann gezielte Hinweise für arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf.

Diese wenigen Beispiele, die noch erweitert werden könnten, machen deutlich, daß mit den herkömmlichen Mitteln der administrativen Statistik eine differenzierte Problemanalyse der Angebotseite nicht zu bewerkstelligen ist. Das geeignete Instrument wäre ein berlinspezifisches **Erwerbspanel**, d.h. die jährliche Befragung einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Da ein solches Panel nicht nur ein Instrument der differenzierten Problemanalyse, sondern gleichzeitig auch ein machtvolles Instrument der Wirkungsanalyse darstellt (vgl. Kapitel 4), wäre eine Institutionalisierung trotz hoher Anfangskosten eine Investition, die sich zukünftig auszahlen würde. Eine repräsentative Befragung aller Personen im erwerbsfähigen Alter, sollte ein „oversampling“, d.h. ein überrepräsentatives Erfassen der Teilnehmer der Berliner Arbeitsmarktpolitik einschließen. Ein Stichprobenumfang von 10.000 Personen bei schriftlicher Befragung liefert dabei eine hinreichend gute Basis für detailliertes Berichten und Evaluierungsstudien zu den Berliner arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Bei durchschnittlichen Befragungskosten von 15-25 DM pro Befragungseinheit (je nach Länge und Detailliertheit der Befragungen) entstehen dadurch Kosten zwischen 150.000-250.000 DM.

Kindererziehung, chronische Krankheit oder Vollzeitbildung sind weitere übliche Gründe für "Inaktivität", womit lediglich ausgedrückt werden soll, daß die Personen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Der Status der Inaktivität kann also im Extremfall höchst intensive Aktivitäten verbergen (z.B. Kindererziehung, aber auch Tätigkeiten im informellen Sektor, d.h. ehrenamtliche Tätigkeit bis hin zur Schwarzarbeit), so daß sich eine Durchleuchtung dieses höchst heterogenen Status-Bereichs lohnt.

Dieses berlinspezifische **Erwerbspersonenpanel** könnte nicht nur für die Erhebung von Frühwarnindikatoren zur Zusammensetzung und Veränderung der „Klientel“ der Berliner Arbeitsmarktpolitik verwandt werden, sondern auch eine solide Basis für Evaluationswissen jeweils spezifisch zugeschnittener Maßnahmen darstellen. Hierzu sind Befragungsabstände der gesamten Stichprobe zwischen 2 und 3 Jahren denkbar, um den finanziellen Aufwand möglichst gering zu halten. Eine kleine Stichprobe von etwa 1.000 bis 2.000 Personen im erwerbsfähigen Alter dieser Gesamtstichprobe von 10.000 Personen sollte zumindest durchgängig befragt werden, damit die Funktion des Erwerbspanels als Berichtssystem und Frühwarnsystem in jährlicher Form erhalten bleibt⁸.

Alternativ wäre daran zu denken, die Möglichkeiten des Mikrozensus als Quasi-Panel besser zu nutzen. Beim Mikrozensus wird jedes Jahr ein Viertel der Stichprobe mit neuen Adressen ausgetauscht, so daß der Erwerbsverlauf von einem Viertel der Stichprobe über vier Jahre zu beobachten ist. Dieser bundesweit einheitlich konstruierte Mikrozensus könnte durch freiwillig zu beantwortende Zusatzfragen berlinspezifisch genutzt werden. Eine enge Kooperation von Senatsverwaltung und Statistischem Landesamt wäre dafür notwendig, insbesondere Fragen des Datenschutzes bei externer Nutzung (außerhalb des Statistischen Landesamtes) der Daten müßten in grundsätzlicher Weise zuvor geklärt werden.

2.2 Nachfrageprobleme

„It's hard to predict, especially the future.“ (Nils Bohr)

„Ich bin jetzt 40 Jahre Fabrikant, aber ich habe es noch nicht fertiggebracht, Prognosen für vier Monate zu machen. Andere, die nichts von der Industrie verstehen, machen Voraussagen für fünf Jahre.“(Fritz Berg, 1901-79, ehemaliger BDI-Präsident)

Die Nachfrageseite läßt sich vor allem über die Analyse der **Offenen Stellen** erschließen. Die Untergliederung kann jedoch nur zum Teil in Analogie zur Analyse der Arbeitslosigkeit erfolgen:

- **Offene Stellenquoten** nach Sektoren, Berufen und Qualifikationsmerkmalen,

⁸ Weitere kostensenkende Möglichkeiten bestehen in der Zusammenlegung verschiedener regelmäßiger Personenbefragungen auch anderer Stellen der Senatsverwaltungen oder auch der öffentlichen Betriebe. Evaluierungen der öffentlichen Verkehrsbetriebe, Elternbefragungen von Schülern, Befragungen zur öffentlichen Sicherheit, etc., die in jeweiligen jährlichen Schwerpunktthemen zu vereinbaren wären.

- **Dauer der offenen Stellen** (w.o.),
- **Zugangsquoten** der offenen Stellen (w.o.) und nach Herkunftsort (Sektor oder Beruf, teilzeitfähig oder nicht).

Interessant wäre darüber hinaus, die offenen Stellen nach Betriebsgröße zu erhalten, um die Schnittstellen zur betrieblichen Personalpolitik genauer zu lokalisieren. Eine Politik, die sich einer Belebung wirtschaftsnaher Qualifizierung verschreibt, muß wissen, welche Betriebe bei der Besetzung welcher offenen Stellen besondere Schwierigkeiten haben. Da die registrierten offenen Stellen nur bestimmte Bedarfe anzeigen, sind zusätzliche Recherchen erforderlich. Wachstumsraten der Beschäftigung nach Tätigkeitsmerkmalen, Qualifikation oder Berufen, d.h. die **Gewinner und Verlierer des Strukturwandels**, können dazu Anhaltspunkte geben. Analyse der Stellenanzeigen und Informationen über den erfolgreichen Verbleib von Arbeitslosen bzw. Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach beruflichem Zielort (vgl. Kapitel 3) können die Voraussagen weiter plausibilisieren.

Wenn es schon schwierig genug ist, vorhandene Qualifikationsengpässe zu identifizieren, umso schwieriger ist es, die zukünftigen Bedarfe vorzusagen, um entsprechende Investitionsentscheidungen gegebenenfalls politisch zu unterstützen (vgl. die Eingangszitate). Regelmäßige Erhebungen auf der Nachfrageseite werden daher erforderlich sein, um die Unbeweglichkeit der amtlichen Statistik für qualitative Bedarfsanalysen auf der regionalen Ebene zu kompensieren. Wir schlagen vor, das vom IAB entwickelte **Betriebspanel** für diese Zwecke zu nutzen und berlinspezifisch zu ergänzen oder zu erweitern (vgl. auch 2.3). Da aus erhebungstechnischen Gründen hierbei ein „face-to-face“ Interview bei jeder Erhebungseinheit der anonymen schriftlichen Befragung vorzuziehen ist, sind die Kosten pro Erhebungseinheit erheblich höher. Je nach Befragungsdauer, die sich durch die Anzahl der Themen sowie die geforderten Details ergibt, werden im allgemeinen zwischen 100-200 DM pro Befragungseinheit angesetzt. Damit auch eine hinreichend gute Stichprobe für die schwierig zu erhebenden kleineren Betriebe erzielt werden kann, ist mit einer Stichprobengröße von nicht viel weniger als tausend Betrieben zu rechnen. Eine eventuelle Koproduktion dieses Panels, ähnlich wie eine Koproduktion mit dem Statistischen Landesamt für das Erwerbspanel, kann die Kosten für die Senatsverwaltung erheblich senken (halbieren).

2.3 Mismatch-Analyse

Ein pragmatischer und einfach zu handhabender Indikator für qualifikationsbedingte Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage (mismatch) ist die **Relation offener Stellen zur Zahl der Arbeitslosen**. Diese Relation sollte nach dem dreistelligen Berufszweigen sowie nach den zweistelligen Wirtschaftszweigen mindestens vierteljährlich zur Verfügung stehen. Vor allem die Veränderungen dieser Relationen geben Hinweise für Politikbedarf (**Frühwarnindikatoren**).

Dieser Indikator ist allerdings aus zwei Gründen nicht hinreichend. Erstens widerspiegeln die gemeldeten offenen Stellen nicht den gesamten Qualifikationsbedarf; erfahrungsgemäß sinkt der Meldegrad mit der Höhe und Komplexität der Qualifikation. Zweitens reflektieren gemeldete offene Stellen oft auch nur schlechte Arbeitsbedingungen, die der tatsächliche Grund - und nicht die Qualifikation - ihrer schwierigen Besetzbarkeit sind. Weitere Indikatoren sind daher zu verwenden. Die OECD benutzt für ihre international vergleichenden Analysen den relativen und den absoluten Mismatch-Indikator. Beide sagen unterschiedliche Dinge aus und müssen nicht gleichlaufen. Der **relative Mismatch**-Indikator mißt die Streuung der relativen beruflichen Arbeitslosenquoten (Arbeitslosenquote nach Herkunftsberuf dividiert durch die durchschnittliche Arbeitslosenquote), während der **absolute Mismatch-Indikator** die Streuung der beruflichen Arbeitslosenquoten um den Arbeitslosendurchschnitt mißt und somit auch das Niveau der Arbeitslosigkeit berücksichtigt (OECD 1992, 61-2).

Die Analyse der registrierten Arbeitslosigkeit und der offenen Stellen ist nicht ausreichend, um das in der Region existierende Ungleichgewicht von angebotener und nachgefragter Qualifikation zu erfassen. Denn die registrierte Arbeitslosigkeit ist ein verzerrtes Abbild des dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehenden Arbeitsangebots, und die offenen Stellen decken nur einen (ebenfalls verzerrten) Bruchteil des tatsächlichen Stellenpotentials. Systematische Auswertungen der Stellenanzeigen und regelmäßige Befragungen durch Stichproben oder Panels bei Betrieben und Erwerbspersonen sind daher als Ergänzung notwendig. In **Holland** werden beispielsweise auf regionaler Ebene in vierteljährlichem Abstand Erhebungen bei Betrieben und Erwerbspersonen durchgeführt, um über die Entwicklung des Qualifikationsbedarfs und des qualifizierten Angebots auf dem laufenden zu sein. Es wird empfohlen, die dort praktizierten Verfahren im Sinne der Methode von „best“

oder „good practice cases“ genauer zu studieren und für die Berliner Verhältnisse auszuwerten (Hoevenberg u.a. 1994).

Da auch die betrieblichen Angaben zum Qualifikationsbedarf nicht immer zuverlässig und differenziert genug sind, müssen weitere Verfahren und Instrumente ins Auge gefaßt werden. In der Forschung ist die für internationale Vergleiche aufschlußreichste Referenz zur Analyse von Mismatch-Indikatoren der Sammelband von Padoa-Schioppa (1991). Entorf (1995) bietet ebenfalls einen kritischen Überblick und entwickelt auf der Basis von Matching-Funktionen einen alternativen Ansatz.

2.4 Programmbewertung

Am Schluß dieser Etappe erfolgt eine Bewertung des Programms aus differenzierter analytischer Sicht. Es geht hier also um eine Feinabstimmung zwischen Programm- und Problemstruktur, während in der vorausgehenden Kontextanalyse die Passung der Grobstrukturen aus theoretischer Sicht zur Debatte stand. Folgende Fragen kennzeichnen diesen Schritt: Ist nach Kenntnis der Problemlage und theoretischer Zusammenhänge die Programmstruktur im einzelnen mit der Problemstruktur kongruent? Werden die richtigen Zielgruppen anvisiert? Sind die verfolgten Ziele im einzelnen konsistent? Sind sie klar formuliert? Passen die Instrumente zu den Zielen? Ist die Organisation der Arbeitsmarktpolitik in der Lage, das Programm effektiv umzusetzen? Sind genügend Mittel vorgesehen?

Wir vermuten besonderen Handlungsbedarf, auf den die Ziele des ARP noch nicht ausreichend abgestimmt ist, bei arbeitslosen Ausländern (insbesondere ausländischen Jugendlichen); bei Frauen, die nach einer längeren Periode der Erwerbsunterbrechung auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen; bei alleinerziehenden Müttern; bei un- oder angelernten Frauen aus strukturschwachen Branchen (bzw. verlängerten Werkbänken). Noch unzureichend identifizierten Qualifizierungsbedarf bzw. mismatch vermuten wir im Bereich hochwertiger personenbezogener Dienstleistungen, im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie bei dynamischen Klein- und Mittelbetrieben. Im Organisationsbereich vermuten wir z. B. Koordinationsbedarf zwischen den Fachressorts und Defizite wettbewerbswirksamer Weiterbildungsangebote.

3 Monitoring

„Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ (Lenin)

„Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser!“ (Schulze-Böing 1995, 407)

Unter **Monitoring** versteht man im allgemeinen die laufende Beobachtung der unmittelbaren Ergebnisse arbeitsmarktpolitischen Handelns und deren Vergleich mit den vorgegebenen Zielen. Im engeren Sinne gehört zum Monitoring auch die verbindliche Erfolgskontrolle. Hier löst die Rückmeldung der Ergebnisse unmittelbar eine korrigierende Handlung der umsetzenden Akteure aus, um gegebenenfalls eine Abweichung vom vereinbarten Ziel zu beseitigen (Affholter 1994; Auer und Kruppe 1996). Ein Beispiel für eine verbindliche Erfolgskontrolle wäre die Veränderung der Implementationsstrategie, wenn nicht genügend Betriebe dafür mobilisiert werden können, Langzeitarbeitslose mit Lohnkostenzuschüssen einzustellen, etwa durch mehr persönliche Ansprache der Betriebe. Ein anderes Beispiel wäre die Veränderung der (monatlichen, vierteljährlichen oder jährlichen) Zuweisung von ARP-Mitteln an die Servicegesellschaften in Abhängigkeit der Eingliederungsquoten in reguläre Beschäftigung der von ihnen betreuten Teilnehmerinnen in Maßnahmen.

Die für Monitoring typischen Indikatoren sind also **Leistungskennziffern** („**performance indicators**“), die das unmittelbar beobachtbare Ergebnis (oder den **Output**) einer Handlung messen. Beispiele sind Teilnehmerzahlen in Maßnahmen, Ausgaben pro Teilnehmer oder Qualifizierungsstunde, Quoten der Wiedereingliederung in den „ersten“ (nichtgeförderten) Arbeitsmarkt, Grad der Berücksichtigung einer Problemgruppe, etc. Ob diese Outputs den intendierten Effekten entsprechen, den **Outcomes**, ist eine andere Frage, deren Beantwortung zur Wirkungsanalyse gehört. Leistungskennziffern der Arbeitsmarktpolitik sind eine notwendige aber noch keine hinreichende Bedingung für den Erfolg.

In der Fachliteratur wird sogar von möglichen Negativeffekten einer rigiden oder mechanischen Erfolgskontrolle gewarnt (siehe Eingangszitate). Die Standardkritik oder Warnung lautet: Erstens sind die Leistungskennziffern nicht differenziert genug, um der komplexen Wirklichkeit gerecht zu werden, und zweitens lenken sie das Verhalten in eine Richtung, die der ursprünglichen Zielsetzung widerspricht (Arvidsson 1986, Lassnigg u.a. 1994). Der ersten Kritik soll dadurch Rechnung getragen werden, daß multiple Indikatoren

entwickelt werden. Diese Forderung gerät jedoch in Konflikt mit den Zielen der Sparsamkeit, Transparenz und Überschaubarkeit, so daß zwischen Skylla und Charybdis gesteuert werden muß. Der zweiten Kritik muß durch Offenheit, Flexibilität und Diskurse begegnet werden. Leistungskennziffern können sonst falsche Anreize setzen, z.B. „Mengenpolitik“, um die Statistik zu beschönigen, oder Auswahl der Besten, um hohe Wiedereingliederungsquoten zu erzielen („creaming“).

