

Gender Mainstreaming in der mikroökonomischen Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Miriam Beblo und Elke Wolf

Zusammenfassung

Die Geschlechterperspektive wird in der Evaluationsforschung zur Arbeitsmarktpolitik bisher eher selten eingenommen. Dabei können arbeitsmarktpolitische Reformen unterschiedliche Auswirkungen auf die Lebenssituationen von Frauen und Männern haben, auch wenn sie augenscheinlich geschlechtsneutral konzipiert sind. Wir propagieren einen Ansatz zur mikroökonomischen Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung des Gender Mainstreaming, bei dem das Evaluationsdesign aus der Geschlechterperspektive entwickelt werden soll. Mit Hilfe mikroökonomischer Evaluationsmethoden, bei denen die Effekte einer Maßnahme auf Basis eines Vergleichs von Programm- und Kontrollgruppen ermittelt werden, können somit geschlechterdifferenzierende Auswirkungen identifiziert werden. Dieses Vorgehen stellt allerdings hohe Ansprüche an die Datenverfügbarkeit und -qualität.

Abstract

The present paper proposes a microeconomic evaluation approach of labour market policy that takes into account the concept of gender mainstreaming. In order to analyse policy reforms with regard to their consequences for women and men, an appropriate evaluation design should be developed. Gender-specific effects can then be identified by applying microeconomic evaluation methods that compare treatment and control groups to derive the effects of a policy measure. This procedure challenges the data, in terms of availability as well as quality.

1. Einleitung

Trotz eines Anstiegs der Erwerbsbeteiligung von Frauen im Laufe der letzten Jahrzehnte, kann noch nicht von einer Angleichung der Arbeitsmarktpositionen von Frauen und Männern in Deutschland gesprochen werden. Im Jahr 2002 betrug die Er-

werbsquote von Männern in Deutschland 80 Prozent und die von Frauen 65,3 Prozent (*Statistisches Bundesamt* 2004). Die Erwerbsbiografien von Frauen sind zum einen von häufigeren und längeren Unterbrechungen geprägt als die der Männer, zum anderen sind weibliche Beschäftigte in leitenden Tätigkeiten unterrepräsentiert und arbeiten häufiger in Branchen und Berufen, die unterdurchschnittlich bezahlt werden (*OECD, Employment Outlook* 2002). Dies führt dazu, dass das Entgelt von Frauen im Durchschnitt immer noch niedriger ist als das der Männer – nach dem Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission (2002) betrug die Differenz 1998 im EU-Durchschnitt 16 Prozent bzw. 22 Prozent in Deutschland.¹

Bei den Arbeitslosen war der Frauenanteil in den vergangenen Jahren leicht rückgängig. Während im Jahr 2000 45 Prozent der Arbeitslosen weiblich waren, betrug ihr Anteil an den Erwerbslosen im Jahr 2002 noch 43 Prozent. Diese aggregierten Zahlen geben allerdings keinen Aufschluss über die Struktur der Arbeitslosigkeit von weiblichen und männlichen Erwerbspersonen, z. B. in Bezug auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, das Qualifikationsniveau und das Arbeitslosigkeitsrisiko, d. h. die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines bestimmten Zeitraums arbeitslos zu werden. *Lauer* (2004) zeigt beispielsweise, dass Frauen im Vergleich zu Männern sowohl ein höheres Risiko haben arbeitslos zu werden, als auch eine geringere Chance aus der Arbeitslosigkeit heraus wieder Beschäftigung zu finden.

Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen ist nicht nur Bestandteil der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Kommission. Auch nach SGB III § 8 ist auf die „Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und Beseitigung bestehender Nachteile“ hinzuwirken. Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in Deutschland erhebliche Summen aufgewendet. Im Jahr 2003 betragen die Ausgaben für aktive Arbeitsförderung 20,9 Mrd. Euro (*Bundesagentur für Arbeit* 2004, S. 11). Das Gesamtbudget der Bundesagentur für Arbeit für aktive und passive Arbeitsförderung belief sich auf 56,85 Mrd. Euro (ebd., S. 12). Angesichts dieser finanziellen Belastung erscheint es angebracht, nicht nur die Effizienz der Verwendung dieser beträchtlichen Ressourcen stärker zu beleuchten, sondern auch die Verteilung der Mittel bzw. den Zugang zu bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus der Geschlechterperspektive zu hinterfragen.

