

■ **Lerneffekte – Ein Blick auf fünf Jahre
Arbeitsmarktforschung im »lernenden System«**

**Eine Bilanz des Transferprojekts
Monitor Arbeitsmarktpolitik
(Hans-Böckler-Stiftung / Otto Brenner Stiftung)
IAB-Colloquium zur
Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Nürnberg, 21. Januar 2010**

■ Vortrag im Überblick

■ Evaluationsfragen in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern

- Arbeitsvermittlung
- Bildung und Qualifizierung
- Beschäftigungssystem
- Gender Mainstreaming

■ Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik

- Lernbehinderungen im »Lernendes System«

■ In eigener Sache: Monitor Arbeitsmarktpolitik

- Eine Praxisreflexion

■ Zum Schluss ...

- Arbeitsmarktforschung als lernendes Teilsystem?

■ Evaluationsfragen in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern

Arbeitsvermittlung
Bildung und Qualifizierung
Beschäftigungssystem
Gender Mainstreaming

■ **Arbeitsvermittlung (1)**

Was hat sich geändert

- **Schwerpunkt auf »Matching«-Prozesse**
- **Aufspaltung der öffentlichen Arbeitsverwaltung in zwei Rechtskreise**
 - Zweierlei Rechtsrahmen für Vermittlungsberatung (SGB II / III)
- **Umbau der Agenturen für Arbeit zu Kundenzentren**
 - Standardisierung von Beratung und Vermittlung
 - Steuerung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien
- **Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsregeln**
- **Verstärkte Einschaltung (privater und gemeinnütziger Dritter)**
 - Neue vermittlungsnahе Dienstleistungen (Eingliederungsmaßnahmen)
- **Konflikte**
 - »Systemgeschäft« und Prozesssteuerung vs. individuelle Leistungen
 - »Fertigungstiefe« vs Beauftragung Dritter

■ **Arbeitsvermittlung (2)**

Evaluation und Wirkungsforschung

■ **Modul 1a (Neuausrichtung Vermittlung)**

- Qualitätsprobleme bei Vermittlungsberatungsgesprächen
- keine Individualität bei Eingliederungsvereinbarungen
- geringe Effektivität von PSA und Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i)

■ **Arbeitspaket 2 (Umbau der BA)**

- Verbesserung der Servicequalität), fragliche Dienstleistungsqualität
- Benachteiligung von Adressat/inn/en mit großem Unterstützungsbedarf
- IT-Systeme für virtuellen Arbeitsmarkt wenig nutzerfreundlich

■ **Forschung zu § 6c SGB II**

- fehlende Zeit für individuelle Betreuung
- ungelöste »Schnittstellenprobleme« zu SGB III, VII und XII
- Standardverfahren und Einsatz flankierender Leistungen wenig wirksam

■ **IAB**

- Aktivierungsauftrag passt oft nicht zum Fall, belastet Dienstleistungsbeziehung
- Segmentierung begrenzt Zeiteinsatz für individuelle Fallbearbeitung

■ **Arbeitsvermittlung (3)**

Was müssen wir wissen

■ **Möglichkeiten und Grenzen von Vermittlung**

- Ziele vermittlungsnaher Dienstleistungen

■ **Qualitätskriterien und Qualitätssicherung für Arbeitsvermittlung**

- Handeln zwischen Dienstleistungsbedarfen und institutionellem Auftrag
- Qualifikationsanforderungen für Fachkräfte (Beruf oder Anlern Tätigkeit)

■ **Einfluss unterschiedlicher Organisationskontexte und Rechtskreise**

- SGB II / III, Beauftragte Dritte

■ **Leistungen der Vermittlungsberatung**

- Daten zu Leistungen und Ergebnissen
- Wie misst man Fortschritte auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration

■ **Möglichkeiten und Grenzen von Standardisierung**

- Wie wirken Verfahren der »Kund/inn/endifferenzierung«
- Wie wirken Spielräume für fallbezogene Arbeitsweisen

■ Bildung und Qualifizierung (1)

Was hat sich geändert

■ Durchgängige Ausgestaltung der Instrumente als Ermessensleistungen

■ Zunehmende Kostenorientierung

- Anwendung von Vergabeverfahren
- Verkürzung von Maßnahme- und Förderzeiten

■ Verlagerung von Förderschwerpunkten

- Nahtstelle Schule/reguläre Ausbildung (Übergangssystem)

■ Abschwächung von (Aus-)Bildungszielen ...