In diesem Zusammenhang ist wichtig zu erkennen, daß Monitoring natürlich keinen Selbstzweck darstellt, sondern sich an Zielsetzungen orientiert, die auf wertgebundenen, politischen Entscheidungen beruht. So kann, um im Beispiel zu bleiben, eine mengenorientierte statt eine sozial ausgewogene Vermittlungspraxis in der Arbeitsmarktpolitik politisch gewollt sein. Performanzkriterien sind also niemals 'politisch neutral', sondern unterliegen vielmehr dem politischen Diskurs und Wandel (Jackson 1993, 9; Stewart und Ranson 1994). Für die Arbeitsmarktpolitik tritt das Problem hinzu, daß ihre Zielerfordernisse keineswegs durchweg eindeutig, sondern oft ambivalent sind. In der Arbeitsvermittlung sind z.B. die Vermittlungs- und die Kontrollfunktion strukturell eng miteinander verknüpft, wofür es zum einen keinen einheitlichen Indikator geben kann. Zum anderen bleibt es eine politische Entscheidung, ob die Wahrnehmung der Kontrollfunktion bei der Vermittlung gesondert gemessen werden soll. Jenseits der - auch wichtigen - technischen Fragen des Monitoring gilt es also auch, sich Rechenschaft abzulegen über die Beurteilungsmaßstäbe der Performanz.

Der wichtigste politische Beurteilungsmaßstab, der unabhängig von spezifischen Programmzielen gegeben ist, beinhaltet und reflektiert die öffentliche Verantwortlichkeit, welche den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik (Politiker, staatliche und para-gouvernementale Verwaltungseinheiten, Träger etc.) auferlegt ist. Diese Verantwortlichkeit wird am besten mit dem englischen Ausdruck der *public accountability* umschrieben.⁹ Hinsichtlich der *public accountability* sind vier Dimensionen zu unterscheiden (Wirth 1991), die idealerweise (auch) vom Monitoring-System erfaßt werden sollten:

- die **legale Verantwortlichkeit**: Werden rechtliche Standards verlässlich eingehalten?

⁹ Der Ausdruck der *accountability* ist wörtlich am ehesten mit Zurechenbarkeit zu übersetzen, meint aber die Verantwortlichkeit, Zurechenbarkeit und Verlässlichkeit (des öffentlichen Handelns), und ist also ein mehrdimensionales Konzept, das sich im Deutschen nicht auf einen entsprechend 'griffigen' Ausdruck bringen läßt. Zur näheren Erläuterung siehe oben.

- die **fiskalische Verantwortlichkeit**: Werden die öffentlichen Gelder wirtschaftlich und effizient eingesetzt?
- die politische oder **programmatische Verantwortlichkeit**: entsprechen die erzielten Ergebnisse den programmatischen Zielsetzungen (Effektivität)?
- die **Responsivität** gegenüber der Öffentlichkeit: Entsprechen der Programmumfang und die Programmziele den Wünschen und Bedürfnissen der gesamten Öffentlichkeit einerseits, denen der Programmadressaten (Zielgruppen) andererseits?

Die dritte und vierte Kategorie der *accountability* erfassen zudem in einem erweiterten Sinne die Qualität von Programm und/oder Service (siehe auch Hatry 1994).

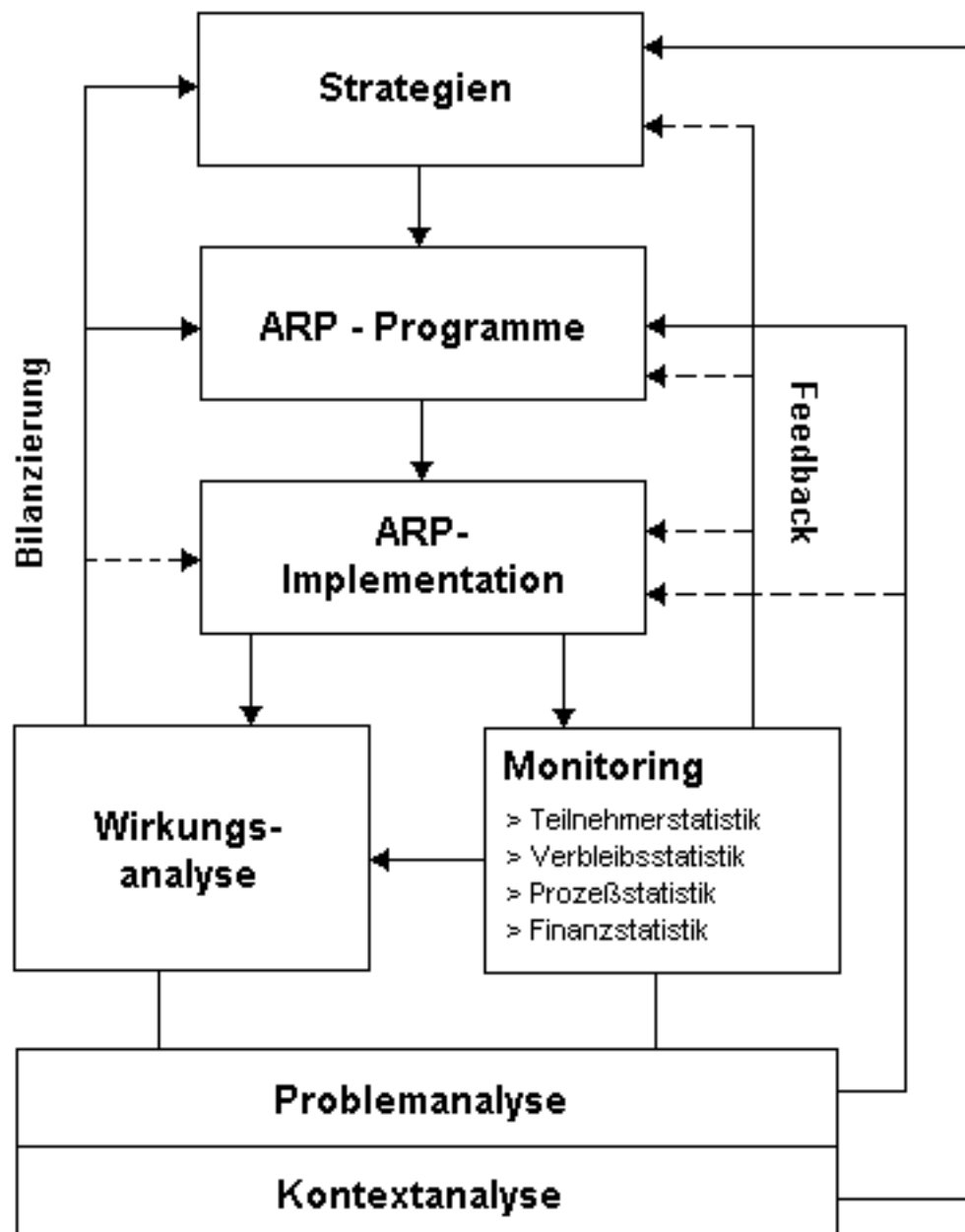
Aufgrund der Vielschichtigkeit der Beurteilungsmaßstäbe spricht Arvidsson (1986) sogar von der Notwendigkeit einer **Performance-Ethik**. Leistungskennziffern sollen ökonomischen, demokratischen, rechtlichen und professionellen Prinzipien der Ethik entsprechen. Ein ökonomisches Prinzip ist Kosten-Effizienz; ein demokratisches Prinzip wäre Transparenz und breite politische Mitbestimmung der Ziele; rechtlich-ethische Prinzipien sind die Einklagbarkeit wesensnotwendiger Ziele und die gleiche Behandlung von Personen mit gleichen Problemen; ein professionelles Kriterium wäre die unverfälschte Beschaffung von Informationen und deren sachgerechte Verarbeitung (Arvidsson 1986, 631). Schmid entwickelte aus steuerungstheoretischer Sicht ebenfalls vier Dimensionen von Leistungsstandards, die denen von Arvidsson ähneln: Leistungskennziffern sollen auf den Ebenen sinn- und motivationsstiftender Werte (z.B. Weiterbildungskultur), partizipativer und diskursiver Prozesse, ökonomisch-sachlicher Kriterien und einklagbarer Rechte entwickelt werden (Schmid 1996 b).

Ein gutes Monitoring muß also relevantes Wissen dort erzeugen, wo es gebraucht wird, und es muß sich an multiplen Zielen orientieren, an deren Formulierung alle fachlich kompetenten Personen zu beteiligen sind (Auer und Kruppe 1996; Schulze-Böing 1995). Da starke Abweichungen von Zielkriterien, Zielvereinbarungen oder "benchmarks" immer der Rechtfertigung bedürfen, müssen die verantwortlichen Akteure eine faire Chance haben, solche Abweichungen zu erläutern oder zu verteidigen. Anderenfalls droht struktureller Konservatismus und Uniformismus, was dem angestrebten Ziel einer Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik genau entgegenlaufen würde. Dem

Prinzip der demokratischen Offenheit entspricht auch, starkes Gewicht auf regelmäßige Kundenbefragungen und dialogische Prozesse zu legen. Die hier gestellten Anforderungen implizieren, daß es kein 'endgültiges' Monitoring-System geben kann, welches, einmal implementiert, über Jahre hinweg unverändert bleibt. Vielmehr geht es darum, daß das Monitoring selbst 'responsiv' bleibt, also an sich ändernde Rahmenbedingungen und gemäß den Lernprozessen innerhalb der Organisation angepaßt wird. Die schwedischen Erfahrungen mit ihrem System der Ziel-/Ergebnissteuerung (Management by Objectives/Results) in der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben hierfür ein gutes Beispiel. Obwohl bereits rd. 10 Jahre seit der ursprünglichen Einführung dieses Systems vergangen sind, arbeiten die verschiedenen Ebenen der Arbeitsverwaltung auch heute noch intensiv an dessen Verbesserung und der Entwicklung von Indikatoren, die auch langfristige Zielorientierungen der Arbeitsmarktpolitik reflektieren (Niklasson und Tomsmark 1994). Davon abgesehen existieren natürlich Elemente und Indikatoren, die jedes Monitoring-System der Arbeitsmarktpolitik enthalten sollte; diese sind nachfolgend skizziert.

Ein pragmatisch gefaßtes und vollständiges Monitoring umfaßt vier Module: (1) die Teilnehmerstatistik, (2) die Verbleibstatistik, (3) die Prozeßstatistik, und (4) die Finanzstatistik (Schaubild 2).

Schaubild 2:
Laufende Erfolgskontrolle (MONITORING) des ARP im
Rahmen des Evaluierungszyklus



© WZB-AB

Quelle: Auer und Kruppe 1996; angepaßt und
 verändert durch die Autoren (GüS)

3.1 Die Teilnehmerstatistik

Wie bei der Arbeitslosenstatistik (Kap. 2.1) ist es auch bei der Teilnehmerstatistik wichtig, zwischen Bestands- und Stromdaten zu unterscheiden. Darüber hinaus muß immer der Zeitraum angegeben werden, auf den sich die (durchschnittlichen) Bestände oder Ströme beziehen.

Für eine zielorientierte Ergebniskontrolle wird es z.B. notwendig sein, monatliche Eintritte in Maßnahmen (bzw. Bewilligungen) zu erheben, um Korrekturmöglichkeiten zu eröffnen. Läuft beispielsweise eine Maßnahme nur sehr zögerlich an, kann das Anlaß geben, die Gründe dafür zu recherchieren, um entsprechende Korrekturen in den Programmbedingungen anzubringen. Es kann aber auch sein, daß ein Programm „zu gut“ angenommen wird, so daß das vorgesehene Budget nicht ausreicht oder Hinweise dafür sprechen, daß viele Mitnahmen erfolgen, die die Effektivität beeinträchtigen. Für die Effizienzkontrolle ist es dagegen notwendig, rasch vergleichende Informationen über Kosten pro Zeiteinheit einer Maßnahme zur Verfügung zu haben. Dazu bedarf es der Angaben über die Dauer der Maßnahmen **und** deren Verknüpfbarkeit mit Inhalten, Aufgabenstellungen sowie sozio-demographischen Merkmalen der Teilnehmerinnen, um nicht Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Von großem Interesse für die nächste Etappe der Wirkungsanalyse ist die vorhergehende Dauer der Arbeitslosigkeit. Im einzelnen enthält also ein gute Teilnehmerstatistik folgende Indikatoren:

3.1.1 Teilnehmerbestände nach

- **Alter**
- **Geschlecht**
- **Familienstand**
- **Haushaltsart und -größe**
- **ethnische Herkunft**
- schulische und berufliche **Qualifikation**
- **berufliche und sektorale Stellung**
- vorheriges **Einkommen (wichtig!)**

- vorherige **Dauer der Arbeitslosigkeit**
- **Mehrfacharbeitslosigkeit**
- frühere **Programmteilnahme**

3.1.2 Eintritte in Maßnahmen nach

- Merkmalen wie oben

3.1.3 Dauer der Maßnahmen nach

- Merkmalen wie oben und am besten in Stunden, mindestens jedoch in Wochen und Vollzeitäquivalenten.

3.2 Die Verbleibstatistik

Die Verbleibstatistik bezieht sich zum einen auf die Dauer der Maßnahme selbst, um Zahl und Gründe für den Abbruch der Maßnahme feststellen zu können, und auf die Zeit nach der Maßnahme, um erste Anhaltspunkte für den Erfolg (nicht schon für die Wirksamkeit) zu erhalten. Ideale Indikatoren wären:

- **Austritte** während der Maßnahme nach sozio-demographischen Merkmalen und nach Gründen für den Austritt; der Grund kann die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses sein, die Untauglichkeit im Vergleich zu den Anforderungen, unbefriedigende Programmqualität, veränderte Präferenzen, Krankheit, Umzug u.a.m.;
- **Übergänge** unmittelbar nach der Maßnahme nach sozio-demographischen Merkmalen und Zielort; Zielorte können reguläre Beschäftigung, eine andere Maßnahme, Inaktivität oder wieder Arbeitslosigkeit sein;
- und schließlich der **Verbleib** im engeren Sinne nach ein und/oder zwei und/oder drei Jahren der Maßnahme in Verbindung mit sozio-demographischen Merkmalen und Qualität des etwaigen Beschäftigungsverhältnisses. Bei Qualifikationsmaßnahmen ist das Monitoring des längerfristigen Verbleibs wichtig, weil Produktivitäts- und Einkommenseffekte oft erst spät auftreten, und weil die Nutzen-Kosten-Bilanz stark von der Nachhaltigkeit des Einkommenseffekts abhängt (vgl. Kapitel 5).