Nach Vorschlägen der nach ihrem Leiter Dr. *Peter Hartz* benannten Hartz-Kommission soll die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in Zukunft „aktivierender“ gestaltet werden. Der oder die Arbeitslose soll in stärkerem Maße als bisher selbst aktiv werden und mehr Verantwortung für seine/ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt übernehmen. Die Aufgabe des Arbeitsamtes sieht die Hartz-Kommission in der Unterstützung dieser Anstrengungen durch Bereitstellung von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen. Des Weiteren soll sich die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung stärker auf schwer vermittelbare Personen konzentrieren und sich mehr an den regionalen Arbeitsmarktstrukturen orientieren. Die Arbeitsvermittlung soll insgesamt effizienter gestaltet werden, mit dem Ziel, innerhalb von drei Jahren 2 Millionen Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren (vgl. *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* 2002).

Die inzwischen verabschiedeten Hartz-Gesetze sehen z.T. erhebliche Änderungen der bisherigen Arbeitsmarktpolitik vor. Die Änderungen reichen von der Neudefinition von Mini- und Midi-Jobs über Wiedereingliederungsprogramme von BerufsrückkehrerInnen bis zur Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II). Eine zeitnahe Evaluation soll dabei alle neuen Arbeitsmarktinstrumente auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen. In den Beschlussfassungen zu den Hartz-Gesetzen III und IV heißt es, dass hierbei das Gender Mainstreaming berücksichtigt werden soll (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003a, 2003b). Dies bedeutet, dass nicht nur der allgemeine Erfolg der einzelnen Maßnahmen Gegenstand der wissenschaftlichen Evaluation ist, sondern auch die Frage beantwortet werden soll, inwieweit eine Berücksichtigung

der Geschlechterinteressen in der Umsetzung der Gesetze tatsächlich erfolgt und wie Männer und Frauen von den neuen Arbeitsmarktinstrumenten betroffen sind. Ob die unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern bei den Analysen Berücksichtigung findet, hängt von den verwendeten Evaluationskonzepten ab. *Müller und Kurtz* (2002) stellen kritisch fest, dass das Geschlecht in vorhandenen Arbeitsmarktevaluationen bestenfalls als eine von mehreren Untersuchungs- bzw. Kontextdimensionen behandelt wird. Analysen, die den Geschlechteraspekt in den Mittelpunkt stellen, sind dagegen rar. Sofern geschlechterdifferenzierende Daten über die Teilnahme an Maßnahmen und den Verbleib nach deren Abschluss vorhanden sind, mangelt es oft an der Ermittlung der kausalen Effekte der Teilnahme (siehe beispielsweise *Huth und Seibert* 2004).

Um der besonderen Situation von Frauen am Arbeitsmarkt gerecht werden zu können, diskutieren wir in diesem Beitrag ein Konzept zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung des Gender Mainstreaming.²

2. Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik

Nach der Definition des Europarates besteht Gender Mainstreaming in der „(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen“ (*Europarat* 1998).

Der englische Begriff *Gender* bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Geschlechterrollen von Frauen und Männern. Im Gegensatz zum biologischen Geschlecht sind diese erlernt und somit auch veränderbar. *Mainstreaming* macht aus einer Nebensache eine Hauptsache, indem es die geschlechterbezogene Sichtweise in allen Politikbereichen, in allen Phasen von Planung und Entscheidung und durch Einbeziehen aller Beteiligten berücksichtigt (vgl. *Webportal Gender Mainstreaming* 2004). Gender Mainstreaming (GM) bedeutet also, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig, d. h. sowohl vor als auch während der Durchführung der Vorhaben, zu berücksichtigen. Insbesondere arbeitsmarktpolitische Entscheidungen und Maßnahmen, die zunächst geschlechtsneutral erscheinen, können unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer haben. Durch eine frühzeitige Identifizierung dieser geschlechtsspezifischen Auswirkungen lassen sich unbeabsichtigte Folgeerscheinungen verhindern, so dass die Wirksamkeit der Politik verbessert werden kann.

Die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive ist sowohl Leitlinie als auch Methode. Sie hat demnach zwei Dimensionen: Zunächst einmal wird GM als *normatives Ziel* im Sinne der Herstellung von Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern verstanden. Frauen wie Männer sollen die Freiheit haben, ohne Einschränkungen durch soziale Rollenzuweisungen ihre persönlichen Fähigkeiten entwickeln und ihre Entscheidungen treffen zu können. Dies impliziert einen möglichst freien Zugang zu allen Bereichen der Politik und des öffentlichen Lebens, also auch zum (ersten und zweiten) Arbeitsmarkt. Die Förderung der Gleichstellung zielt nicht nur auf statistische Gleichheit, sondern auf eine Veränderung von Praktiken, die aufgrund des Geschlechts benachteiligen. Zur Erreichung dieses Ziels und um bestehende Diskriminierungen abzubauen, können sich auch Ungleichbehandlungen und Fördermaßnahmen als notwendig erweisen (*Europäische Kommission* 2003). Im Gegensatz zur reinen Frauenförderung setzt GM daher nicht von vornherein

¹ Siehe auch aktuelle Analysen zur Entwicklung des Lohnunterschieds zwischen Männern und Frauen und seinen Determinanten von *Beblo et al.* (2003) oder *Prey und Wolf* (2004).