- zugunsten von Arbeit und Arbeitsgelegenheiten (SGB II)

■ Ausnahme FbW:

- Bildungsgutscheine stärken Autonomie und Eigenverantwortung
- neues System der Qualitätssicherung

■ Bildung und Qualifizierung (2)

Evaluation und Wirkungsforschung

■ Modul 1a

- Schwache / negative Effekte der Eingliederungsmaßnahmen durch Dritte

■ Modul 1b

- FbW im kurzen Zeitfenster wirksam, unbekannte Langfristwirkungen
- erhebliche (Selbst-)Selektionseffekte durch Bildungsgutschein
- Qualitätseffekte durch »passgenaueren« Einsatz

■ Modul 1d

- EGZ auf der Mikroebene wirksam, unklare Makroeffekte
- »Türöffner-Funktion« statt realer Ausgleich von Minderleistung, subventionierte Einarbeitung

■ IAB

- Betriebliche Trainingsmaßnahmen im SGB II verbessern Chancen regulärer Arbeit

■ Bildung und Qualifizierung (3)

Was müssen wir wissen

■ Wirkungen auf gesamtwirtschaftliches Qualifikationspotential

■ Lebenslagen-/lebenslaufbezogene Wirkungen

■ Ursachen geringer/starker Instrumentennutzung

- Qualität der Vermittlungsberatung
- Dispositionen der AdressatInnen

■ Bedingungen positiver/negativer Wirkungen

- Maßnahmezuschnitt, Betriebsferne und –nähe
- Bedeutung von Qualitätsstandards

■ Vollständigkeit und Elastizität des Instrumentenkanons

- Substitutionselastizität von Instrumenten ähnlicher Funktion
- Unabgedeckte Fördertatbestände

■ **Arbeitsmarkt und Beschäftigung (1)**

Was hat sich geändert

■ **Veränderung der Gesetzeslage**

- Kaum noch Nachfrage steigernde Arbeitsmarktpolitik
- Bekämpfung der Nachfrageschwäche durch Aktivierung des Arbeitsangebots
- Aufwertung der ökonomischen Funktion von Arbeitsmarktpolitik bei Instrumentalisierung des Existenzminimums für ökonomische Zwecke)
- Workfare-Konzepte – Arbeit als Gegenleistung für Transferbezug, ohne originär arbeitsmarktpolitischen Ziele

■ **Instrumente der Beschäftigungsförderung**

- Bedeutungsverlust von ABM
- Einführung der Zusatzjobs (AGH)
- Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II) – »sozialer Arbeitsmarkt«

■ **Arbeitsmarkt und Beschäftigung (2): Evaluation und Wirkungsforschung**

■ **Modul 1f: Mini- / Midijobs**

- Anzeichen für Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
- Umwandlung von Midijobs in Minijobs
- kaum Brückeneffekte von Minijobs; Abnahme von Normalarbeit

■ **Modul 1c: ABM**

- differenzierter Einsatz von ABM sinnvoll

■ **IAB: SGB II**

- stärkt Arbeitsanreize und Arbeitsangebot bei Leistungsbeziehenden und Beschäftigten
- Abbau struktureller Arbeitslosigkeit, aber auch Prekarisierung

■ **Risiken und Probleme**

- innerbetriebliche Substitution; Förderung häufig nicht zielgenau
- kein Mindestlohn, Alg II ist faktisch allgemeiner Kombilohn

■ **Arbeitsmarkt und Beschäftigung (3): Was müssen wir wissen**

■ **Wechselwirkungen von Beschäftigungspolitik und Arbeitsförderung**

■ **Unterschiedliche Formen öffentlich finanzierter Beschäftigung**

- Öffentlicher Dienst, öffentliche Aufträge, Beschäftigungsförderung

■ **Arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung**

- Zieldiskussion
- Kriterien guter Praxis (wie nutzt man ein Instrument erfolgreich?)
- Substitutions-, Mitnahmeeffekte, Wirkungen auf Lohnhöhe und ihre Entstehungsbedingungen
- Mittel- und langfristige Finanzierungseffekte (gesamtfiskalische Betrachtung)
- Untersuchung der Beschäftigungsträger
- Untersuchung betrieblicher Einsatzkontexte

■ Gleichstellung der Geschlechter (1): Was hat sich geändert

■ Gesetzliche Anforderungen §§ 1 SGB III und SGB II

- Gleichstellung als Ziel
- Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und »Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes«
- Berücksichtigung der familienspezifischen Lebensverhältnisse

■ Frauenzielförderquote (§ 1 SGB III und § 16 SGB II)

- Teilnahme an Maßnahmen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit

■ Widersprüche

- Effizienzziele vs. Gleichstellung
Gleichstellung vs. Berücksichtigung familienspezifischer Lebenslagen