3.3 Die Prozeßstatistik

Die Prozeßstatistik soll erstens Aufschluß über Umsetzungsprobleme geben, die darauf hinweisen, daß die Behörden oder andere umsetzende Institutionen nicht effizient arbeiten. Sie soll zweitens auf mögliche Kooperationsprobleme mit den intermediären Organisationen verweisen. Drittens, schließlich, soll die Prozeßstatistik alternative Strategien der Implementation anzeigen, die später für die Wirkungsanalyse wichtig sind. Indikatoren sind z.B.:

- **Antragsvolumen** (eventuell pro Monat)
- **Bearbeitungsdauer** der Anträge,
- **Ablehnungsquoten;**
- **Akquisitionsstrategien**, z.B.
 - angebotsorientierte Strategien (Ausgehen von der individuellen Problemlage der Arbeitslosen und dann nach geeigneten offenen Stellen suchen),
 - nachfrageorientierte Strategien (Ausgehen von offenen Stellen und dann Suchen, welche Arbeitslosen dazu passen),
- Merkmale der **Aufbau- und Ablauforganisation**.

Die Bestimmung der Prozeß-Effektivität und -effizienz mittels der Prozeß-Statistik setzt als ersten Schritt Tätigkeitsanalysen voraus, mit denen Teilprozesse, Hauptprozesse und Prozeßbereiche strukturiert erfaßt werden. Die Effektivität und Effizienz von Prozessen wird üblicherweise entweder in den durchschnittlichen Kosten oder in der durchschnittlichen Arbeitszeit ausgedrückt, welche für die Erledigung einer Aufgabe nötig ist. Nur für Teilprozesse, die mit dem Leistungsvolumen variieren, können Maßzahlen entwickelt und herangezogen werden, um die Prozesse mengenmäßig zu quantifizieren. Die Aussagekraft der Prozeßstatistik hängt zunächst von der Wahl der Bewertungsmaßstäbe ab. So ist ein Vergleich der erreichten mit den angesetzten Zielgrößen nur sinnvoll, wenn die Zielgrößen wirklichkeitsnah angesetzt wurden. Deshalb sind sorgfältige Tätigkeitsanalysen zur Bestimmung des 'Ist-Zustandes' so wichtig. Die Prozeßstatistik verbessert ihre Aussagekraft zudem primär durch den Vergleich der absoluten und relativen Veränderungen der

Kosten im Zeitverlauf. Sie gewinnt an Schärfe, wenn vergleichbare Daten ähnlicher Institutionen zur Verfügung stehen.

3.4 Die Finanzstatistik

Die Finanzstatistik ist sowohl für die interne Budgetkontrolle als auch für spätere Kosten-Nutzen-Analysen notwendig. Wichtig sind folgende Indikatoren:

- der ursprüngliche (gesetzlich vorgesehene) **Mittelansatz**, aufgegliedert nach Programmteilen;
- die tatsächliche Inanspruchnahme der Mittel (**Mittelausschöpfung**), wobei auch hier wiederum wegen der internen Budgetkontrolle monatliche Angaben erforderlich sind;
- die **Quellen der Finanzierung**, um Kofinanzierungsmuster bzw. Kofinanzierungsprobleme erkennen zu können;
- die **operative Aufteilung** der Mittel in Sach-, Personal- und Verwaltungsausgaben.

Besondere Aufmerksamkeit bedarf die Frage der Verknüpfbarkeit von Teilnehmer-, Verbleib-, Prozeß- und Finanzstatistik. Nur durch die Verknüpfbarkeit lassen sich diese Daten zum effektiven Controlling bzw. zur aussagekräftigen Kosten-Nutzen-Analyse verwenden. Dazu ist eine einheitliche Zeitachse, beispielsweise des Kalenderjahres oder -monats eine wichtige Voraussetzung. Wegen der unterschiedlichen Laufzeit der Programme und Einzelprojekte empfiehlt sich ein monatliches Berichtssystem, da eine angemessene Einschätzung einzelner Programme und eine Gesamtsicht verschiedener Programme ermöglicht wird.

4 Wirkungsanalyse

Die Wirkungsanalyse mißt oder schätzt das Ergebnis (outcome) der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den gesetzten Zielen **und** im Vergleich zum Ergebnis, das ohne die Einwirkung der Maßnahmen vermutlich zustande gekommen wäre. Eine vollständige Wirkungsanalyse berücksichtigt auch **nichtintendierte Wirkungen**, die positiv und negativ sein können. Die Analyse des **Kontrafaktischen** ist die eigentliche Kunst wissenschaftlicher Evaluierung. Im folgenden führen wir zuerst in die Grundbegriffe der Wirkungsanalyse ein (4.1) und geben danach praktische Hinweise zu den Methoden und empirischen Voraussetzungen (4.2).

4.1 Grundbegriffe der Wirkungsanalyse

4.1.1 Experimentelle und nicht-experimentelle Verfahren

Das zweifellos einfachste und sicherste Verfahren zur Feststellung des Kontrafaktischen ist das **Experiment**. Die Wirkung eines Programms ist dann einfach das Ergebnis der „Behandlung“ durch das Programm abzüglich des Ergebnisses ohne Programm. Angenommen, eine identische Gruppe von Arbeitslosen wird nach einem Zufallsverfahren in eine Kontrollgruppe (K) und in eine Maßnahmegruppe (M) aufgeteilt, und das Ziel wäre die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen. Wenn dann die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit der M-Personen 20 Wochen ist, die der K-Personen 30 Wochen, dann ist die Wirkung $K-M=10$ Wochen.

Soziale Experimente sind jedoch besonders voraussetzungsvoll und in der Praxis selten möglich. Arbeitslose sind nie identisch und meist verbietet die Ethik oder das Recht eine Vergabe öffentlicher Leistungen nach dem Zufallsprinzip. Darum sind in der Regel **nicht-experimentelle Verfahren** notwendig. Dazu gibt es mittlerweile zwar ausgeklügelte Methoden, dennoch werden viele Probleme noch kontrovers diskutiert (vgl. Heckman und Smith 1996; Björklund und Regnér 1996; Schömann 1996). Im zweiten Kapitelabschnitt werden wir einige einfache und robuste Verfahren anführen, die für eine pragmatische Wirkungsanalyse des ARP geeignet erscheinen, insbesondere im Zusammenhang mit Verbleibsanalysen (4.2). Zunächst jedoch noch weitere Hinweise zu wirkungsanalytischen Grundbegriffen.

4.1.2 Effektivität und Effizienz

Wirkungsanalysen messen in erster Linie die **Effektivität**. Eine Maßnahme ist dann effektiv, wenn ihre Wirkung abzüglich der negativen nichtintendierten Wirkungen größer ist als das Ergebnis ohne Maßnahme. Werden dem Nutzen einer positiven Wirkung, beispielsweise einer erfolgreichen Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit (eingesparte Arbeitslosengelder, höheres Einkommen, höhere Steuern) die Kosten der Maßnahme (die Höhe der Lohnsubvention mal ihrer Dauer plus administrative Kosten) gegenübergestellt werden, erhält man ein Maß für die **Effizienz**. Eine Maßnahme ist dann effizient, wenn ihre Nutzen-Kosten-Relation größer ist als alle anderen denkbaren Alternativen. Eine effektive Maßnahme ist also noch nicht per se effizient. Ihre Effizienz kann immer noch geringer sein als beispielsweise die Effizienz einer alternativen Maßnahme, etwa eine Verbesserung der Vermittlung durch intensivere Betreuung. Solche Feststellungen sind dann Aufgabe der Bilanzierung (vgl. Kapitel 5).

Zielgrößen der Effektivität werden üblicherweise in Verteilungs- und Allokationswirkung unterschieden. Dementsprechend führen wir hier die Begriffe **soziale Effektivität** und **ökonomische Effektivität** ein. Eine Maßnahme ist **sozial effektiv**, wenn sie Benachteiligungen oder Diskriminierungen am Arbeitsmarkt mindert. Ein Beispiel wäre, wenn Frauen oder Langzeitarbeitslose wenigstens entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen können. Das beste Maß für soziale Effektivität ist der Selektivitätsindikator, d.h. der Anteil der Maßnahmeteilnehmer im Vergleich zu ihrem Anteil an Arbeitslosen; eine Größe unter 1 heißt unterproportionale Teilnahme, eine Größe über 1 heißt überproportionale Beteiligung.

Eine Maßnahme ist **ökonomisch effektiv**, wenn sie zu einem höheren Einkommen führt, ohne daß sie das Einkommen anderer schmälert. Wenn keine andere Maßnahme denkbar ist, die das Ergebnis kostengünstiger zustande bringt, dann ist diese Maßnahme nicht nur ökonomisch effektiv, sondern auch **paretoeffizient**.¹⁰ Ein schwächeres, aber realistischeres Kriterium ist die Kaldoreffizienz. Hier genügt es, daß die Maßnahme zu einer Einkommenssteigerung führt, welche die etwaigen Einkommensverluste anderer mehr als kompensieren könnte; ist wiederum keine andere Maßnahme

¹⁰ So benannt nach Marquis Vilfredo Pareto, italienischer Ökonom und Soziologe (1848-1923).

denkbar, die ein besseres Ergebnis zustande bringen könnte, dann ist sie **kaldoreffizient**.¹¹

4.1.3 Beschäftigungseffekte

Da die ökonomische Effizienz in Einkommensbegriffen oft schwer zu messen ist, dienen Ersatzindikatoren zu ihrer Feststellung. Üblich ist vor allem die **Beschäftigungswirkung**, d.h. die zusätzliche Beschäftigung, die mit der Maßnahme bewirkt wurde. Spätestens hier wird deutlich, daß die konventionelle Unterscheidung in Verteilungs- und Allokationswirkung zu kurz greift. Arbeit hat auch **soziale und psychische Bedeutungen**. Mit ihr sind soziale Anerkennung, Status, Selbstverwirklichung u.a. verbunden, so daß allein schon der gelungene Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wertvoll sein kann, auch wenn er nicht zu einem höheren Einkommen führt. Allerdings empfiehlt es sich, den 'quantitativen' Erfolg der Wiedereingliederung durch 'qualitative' Kriterien zu ergänzen, etwa durch Interviews oder schriftliche Erhebungen, die nach nicht-monetären Arbeitsbedingungen bzw. nach direkt nach der Arbeitszufriedenheit fragen.

4.1.4 Lerneffekte

Die Frage nach der sozialen, ökonomischen und psycho-sozialen Effektivität genügt immer noch nicht. BürgerInnen und PolitikerInnen wollen auch wissen, ob sich ein Erfolg wiederholen wird, wenn das Programm weitergeführt oder im Umfang gar verdoppelt oder verdreifacht wird. Das heißt, eine vollständige Wirkungsanalyse muß auch die Wirkung auf Einstellungen und Verhalten messen. Indikatoren, die das feststellen, wollen wir der **Wirkungsdynamik** zuordnen oder als **Lerneffekte** bezeichnen. Wenn Betriebe oder Unternehmen durch ein Lohnsubventionsprogramm lernen, daß Langzeitarbeitslose nicht oder kaum weniger produktiv sind als Kurzarbeitslose bzw. Jobwechsler, dann werden sie in Zukunft ohne das Programm mehr von dieser Kategorie einstellen, d.h., das Programm hatte einen positiven Lerneffekt. Wenn das Programm allerdings fortgeführt oder gar generöser ausgestaltet wird, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Effektivität sinkt. Denn dann werden die Unternehmen die Lohnsubvention mehr und mehr „mitnehmen“ oder wie

¹¹ So benannt nach Lord Nikolas Kaldor, britischer Ökonom und Schüler von Keynes (1906-1986).

Drogensüchtige reagieren und immer höhere Subventionen verlangen (Schmid 1980, 201-242).

Idealerweise brauchen wir also nicht nur ein Maß für die **durchschnittliche Wirkung**, sondern auch ein Maß für die **marginale Wirkung** oder **Grenzwirkung** einer Maßnahme. In anderen Worten, es interessiert auch die Frage, was jede zusätzliche Mark an Programmausgaben bringt. Noch pointierter (und auf die heutigen Kontextbedingungen, sprich Finanzlage, bezogen) interessiert die Frage: Wo kann gespart werden bzw. welche Mark weniger bringt die geringsten Verlust an Effektivität?¹² Es gibt bisher kaum eine Wirkungsanalyse, die sich um diese Frage gekümmert hat, obwohl ihre Beantwortung wohl entscheidender ist als die Frage nach der durchschnittlichen Wirkung.

4.1.5 Wirkungsmindernde und wirkungssteigernde Effekte

Die Wirksamkeit einer Maßnahme kann nun durch verschiedene Verhaltensweisen und Lerneffekte ganz entscheidend vermindert, in wenigen Fällen sogar gesteigert werden. In der Literatur werden folgende wirksamkeitsmindernde oder wirksamkeitssteigernde Effekte beschrieben:

- **Mitnahmeeffekte** ergeben sich dann, wenn Programme genutzt werden, ohne daß sie eine Verhaltensänderung hervorrufen; die das Programm in Anspruch nehmenden Personen erhalten auf diese Weise einen **Zufallsgewinn** ('windfall profit'). Der Mitnahmeeffekt wird gemessen als Prozentsatz der geförderten Personen (Arbeitslose, Beschäftigte), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten. Wenn beispielsweise von 100 über Lohnsubventionen eingestellte Arbeitslosen 25 auch ohne Subvention eingestellt worden wären, dann beträgt der Mitnahmeeffekt 25 Prozent.
- **Verdrängungseffekte**¹³ ergeben sich dann, wenn die politische Förderung bestimmter Personengruppen zum Nachteil anderer Personengruppen gereicht. Dabei lassen sich direkte und indirekte Verdrängungseffekte

¹² Unter Marginalitätsgesichtspunkten ist es daher kein Wunder, daß heute in erster Linie an Kosteneinsparungen bei der Arbeitsverwaltung gedacht wird, die mit der Implementation aller Programme betraut ist, und erst in zweiter Linie an Kosteneinsparungen bei einzelnen Programmen, bei denen vergleichende Indikatoren marginaler Kosteneffektivität fehlen.

¹³ Verdrängungs- und Substitutionseffekte werden in der Literatur oft synonym, häufig sogar umgekehrt verwandt; wir beziehen Verdrängung auf die Beschäftigungsfolgen, die aus der direkten Förderung von Erwerbspersonen folgen, Substitution auf die Beschäftigungsfolgen, die aus veränderten Preisrelationen resultieren.

unterscheiden. Eine **direkte Verdrängung** wäre die Entlassung (oder Nichtverlängerung eines Vertrages) eines Beschäftigten zugunsten einer arbeitslosen Person, die wegen der Lohnsubvention eingestellt wird; eine mildere Form der direkten Verdrängung ist die Bevorzugung einer arbeitslosen Person, die subventioniert wird (etwa eine langzeitarbeitslose Person), gegenüber einer nichtsubventionierten und nur kurzzeitig arbeitslosen Person. Eine **indirekte Verdrängung** ergibt sich dann, wenn Betriebe infolge der arbeitsmarktpolitischen Förderung Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten im In- und Ausland erwerben und so diese Betriebe mit entsprechenden Beschäftigungsfolgen aus dem Markt verdrängen. Ein Beispiel wären arbeitslose Existenzgründer/innen im Friseurgewerbe, die das etablierte Friseurhandwerk verdrängen, ein Fall, der in Großbritannien vorgefunden wurde (Meager 1995).