² Wir erweitern hiermit unsere Überlegungen für ein Analysekonzept im Rahmen einer Vorstudie zur Evaluation der Hartz-Gesetze (*Beblo und Wolf* 2004).

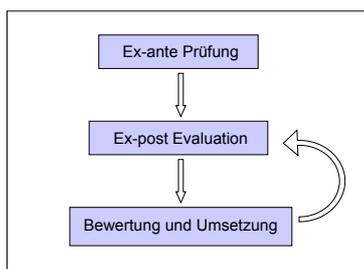
am Defizit eines Geschlechts an, sondern betrachtet die Lebenssituation beider Geschlechter (Schmidt 2003). Somit kann eine mögliche Maßnahme auch die gezielte Förderung von Männern in frauendominierten Berufen sein.

Die zweite Dimension des GM bezieht sich auf die *positive Analyse* von Politik, d. h. die Beschreibung der geschlechtsspezifischen Rahmenbedingungen einer Maßnahme. Hierfür werden die Ausgangslagen von Frauen und Männern und die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von geplanten und bereits durchgeführten Maßnahmen untersucht. Bei der wissenschaftlichen Evaluierung von politischen Programmen geht es vor allem um diese zweite Dimension des GM. Gemäß dem Wortlaut soll GM als durchgängiges Thema verstanden werden, d. h. die Geschlechterperspektive soll bei der Entwicklung von Evaluierungskonzepten konsequent eingenommen werden.

Verpflichtungen zur Umsetzung einer effektiven Gleichstellungspolitik im Sinne des GM ergeben sich sowohl aus internationalem als auch aus deutschem Recht. Im Vertrag von Amsterdam wurde Chancengleichheit der Geschlechter als Grundsatz der Europäischen Union vereinbart. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist somit eine der Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 2, EG-Vertrag). Auch die Mittelvergabe über die Strukturfonds der Europäischen Union, darunter der beschäftigungspolitisch relevante Europäische Sozialfonds, ist an die Beseitigung der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern und die Förderung ihrer Gleichbehandlung geknüpft (EG-Verordnung Nr. 1260/1999). Die Bundesregierung erklärte 1999 die Gleichstellung von Frauen und Männern zu einem Leitprinzip, welches mittels GM gefördert werden soll. Mit der Änderung des Sozialgesetzbuches III durch das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz ist Gleichstellung ebenso in der Arbeitsförderung als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Herstellung von Chancengleichheit ist somit ein verbindliches Kriterium zur Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Aufträgen geworden. Die Bundesagentur für Arbeit orientiert sich nach Wenner (2001) in zweierlei Hinsicht am Prinzip des GM. Zum einen ist sie an die gesetzlichen Vorgaben des SGB III gebunden, zum anderen definiert sie die Förderung der Chancengleichheit seit 1998 als Leitlinie ihrer Geschäftspolitik.

3. Das Analysekonzept des Gender Mainstreaming

Das Analysekonzept des GM lässt sich in drei Schritten darstellen (siehe folgende Abbildung).



Analysekonzept

Bereits in der Konzeptionsphase einer politischen Maßnahme sollen die erwarteten Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer erkannt und berücksichtigt werden (ex-ante Prüfung der Maßnahme). Eine scheinbar geschlechtsneutrale Politik kann Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise betreffen und/oder bestehende Ungleichheiten noch verstärken. Zum Beispiel ist darauf zu achten, dass die Zugangsvoraussetzungen zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme von Frauen und Männern gleichermaßen erfüllt werden können. Soweit möglich sind die politischen Konzepte und Maßnahmen daher systematisch aus der Perspektive beider Geschlechter zu hinterfragen und die etwaigen Auswirkungen bei der Gestaltung der Maßnahme und deren Umsetzung zu berücksichtigen.

Nach Einführung der Maßnahme findet die eigentliche Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen, z. B. im Rahmen einer mikroökonomischen Evaluation, statt (ex-post Evaluation). Im Anschluss daran ist es wiederum Aufgabe der Politik, die Ergebnisse im Sinne des Ziels der Chancengleichheit zu bewerten und gegebenenfalls die Gesetze derart anzupassen, dass sie dem Leitbild des GM besser entsprechen (Bewertung und Umsetzung). Idealerweise findet nach der Politikänderung eine erneute Evaluierung statt, so dass man sich iterativ einer Politik annähert, die Frauen und Männern gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht.