■ Gleichstellung der Geschlechter (2): Evaluation und Wirkungsforschung

■ Frauenzielförderquote kein wirksames Steuerungsinstrument

- In SGB III und SGB II in den letzten Jahren unterschritten

■ Frauen durch Partnereinkommen häufiger ohne ALG-II-Anspruch

■ Frauen sind häufiger allein erziehend – und daher im SGB II

■ Männer sind bei Vermittlung bevorzugt

- Frauen sind länger im Hilfebezug
- Frauen gehen häufiger in Nichterwerbstätigkeit ab
- Integration von Frauen häufiger in Minijobs
- Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft wirkt auch in der Vermittlung; häufig keine gendersensible Vermittlung und Beratung

■ Einflussfaktoren

- Geschlechterleitbilder und Rollenteilung, Kinderbetreuung, ÖPNV, Verfügbarkeit von Teilzeit

■ Gleichstellung der Geschlechter (3) Was müssen wir wissen?

■ Daten auf individueller und Haushaltsebene

- Auch: Teilung bezahlter und unbezahlter Arbeit)
- Folgen der Aussteuerung aus dem Leistungsbezug
- Förderung der Nichtleistungsbeziehenden im SGB III
- Wie wirkt das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft (Familienbildung, Anreizwirkung)
- Erwerbswünsche und Wünsche zur Rollenteilung

■ Genderkompetenz der Fachkräfte

■ Gleichstellungskonzepte:

- Ziel(vereinbarungs)steuerung und Gleichstellungsziel
- Genderbeauftragte, Gender-Controlling, Gender-Budgeting;

■ **Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktpolitik**

Lernbehinderungen im »Lernendes System«

■ »Lernbehindert« gestartet – »Hartz«-Gesetze ohne wissenschaftliche Grundlage

■ Prominente Rolle von Expertengruppen, Stiftungen und Unternehmensberatungen in der Kommission

■ Lücken im »wissenschaftlichen Unterbau« der Hartz-Kommission

- Auftrag: Ideenproduktion statt Problemdiagnose
- Fehlende wissenschaftliche Studien zu Kernfragen
- Forschung zu Detailfragen, fehlender Blick aufs Ganze

■ Politischer Auftrag

- Höhergewichtung beschäftigungspolitischer gegenüber sozialpolitischen Zielen – Reduzierung der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosigkeit durch Vermittlung
- »Aufbrechen verkrusteter Strukturen« - Flexibilität statt Sicherheit, Ende der »Sozialpartnerschaft« in der Arbeitsmarktpolitik

■ Fragmentiertes politisches Monitoring – und die Forschung?

■ Begrenztes politisches Monitoring für das SGB II

- Hauptsteuerungsgruppe (Initiierung und Präzisierung von Rechtsverordnungen)
- Ombudsrat (Auswertung von Eingaben und Beschwerden, Empfehlungen für gesetzliche und administrative Weiterentwicklung)
- Monitoring-Gruppe für Ostdeutschland
- Bilaterale Konsultation von Gewerkschaften und Verbänden
- Und dann auch noch der Bundesrechnungshof
- Kurztaktig, keine eigenen Forschungsfragen

■ Interessengeleitetes Monitoring durch Einzelakteure

- kommunale Netzwerke, Deutscher Landkreistag, Wohlfahrtsverbände, Erwerbsloseninitiativen, Richter der Sozialgerichtsbarkeit
- Eigene Auftragsforschung im Schatten der Fachöffentlichkeit

■ Evaluations- und Wirkungsforschung – Ausgangslage

■ Dominanz von politisch mandatierter Auftragsforschung

- Enges inhaltliche und zeitliche Vorgaben für die vom BMWA/BMAS vergebenen Forschungsaufträge
- Größere Spielräume der IAB-Forschung nach §282 SGB III und § 55 SGB II
- Geringer Anteil freier Forschung

■ Keine Verständigung über Ziele und Beobachtungskonzepte

- Kleine Zeitfenster zur innerwissenschaftlichen Verständigung über Bewertungskriterien, Methoden und Ergebnisindikatoren
- Kein Konsens über Standards qualifizierter Evaluationsforschung

■ Ungünstige Rahmenbedingungen für ausreichende Beobachtung

- Unsichere und lückenhafte Datenbasis
- Kurze Beobachtungsdauer

■ Evaluations- und Wirkungsforschung – wissenschaftliche Erträge

■ Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen

- Erschließung neuer Datenquellen durch Querschnitts- und Paneluntersuchungen
- Fülle veröffentlichten empirischen Materials

■ Weiterentwicklung der Methoden

- Mikroökometrie, Längsschnitt- und Verbleibsanalyse
- Fortschritt bei Kombination quantitativer und qualitativer Forschung