- **Substitutionseffekte** treten auf, wenn Teile der Wirtschaft (aus welchen Gründen auch immer) über die Subventionierung von nicht auf die Arbeit bezogenen Faktorkosten (Steuererleichterungen, Investitionszuschüsse, Absatzgarantien etc.) Wettbewerbsvorteile erhalten und tatsächliche oder potentielle Konkurrenten mit entsprechenden Beschäftigungsfolgen benachteiligen.¹⁴ Wird z.B. die Stahlindustrie gefördert, wird die mögliche Substitution von Stahlbaustoffen durch andere Baustoffe (Holz, Plastik, Stein) behindert. Oder wenn die Getreidebauern subventioniert werden, leiden die Kartoffelbauern, weil die Konsumenten mehr von den billigeren Spagetti als von den teuren Pommes Frites essen.
- Vernachlässigt wird häufig die Möglichkeit der Substitution, die sich durch die Gleichzeitigkeit von Programmen ergeben kann, die gleiche oder ähnliche Wirkungen haben. Wird ein Programm erweitert, ein anderes nicht oder gar zurückgefahren, kann es andere Programme substituieren. Eine solche **Programmsubstitution** erbringt dann nur scheinbare Effekte, es sei denn, das substituierte Programm war weniger effektiv bzw. effizient als das substituierende Programm. Ein Beispiel ist die Substitution von ABM durch § 249h in den neuen Bundesländern.
- Während alle bisher genannten Möglichkeiten die Wirkung eines Programms vermindern, darf nicht vergessen werden, daß die Wirkung durch **Multiplikatoreffekte** auch gesteigert werden kann. Es empfiehlt sich auch hier, zwischen direkten und indirekten Multiplikatoreffekten zu unter-

¹⁴ In der Literatur wird dieser Effekt auch Defensiv- oder Dominoeffekt bezeichnet, bisher jedoch unter dieser Bezeichnung wenig gebraucht (Lindley 1996).

scheiden. **Direkte Multiplikatoreffekte** entstehen durch den Zusatzbedarf an Materialien zur Durchführung eines Programms, etwa Baustoffe, Geräte und Maschinen zur Durchführung einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zwecks Sanierung einer Industriebranche. **Indirekte Multiplikatoreffekte** ergeben sich durch Preisvorteile oder Wertsteigerungen, die den Standort für die Ansiedlung des Industrie-, Handwerks- oder Dienstleistungsgewerbe attraktiver machen.

Ziehen wir eine Zwischenbilanz. Wirkungsanalyse mißt den Effekt von Programmen idealerweise auf drei Ebenen, der sozialen, sachlichen und zeitlichen Ebene: Verteilung, Allokation und Dynamik. Dementsprechend unterscheiden wir zwischen sozialer und ökonomischer Effektivität, Beschäftigungseffekten und Lerneffekten. Die Wirksamkeit von Programmen kann vermindert werden durch Mitnahme, durch direkte und indirekte Verdrängung, durch Substitution infolge der Veränderung von Faktorkosten oder durch Substitution infolge der Veränderung von politischen Programmen. Die Wirkung kann aber auch gesteigert werden durch direkte und indirekte Multiplikatoreffekte.

Während Multiplikatorwirkungen in fast jedem Fall erwünscht sind¹⁵, ist die arbeitsmarktpolitische Beurteilung der wirkungsmindernden Effekte nicht immer eindeutig. Mitnahmeeffekte sind in jedem Fall unerwünscht. Gleichwohl sind sie oft bis zu einer bestimmten Grenze in Kauf zu nehmen, um ein Programm überhaupt zur Geltung zu bringen. Verdrängung und/oder Substitution können politisch gewollt sein, beispielsweise, wenn die Verteilung eines als unvermeidlich betrachteten Niveaus der Arbeitslosigkeit durch Rotation in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung 'gleicher' oder 'gerechter' gestaltet werden soll.

Es stellt sich nun die Frage nach den geeigneten Methoden, das Kontrafaktische zu analysieren, also plausibel zu machen, wie die Welt ohne Arbeitsmarktpolitik bzw. ohne bestimmte Programme aussehen würde. Dabei spielt die geeignete Messung oder Einschätzung der oben angeführten Effekte eine große Rolle. Im folgenden Kapitelabschnitt beschäftigen wir uns mit diesen Problemen.

¹⁵ Ausnahmefall könnte eine boomende Wirtschaftssituation sein, wo Multiplikatorwirkungen inflationstreibend sind.

4.2 Methoden der Wirkungsanalyse

Im Gegensatz zu weiten Teilen des Monitoring und der Erfassung der Finanzstatistik befaßt sich die Wirkungsanalyse vornehmlich mit der Untersuchung von kausal verknüpften Wirkungszusammenhängen. Eine Wirkungsanalyse will beispielsweise folgende Fragen beantworten: (a) welchen Effekt hat eine Trainingsmaßnahme auf die Teilnehmer, oder auch (b) wie ändern sich die Chancen der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt nach Beendigung der Maßnahme? Vorrangiges Erkenntnisinteresse ist die Bestätigung oder auch Widerlegung der Hypothese: die Maßnahme hat einen Effekt bewirkt, der ohne Durchführung der Maßnahme nicht aufgetreten wäre.

Notwendigerweise impliziert eine solche Betrachtungsweise von Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eine Beobachtung der Teilnehmer und auch Nichtteilnehmer zu mehreren Zeitpunkten, mindestens jedoch zu zwei Zeitpunkten. Einerseits ist es erforderlich, die sozio-demographische Struktur der Teilnehmer und Nichtteilnehmer am Beginn der Maßnahme festzustellen. Auch über die Struktur der Nichtteilnehmer müssen Informationen vorliegen, da ansonsten nachträglich keine geeignete Kontrollgruppe von vergleichbaren Nichtteilnehmern mehr befragt werden kann¹⁶. Andererseits kann erst nach Ablauf der Maßnahme, idealerweise auch zu mehreren Zeitpunkten zum Beispiel nach sechs Monaten, einem oder mehr Jahren, eine Bestandsaufnahme der Wirkungen der Maßnahme durchgeführt werden.

Eine wichtige Unterscheidung zwischen kurzfristigen, d.h. nahezu unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme und langfristigen, erst nach mehreren Jahren zu beobachtenden Effekten muß in derartigen Analysen berücksichtigt werden. Es ist durchaus möglich, daß Maßnahmen für besonders benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt kurzfristig keinerlei Erfolge vorweisen können im Hinblick auf gelungene Übergänge unmittelbar nach der Maßnahme, außer vielleicht das Vermeiden eines Abbruchs der Teilnahme (siehe auch die Ausführungen zu 3.2 Verbleibstatistik). Nach mehreren Jahren und eventuell veränderten psycho-sozialen Randbedingungen können jedoch positive Effekte auftreten und meßbar sein, die noch im kausalen Zusammenhang mit der

¹⁶ Eine beispielhafte Studie könnte also sozio-demographische Daten aller Teilnehmer an Maßnahmen erfassen, etwa aus den Unterlagen der Trägergesellschaften, sowie notwendigerweise in Ergänzung dazu eine kleine Stichprobe der Gesamtheit an Personen, die für diese Maßnahmen berücksichtigt werden könnten. Dies wäre also eine Stichprobe der Arbeitslosen, oder weiterer Bevölkerungskreise je nach Evaluierungsinteresse. Weitere Hinweise finden sich in den Kapitel von Heckman and Smith and Schömann im International Handbook on Labour Market Policy and Evaluation (Schmid et al. 1996).

bereits mehrere Jahre zurückliegenden Maßnahme stehen. Aus diesen Gründen haben sich methodische Vorschläge zu Wirkungsanalysen in den vergangenen Jahren mehr und mehr auf Längsschnittdesigns in den Erhebungsverfahren und Analysetechniken verlagert.

Längsschnittdesigns lassen sich in einfachster Weise durch eine fortlaufende Beobachtung derselben Personen, Personengruppen oder Betriebe gestalten (Schömann 1996). Derartige Paneluntersuchungen, beispielsweise eine Stichprobe der in Berlin an einem Stichtag (oder auch in einem Zeitraum) arbeitslosen Arbeitnehmer und Programmteilnehmer, könnte es erlauben, Wirkungen des ARP oder besonders des ESF-geförderten Anteils auf diese Zielgruppe zu untersuchen bei gleichzeitiger Berücksichtigung von verschiedenen Kontrollgruppen. Als Kontrollgruppen werden Personen verstanden, die gerne an einer bestimmten Maßnahme teilgenommen hätten, jedoch keinen Zugang zu der Maßnahme erhielten, oder auch diejenigen z.B. unter den Arbeitslosen, die aufgrund der Zugangsbestimmungen nicht für eine Maßnahme in Frage kamen. Letztere Art einer Kontrollgruppe erlaubt insbesondere die Überprüfung der Angemessenheit der Zugangsbestimmungen für Programmteilnehmer. Eine besondere Art einer Kontrollgruppe sind sicherlich auch diejenigen Teilnehmer, die eine Maßnahme abgebrochen haben. Hierbei sind sogar eventuell negative Folgen eines (weiteren) Mißerfolges dieser Personen zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit der Frage der Konstruktion von Kontrollgruppen in einer Wirkungsanalyse, die auch Aspekte des institutionellen Kontextes und der Implementationsprozesse einbeziehen möchte, wären auch Stichproben aus anderen Bundesländern oder anderen Regionen mit ESF-Förderung in der EU vorstellbar¹⁷. Jedoch muß dabei auf eine vergleichbare Art der Erhebung und Messung von Maßnahmeneffekten Wert gelegt werden. Selbst wenn eine geeignete Stichprobe beispielsweise von Arbeitslosen und Programmteilnehmern mit individuenspezifischen Informationen zu erreichen ist, sollte auch parallel zu einer personenbezogenen Verbleibsanalyse mit Paneldesign eine Wirkungsanalyse auf aggregierter Ebene durchgeführt werden. Nur auf diese Weise können die spezifischen Randbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in einer Region eingeschätzt werden. Übergänge von Arbeitslosigkeit, oder auch aus einer Maßnahme heraus stehen in direktem kausalen

¹⁷ Ein Vergleich unterschiedlicher Regionen innerhalb der Bundesrepublik bietet sich besonders zur ESF-Förderung an, da der institutionelle Kontext der Ausgestaltung und Implementation der ESF-Ziele bereits hinreichend variiert. Aus europäischer Sicht wäre eine vergleichbare Anlage einer Evaluierungsstudie in Berlin vorstellbar, welche dem bereits in Vorbereitung befindlichen Arbeitslosenpanel in Paris ähnelt.

Verhältnis zu den regional und auch überregional sich bietenden Übergangschancen, die meistens nur bedingt auf lokaler Ebene politisch steuerbar sind, aber Erfolgsparameter von politischem Handeln bestimmen.

4.2.1 Mögliche Schwerpunkte nicht-experimenteller Wirkungsanalysen

In Ergänzung zu einer Verbleibstatistik (s.o.) müssen vertiefende Analysen anhand von größeren Stichproben von Arbeitslosen oder Maßnahmenteilnehmern durchgeführt werden, um eventuell eingetretene Verdrängungseffekte (eventuell der Langzeitarbeitslosen durch Kurzzeitarbeitslose oder Effekte in umgekehrter Richtung) oder auch Substitutionseffekte zu kontrollieren. Ohne derartige Kontrolle lassen sich nur sehr ungenaue Schätzungen und Vermutungen über vermeintliche Effekte errechnen.

Die Möglichkeit der Programmsubstitution aus der Sicht der Programmteilnehmer ist ebenfalls häufig zu beobachten. Dies erschwert zusätzlich das Bilden einer zuverlässigen und wirklichen Kontrollgruppe von Personen, die an keiner alternativen Maßnahme teilgenommen haben. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, eine Wirkungsanalyse möglichst breit anzulegen, d.h. den Versuch zu unternehmen, die Wirkung von mehreren, auch sehr verschiedenen Programmen gleichzeitig anhand derselben Stichprobe durchzuführen. Zum einen ermöglicht diese Vorgehensweise höhere Sicherheit in der Auswahl einer wirklichen Kontrollgruppe, zum anderen können nur durch diese Vorgehensweise komparative Aussagen zu mehreren Programmen gemacht werden. Meistens erlauben nur gleichzeitig erhobene Ergebnisindikatoren einen Vergleich von Effekten verschiedener Programme, beispielsweise die Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich zu Eingliederungsbeihilfen.

Austritte während einer Maßnahme bieten in manchen Fällen noch Chancen, in anderen Maßnahmen berücksichtigt zu werden, falls es eine Konkurrenz unter Trägern gibt. Auch solche Effekte können nur in vertiefenden Wirkungsanalysen kontrolliert werden. In diesem spezifischen Fall ist zumindest zwischen zwei Gruppen von Austritten zu unterscheiden: (1) Austritte, bei denen die Personen eine neue Beschäftigung aufnehmen, (2) Abbrecher von Maßnahmen, die in Arbeitslosigkeit oder Inaktivität zurückkehren. Dem Investitionsgedanken folgend ist insbesondere zu prüfen, ob die Maßnahme eventuell für beide Gruppen als „versunkene Kosten“ gewertet werden muß, oder das bis zum Austritt Gelernte später dennoch Früchte trug. Eine genaue Analyse der Gründe für die eine oder die andere Art von

Austritten ist entscheidend für die nachfolgende Gesamtbewertung der Maßnahmen in einer Kosten-Nutzen-Analyse. Es ist auch zu prüfen, inwiefern prozeßproduzierte Daten der Arbeitsverwaltungen herangezogen werden können, um hinreichend große Stichproben auch zu relativ kleinen spezifischen Programmen zu erhalten und längere Beobachtungen der gleichen Personen zu ermöglichen.

4.2.2 Grenzen und Möglichkeiten experimenteller Methoden

In den letzten Jahren werden zunehmend auch experimentelle Methoden in der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Programmen vorgeschlagen. Während in Europa bisher starke Zurückhaltung gegenüber diesen Ansätzen herrschte, beginnen nun z.B. Großbritannien, Norwegen und Schweden experimentelle Ansätze in der Evaluierung einzusetzen. Wie bereits oben beschrieben, lassen sich Experimente bei rechtlich zugesicherten Leistungen nicht einfach durchführen. In den meisten Programmen besteht jedoch eine hinreichend große Diskrepanz zwischen möglichen Teilnehmern an Maßnahmen und der Anzahl der zur Verfügung stehenden Teilnehmerplätzen. Immer dann, wenn deutlich mehr potentielle Teilnehmer als Plätze vorhanden sind, muß selektiert, d.h. eine Art der Zugangsbeschränkung eingeführt werden. Es ließe sich zumindest in solchen Fällen prüfen, ob die Art der betriebenen Selektion einer Zufallsauswahl überlegen ist.

Eine weitere Möglichkeit für experimentelle Ansätze besteht in Fällen, bei denen laufende Programme verändert werden sollen. Eine Pilotphase der Entwicklung der Programminhalte oder eine deutliche Ausweitung oder Verkleinerung eines laufenden Programms könnte ein Anwendungsbeispiel für experimentelle Evaluierungsmethoden sein, ohne die ansonsten zu berücksichtigenden ethischen Grenzen einer zufälligen Zulassung zu Programmen zu verletzen. Mit derartigen Ansätzen lassen sich insbesondere Fragestellungen beantworten, die sich mit den „marginalen“ Effekten bzw. den Grenzwirkungen befassen (vgl. 4.1.4). Also beispielhaft ausgedrückt: welchen Effekt hätte eine Erhöhung/Verminderung der ESF-Förderung auf Programme und Programmteilnehmer? Würde sich die Teilnehmerstruktur verändern? Hat das Weiterbilden von 1000 mehr Teilnehmern einen negativen Effekt auf die Beschäftigungschancen jedes einzelnen Teilnehmers? Derartige Erkenntnisinteressen lassen sich kostengünstig über experimentelle Ansätze der Evaluierung verfolgen.