Im Folgenden stellen wir einen Evaluierungsplan für den zweiten Schritt – den der ex-post Evaluierung – vor. Dabei orientieren wir uns maßgeblich an einem Leitfaden der EU zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen (Europäische Kommission 2003). Zur Analyse der vorgeschlagenen Erfolgskriterien stellen unserer Meinung nach die mikroökonomischen Methoden ein geeignetes Instrumentarium dar. Deshalb erläutern wir anschließend in einem kurzen Überblick die methodischen Grundlagen der mikroökonomischen Evaluationsforschung.

4. Leitfaden zur ex-post Evaluierung geschlechtsspezifischer Auswirkungen von Arbeitsmarktpolitik

Als erster Schritt hin zur Berücksichtigung von Chancengleichheit bei der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik sollte ermittelt werden, ob das Geschlecht für die zu untersuchende politische Maßnahme relevant ist. Um diese geschlechtsspezifische Relevanz zu prüfen, sind nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten notwendig, mit deren Hilfe die folgenden Fragen beantwortet werden können:

- (1) Betrifft die arbeitsmarktpolitische Maßnahme die Lebenssituation bestimmter Zielgruppen? Hat sie Einfluss auf das tägliche Leben eines Teils der Bevölkerung?
- (2) Gibt es in diesem Bereich bereits Unterschiede zwischen Männern und Frauen (im Hinblick auf Rechte, Ressourcen, Beteiligung, Werte und Normen)?
- (3) Fördert oder behindert die Maßnahme Chancengleichheit?

Sobald eine dieser Fragen mit „ja“ beantwortet werden kann – was in der Regel der Fall ist – ist die geschlechtsspezifische Relevanz gegeben. Das heißt, die Geschlechterperspektive sollte idealerweise bereits bei der Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme berücksichtigt worden sein (1. Schritt: ex-ante Prüfung) und nun auch bei der Entwicklung des Evaluationsdesigns für die ex-post Evaluierung eingenommen werden.

Der optimale Zeitpunkt der ex-post Evaluierung kann nicht von vornherein bestimmt werden, sondern hängt von der zu untersuchenden Maßnahme und den Bewertungskriterien ab. Einerseits sollte die Evaluierung möglichst bald nach der Einführung der Maßnahme erfolgen, um gegebenenfalls Korrekturen an der Politik vornehmen zu können. Andererseits sollte der Zeitraum nach der Implementierung ausreichend lang gewählt sein, um eventuelle Konsequenzen überhaupt beobachten zu können. So wird man voraussichtlich die Auswirkungen der Hartz-Gesetze auf die Vermittlungschancen von arbeitslosen Männern und Frauen früher evaluieren können als die Veränderung der geschlechtsspezifischen Beschäftigtenstruktur.

Um die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit Hilfe von mikroökonomischen Methoden evaluieren zu können, müssen zunächst die relevanten Kriterien bestimmt werden. Bei der allgemeinen Einteilung der Zielkriterien orientieren wir uns an dem Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkung der EU (Europäische Kommission 2003). In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten Indikatoren aufgelistet, anhand derer die bestehenden Unterschiede zwischen Männern und Frauen am Arbeitsmarkt erfasst werden können. Diese Indikatoren müssen demnach stets nach dem Geschlecht aufgeschlüsselt sein. Der

Einfachheit halber verzichten wir in der Übersicht auf den direkten Hinweis.

Erfolgskriterien für die ex-post Evaluierung einer Maßnahme

Beteiligung:

- Struktur der Erwerbsbevölkerung (nach Qualifikation, beruflicher Stellung, Beruf)
- Struktur der Arbeitssuchenden mit Anspruch auf arbeitsmarktpolitische Förderung (nach Qualifikation, Dauer der Arbeitslosigkeit, Transferbezug)
- Struktur der Arbeitssuchenden ohne Anspruch auf arbeitsmarktpolitische Förderung (nach Qualifikation, Dauer der Arbeitslosigkeit, Transferbezug)

Ressourcen:

- Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen
- Einsatz von Ressourcen für zielgruppenspezifische Maßnahmen
- Vermittlung von Arbeitslosen
 - a) Anteil der Arbeitslosen, die innerhalb einer bestimmten Frist in Beschäftigung zurückkehren,
 - b) Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung bei gegebener Arbeitslosigkeitsdauer.
- Einkommensentwicklung (nach Abschluss einer Arbeitslosigkeits-episode)
- Einkommensverteilung
- Weiterbildungsaktivitäten, gemessen anhand von Beteiligungsquoten und den dafür in Anspruch genommenen Ressourcen.
- Existenz- und Alterssicherung durch Erwerbsarbeit
 - a) Anteil der Erwerbsspersonen, deren Erwerbseinkommen oberhalb der Armutsgrenze liegt (ohne Berücksichtigung sonstiger Transfereinkommen),
 - b) Anteil der Erwerbsspersonen, die rentenversichert sind und deren erwartetes Renteneinkommen oberhalb der Armutsgrenze liegt (ohne Berücksichtigung sonstiger Transfereinkommen).
- Leistungsbezug
 - a) Anteil der Bevölkerung, der Anspruch auf Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) hat,
 - b) Durchschnittliche Höhe der Transferzahlungen.

Normen und Werte:

- ... welche die Geschlechterrollen beeinflussen, in Bezug auf
 - die Berufswahl
 - das gelebte Rollenmodell des Haushalts (z. B. bezüglich der Arbeitsteilung)
 - die Wertschätzung gegenüber der Arbeit von Männern und Frauen

Rechte:

- ... welche von Bedeutung sind im Zusammenhang mit direkter und indirekter Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie beim Zugang zum Recht im legalen, politischen oder sozioökonomischen Umfeld.

Wenn Indikatoren in Form von Quoten berechnet werden, ist es entscheidend, auf welche Grundgesamtheit sich diese Quoten beziehen. Beispielsweise kann zwar der Anteil von Frauen, die eine bestimmte aktive Arbeitsförderung erhalten, dem Anteil der weiblichen Leistungsbezieher insgesamt entsprechen, gleichzeitig können aber relativ weniger Frauen als Männer überhaupt anspruchsberechtigt sein (da sie beispielsweise im Sinne der Hartz-Gesetze wegen des anzurechnenden Partnereinkommens und -vermögens nicht als erwerbsfähige Hilfebedürftige eingestuft sind). Deshalb ist es wichtig zu prüfen, ob die Zielgruppenbeschreibung einer Maßnahme aufgrund formaler Voraussetzungen ungewollt Frauen ausschließt, z. B. weil wegen traditioneller Rollenverteilungen eher Männer als Frauen diese Kriterien erfüllen (Weg 2002).

Die anhand der Indikatoren gemessenen Unterschiede zwischen Frauen und Männern sollten zunächst z. B. im Rahmen eines Monitoring- und Controlling-systems, wie es von der Bundesagentur für Arbeit aufgebaut wird, über den Zeitverlauf be-

obachtet und deskriptiv ausgewertet werden.³ Ein einfacher Vergleich der Erfolgskennziffern sowie deren Entwicklung lässt jedoch noch keine abschließenden Aussagen über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu. Sowohl der Zugang als auch der individuelle Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme hängen maßgeblich von verschiedenen persönlichen Merkmalen der TeilnehmerInnen ab und müssen bei der Beurteilung der Politik berücksichtigt werden. Im zweiten Schritt sollen diese Daten daher Eingang in mikroökonomische Evaluierungsmethoden finden, so dass geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet werden können. Geeignete Erfolgskriterien stellen insbesondere die unter dem Stichwort „Ressourcen“ aufgeführten Merkmale dar. Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann beispielsweise dadurch definiert sein, dass sich die Beschäftigungschancen oder das Erwerbseinkommen von Personen mit ungünstigen Marktchancen durch die Teilnahme an einer Maßnahme relativ zur Nichtteilnahme verbessern. Die Wirkungsweise einer Weiterbildungsaktivität auf die Vermittlungschancen von arbeitslosen Frauen und Männern kann anhand der auf individuellen Merkmalen bedingten Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung evaluiert werden. Die mikroökonomische Evaluation ist hierbei eine im Sinne des GM geeignete ex-post Evaluierungsmethode, da die Geschlechterperspektive bereits beim Evaluationsdesign, d. h. der Definition geeigneter Erfolgskriterien und Kontrollgruppen, eingenommen werden kann.⁴