■ Entwicklung neuer Prozess- und Ergebnisindikatoren

- Beschäftigungsfähigkeit, bedarfsdeckende Beschäftigung
- Missverhältnis von Methoden- und Feldkompetenz
- Wenig Übertragung in Arbeitsmarktberichterstattung

■ Inhaltliche Erträge

- (Wenige) eindeutige Ergebnisse einzelner Vorhaben, wenig Mut zur Gesamtdeutung

■ Evaluations- und Wirkungsforschung – politische Nutzung

■ Politische Lernbehinderungen

- Politik irrt sich nicht (keine Infragestellung von Grundentscheidungen)
- »Vereindeutigung« von Forschungsergebnissen (z.B. ABM-Evaluation, Experimentierklausel))
- Gesetzesänderungen nach politisch-taktischen oder fiskalpolitischen Vorgaben (z.B. Neuausrichtung der Instrumente)
- Es gibt Ausnahmen: Eingliederungsgutschein als Selbstvermarktung

■ partielle Lerneffekte der Arbeitsverwaltung

- 4-Phasen-Modell: Aufhebung der Begrenzungen in der zeitlichen Planung und inhaltlichen Zuteilung von Integrationsleistungen
- Erprobung neuer Ansätze intensiver »ganzheitlicher« Vermittlungsberatung

■ Politik lernt anders als Wissenschaft

■ Unterschiedliche Tempi und Logiken von Forschung und Politik (»Zeitfalle«)

- Politik wartet nicht auf Wissenschaft
- Mit längerer Beobachtungsdauer wird Wissenschaft zuverlässiger

■ Instrumentalisierungsgefahr bei politisch mandatierter »Auftragsforschung«

- Gefahr der Funktionalisierung von Wissenschaft
- Gefahr opportunistischer Anpassung an politische Handlungszwänge und Fragestellungen
- Wie viel Freiheit bei Wahl von Fragestellungen, Methoden und Auswertungsschwerpunkten

■ Mittelverteilung zu Lasten freier Forschung

■ **In eigener Sache:
Monitor Arbeitsmarktpolitik**



Eine Praxisreflexion

■ Monitor Arbeitsmarktpolitik – Fünf Jahre Grenzgänge auf ungewohnten Wegen

■ Stationen eines Transferprojekt

- Machbarkeitsstudie Bartelheimer/Wagner 2005
- Erste Projektphase 12/2005 bis 11/2007:
1,75 Stellen SOFI/FIA, ca. 1,4 Stellen WSI
- Zweite Projektphase 12/2007 bis 3/2009: 1,5 Stellen SOFI/FIA;
kostenneutrale Verlängerung bis 01/2010

■ Website www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de

- In 2007 ca. 100.000 Zugriffe im Monat,
- 100 registrierte Forumsteilnehmer

■ Wichtigste Transfer-»Produkte«

- 80 Beiträge für die Website
- 18 Veröffentlichungen in Printmedien
- Vier Workshops / Fachtagungen 2006 – 2007
- Ca. 40 Beiträge auf Veranstaltungen Dritter

■ Was macht ein Transferprojekt (aus)? Überlegungen zum »Format«

■ Wissenstransfer ist Wissensproduktion

- Durch Zusammenführen von Einzelbefunden entstehen Zusammenhangswissen und Deutungsmuster
- Wissenschaftliches Wissen verbreitet sich nicht als fertiges Produkt, verändert sich durch Aneignung
- Monitoring der Arbeitsmarktpolitik identifiziert Forschungsbedarf

■ Transferprojekte verändern den Wissenschaftsbetrieb

- Freie Forschung – Aufklärungswirkung nicht Fachveröffentlichungen und Spezialdisziplinen (Lektoren, Journalisten, Lehrende) überlassen
- Politikberatende (auftragsgebundene) Forschung – Transfer nicht auf auftragsgemäße Adressat/inn/en beschränken
- Politikberatung durch Wissenschaftler – Produktion von Deutungen und Paradigmen an Forschungsstand rückbinden

■ Transfer als besondere wissenschaftliche Praxis (1): Der »Analyserahmen«

■ Analyserahmen als theoretische Orientierung im Arbeitsfeld

- Unabhängige Bestimmung von Transferthemen
- Relevanzkriterien für Transferaktivitäten
- Ordnungsprinzip für Website

■ Erste Projektphase: Analyserahmen als (zu) abstrakte Heuristik

- Instrumente, Regulierungen, Rahmenbedingungen
- Individuelle (Mikro-) und wirtschaftliche / gesellschaftliche (Makro-) Wirkungsziele