Die Grenzen dieser Ansätze werden jedoch immer von dem Ausmaß der Unterstützung der Akteure der Arbeitsmarktpolitik für solche Ansätze abgesteckt. So kann ein Widerstand auf der Ebene der Programmadministratoren dazu führen, einen experimentellen Ansatz der Evaluierung scheitern zu lassen. Entsprechende Evaluierungsverfahren können also nur unter gut koordinierten und konsensualen Rahmenbedingungen angewendet werden. Aber auch die Notwendigkeit, in diesen Evaluierungsansätzen sorgfältig Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu trennen und zu berechnen, machen komplementäre Wirkungsanalysen mit nicht-experimentellem Design und längerer Untersuchungsdauer nötig.

4.2.3 Vorschlag einer idealtypischen Wirkungsanalyse

Im Zusammenhang mit der vielfältigen Verwendung und Ausgestaltung der ARP- und ESF-Maßnahmen empfiehlt sich ein umfassender Ansatz einer Wirkungsanalyse, da in anderen Untersuchungsdesigns keine wirklichen Kontrollgruppen von für Maßnahmen in Betracht kommenden Personen gefunden werden können. Die Vielfältigkeit der Zielgruppen, eine Stärke der lokalen Politikgestaltung, macht eine umfassende Wirkungsanalyse notwendigerweise aufwendig. Eine in vier Teile gegliederte Wirkungsanalyse könnte den spezifischen Erkenntnisinteressen gerecht werden:

- (1) Als wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil einer solchen Wirkungsanalyse müßte zunächst mit einem systematischen Weiterverfolgen der Teilnehmer in Maßnahmen begonnen werden. Schon beim Eintritt in eine Maßnahme sollte eine kurze Erwerbsbiographie der Teilnehmer retrospektiv erfaßt werden, die dann nach sechs Monaten, einem Jahr und eventuell auch nach fünf Jahren nochmals, zumindest in kurzen Telefoninterviews, fortgeführt wird. Kürzere Abstände zwischen den Interviews erhöhen die Präzision, verteuern aber ein entsprechendes Vorhaben. Ein Teil dieser Informationen könnte bereits von den Trägergesellschaften erfaßt werden.
- (2) Eine sachgerechte Wirkungsanalyse muß sich auch darum bemühen, zuverlässige Aussagen über das „Kontrafaktische“ zu machen: Wie hat sich die Erwerbsbiographie von Personen entwickelt, die an keinem der öffentlich geförderten Programme teilgenommen haben? Dazu ist es ebenfalls unverzichtbar, eine Kontrollgruppe aus einer Stichprobe entweder des Statistischen Landesamtes oder zumindest der Berliner Arbeitsverwaltung zu ziehen und eine hinreichend große Anzahl von Personen zu befragen

(gegebenenfalls auch telefonisch möglich). Da Programme für mehrere Zielgruppen gemeinsam analysiert werden sollten, muß darauf geachtet werden, daß diese Stichprobe für die Kontrollgruppe Repräsentativitätskriterien für die Größe dieser Zielgruppen in der Berliner Bevölkerung widerspiegeln.

- (3) Für ein auszuwählendes Programm, das in der Größe verändert werden soll, könnte ein experimenteller Ansatz gewählt werden, beispielsweise um den Effekt der Kürzung oder Aufstockung der ESF-Mittel in seiner Wirkung auf die Maßnahme und Teilnehmer zu testen.
- (4) Eine aggregierte Wirkungsanalyse ist erforderlich, um die Bedeutung von gesamtwirtschaftlichen und regionalen Bestimmungsfaktoren für die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzuschätzen. Dies kann in einem Minimaldesign einem Zweiregionenvergleich gleichkommen. Idealerweise wären aber wesentlich mehr Regionen in die Analysen einzubeziehen, damit auch die Varianz in den institutionellen, sozialen und ökonomischen Randbedingungen angemessen erfaßt werden kann. Dies könnte anhand einer Datenbank mit vergleichbaren regionalspezifischen Informationen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik erfolgen, oder aber auch unter Auswertung der vergleichbar angelegten Betriebs- und Erwerbersonenpanel.

5 Bilanzierung

Sind die Phasen der Kontext- und Problemanalyse, des Monitoring (laufende Erfolgskontrolle) und der Wirkungsanalyse abgeschlossen, müssen die Ergebnisse be-'wertet', also im engeren Sinne e-'valuert' werden. Aus dieser Bilanzierung folgen neue politische Entscheidungen, die dann nicht mehr das Geschäft der wissenschaftlichen Evaluierung sind.¹⁸ Im folgenden werden zunächst die notwendigen Konzepte und Begriffe eingeführt (5.1); danach folgt eine beispielhafte Nutzen-Kosten-Bilanz (5.2); diese wird nachgeahmt durch eine prospektive Erfolgsbilanz für ein ESF-unterstütztes ARP-Programm in Berlin (5.3); eine Sensitivitätsanalyse zeigt dann, wie stark die Bilanz auf die Veränderung bestimmter Annahmen reagiert (5.4); schließlich erfolgen einige Hinweise für das Abfassen des Empfehlungsteils (5.5).

5.1 Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

5.1.1 Ziele der KNA

"Der Mensch ist ein zielstrebiges Wesen, aber meistens strebt er zuviel und zielt zuwenig." (Günter Radtke, Journalist, geb. 1925)

Die allgemeine Aufgabe einer KNA läßt sich am Beispiel zweier Akteure A und B in folgender Matrix illustrieren:

Tabelle 2 Konstellationen von Kosten-Nutzen-Relationen im Zweipersonenfall

		A		
		nutzt	schadet	schadet
B	nutzt	1	2	3
	schadet nicht	4	5	6
	schadet	7	8	9

¹⁸ Die politische Wissenschaft kann dazu gleichwohl Anregungen geben; insoweit sie sich mit Entscheidungsregeln befaßt und auf Regelhaftigkeiten in Verhandlungs- und Kooperationsprozessen aufmerksam machen kann; vgl. u.a. Scharpf 1991.

Die KNA soll die pareto-optimalen Projekte 1, 2 und 4 identifizieren, die in jedem Falle empfehlenswert sind, ebenso wie die pareto-aversen Projekte 6, 8 und 9, die in jedem Falle zu vermeiden sind. Der Fall 5 kann der symbolischen Politik zugeordnet werden - hier sind entsprechende Projekte weder nützlich noch schädlich. Die in der Praxis wohl am häufigsten vorkommenden, für die Evaluierung aber auch schwierigsten Fälle sind Projekte, die den Zellen 3 und 7 zuzuordnen sind. In beiden Fällen muß die KNA erstens feststellen, ob der Nutzen für A oder B die Kosten für B oder A übersteigt. Der Nettonutzen für die Gesellschaft ($A + B$) ist dann positiv und mithin kaldoreffizient, denn A bzw. B könnten im Prinzip die Kosten von B bzw. A kompensieren und hätten trotzdem noch einen Nettonutzen. Aufgabe der Implementations- oder Politikanalyse ist es dann, die Bedingungen für Kompensationsgeschäfte festzustellen. Übersteigen die Nettokosten von A oder B die Nettonutzen von B oder A, dann ist es zweitens die Aufgabe der KNA, solche Projekte zu identifizieren, deren Nettokosten am geringsten sind. Bei beiden Aufgaben geht es um die quantitative Einschätzung sowohl der monetären als auch der nicht-monetären Auswirkungen von Programmen.

Löst die KNA diese allgemeinen Aufgaben, dann erfüllt sie drei wichtige Funktionen im demokratischen Entscheidungsprozeß: sie erhöht die Zurechenbarkeit (*accountability*) der politischen Verantwortung, sie erhöht den Informationsgrad durch Explizierung der Bewertungskriterien, und sie trägt zur Aufdeckung inkonsistenter Entscheidungen bei.¹⁹ „Der große Vorteil der KNA, wenn man sie richtig durchführt, liegt darin, daß sie implizite Wertungen expliziert und zum Gegenstand der Analyse macht“ (Wildavsky 1970, 373).

5.1.2 Begriffe und Meßkonzepte der KNA

„Wenn die Begriffe nicht richtig sind, so stimmen auch die Worte nicht, und stimmen die Worte nicht, so kommen auch die Werke nicht zustande.“ (Konfuzius)

Welche „Kosten“ und welche „Nutzen“ sollen in die Evaluierung öffentlicher Programme eingehen? Zunächst ist zwischen realen und pekuniären Nutzen oder Kosten zu unterscheiden. **Reale Nutzen** sind Nutzen, die den endgültigen Verbrauchern des öffentlichen Projektes zuwachsen. Sie spiegeln sich in

¹⁹ Für einen Überblick der KNA in der Arbeitsmarktpolitik nebst drei internationalen Beispielen vgl. Delander und Niklasson, 1996; sehr nützlich und praktisch aus kommunaler Perspektive ist Schulze-Böing 1995. Zu finanztheoretischen Problemen der KNA wird auf die klassische Literatur verwiesen; für Sozialwissenschaftler nach wie vor empfehlenswert wegen ihrer Klarheit und Anschaulichkeit sind Musgrave und Musgrave 1980, insb. Kapitel 8 (bzw. die deutsche Version der ersten Auflage von Musgrave, Musgrave und Kullmer 1975); weitere Literatur: Gramlich 1981; Recktenwald 1970; Zerbe and Dively 1994.

Zuwächsen zur Wohlfahrt der Gemeinschaft wider und sind den **Opportunitätskosten**, d.h. dem realen Nutzen alternativer Einsätze von Ressourcen gegenüberzustellen. Werden beispielsweise 100 Millionen DM in die Weiterbildung von Arbeitslosen investiert, muß der (über Produktivitätssteigerung) mögliche Einkommenseffekt beispielsweise mit dem möglichen Angebotseffekt einer entsprechenden Steuersenkung verglichen werden. **Pekuniäre Nutzen** oder Kosten entstehen durch Preisverschiebungen, deren Effekte sich volkswirtschaftlich ausgleichen: Was die Lehrer, die weiterbilden, an zusätzlichen Gehältern erlangen, verlieren möglicherweise die Einzelhändler, die bei einer Steuersenkung mehr abgesetzt hätten. Pekuniäre Effekte sollten deshalb nur dann in KNA eingehen, wenn die Verteilungswirkungen aus sozialen oder politischen Gründen unterschiedlich zu gewichten sind (Musgrave and Musgrave 1980, 173).

Dagegen müssen in einer vollständigen Bilanzierung immer alle realen Kosten und Nutzen berücksichtigt werden, egal ob sie meßbar oder nicht meßbar sind. Hier sind wiederum direkte von indirekten, und in beiden Fällen wiederum tangible von intangiblen Nutzen und Kosten zu unterscheiden. **Direkte Nutzen** sind positive Effekte, die sich auf die unmittelbare Zielsetzung eines Projekts beziehen, z.B. höhere Produktivität bzw. höheres Einkommen; diese sind den direkten Kosten gegenüberzustellen, z.B. das entgangene Einkommen während der Weiterbildung. **Indirekte Nutzen** sind positive Neben- oder Abfallprodukte, die nicht unmittelbar beabsichtigt waren, gleichwohl in der Nutzen-Kosten-Bilanz zu berücksichtigen sind, beispielsweise geringere Kriminalität. **Tangible Nutzen** sind positive Effekte, die der Marktbewertung zugänglich sind, **intangible Nutzen** dagegen solche, die der Marktbewertung nicht zugänglich, in die Bilanzierung jedoch einzubeziehen sind, beispielsweise Lebensbereicherung oder intelligentere Staatsbürgerinnen. Daraus folgt eine Matrix von acht möglichen Unterkategorien:

Tabelle 3 Illustration möglicher realer Nutzen und Kosten der Weiterbildung

	Nutzen	Kosten
Direkt tangibel	zukünftig höh. Einkommen	entgangenes Einkommen
intangibel	Lebensbereicherung	Freizeitverlust
Indirekt tangibel	geringere Kriminalität	zusätzliche Lebenshaltungskosten
intangibel	intelligenterer Staatsbürger gesündere Lebensweise	?

Die zweite Frage ist nach dem **Maß der Messung** von Nutzen und Kosten. Üblicherweise ist es das Geld. Geld hat wieder eine Zeitdimension. Meist fallen Nutzen und Kosten zu unterschiedlichen Zeiten an, während die KNA der Übersichtlichkeit halber einen **Gegenwartswert** berechnen muß. Die Bedeutung von Zeitpräferenzen kann daran ermessen werden, daß Projekte vorstellbar sind, die anfänglich hohe Investitionskosten, aber geringe laufende Kosten und (angenommen) kontinuierliche Nutzenströme verursachen. Solche Projekte, zu denen Bildungsinvestitionen zählen, werden dann vernachlässigt, wenn die Zukunftsnutzen gegenüber den Gegenwartskosten zu hoch abdiskontiert werden. Umgekehrt sind Projekte denkbar, die zwar geringe Anfangskosten aber hohe laufende Kosten verursachen. Solche Projekte werden (gleiche Nutzenannahme wie oben) bei niedrigen und erst recht bei hohen Diskontraten tendenziell bevorzugt. In dieser Asymmetrie liegt möglicherweise der Grund für die politische Vorliebe von „billigen“ Projekten, die langfristig betrachtet jedoch sehr „teuer“ zu stehen kommen.

Zukunftswerte müssen daher für die Kosten und Nutzen gleichermaßen (mit dem gleichen Zinssatz) **diskontiert** oder „abgezinst“ werden. Dazu hat die Finanzwissenschaft vielfältige Überlegungen angestellt und Verfahren entwickelt, die zum Teil sehr kompliziert sind.²⁰ Trotz dieser Bemühungen und der großen Bedeutung unterschiedlicher Zeitpräferenzen ist das Diskontierungsproblem bis heute aber weder theoretisch noch empirisch befriedigend gelöst. Da aber die Robustheit und Zuverlässigkeit der Schätzungen des zeitlichen Anfalls von Kosten und Nutzen ohnehin abnehmen, je mehr sich deren

²⁰ Vgl. wiederum die oben angeführte Literatur sowie Hansmeyer und Rürup 1973, S. 50 ff mit weiterführenden Literaturhinweisen.

Zukunftshorizont verlängert, verringert sich bei langen Zeithorizonten entsprechend auch die Bedeutung der Wahl des 'richtigen' Diskontierungsverfahrens.