5. Die mikroökonomische Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Mit Hilfe der mikroökonomischen Evaluationsforschung können die Effekte arbeitsmarktpolitischer Reformen unter Berücksichtigung verschiedener individueller Merkmale der betroffenen Personen geschätzt werden.⁵ Die grundlegende Idee bei der Bestimmung der Beschäftigungs- und Einkommenseffekte aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besteht deshalb darin, eine „passende“ Kontrollgruppe zu definieren, um deren Erfolgskennziffern mit jenen der TeilnehmerInnen zu vergleichen. Die Effekte dieser Maßnahmen können nur dann kausal interpretiert werden, wenn die Zustände (hier: Erwerbsstatus und Einkommen) mit und ohne Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente verglichen werden können.⁶ In der Regel stellen jedoch die TeilnehmerInnen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, beispielsweise der Mini- und Midi-Jobs oder der Ich-AG,

³ Siehe beispielsweise Müller und Kurtz (2002), die den Zugang von Frauen zu ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und den Verbleib nach Maßnahmenende im Vergleich zu Männern für den Zeitraum von 1998 bis 2001 darstellen. Huth und Seibert (2004) werten alle in Rheinland-Pfalz durch das Land oder den Europäischen Sozialfond geförderten Projekte hinsichtlich der für Männer und Frauen verwendeten Mittel, der geschlechtsspezifischen Teilnahme sowie der Trägerstruktur aus.

⁴ Eine umfassende Evaluierung der Umsetzung des GM im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollte darüber hinaus auch die Frage berücksichtigen, ob und inwieweit die Träger der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Geschlechterproblematik gerecht werden. Dieser Überlegung liegt die Annahme zugrunde, dass die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur dann effektiv zur Chancengleichheit von Männern und Frauen beitragen können, wenn auch die Trägergesellschaften den bei ihnen beschäftigten Frauen und Männern die gleichen Chancen gewähren. Auch zur geschlechtsspezifischen Evaluierung der Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat die EU einen entsprechenden Leitfadent entwickelt (siehe Europäische Kommission 2003).

⁵ Eine umfassende Darstellung dieser Methoden und Anwendungsfälle finden sich z. B. in Fitzenberger und Speckesser (2000, 2002), Hagen und Steiner (2000), Heckman und Smith (1996), Heckman, Lalonde und Smith (1999), Lechner und Pfeiffer (2001), Schmidt et al. (2001) sowie Wooldridge (2002).

⁶ Dies gilt nicht nur für die Auswirkungen auf die individuellen Erwerbs- und Einkommensverläufe, sondern ebenso für die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Lohneffekte.

keine repräsentative Stichprobe aller Erwerbspersonen dar. Sie unterscheiden sich systematisch von den NichtteilnehmerInnen, nicht nur durch beobachtbare Merkmale (z. B. Alter, Berufsausbildung), sondern möglicherweise auch durch unbeobachtbare Charakteristika, wie z. B. Karriereorientierung, Begabung oder Motivation (Heckman und Hotz 1989). Daher kann der Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht unmittelbar anhand eines Vergleichs des Erwerbsstatus und/oder des Einkommens von TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen gemessen werden. Auch der Vergleich dieser Merkmale derselben Person vor und nach der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann irreführend sein, da das Ergebnis von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und anderen zeitverändernden Faktoren beeinflusst sein kann. Vielmehr müsste die Situation der Teilnahme mit der hypothetischen Situation der Nichtteilnahme verglichen werden. Natürlich ist diese hypothetische Situation nicht beobachtbar, da eine bestimmte Person niemals gleichzeitig in der Teilnehmer- und in der Nichtteilnehmergruppe beobachtet werden kann. Solche hypothetischen, man sagt auch kontrafaktischen, Situationen müssen deshalb mit Hilfe von Kontrollgruppen konstruiert werden.

Die Personen der Kontrollgruppe sollten die gleichen beobachtbaren und unbeobachtbaren Charakteristika aufweisen wie die TeilnehmerInnen, davon abgesehen dass sie nicht an der Maßnahme teilgenommen haben oder nicht von der Politikänderung betroffen sind. Im Idealfall unterscheidet sich die Kontrollgruppe von der Teilnehmergruppe zum Zeitpunkt vor der Maßnahme weder durch beobachtbare noch unbeobachtbare Charakteristika, die einen Einfluss auf den Teilnahmeerfolg, d. h. den Erwerbsstatus oder das Einkommen haben könnten. In der Praxis ist eine vollständige Übereinstimmung kaum möglich. Ziel der mikroökonomischen Evaluationsmethoden ist es daher, die kontrafaktische Situation auf Basis der beobachteten Vergleichs- oder Kontrollpersonen so realistisch wie möglich abzubilden.