■ Zweite Projektphase: Monitoring-Module und Querschnittsthemen

- Vier problemzentrierte Monitoring-Module: (1) Existenzsicherung, (2) Qualität der Arbeitsmarktdienstleistungen, (3) Geförderte Beschäftigung und Beschäftigungseffekte, (4) Qualifizierung
- Drei Querschnittsthemen: Gender, Migration, Ostdeutschland

■ Transfer als besondere wissenschaftliche Praxis (2): Handwerkliches

■ Ungewohnte Text- und Vortragsformate

- Länge, Sprache, Gattung (nicht: Forschungsbericht, Rezension, Gutachten)
- Aktualität und Schnelligkeit – wissenschaftliche vs. politische Zeit

■ Nichtwissenschaftliche Anforderungen und Kompetenzen

- Web-Design (fortlaufender Ausbau der Website)
- Betreuung des Expert/inn/en-Forums
- Betreuung der Service-Rubriken

■ Interne Projektsteuerung

- kurzfristige »Redaktionsplanung« für Themen im Analyserahmen statt forschungslogischem Ablauf
- Reagieren auf Termine und Ereignisse im »Feld«

■ Transfer als wissenschaftliche Dienstleistung: Dreiecksbeziehungen

■ Zahlende Auftraggeber: Zwei Stiftungen – und keine Steuerung

- Gewerkschaftliche Fachreferate als Auftraggeber und Konkurrenten
- Keine verbindliche projektbegleitende Konkretisierung des Auftrags
- Diffuse Erwartungen: von Handreichungen für Verwaltungsstellen bis zur »strategischen« Medienpräsenz
- Projektbeirat ersetzt keine Lenkungsgruppe

■ Adressat/inn/en als Auftraggeber

- Keine »verfasste« arbeitsmarktpolitische (Fach-) Öffentlichkeit
- Viele Adressatenkreise von Mitbestimmungsakteur/inn/en über Fachkräfte, Betroffeneninitiativen bis zu Wissenschaft und Politik
- Kommunikation: Vom betreuten Expert/inn/enetzwerk zu Veranstaltungen und individuellen Bedarfsäußerungen

■ Fachkolleg/inn/en und Verwaltung: häufige Rollenwechsel

■ Erfolge und Grenzen des Monitor Arbeitsmarktpolitik

■ Erfolgserlebnisse

- Zeitweise eine der bestreferenzierten Websites zu Arbeitsmarktpolitik
- Gut besetzte Fachveranstaltungen
- Eigenes Profil (»Marke«) in wissenschaftlicher und politischer Fachöffentlichkeit

■ Grenzerfahrungen

- Teamgröße und Ressourcenausstattung – für die Aufgabe zu wenig
- Projektförmigkeit – Befristung einer dauerhaft sinnvollen Transferarbeit
- Kein Zeithorizont für Aufbau einer Transferinfrastruktur
- Eigene Forschungsinteressen als Erfolgsbedingungen und Grenze der Transferarbeit

■ Zum Schluss

Was geht – und was noch ginge

■ Arbeitsmarktforschung als lernendes Teilsystem? (1)

■ Letztes Plenum vor dem »Warmen Geldregen« (B. Lutz):

- Tagung SAMF / IAB / FES: »Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung«, 24./25.02.2004, Bonn

■ Seither: viel mehr *Teilwissen*

- Mikro-, Makroebene
- Einzelne Instrumente und Programme

■ Wenige Versuche zu Teilbilanzen

- IAB-Bilanz Wirkungsforschung nach § 55 SGBII 2008
- Loccumer Tagungen, Protokolle
- MonApoli-Berichte: OBS-Arbeitsheft Arbeitsmarktpolitik 2008, Schlussbericht

■ Arbeitsmarktforschung als lernendes Teilsystem? (2)

■ Was immer geht

- Fachliche Zusammenarbeit in Kooperationsprojekten, Verbänden
- Themenbezogene Tagungen, Workshops, Sammelbände und Schwerpunkthefte

■ Geht noch was?

- Selbstevaluation: Wissenstand? Gesicherte Befunde? Methodenmix? Qualitätsstandards? Strittige Fragen?
- Ausbildung wissenschaftlicher Expertise zur Bündelung der vielfältigen Einzelbefunde
- Agendasetting: Forschungslücken, Forschungsbedarf, Verstetigung
- Politikberatung und Aufklärung: Einfluss auf Verwertung und Transfer von Ergebnissen, Kompetenz zur Nutzung von Transferformaten
- »Verfasste« Fachöffentlichkeit und Kooperation bei Wissenstransferaktivitäten