Während früher in Zeiten der Vollbeschäftigung die Regierungen dazu tendierten, die Diskontierungsrate zu niedrig anzusetzen, um staatliche Interventionen zu legitimieren, läuft der Trend in jüngerer Zeit gerade in umgekehrte Richtung. Für öffentliche Investitionen wird heute oft der staatliche Kapitalmarktzins empfohlen, also die Kosten der Kapitalbeschaffung auf dem Markt. Diese Orientierung, so plausibel sie auf den ersten Blick erscheinen mag, ist jedoch theoretisch anfechtbar. In einer Situation der Unterbeschäftigung, die u.a. durch mangelnde private Investitionstätigkeit infolge hoher Zinsen begründet ist, wäre eine solche Diskontierungsrate geradezu widersinnig. In Zeiten nicht ausgeschöpfter Kapazitäten erscheint es pragmatisch daher sinnvoller, den sozialen Diskontsatz niedriger anzusetzen als den Marktzinssatz (Gramlich 1981; Musgrave and Musgrave 1980).²¹

Jedenfalls erscheint es sinnvoll, **Sensitivitätsanalysen** anzustellen, d.h. die vergleichende Bilanzierung von Projekten oder Programmen mit unterschiedlichen Diskontierungsraten darzustellen. Erfahrungsgemäß ändern sich dabei häufig - insbesondere bei längeren Zeithorizonten - die Rangordnungen der zu empfehlenden Projekte. Die Länge des zu berücksichtigenden Zeithorizonts bestimmt sich für eine wissenschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse nicht nach der Länge des Planungshorizonts der Politiker, sondern nach der möglichen Wirkungsdauer einer Maßnahme. Diese kann insbesondere bei Bildungs- und Infrastrukturmaßnahmen sehr lange sein kann. Bei Bildungsmaßnahmen ist die Dauer der Erwerbszeit, die sich nach der Maßnahme bis zur voraussichtlichen Rente erstreckt, die plausible Größe. Verläßt also eine Erwerbperson eine Weiterbildungsmaßnahme mit 30 Jahren, ist mit Wirkungen von 30 bis 35 Jahren zu rechnen. In den Sensitivitätsanalysen müssen dann (zusätzlich zu den Diskontierungsraten) Annahmen gemacht werden, ob die Wirkungen im Zeitverlauf ab- oder zunehmen. In einer weithin zitierten amerikanischen Studie kam Ashenfelter (1978) zum Ergebnis, daß sich der durch ein Weiterbildungsprogramm erzielte (zusätzliche) Einkom-

²¹ Hier drei nützliche Berechnungsformeln, wenn man sich für einen Diskontierungssatz „d“ entschieden hat. Der Gegenwartswert „GW“ einer Nutzen- oder Kostengröße NK in „n“ Jahren berechnet sich dann nach der Formel:

(1) $GW = NK/(1+d)^n$

Der akkumulierte Gegenwartswert eines Nutzen- oder Kostenstroms nach der Formel:

(2) $GW_a = NK_1/(1+d) + NK_2/(1+d)^2 + NK_3/(1+d)^3 + \dots + NK_n/(1+d)^n$

Wenn die jährlichen Nutzen-Kostenströme konstant sind, vereinfacht sich die Formel zu:

(3) $GW_a = NK * [1 - (1+d)^{-n}]/d$.

menseffekt bei Männern in fünf Jahren auf 50 Prozent reduzierte, bei Frauen dagegen nicht.

Das zeitliche Bewertungsproblem wird noch durch das preisliche Meßproblem verschärft. Für Effekte, die sich in monetären Einheiten messen lassen (wie zusätzliches Einkommen oder Beschaffungskosten für Material), werden in der Regel die **Marktpreise** genommen. Dieses Verfahren setzt vollkommene Märkte voraus, eine Voraussetzung, die jedoch häufig nicht gegeben ist. Insbesondere die Preise auf Arbeitsmärkten sind oft verzerrt (etwa durch Diskriminierung oder durch Besteuerung und Abgaben) oder unterliegen sozialen (etwa durch Tarifverträge oder Statuskriterien) oder gar administrativen (etwa Dienstalter) Regelungen. In solchen Fällen sind entweder „Schattenpreise“ zu entwickeln oder sozialpolitische Wertungen und Gewichtungen vorzunehmen.

Schattenpreise sind Preise, die bei vollkommenen Märkten anzunehmen sind. Von arbeitsmarktpolitischer Relevanz sind hier vor allem Löhne oder Gehälter, die infolge Diskriminierung zu niedrig (respektive zu hoch) sind. Das trifft z.B. häufig auf Frauenlöhne zu. Ein für Frauen erfolgreiches Programm sollte daher die künftigen Einkommen nicht zu „Marktpreisen“, sondern zu höheren „Schattenpreisen“ bewerten. „Marktpreise“, die eng mit (Bildungs-) Status oder Alter korrelieren (etwa in internen Arbeitsmärkten), sollten dagegen eher Anlaß sein, entsprechende Programmeffekte niedriger zu bewerten. Bei Einkommensschwachen können sogar (theoretisch allerdings nicht zwingende) Gründe angeführt werden, von der Regel abzuweichen, daß nur Projekte öffentlich zu fördern wären, deren Nutzen die Kosten überwiegen. Eine Überinvestition in Bildung mag hier als Umverteilungsinstrument sinnvoller sein als eine Umverteilung durch bloße Transferzahlungen (Musgrave and Musgrave 1980, 217).

Für Wirkungen, die sich nicht unmittelbar in monetären Einheiten messen lassen, können ebenfalls Schattenpreise geschätzt werden, wenn es dafür klare **Marktsubstitute** gibt. Das ist selten der Fall, so daß die Aufzählung und ausführliche Beschreibung der Effekte notwendig ist. Selbst wenn diese Effekte bedeutend sind, ist eine systematische Gegenüberstellung der Effekte und der Kosten alternativer Projekte sinnvoll. Man spricht dann von Kosten-Effektivitäts-Analysen oder **Kosten-Wirksamkeits-Analysen (KWA)**. Wenn nichtmonetäre Effekte einen substantiellen Anteil des Gesamteffekts ausmachen, sind darüber hinaus **Befragungen der Endverbraucher** zur Bewertung zu empfehlen. Das wird beispielsweise für Beratungstätigkeiten der Arbeitsverwal-

tung oder von Beschäftigungsgesellschaften zutreffen. Während die Kosten meist monetär meßbar sind, sind die Nutzen häufig nicht messbar. Bleiben die monetär nicht meßbaren Nutzen unberücksichtigt, enthält die KNA also ein Vorurteil gegen aktive Arbeitsmarktpolitik.

Schließlich muß die Ebene der Bilanzierung beachtet werden. Es ist zwischen **individuellen** und **sozialen Kosten-Nutzen-Bilanzen**, und unter den sozialen wiederum zwischen **volkswirtschaftlichen** (gesamtstaatlichen) und **institutionellen Kosten-Nutzen-Bilanzen** zu unterscheiden. Bei den institutionellen Bilanzen interessieren vor allem die Selbstfinanzierungsquoten öffentlicher Programme im Vergleich zu den sonst anfallenden Kosten der Arbeitslosigkeit, jeweils unterschieden nach Gebietskörperschaft (Gemeinden, Länder, Bund) und Parafiscus (Bundesanstalt für Arbeit, Renten- und Krankenversicherung).²²

Zusammenfassend könnte die minimale idealtypische Bilanz einer Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitslose wie folgt aussehen²³:

Tabelle 4 Idealtypische Kosten-Nutzen-Bilanz einer Weiterbildungsmaßnahme

	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
Nutzen			
1. Zusätzliches Einkommen bzw. Output	x		x
2. zusätzlich zu zahlende Steuern	-x	x	
3. Minderung der Lohnersatzleistungen	-x	x	
4. nichtmonetärer Nutzen	x	x	x
Kosten			
5. individuelle Weiterbildungsgebühren	x		x
6. Unterhaltsgeld (Weiterbildungsgutschein)	-x	x	
7. Programmkosten (Personal, Material)		x	x
8. Verwaltungskosten		x	x
9. höhere Lebenshaltungskosten	x		x

Der unmittelbare Nutzen für an Weiterbildung teilnehmende Arbeitslose ergibt sich zunächst aus dem zusätzlichen Einkommen nach der Weiterbildung, das im Rahmen einer KNA mit der zusätzlichen Wertschöpfung auf Grund höherer Produktivität gleichgesetzt wird. Kaum quantifizierbar aber doch beachtlich sind die nichtmonetären Nutzen, etwa die kulturelle Bereicherung und die Stabili-

²² Vgl. hierzu u.a. Bruche und Reissert 1985; Bach und Spitznagel 1992; Kühl 1994; Schuller 1995.

²³ Einen Vorschlag von Gramlich 1981, S. 160 modifizierend und erweiternd.

sierung des Selbstvertrauens. Bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses für Teilnehmer ist das Unterhaltsgeld dazuzurechnen, das systematisch zu den Opportunitätskosten zu rechnen ist. Die Annahme ist, daß die entsprechenden Individuen ohne Weiterbildung Arbeitslosengeld in entsprechender Höhe erhalten würden; für die Gesellschaft erwächst daraus also kein Zusatznutzen. Wenn die Weiterbildung nicht aus Arbeitslosigkeit, sondern aus der Beschäftigung heraus erfolgt, entfallen die Zeilen drei und sechs, während die Kostenseite um die den Teilnehmern entgangenen Einkommen und entsprechenden Steuerzahlungen zu ergänzen ist.

An unmittelbaren Kosten entstehen für teilnehmende Arbeitslose etwaige Weiterbildungsgebühren und zusätzliche Lebenshaltungskosten, etwa Fahrten zum Ausbildungsplatz, Kauf ergänzender Fachliteratur, Kinderbetreuung während der Weiterbildungszeit. Beim Nutzen-Kosten-Verhältnis sind hinzuzurechnen die Opportunitätskosten, vor allem die auf Grund des höheren Einkommens zu zahlenden Steuern bzw. Abgaben sowie die eingesparten Transferzahlungen, die sich eventuell durch Verkürzung der sonst zu erwartenden Arbeitslosigkeit ergeben würden. In beiden Fällen entsteht der Gesellschaft kein Zugewinn, weil die individuellen Opportunitätskosten entsprechende Nutzen für andere darstellen. Würde Weiterbildung die Arbeitslosigkeitsdauer nicht verkürzen, müßten andere entsprechende Transferzahlungen (Arbeitslosengeld) aufwenden. Die anderen Kostenpositionen verstehen sich von selbst.

Festzuhalten ist, daß die Nutzen bzw. die Kosten für die Gesellschaft immer die Summe von „Teilnehmern“ und „Anderen“ darstellt. Aus der Spalte „Anderer“ lassen sich unmittelbar die Verteilungswirkungen zwischen den Programmteilnehmern und dem Rest der Gesellschaft ablesen. Im folgenden Abschnitt soll eine solche Bilanz mit einem Beispiel aus der Literatur veranschaulicht werden.

5.2 Beispiel einer arbeitsmarktpolitische Erfolgsbilanz

Eines der erfolgreichsten (und darum auch beständigsten) Arbeitsmarktprogramme in den USA ist das Job Corps Programm. Es ist auch eines der wenigen Programme, das einer umfassenden KNA unterzogen wurde (Long, Mallar and Thornton 1981). Im folgenden zitieren wir die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Studie, da die Methodik der Bilanzierung - natürlich mit entsprechenden Modifizierungen - für andere Programme mustergültig ist.

Die Bilanz (Tab. 5) umfaßt sowohl den Effizienz- als auch den Verteilungsaspekt und enthält auch Nutzenkomponenten, die nicht monetär gemessen werden können. Der Effizienzaspekt wird in der Spalte „Gesellschaft“ angesprochen und schließt sowohl die durch das Programm induzierte zusätzliche Wertschöpfung als auch die eingesparten Ausgaben mit ein; sie schließt jedoch die Umverteilungswirkungen zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern (vgl. Spalte „Andere“) aus, die sich in der Bilanz zu Null addieren. Die Teilnehmerspalte enthält alle positiven und negativen Wirkungen des Programms auf die Teilnehmer. Die Wirkungen wurden durch mehrfache Interviews (das letzte 18 Monate nach Abschluß der Maßnahme) und nachträglich konstruierte Kontrollgruppen (multiple Regressionsanalysen) geschätzt. Es wurde also mit Nettoeffekten gerechnet. Mangels Schätzmöglichkeiten mußte allerdings angenommen werden, daß erfolgreiche Job Corps Teilnehmer andere nicht verdrängen.

Die Bilanzübersicht zeigt, daß volkswirtschaftlich vor allem zwei positive Effekte durchschlagen: die zusätzliche Wertschöpfung durch verbesserte Produktivität und die eingesparten Kosten durch verminderte Kriminalität. Der letztere Effekt ist der spezifischen Zielgruppe von Job Corps geschuldet, die sich vor allem aus sozial benachteiligten farbigen Jugendlichen zusammensetzt. Beim Wertschöpfungseffekt wurde angenommen, daß er sich alle fünf Jahre nach Beendigung des Programms halbiert, während der Effekt auf die Kriminalität nach fünf Jahren erlischt. Wie auch bei allen anderen monetär meßbaren Komponenten wurde der Gegenwartswert durch einen Diskontierungssatz von 5 Prozent berechnet. Bei den Kosten überwiegen die Implementations- und Verwaltungskosten, aber auch die umverteilenden Transfers (insgesamt knapp 1400 Dollar zugunsten der JC-Teilnehmer) sind nicht unerheblich. Die Teilnehmer selbst werden vor allem mit vier Arten von Opportunitätskosten konfrontiert: höheren Steuern (Zeile 3), reduzierten Transfers (Zeile 5), entgangenes Diebesgut (Zeile 9) und entgangenes Einkommen (Zeile 20).

Tabelle 5 Geschätzter Nettogegenwartswert pro Job Corps Teilnehmer in (\$)

KNA-Komponente	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
Nutzen			
1. Im Programm produzierter Output	83	673	757
2. Nach dem Programm erhöhter Output	3896	0	3896
3. höhere Steuerzahlungen nach Programm	-582	582	0
4. psychische Befriedigung durch Arbeit	+	+	+
5. reduzierte Transferzahlungen	-1357	1357	0
6. reduzierte administrative Kosten	0	158	158
7. reduzierte Kosten Verbrechensbekämpfung	0	1152	1152
8. reduzierte Kosten von Beschädigungen	0	645	645
9. reduzierter Wert gestohlenen Eigentums	-169	484	315
10. reduzierte psychologische Kosten	+	+	+
11. reduzierte Kosten Drogenbehandlung	0	30	30
12. höhere Lebensbefriedigung ohne Drogen	+	+	+
13. reduzierte alternative Programmkosten	0	390	390
14. reduzierte Transfers für Bildung	-49	49	0
15. erhöhter Nutzen durch Umverteilung	+	+	+
16. erhöhter gesundheitlicher Nutzen	+	+	+
Gesamtnutzen	1823	5520	7343
Kosten			
17. Ausgaben für Programmimplementation	0	2796	2796
18. Transfers an JC-Teilnehmer	-1208	1208	0
19. Verwaltungskosten	0	1347	1347
20. entgangenes Einkommen	881	0	881
21. eingesparte Steuerzahlungen	-153	153	0
22. Materialkosten	0	46	46
23. Sonstige Transfers an JC-Teilnehmer	-185	185	0
Gesamtkosten	-665	5736	5070
Nettonutzen (Nutzen-Kosten)	2485	-214	2271
Nutzen-Kosten-Verhältnis	1,82	0,96	1,45

Das Gesamtergebnis ist für die Gesellschaft positiv: Pro Job Corps Teilnehmer wird ein Nettotonutzen im Umfang des Gegenwartswertes (Jahr 1977) von 2.271 Dollar erzielt bzw. ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,45, nichtmonetäre Nutzen nicht eingerechnet. Für die Job Corps Teilnehmer beträgt der Nettotonutzen im Durchschnitt 2.485 Dollar. In anderen Worten: Ohne Programmteilnahme würde das Lebenseinkommen in der Zeit nach dem Programm (als Zeithorizont wurde 43 Jahre angenommen) um diesen Betrag geringer ausfallen. Das Resultat für „andere“ ist leicht negativ, d.h., es findet eine geringfügige Umverteilung im Umfang von 214 Dollar pro Teilnehmer statt.

Die Autoren waren sich wohl bewußt, daß ihre Schätzungen Annahmen enthalten, die bestritten werden können. Darum präsentierten sie Sensitivitätstests, die in der Tabelle 6 zusammengefaßt sind.

Die Ergebnisse sprechen für sich selbst. Bei allen Alternativrechnungen bleibt ein substantieller Nettotonutzen für die Job Corps Teilnehmer erhalten. Auch für die Gesellschaft bleibt mit einer Ausnahme ein mehr oder wenig großer Nettotonutzen erhalten. Die Ausnahme ist die drastische Annahme, daß alle Effekte nicht nachhaltig sind, sondern nach 24 Monate verlöschen. Selbst bei einer (unrealistisch) hohen Abzinsung von 10 Prozent der zukünftigen Nutzen und Kosten bleibt das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die Gesellschaft positiv (1,24). Ein starker Rückgang des Nettotonutzens für die Gesellschaft ergibt sich bei diesem Programm verständlicherweise auch bei unterschiedlichen Annahmen über die eingesparten Kosten der Kriminalitätsbekämpfung.

Tabelle 6 Sensitivitätsanalyse: Alternative Schätzungen des Nettonutzens pro Job Corps Teilnehmer in 1977 Dollars (Nutzen-Kosten-Verhältnis)

Alternative	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
Benchmark (vgl. Tab. 5)	2485 (1,82)	-214 (0,96)	2271 (1,45)
Die Effekte sind 24 Monate nach dem Programm gleich Null	821 (1,52)	-1785 (0,69)	-964 (0,81)
Einkommens- und Transfereffekte bleiben konstant	6561 (1,74)	2123 (1,54)	9684 (2,91)
Kriminalitäts- und Drogeneffekte nutzen sich ab wie Einkommenseffekte	2276 (2,10)	1585 (1,28)	3861 (1,76)
Kriminalitäts- und Drogeneffekte sind 24 Monate nach Programm = Null	2507 (1,88)	-407 (0,93)	2100 (1,41)
Drei Prozent Diskontierungsrate	2780 (1,89)	69 (1,01)	2849 (1,56)
Zehn Prozent Diskontierungsrate	1968 (1,80)	-738 (0,87)	1230 (1,24)
Keine mögliche Überschätzung der erfaßten Kriminalität	2555 (1,93)	-1153 (0,80)	1401 (1,28)

5.3 Eine prospektive Erfolgsbilanz für ein ESF-unterstütztes ARP-Programm in Berlin

Im folgenden entwickeln wir eine beispielhafte Erfolgsbilanz für ein ESF-unterstütztes ARP-Programm in Berlin. Dabei gehen wir prospektiv vor, d.h., mangels einer vorliegenden befriedigenden Wirkungsanalyse nehmen wir einfach bestimmte plausible Wirkungen an, die gleichsam als „benchmark“ für eine tatsächliche Wirkungsanalyse gelten können. Der zweite Vorteil einer prospektiven KNA ist die Möglichkeit, durch Sensitivitätsanalysen diejenigen Faktoren zu identifizieren, deren Veränderungen die größten Auswirkungen auf die Nutzen-Kosten-Bilanz haben, und gegebenenfalls den hypothetischen Punkt zu bestimmen, ab dem ein Programm gesellschaftliche Nettokosten verursacht.

Wir wählen dabei aus den sieben vom ESF geförderten Weiterbildungsmaßnahmen die **Integrationsmaßnahmen**, weil sie die größte quantitative Bedeutung haben und gleichzeitig (neben den quantitativ wenig bedeutsamen „Internationalen Maßnahmen“) die teuersten Maßnahmen sind. Wir nehmen dabei an, daß sowohl die bewilligten Finanzen in 1994/95 als auch die bewilligten Teilnehmer den tatsächlichen Ausgaben bzw. den tatsächlich geförderten Teilnehmern entsprechen. Demnach sind 64,7 Millionen DM für 2.942 Teilnehmer in Integrationsmaßnahmen bewilligt worden, das sind knapp 22.000 DM pro Teilnehmer.

Auf der wirkungsanalytischen Seite gehen wir von folgenden Annahmen aus: Erstens beträgt die zu erwartende durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu Beginn der Maßnahme 12 Monate; zweitens verkürzt die Maßnahme die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um drei Monate, entsprechend mindern sich die sonst zu zahlenden Lohnersatzleistungen; drittens erhöht sich das prospektive Einkommen nach der Maßnahme (und im Vergleich zu einer Kontrollgruppe) um brutto 4.000 DM jährlich pro Teilnehmer; viertens dauert dieser Einkommenseffekt durchschnittlich 20 Jahre, nutzt sich aber alle 5 Jahre um 50 Prozent ab; fünftens wird eine Diskontierungsrate von 3 Prozent jährlich angenommen; sechstens werden die akkumulierten und abdiskontierten Einkommensströme auf einen realen Gegenwartswert umgerechnet (Annahme einer jährlichen Inflationsrate von 3 Prozent); siebtens beträgt das monatliche Unterhaltsgeld (oder das sonst zu zahlende Arbeitslosengeld bzw. die Sozialhilfe) 1.000 DM; achtens betragen die Verwaltungskosten 15 Prozent der Programmkosten (abzüglich Unterhaltsgeld); neuntens sind Mitnahme-,

Verdrängungs- oder Substitutionseffekte ausgeschlossen oder statistisch schon kontrolliert. Die Bilanz stellt sich dann folgendermaßen dar:

**Tabelle 7 Prospektive Kosten-Nutzen-Bilanz der Integrationsmaßnahmen
(in DM pro Teilnehmer und zu realem Gegenwartswert)**

	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
Nutzen			
1. Zusätzliches Einkommen bzw. Output	19.651	0	19.651
2. zusätzlich zu zahlende Steuern ²⁴	- 9.826	9.826	0
3. Minderung der Lohnersatzleistungen	- 3.000	3.000	0
4. nichtmonetärer Nutzen	+	+	+
Kosten			
5. individuelle Weiterbildungsgebühren	0	0	0
6. Unterhaltsgeld (Weiterbildungsgutschein)	- 6.000	6.000	0
7. Programmkosten (Personal, Material)	0	13.600	13.600
8. Verwaltungskosten	0	2.400	2.400
9. höhere Lebenshaltungskosten	1.000	0	1.000
Summe Nutzen (Zeile 1-4):	6.825	12.826	19.651
Summe Kosten (Zeile 5-9):	- 5.000	22.000	17.000
Nutzen minus Kosten	11.825	- 9.174	2.651
Nutzen-Kosten-Verhältnis²⁵	1,86	0,58	1,16

Fazit der prospektiven Nutzen-Kosten-Bilanz: Unter den gegebenen Annahmen lohnt sich die Weiterbildung für die teilnehmenden Individuen ganz besonders, aber auch für die Gesellschaft zahlt sich das Programm aus, denn pro Teilnehmer/in erwirtschaftet sich ein Gewinn von 2.651 DM (Gegenwartswert), ohne daß die nichtmonetären Nutzen mit in die Rechnung einbezogen wären.

²⁴ inklusive Abgaben; es wird ein grober Wert von insgesamt 50 Prozent angenommen.

²⁵ Bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses werden im Zähler alle positiven Nutzen und negativen Kosten, im Nenner alle positiven Kosten und negativen Nutzen zusammengezählt.

Allerdings findet eine erhebliche Umverteilung zu Lasten der nicht teilnehmenden Steuer- und Beitragszahler statt.

Welche Bürger oder Bürgerinnen bzw. welche Gebietskörperschaften oder Institutionen im einzelnen von dieser Umverteilung betroffen sind, wäre Gegenstand einer zusätzlichen Analyse. Auch hierzu kann die Evaluierung Entscheidungshilfen bieten, indem sie nachprüft, wem die einzelnen Nutzenströme zukommen bzw. wer die einzelnen Kostenkomponenten zu bezahlen hat. Insbesondere eine Analyse der fiskalischen Kosten- und Entlastungseffekte für den konkreten Akteur, hier das Land Berlin, wäre angebracht. Es versteht sich von selbst, daß das Ergebnis der Analyse finanzieller Verteilungswirkungen stark von den jeweiligen Finanzierungsstrukturen abhängt.

Es dürfte auch deutlich geworden sein, daß in Erfolgsbilanzen nicht nur viele Annahmen eingehen, sondern daß diese Annahmen selbst bei hervorragender Vorarbeit von wirkungsanalytischer Seite mehr oder weniger unsicher sind. Daher ist jede Erfolgsbilanz durch Sensitivitätsanalysen zu ergänzen, um den Spielraum der Unsicherheit auszuloten und um strategische Entscheidungen bei Unsicherheit zu unterstützen.

5.4 Sensitivitätsanalyse der prospektiven Nutzen-Kosten-Bilanz

Wie ändert sich nun diese Bilanz, wenn die Parameter zentraler Annahmen geändert werden? Im folgenden demonstrieren wir einige Effekte für das ausgewählte Beispiel „Integrationsmaßnahmen“. Ein gutes Bilanzierungssystem hat zwar den Vorteil, jede nur erdenkliche Änderung zu simulieren; der Eingabe von Veränderungen sollten jedoch plausible Überlegungen zugrunde liegen.

Die Veränderung folgender Parameter erscheint uns sinnvoll: Erstens wird angenommen, daß der Einkommenseffekt nur halb so groß ist wie vorausgesetzt (2.000 statt 4.000 DM). Schon ein erster Blick auf die Bilanz in Tabelle 5.6 zeigt, daß die gesellschaftliche Erfolgsbilanz von Weiterbildungsmaßnahmen fast ausschließlich auf diesem Parameter beruht, weil die Kosten nur einmal anfallen und wenig variabel sind. Darüber hinaus ist von vorneherein klar, daß eine Weiterbildung ohne jeglichen Einkommenseffekt nur Umverteilungswirkungen haben kann; deshalb ist diese Variante nicht gesondert zu rechnen.

Der pessimistischen Variante wird zweitens eine optimistische gegenübergestellt, die den Einkommenszuwachs noch einmal um 50 Prozent erhöht (6.000 DM). Diese Variante wird, drittens, dadurch modifiziert, daß den Weiterbildungsteilnehmern ein wesentlicher Eigenbeitrag zur Kostenübernahme zugemutet wird; gleichzeitig wird angenommen, daß die Teilnehmer gleich unmittelbar nach der Maßnahme eine Beschäftigung finden. Die vierte Variante übernimmt dieselben Variationen bei den sonst üblichen Annahmen in Tabelle 5.6. Die fünfte Variante testet die Auswirkungen einer Erhöhung des Diskontierungssatzes von 3 auf 5 Prozent; die sechste Variante eine entsprechende Erhöhung auf 10 Prozent unter sonst gleichen Bedingungen.

Die siebte Variante, schließlich, nimmt an, daß die Programmkosten durch verbesserte Wettbewerbsbedingungen auf dem Weiterbildungsmarkt um ein Viertel reduziert werden können, daß die Verwaltungskosten auf Grund eines effektiveren Controlling und anderer Rationalisierungen nicht 15, sondern nur 10 Prozent der so reduzierten Programmkosten ausmachen, und daß durch intensivere Vermittlungsbemühungen der Weiterbildungsträger und der Arbeitsverwaltung eine sofortige Anschlußbeschäftigung gelingt.

Tabelle 8 Sensitivitätsanalyse der prospektiven Nutzen-Kosten-Bilanz von Integrationsmaßnahmen: Nutzen-Kosten-Differenz in DM pro Teilnehmer und Gegenwartswert (Nutzen-Kosten-Relation)

Alternative	Teilnehmer	Andere	Gesellschaft
Benchmark (vgl. Tab. 5.6)	11.825 (1,86)	-9.174 (0,58)	2.651 (1,16)
(1) Einkommenseffekt nur 2.000 DM	6.913 (1,78)	-14.087 (0,36)	-7.174 (0,58)
(2) Einkommenseffekt 6.000 DM	16.738 (1,89)	- 4.261 (0,81)	12.477 (1,73)
(3) wie (2) aber Eigenbeitrag 25 % und keine Anschlußarbeitslosigkeit	9.738 (1,38)	2.739 (1,15)	12.477 (1,73)
(4) Eigenbeitrag 25% und keine Anschlußarbeitslosigkeit	4.825 (1,23)	-2.174 (0,88)	2.651 (1,16)
(5) Diskontierungsrate 5 %	11.288 (1,85)	- 9.711 (0,56)	1.577 (1,09)
Diskontierungsrate 10 %	10.133 (1,84)	-10.867 (0,51)	-734 (0,96)
(6) Keine Nachhaltigkeit des Einkommenseffekts	7.072 (1,78)	-13.929 (0,37)	-6.857 (0,60)
(7) Reduzierung der Programmkosten um 25 %, Anteil Verwaltungskosten 10 %, keine Anschlußarbeitslosigkeit	8.825 (1,52)	- 3.374 (0,82)	5.451 (1,38)

(1) Die Sensitivitätsanalyse verdeutlicht drastisch, wie bedeutend einige Annahmen sind und wie „sensitiv“ die Bilanz auf deren Änderung reagiert. Unter benchmark-Bedingungen verursacht das Integrationsprogramm noch einen Nettowertschöpfungseffekt von 2.691 DM pro Teilnehmer, das wäre bei 2.942 Teilnehmern immerhin ein Ertrag von 7,8 Millionen DM, von den nichtmonetären Nutzen einmal ganz abgesehen. Wenn der durchschnittliche Einkommenseffekt aber statt 4.000 nur 2.000 DM beträgt, dann profitieren nur noch die Teilnehmer oder Teilnehmerinnen selbst, während die Gesellschaft bei gleichzeitig hohen Umverteilungseffekten pro Teilnehmer einen wirtschaftlichen Verlust von 7.174 DM erleidet, insgesamt ca 21 Millionen DM (ohne Abzug der nicht quantifizierbaren nichtmonetären Nutzen).

(2) Betrachten wir die optimistische Variante, dann verbessert sich das gesellschaftliche Resultat erheblich. Auch das gesellschaftliche Nutzen-Kosten-Verhältnis wird sehr günstig und rückt in die Nähe des individuellen Nutzen-Kosten-Verhältnisses (1,73 gegenüber 1,89). Die zu drei Prozent abdiskontierte Nettowertschöpfung erbringt preisbereinigt durchschnittlich 12.477 DM pro Teilnehmer, das wären, multipliziert mit der entsprechenden Teilnehmerzahl, ca 37 Millionen DM volkswirtschaftlicher Wert insgesamt. Die Umverteilung zu Lasten anderer ist nur noch bescheiden und könnte leicht durch den Gewinn kompensiert werden. Das Kaldor-Kriterium ist also erfüllt, jedoch noch nicht das Pareto-Kriterium, da einige in der Gesellschaft noch einen Verlust erleiden.

(3) Die dritte Variante zeigt, daß das Pareto-Kriterium erreicht werden könnte, wenn den Teilnehmern ein Eigenbeitrag an den Programmkosten von 25 % zugemutet würde, und wenn die Weiterbildung so marktgerecht erfolgt, daß alle Teilnehmer unmittelbar nach der Maßnahme eine Beschäftigung finden. Für die Gesellschaft insgesamt ändert sich dabei nichts, der individuelle Nutzen der Teilnehmer wird jedoch fast halbiert (ist jedoch noch immer nahe der günstigen benchmark), während auch der Rest der Gesellschaft profitiert und somit die Beibehaltung oder gar Erweiterung des Programms politisch sicherlich begünstigen würde.

(4) Dämpfen wir wieder den Optimismus, halten aber am Eigenbeitrag und an der marktgerechten Weiterbildung fest, dann ergibt sich für die Gesellschaft selbstverständlich wieder das Resultat der benchmark-Bedingungen, aber die Umverteilungswirkung ist eine ganz andere. Der Ertrag für die teilnehmenden Individuen wird um das 2,5 fache bescheidener, während die Umverteilungslast für die anderen um das 4,2 fache sinkt. Wenn Umverteilungswirkungen

unvermeidbar und politisch erwünscht sind, könnte der Punkt als benchmark dienen, wo die Ertragsminderung für die zu Begünstigten der Umverteilungssteigerung für die zu Belastenden entspricht.

(5) Die Variation der Diskontierungsrate hat in diesem Beispiel keine sehr starken Auswirkungen auf die Bilanz. Das liegt zum einen daran, daß die Kostenseite konstant bleibt, weil die Kosten einmalig anfallen und nicht zu diskontieren sind. Zum anderen wurde nur der Diskontsatz variiert, nicht aber die Annahme, daß der Einkommenseffekt nachhaltig den gesamten Erwerbsverlauf bestimmt, wenn auch stark abnehmend. Das Projekt wäre auch noch bei einem 5 % Zinssatz zu empfehlen, allerdings nicht mehr, wenn diese nachhaltigen Einkommenseffekte zu 10 % abzuzinsen wären, ein Zinssatz, der bei der amerikanischen Regierung lange Zeit Standard war. Zu diesen Bedingungen würde das Programm pro Teilnehmer gesellschaftliche Kosten von 734 DM erzeugen.

(6) Wir haben uns für einen niedrigen Zinssatz (3 %) entschieden, weil uns ein solcher bei hoher Arbeitslosigkeit und entsprechend unterausgeschöpften Reserven angemessener als ein hoher Zinssatz erschien. Geben wir jedoch die Nachhaltigkeitsthese auf, dann verschlechtert sich die Bilanz auch bei niedrigem Diskontierungssatz ganz drastisch und läßt wegen hoher gesellschaftlicher Verluste keine Fortsetzung empfehlen.

(7) Der letzte Sensitivitätstest legt nahe, daß es durchaus lohnend wäre, den Spielraum für Rationalisierungen auszuloten. Die Bilanz verbessert sich erheblich, wenn die Programm- und Verwaltungskosten vermindert, die Qualität der Programme verbessert und die Vermittlungsbemühungen intensiviert werden. Allerdings haben wir den Maßstab für eine Rationalisierung der Programmimplementation recht hoch angesetzt, um den möglichen Effekt zu verdeutlichen.

5.5 Arbeitsmarktpolitische Empfehlungen

Der krönende Schluß einer idealtypischen Evaluierung sind die Schlußfolgerungen und Empfehlungen auf der Basis der Ergebnisse. Dazu können wir im Rahmen eines analytischen Bezugsrahmen natürlich nur einige allgemeine Hinweise geben:

- (1) Da Evaluierungsberichte auf Grund der Komplexität der Materie unvermeidlich sehr umfangreich werden, sind die wichtigsten Punkte der Vorgehensweise und Ergebnisse in einer maximal fünfseitigen „executive summary“ zu rekapitulieren.
- (2) Bei der Zusammenfassung ist weniger auf die Details zu achten, sondern auf die theoretische Begründung und auf die empirische Stichhaltigkeit der wichtigsten Ergebnisse.
- (3) Bei den empirischen Ergebnissen ist in jedem Fall darauf hinzuweisen, wie robust sie sind, d.h., wie stark sie von Annahmen abhängen, die nicht hundertprozentig gesichert sind.
- (4) Der schlußfolgernde Teil sollte in besonderem Maße in einfacher und verständlicher Sprache geschrieben sein. Einige einfachen Grafiken und synthetische Tabellen oder Übersichten sollten die deskriptive Zusammenfassung ergänzen.
- (5) Die Empfehlungen sollten sparsam und zurückhaltend geschrieben werden.
- (6) Enthalten die Empfehlungen strategische Änderungen, sollten auch die Umsetzungsbedingungen mit reflektiert werden.²⁶
- (7) Obwohl mit Details sparsam umzugehen ist, sind im schlußfolgernden Teil alle wichtigen Ergebnisse zu berichten, auch wenn sie kritisch oder negativ sind.

²⁶ Beispiel: Werden bei einem Ausbildungsförderungsprogramm hohe Mitnahmen festgestellt, wird die Rücknahme der Förderung zugunsten eines anderen Programms nicht abrupt erfolgen können, weil sich die Adressaten nur mittelfristig auf veränderte Verhaltenserwartungen einstellen können. Ein degressives Auslaufen des Programms mit klarer „dead-line“ erschiene angebracht Betriebe und. Verwaltungen könnten sich dann mittelfristig auf die neuen Programm- und Implementationsbedingungen einstellen.

Literatur

- Affholter, P.D. 1994. Outcome Monitoring, in: J. S. Wholey and H. P. Hatry, K. E. Newcomer (eds) 1994. Handbook of Practical Program Evaluation, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 96-118.
- Arvidsson, Göran 1986. Performance Evaluation, in: F. X. Kaufmann and G. Majone, V. Estrom (eds), Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector, Berlin, New York: Walter de Gruyter, 625-643.
- Ashenfelter, Orley 1978. Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, in: Review of Economics and Statistics, 60, 47-57.
- Auer, Peter and Thomas Kruppe 1996. Labour Market Monitoring in EU Countries, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 899-922.
- Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel 1992. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: Ch. Brinkmann und K. Schober (Hg), Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels, Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 163, 207- 227.
- Bell, Stephen H. und Larry L. Orr, John D. Blomquist, Glen G. Cain 1995. Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs, Kalamazoo, Mich.:W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Björklund, Anders and Hakan Régner 1996. Randomised Experiments for European Labour Market Policy, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 89-114.
- Bruche, Gert und Bernd Reissert 1985. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt: Campus Verlag.
- Conrad, Sabine 1994. Der Europäische Sozialfonds. in: ZfSH/SGB (Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch), 33.Jg., Heft 8, 409-420.
- Delander, Lennart and Harald Niklasson 1996. Cost-Benefit Analysis, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 163-197.
- DIW-Wochenbericht 10/95. Länderfusion begünstigt Entwicklung. Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung von Berlin und Brandenburg, 215-227.
- DIW-Wochenbericht 45/95. Riesige Fehlbeträge im Berliner Landeshaushalt - Bisherige Sparbemühungen reichen nicht aus.
- DIW-Wochenbericht 37/96. Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin, 607-613.
- Dubach, H. u.a. (Planergemeinschaft) 1995a. Entwicklungsstrategien für Industriestandorte in der Region Berlin-Brandenburg: Von der Flächensanierung zur Standortqualifizierung, Industrie- und Handelskammer zu Berlin (Hrsg.), Berlin: Regioverlag.
- Dubach, H. u.a. (Planergemeinschaft) 1995b. Wirtschaftsentwicklung und Raumplanung in der Region Berlin-Brandenburg: Modelle, Tendenzen, Erfordernisse, Industrie- und Handelskammer zu Berlin (Hrsg.), Berlin: Regioverlag.
- Eickelpasch, Alexander und Elke Kirner, Horst Seidel 1994. Beschäftigungschancen von Frauen auf dem Berliner Arbeitsmarkt. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin: Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 8.
- Entorf, Horst 1995. Strukturelle Arbeitslosigkeit in West-Deutschland: Ergebnisse einer Mismatch-Analyse, in: W. Franz und V. Steiner (Hrsg.), Der westdeutsche Arbeitsmarkt im strukturellen Anpassungsprozeß, Baden-Baden: Nomos, S. 91-104.

- Gaulke, Klaus-Peter 1994. Arbeitslosenstruktur und Bewegungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Berlin, Gutachten im Auftrag des Sozialpädagogischen Instituts Berlin SPI Servicegesellschaft, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Gramlich, Edward M. 1981. Benefit-Cost Analysis of Government Programs, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich und Bert Rürup 1973. Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Tübingen und Düsseldorf: J.C.B. Mohr und Werner-Verlag.
- Hatry, Harry 1994. Accountability for service quality, performance measurement, and closeness to customers, in: Bennett, Robert J. (ed.), Local Government and Market Decentralization. Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc Countries, Tokio/New York/Paris: United Nations University Press, 163-181.
- Heckman, James J. and Jeff Smith 1996. Experimental and Non-Experimental Evaluation, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 37-88.
- Hoevenberg, J. und P. J. E. van de Loo, R. K. W. van der Velden 1994. Instruments for Analysing Skills Shortages, Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market, Discussion Paper ROA-W-1994/5E.
- Jackson, Peter M. 1993. Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective, in: Public Money and Management, Vol. 13, Nr. 4, 9-14.
- Kahlenborn, Walter und Meinolf Dierkes, Camilla Krebsbach-Gnath, Sophie Mützel, Klaus W. Zimmermann 1995. Berlin - Zukunft aus eigener Kraft, Berlin: FAB Verlag.
- Kühl, Jürgen 1994. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Berlin: Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 2.
- Landaburu, Eneko 1992. The Reform of the Structural Funds: the first year of implementation, in: Hannequart, Achille (ed.), Economic and Social Cohesion in Europe, London and New York: Routledge, 77-86.
- Lassnigg, Lorenz und Andrea Leitner, Karl Pichelmann, Elisabeth Jandl-Lechner, Ferdinand Lechner u.a. 1994. Möglichkeiten der Evaluation und Effizienzbewertung des Arbeitsmarktservices. Wien: Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Lindley, Robert 1996. The European Social Fund: A Strategy for Generic Evaluation, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 843-867.
- Linke, Lothar 1994. Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Deutschland. Berlin, Discussion Paper FS I 94-203, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Long, David A. and Charles D. Mallar, Craig V. D. Thornton 1981. Evaluating the Benefits and Costs of the Job Corps, in: Journal of Policy Analysis and Management, 1 (1), 55-76.
- Mansel, Bernd 1996. AFRG soll den Arbeitsmarkt deregulieren, in: Soziale Sicherheit 7/96, 254-258.
- Martin, A./Ross, G. 1994. Lessons from the Social Dimension of the European Community. Harvard University Center for European Studies. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Meager, Nigel 1995. Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer. Internationale Erfahrungen der Existenzgründungsförderung von Arbeitslosen, Teilbericht 3 zum Projekt „Strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik“, Berlin: Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 16.
- Meyer auf der Heyde, Achim 1995. Der Europäische Sozialfonds als Finanzierungsinstrument kommunaler Beschäftigungspolitik, in: Freidinger, Guido und Schulze-Böing, Matthias

- (Hg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg: Metropolis-Verlag, 345-369.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave 1980. Public Finance in Theory and Practice, New York et al.: McGraw-Hill Book, 3rd edition.
- Musgrave, Richard A. und Peggy B. Musgrave, Lore Kullmer 1975. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1-4, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Niklasson, Harald und Lars Tomsmark 1994. Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik in Finnland, Norwegen und Schweden, übersetzte Auszüge aus: Att malstyra arbetsmarknadspolitik, TemaNord 573, Kopenhagen.
- OECD 1992. Employment Outlook, Paris: OECD-Publications.
- Padoa-Schioppa, F. (ed.) 1991. Mismatch and Labour Mobility, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rabe, Birgitta 1995. Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik. Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG in Berlin und Sachsen, Teilbericht 2 zum Projekt „Strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik“, Berlin: Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 16.
- Ranson, Stewart und John Stewart 1994. Management for the Public Domain. Enabling the Learning Society, New York: St. Martin's Press.
- Recktenwald, Horst Claus (Hg) 1970. Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Reissert, Bernd 1994. Zur Verantwortung der Bundesländer bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - 10 Thesen -, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch (Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 38), Bonn, 35-41.
- Reissert, Bernd und Günther Schmid, Susanne Jahn 1989. Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen? - Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den Ballungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Discussion Paper FS I 89-14, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Ring, Peter (Hrsg.) 1992. Industriestandort Berlin: Wissenschaftliche Analyse - Unternehmerische Bewertung - Politische Initiativen, Berlin: Regioverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise, in: Leviathan, 13 (1), 1-22.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices, in: R. Czada und A. Windhoff-Héritier (eds.), Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt am Main/Boulder: Campus/Westview, 53-86.
- Schmid, Günther 1980. Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Taunus: Athenäum.
- Schmid, Günther 1994. Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), 9-23.
- Schmid, Günther 1996a. Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. WZB-dp FS I 96-204.
- Schmid, Günther 1996b. Process Evaluation: Policy Formation and Implementation, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds), International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 198-231.
- Schmid, Günther and Jaqueline O'Reilly, Klaus Schömann (eds.) 1996. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar.

- Schömann, Klaus 1996. Longitudinal Design and Evaluation Studies, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds), International Handbook for Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham: Edward Elgar, 115-143.
- Schuller, Karin 1995. Gibt es eine neue arbeitsmarktpolitische Verantwortung der Bundesländer? Eine Analyse anhand der Arbeitsförderpolitik des Landes Berlin. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Schulze-Böing, Matthias 1995. Erfolgskontrolle in der Beschäftigungsförderung. Ein Überblick über Instrumente und Anwendungsmöglichkeiten, in: G. Freidinger und M. Schulze-Böing (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg: Metropolis Verlag, 371-433.
- Sell, Stefan 1994. Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 9/94, 551-559.
- Sell, Stefan 1996. Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Arbeitsmarktpolitische und verwaltungspraktische Aspekte des geplanten Umbaus des AFG zum SGB III, in: Sozialer Fortschritt 7-8/96, 163-166
- Semlinger, Klaus 1995. Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer. Plädoyer für eine genuin arbeitsmarktpolitische Unterstützung des Existenzgründungsgeschehens. Teilbericht 3 zum Projekt „Strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik“, Berlin: Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 16.
- SenArbFrau (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen) (Hrsg.) 1995. Arbeitszeitpolitik 2000: Für einen „New Deal“ in der Arbeitszeitpolitik. Kürzer und flexibler arbeiten - Arbeit umverteilen, Berlin im September 1995.
- SenArbFrau (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen) 1995a. Berliner Arbeitsmarktbericht 1994. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin Januar 1995.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) 1996. Arbeitsmarktbericht 1995. Berlin.
- SenWiTech (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie) 1992. Auf dem Weg zur Wirtschaftsmetropole Berlin. Empfehlungen und Arbeitsmaterialien der Strukturpolitischen Expertenkommission des Senators für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- SenWiTech (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie) 1995. Wirtschaftsbericht Berlin 1995. Berlin Juli 1995.
- Spee, Claudia und Günther Schmid 1995. Beschäftigungsdynamik in Ballungsregionen. Entwicklung und Struktur der Beschäftigung des Berliner Arbeitsmarktes im Ballungsraumvergleich 1977-1994. Teilbericht 1 zum Projekt „Strukturorientierte Arbeitsmarktpolitik“, Berlin: Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 16.
- Steinke, Rudolf 1996. Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Ein Schritt des Sozialabbaus oder ein Instrument zur effektiveren Flankierung des Strukturwandels? in: Sozialer Fortschritt 5/96, 161-177.
- Wildavsky, Aaron 1970. Politische Ökonomie der Effizienz: Kosten-Nutzen-Analyse, Systemanalyse, Programmbudget, in: H.C.Recktenwald (Hg), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 365-388.
- Wirth, Wolfgang 1991. Coordination of Administrative Controls: Institutional Challenges for Operational Tasks, in: Kaufmann, Franz-Xaver (ed.), The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning. Berlin/New York: De Gruyter, 235-256.
- Zerbe, Richard O. and Dwight D. Dively 1994. Benefit-Cost Analysis in Theory and Practice, New York: Harper Collins.