Grundsätzlich sind experimentelle Analysen gut geeignet, um eine überzeugende kontrafaktische Situation zu konstruieren. Durch die zufällige Auswahl der Teilnehmergruppen sollen systematische Unterschiede zwischen TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen verhindert werden. Da sich auch einige der Hartz-Reformen auf einzelne Personengruppen beschränken (beispielsweise ältere Erwerbspersonen), lassen sich diese Maßnahmen unter bestimmten Annahmen als natürliche Experimente interpretieren. Wenn allerdings diese Annahmen nicht erfüllt sind, sind experimentelle Analysen nur selten möglich. In der mikroökonomischen Evaluationspraxis ist deshalb die Konstruktion nicht-experimenteller Kontrollgruppen weit verbreitet. Je nach Datenverfügbarkeit gibt es zwei Möglichkeiten eine Kontrollgruppe zu generieren: (1) Die TeilnehmerInnen vor der Maßnahme fungieren als Kontrollgruppe für die TeilnehmerInnen nach der Maßnahme, (2) die Kontrollgruppe besteht aus Personen, die während der Laufzeit der zu evaluierenden Maßnahme nicht teilnehmen. Sofern sich TeilnehmerInnen und Kontrollgruppe in beobachteten Merkmalen unterscheiden, die Einfluss auf die Ergebnisvariable haben, müssen diese mit Hilfe statistischer Verfahren ausgeglichen werden.

Die zur Zeit wohl prominenteste Methode zur mikroökonomischen Evaluation ist der so genannte „Matching-Ansatz“, der auf Rosenbaum und Rubin (1983, 1985) zurückgeht. Die grundlegende Idee dieser Methode ist es, für jede Person, die an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt, mindestens eine nicht teilnehmende zu finden, die der teilnehmenden so ähnlich wie möglich ist. Wenn für alle TeilnehmerInnen derartige Kontrollbeobachtungen gefunden werden, können die kausalen Effekte der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme unverzerrt geschätzt werden. Hierzu wird einfach die interessierende Ergebnisvariable, beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit, zwischen der Gruppe der TeilnehmerInnen und jener der Kontrollpersonen verglichen. Zu beachten ist jedoch, dass dieser Ansatz auf der Annahme basiert, dass die Selektion in die Maßnahme nur von beobachteten Faktoren abhängt. Unterscheiden

sich die TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen einer bestimmten Maßnahme auch hinsichtlich nicht beobachtbarer Charakteristika, können die kausalen Effekte der Reform nur unter Berücksichtigung individueller Unterschiede, beispielsweise mit Hilfe von Paneldaten, bestimmt werden.⁷

6. Fazit

Die konsequente Umsetzung des GM verlangt, dass bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig, d. h. sowohl vor als auch während der Durchführung der Vorhaben, berücksichtigt werden sollen. Auch arbeitsmarktpolitische Reformen müssen also hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituationen von Frauen und Männern analysiert werden. Ziel dieses Beitrags war es daher, einen Ansatz zur mikroökonomischen Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung des GM zu entwickeln. Hierzu sollte zunächst die geschlechtsspezifische Relevanz jeder einzelnen Maßnahme geprüft werden und ein entsprechendes Evaluationsdesign entworfen werden. Erst dann können geschlechterdifferenzierende Auswirkungen beispielsweise mit Hilfe mikroökonomischer Evaluationsmethoden, ermittelt werden.

Im Gegensatz zum einfachen Vergleich von Erfolgskennziffern – wie z. B. der Beschäftigungswahrscheinlichkeiten – von TeilnehmerInnen und *allen Arbeitslosen*, die nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen, basiert die mikroökonomische Evaluationsforschung auf dem Vergleich der TeilnehmerInnen mit einer *geeigneten Kontrollgruppe*. Diese sollte sich idealerweise von der Gruppe der TeilnehmerInnen allein durch die Nichtteilnahme an der zu untersuchenden Maßnahme unterscheiden und in allen anderen arbeitsmarktrelevanten Merkmalen möglichst ähnlich sein. Der Effekt der Maßnahme wird anhand ausgewählter Erfolgskriterien durch den Vergleich beider Gruppen geschätzt.

Da diese Evaluationsmethode nicht nur detaillierte Informationen über die von einer Reform betroffenen Personen, sondern ebenso Angaben über mögliche Kontrollpersonen erfordert, um die kontrafaktische Situation gut abbilden zu können, ist eine hohe Datenqualität erforderlich. Um z. B. die für Männer und Frauen zu erwartenden Effekte der Hartz-Gesetze abzuschätzen, wäre demnach eine gezielte Auswertung der bestehenden Daten und gegebenenfalls neue Datenerhebungen im Rahmen von Forschungsprojekten wünschenswert.

Literatur

- Beblo, M./Beninger, D./Heinze, A./Laisney, F. (2003): Methodological Issues Related to the Analysis of Gender Gaps in Employment, Earnings and Career Progression, Projekt im Auftrag der Europäischen Kommission, Endbericht ZEW Mannheim, im Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/gender/gender_fin_rep.pdf (Stand 29. 3. 2004).
- Beblo, M./Wolf, E. (2004): Gender Mainstreaming, in: Hagen, T./Spermann, A. (Hrsg.), Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, ZEW Wirtschaftsanalysen Bd. 74, Baden-Baden.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit: Bericht über das vierte Quartal und Kurzbericht zum Geschäftsjahr 2003, im Internet: http://www.bundesanstalt-fuer-arbeit.de/content/de_DE/hauptstelle/a-01/importierter_inhalt/pdf/QuartalsberichtBA_Q (Stand 29. 3. 2004).

⁷ Einen Überblick über die derzeit gängigen Methoden vermitteln u. a. die Beiträge in dem Sammelband von Hagen und Spermann (2004).

- Deutscher Bundestag* (2003a): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1515.
- (2003b): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1516.
- Europäische Kommission* (2002): Beschäftigung in Europa 2002, Luxemburg.
- (2003): Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen, im Internet: http://europe.eu.int/comm/employment_social/equal_opp/, Stand 24. 10. 2003.
- Europarat* (1998): Gender Mainstreaming. Konzeptioneller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken, Straßburg.
- Fitzenberger, B./Speckesser, S.* (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 33 (3), 357–371.
- (2002): Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, in: Schmähl W. (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik.
- Hagen, T./Spermann, A.* (Hrsg.) (2004): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 74, Baden-Baden.
- Hagen, T./Steiner, V.* (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden.
- Heckman, J. J./Hotz, V. J.* (1989): Choosing Among Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training, *Journal of American Statistical Association* 84, 862–880.
- Heckman, J. J./LaLonde, R. J./Smith, J. A.* (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, O./Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3a, 1865–2097.
- Heckman, J. J./Smith, J.* (1996): Experimental and Nonexperimental Evaluation, in: Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K. (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, 37–88.
- Huth, S./Seibert, B.* (2004): Gender Mainstreaming und Frauenförderung in der rheinland-pfälzischen Arbeitsmarktförderung, Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, Berichte aus der Arbeitsmarktforschung Nr. 27.
- Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Lauer, C.* (2004): Education and Labour Market Outcomes. A French-German Comparison, Dissertation, ZEW mimeo, Mannheim.
- Lechner, M./Pfeiffer, F.* (2001): Econometric Evaluation of Labour Market Policies, Heidelberg.
- Müller, P./Kurtz, B.* (2002): Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming: Strukturen von Teilnahme und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit, in: Engelbrech, Gerhard (Hrsg.), *Arbeitsmarktchancen für Frauen*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 258, Nürnberg, 207–260.
- OECD* (2002): Employment Outlook, OECD, Paris.
- Prey, H./Wolf, E.* (2004): Catch me if You Can, Erklärungsfaktoren des Lohndifferenzials zwischen Männern und Frauen in den Jahren 1984 bis 2001, in: Fitzenberger, B./Smolny, W./Winker, P. (Hrsg.) Herausforderungen an den Wirtschaftsstandort Deutschland – Wirtschaftspolitisches Memorandum aus wissenschaftlicher Sicht, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 72, Baden-Baden.
- Rosenbaum, P. R./Rubin, D. B.* (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika* 70(1), 1–55.
- (1985): Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score, *The American Statistician*, Vol. 39, S. 33–38.
- Schmidt, C. H./Zimmermann, K. F./Fertig, M./Kluve, J.* (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin/Heidelberg.
- Schmidt, R.* (2003): Der Auftrag der Gleichstellung richtet sich an alle, *Frankfurter Rundschau* vom 24. 10. 2003.
- Statistisches Bundesamt* (2004): Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland Wiesbaden.
- Webportal Gender Mainstreaming* (2004): im Internet: <http://www.gendermainstreaming.at> (Stand 29. 3. 2004).
- Weg, M.* (2002): Gender Mainstreaming in arbeitsmarktpolitischen Programmen: Praxiserfahrungen – Strategien für wirksame Umsetzung, in: *Arbeitsmarkt und Gender Mainstreaming*, Herausforderung für Politik und Verwaltung, BBJ-Dokumentation, Heft 14.
- Wenner, U.* (2001): „Gender Mainstreaming“ – ein Prinzip sucht – und findet seinen Weg in die Bundesanstalt für Arbeit...! Ein historischer Abriss, *ibv* 20, 1237–1240.
- Wooldridge, J. M.* (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge.