

Gesperrt bis zum Beginn -

Es gilt das gesprochene Wort!

**Vortrag von Gerd Heyer
Leiter des Referates "Grundsatzfragen der Arbeitsmarkt-
politik" im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

**Zielsetzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozi-
ales hinsichtlich der Wirkungsforschung im Bereich der
Grundsicherung für Arbeitsuchende**

anlässlich des Bundeskongresses SGB II
am 01. und 02. Oktober 2007 in Berlin

Redezeit: 30 Minuten

Einleitung

Meine Damen und Herren,

das Thema meines Vortrages lautet: ***Zielsetzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hinsichtlich der Wirkungsforschung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.***

Hinter dieser nüchternen Formulierung verbirgt sich ein wichtiges gesellschaftspolitisches Handlungs- und damit auch Forschungsfeld.

Forschung, auch Wirkungsforschung in diesem Bereich

- hat vielfältige Aufgaben.
- betritt häufig Neuland.

- ist spannend.
- und politisch sensibel.

Vor diesem Hintergrund erwarte ich in diesem Forum eine lebhaftere Diskussion.

Unstrittig dürfte folgende Aussage sein: Die Schaffung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist auch mit Blick auf unsere Nachbarländer eine weitreichende Reform unserer Systeme der sozialen Sicherung.

In der Konsequenz hat die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zur

Gleichbehandlung von vergleichbaren Lebenslagen geführt.

Im fachlichen und öffentlichen Diskurs wird die Grundsicherung für Arbeitsuchende, neben der Arbeitslosenversicherung als zweitem Sicherungssystem, zumeist der Arbeitsmarktpolitik zugeordnet.

Arbeitsmarktpolitik vereinigt in sich Elemente der Wirtschafts- bzw. Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Bei der Grundsicherung trifft dies in besonderem Maße zu.

Denn: Sie ist nicht nur auf den einzelnen hilfebedürftigen Men-

schen ausgerichtet, sondern bezieht – soweit vorhanden -seine Bedarfsgemeinschaft mit ein.

Das prägt die Ausgestaltung der Leistungserbringung mit ihren aktivierenden und passiven Komponenten durchgreifend.

In ihrer konkreten Umsetzung ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende weit mehr als klassische Arbeitsmarktpolitik.

Das muss auch in den Forschungsarbeiten zur Grundsicherung sichtbar werden.

Aber hier deutet sich auch ein Spannungsverhältnis an, das wir

sicherlich in diesem Forum intensiver behandelt werden:

Was ist Wirkungsforschung und wie weit reicht sie?

Als Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales will ich bereits an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Erwartungen an die gesetzlichen Aufträge zur Wirkungsforschung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch nicht überzogen werden sollten.

Es dürfte offenkundig sein, dass der Gesetzgeber mit seinen konkreten Aufträgen nicht alle möglichen Forschungsaktivitäten zur Grundsicherung für Arbeitsuchende einbeziehen wollte.

Was bietet Ihnen mein Vortrag?

Gliederung

Dazu ein kurzer Überblick.

Zunächst werde ich den **For-
schungsgegenstand knapp
skizzieren.**

Dies ist erforderlich, um die Ziel-
setzungen des Bundesministeri-
ums für Arbeit und Soziales bei
den beiden Ansätze der Wir-
kungsforschung verdeutlichen zu
können.

Dann werde ich Ausführungen
zum Forschungsauftrag nach §
55 SGB II – also die **allgemeine
Wirkungsforschung** – machen.

Darauf aufbauend gilt es drittens die **Zielsetzungen** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die **allgemeine Wirkungsforschung** vorzustellen.

Viertens folgt ein kurzer Blick auf die **Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales** in diesem Bereich.

Fünftens werde ich den **Forschungsauftrag zur Experimentierklausel** nach § 6c SGB II und die damit verbundenen Zielsetzungen des Ministeriums erläutern.

Dem schließt sich sechstens eine **Darstellung der Organisation des Forschungsprozesses** an.

Schließen werde ich mit einigen **Folgerungen für die weitere Forschungsarbeit.**

**Forschungs-
gegenstand**

Die Grundsicherung ist ein äußerst komplexes soziales Sicherungssystem.

Ihre inhaltlichen und organisatorischen Strukturen heben sich grundlegend von denen anderer sozialer Sicherungssysteme wie etwa Rentenversicherung, Krankenversicherung und Arbeitsförderung ab.

Mindestens **drei Funktionen** hat die Grundsicherung für Arbeitssuchende zu erfüllen.

Nämlich:

- **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik** und Eröffnung von Chancen der Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbstätigkeit;
- **Sicherung des Existenzminimums**
- und – insbesondere auch mit Blick auf die Bedarfsgemeinschaften – Wahrnehmung von Aufgaben, die an die **kommunale Daseinsvorsorge** und Gemeinwesenarbeit insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfegrenzen.

Mit Blick auf die Leistungserbringung sind die Adressaten der

Leistung: Individuen und die Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaften konstitutiv.

Damit werden Interdependenzen zwischen Personen, Aufgabenverteilungen und Funktionszuweisungen sowie Abhängigkeiten mit ihren zahlreichen Brüchen und Widersprüchlichkeiten in die Grundsicherung „importiert“.

Im Rahmen der neuen Strukturen - und dies abhängig vom jeweiligen Modell der Aufgabenwahrnehmung - erfolgen nun die Interaktionen der handelnden Personen im Leistungserbringungsprozess unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen.

Diese sind wiederum selbst einem kontinuierlichen Weiterentwicklungsprozess unterworfen.

Historisch betrachtet erweist sich die Grundsicherung als Kompositum der Handlungsansätze bisher getrennter Institutionen, die nun mehr auch organisatorisch neu geordnet werden oder neue Aufgabenzuschnitte erhalten.

Damit sind wir bei den in Deutschland komplexen Strukturen der unterschiedlichen staatlichen Ebenen, deren Aufgaben und Begrenzungen ihres Zusammenwirkens.

In der Grundsicherung für Arbeit-suchende wurde ein bisher ein-zigartiges Zusammenwirken von Institutionen unterschiedlicher staatlicher Ebenen in Form der **Arbeitsgemeinschaften (AR-GEN)** verankert.

Gleichzeitig wurde mit den **zu- gelassenen kommunalen Trä- gern (zkT)** ein organisatorisch „altes“ Alternativmodell zur Er- probung zugelassen.

Hier fallen nunmehr aber Aufga- benerbringung und Finanzierung auseinander.

Vervollständigt wird das Spekt- rum durch die **getrennte Aufga- benwahrnehmung (gAw)** von

einer begrenzten Zahl der Agenturen für Arbeit und der jeweils regional zumeist nur teilweise mit den Agenturbezirken identischen kommunalen Ebene.

Hier konnten sich regelmäßig die örtliche Agentur für Arbeit und die Kommune nicht auf die Bildung einer ARGE verständigen.

Das organisatorische Experiment ist für die zKT durch die Laufzeit der Experimentierklausel bis Ende 2010 befristet.

**Allgemeine
Wirkungs-
forschung**

Wie im Arbeitsförderungsrecht – dem SGB III – gibt es auch für die Grundsicherung einen gesetzlichen Auftrag zur allgemeinen Wirkungsforschung.

So sieht § 55 SGB II vor, dass

- die Leistungen der Eingliederung
- die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

regelmäßig und zeitnah zu untersuchen sind.

Außerdem sind diese Arbeiten in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB III einzubeziehen.

Letzteres bedeutet gleichsam eine weitgehende Übertragung der Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitssuchende auf das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

(IAB) der Bundesagentur für Arbeit.

Damit werden – in Anlehnung an den früheren Bundesfinanzminister Hans Eichel – zwei Leitplanken für die Forschungsarbeiten gezogen.

Einmal wird der Charakter der Grundsicherung als Sicherungssystem der Arbeitsmarktpolitik unterstrichen.

Die Hilfebedürftigkeit soll durch Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt überwunden werden.

Deshalb ist es richtig und wichtig, die Arbeitsmarktpolitik des Bun-

des ganzheitlich – das heißt
rechtskreisübergreifend und nicht
nach SGB III und SGB II getrennt
- zu betrachten.

Zum anderen wird Wirkungsfor-
schung in § 282 Absatz 3 SGB III
konkretisiert:

Es ist zu untersuchen,

- in welchem Ausmaß die Teil-
nahme an einer Maßnahme
die Vermittlungsaussichten
verbessert und die Beschäf-
tigungsfähigkeit erhöht.
- wie sich die Kosten der Maß-
nahme zu ihrem Nutzen ver-
halten.
- welchen volkswirtschaftlichen
Nettoeffekt der Einsatz ar-

beitsmarktpolitischer Instrumente bewirkt.

- welche Auswirkungen Arbeitsmarktpolitik auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hat.
- welche Wirkungen Arbeitsmarktpolitik auf regionaler Ebene hervorruft.

Für die passiven Leistungen fehlt eine vergleichbare Konkretisierung von Untersuchungsaspekten bzw. –ebenen.

Mit Blick auf den Beitrag von Frau Dr. Koch will ich auf eine Konkretisierung und Umsetzung des Forschungsauftrags durch das IAB verzichten.

Zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurden eine Verwaltungsvereinbarung und eine Zielvereinbarung zur Umsetzung dieses Forschungsauftrags geschlossen.

Es gibt zwischen dem Ministerium und dem IAB einen intensiven und belastbaren Dialog, um die ambitionierte Forschung zunächst auf ein solides Fundament zu stellen und dann auszubauen.

Zielsetzungen

In den letzten Jahren wurde Arbeitsmarktpolitik – und dazu gehört auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende – zunehmend als

"lernendes" politisches Handlungsfeld ausgestaltet.

In diesen Kontext sind die **Zielsetzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales** oder anders ausgedrückt: die Erwartungen an die **allgemeine Wirkungsforschung** im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende eingebettet.

- Im Zentrum steht die Gewinnung von wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnissen über **kausale Zusammenhänge zwischen Rechtsetzung, deren praktischer Umsetzung und den erzielten Erfolgen** bzw. die Erreichung von Zielen, insbeson-

dere der Eingliederung in Erwerbstätigkeit und der Überwindung bzw. Verminderung der Hilfebedürftigkeit

- Ebenso wichtig sind Analyse und Bewertung von **Effektivität und Effizienz** bei der Produktion der Dienstleistungen, um knappe Ressourcen möglichst wirksam einsetzen zu können
- Von erheblicher Bedeutung sind auch die Untersuchungen zur **Dynamik des Systems** – also der Zu- und Abgänge der Grundsicherung für Arbeitsuchende, um Aussagen über die Dauer der in-

dividuellen Zugehörigkeit zur Grundsicherung für Arbeitsuchende treffen zu können.

- Schließlich gilt es, die **Entwicklung sozialer Lebenslagen** bzw. deren Beeinflussung durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu fokussieren. Besonders dieser Forschungsaspekt wird im Kontext der gesellschaftlichen Armutsdiskussion in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen.

BMAS-Projekte

Zur Abrundung der Forschungsaktivitäten der allgemeinen Wirkungsforschung hat das Bundesministerium für Arbeit

und Soziales die Bearbeitung von zwei "Querschnittsthemen" in Auftrag gegeben:

- Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht
- Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund.

Beim **Genderprojekt** geht es neben einer Gesamtschau über alle bis zum Jahr 2008 erzielten Forschungsergebnisse im Rahmen der allgemeinen Wirkungsforschung und der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel auch um zusätzliche qualitative Analysen des Aktivierungsprozesses.

Beim **Migrationsprojekt** stehen Analysen und Bewertungen der mit der Umsetzung der Grundsicherung verbundenen Wirkungen auf Personen mit Migrationshintergrund im Vordergrund.

Aus beiden Projekten, die wegen der Bedeutung der bearbeiteten Themen für den politischen und gesellschaftlichen Diskurs unmittelbar durch das Ministerium vergeben worden sind und von dort begleitet werden, liegen derzeit noch keine Ergebnisse vor.

6c-Evaluation

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich komme nun zum zweiten – zeitlich befristeten - gesetzlichen Auftrag des SGB II: Der **Wirkungsforschung nach § 6c zur Experimentierklausel.**

Hier wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt, die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit zu untersuchen.

Über die Ergebnisse sind die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes – also Deutscher Bundestag und Bundesrat – bis zum 31. Dezember 2008 zu unterrichten.

Dabei sind die Länder bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Untersuchung zu beteiligen.

Dieser Auftrag ist untrennbar mit einem praktischen politischen Experiment verbunden, nämlich der Umsetzung der Experimentierklausel.

Konkret bedeutet dies- wie schon zuvor dargestellt – die Erbringung der Leistungen der Grund-sicherung für Arbeitsuchende in unterschiedlichen organisatorischen Strukturen.

Nämlich durch:

- Arbeitsgemeinschaften

- zugelassene kommunale Träger
- getrennte Aufgabenwahrnehmung.

Die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel der Grundversicherung für Arbeitsuchende stellt uns vor neue Herausforderungen.

Es geht nicht darum, die Wirksamkeit einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu ermitteln.

Gefordert ist die Untersuchung von Effektivität und Effizienz des gesamten Eingliederungsprozesses.

Es geht auch nicht darum, die institutionellen Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen für die Erbringungen der Dienstleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu analysieren und zu bewerten.

Das Forschungsdesign ist darauf ausgerichtet, den Zusammenhang von organisatorischer Ausgestaltung des Modells der Aufgabenwahrnehmung und der im Rahmen der Eingliederungsprozesse erzielten Ergebnisse in den Fokus zu nehmen.

Zielsetzung

Für das Ministerium wie sicherlich auch die beteiligten Länder besteht eine Zielsetzung zu-

nächst darin, diesen **komplexen Forschungsauftrag erfolgreich zu bewältigen.**

Denn er ist keineswegs trivial, sondern stellt zum Teil völlig neue und sehr komplexe Herausforderungen an Wissenschaft und politische Administration.

Vergleichbare Forschungsansätze gibt es im Ausland nicht.

Die zweite Zielsetzung ergibt sich unmittelbar aus dem gesetzlichen Auftrag: Es gilt beiden gesetzgebenden Körperschaften des Bundes für die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sachlich fundierte und

belastbare Informationen über den Kontext von Organisationsform bzw. Modell der Aufgabewahrnehmung und dem Erfolg der Aufgabenerledigung zur Verfügung zu stellen.

Und dies in einer Form, die vom Bundesressort und den Länderressorts gleichermaßen getragen werden kann.

Organisation

Entsprechend des komplexen Untersuchungsgegenstandes wurde ein anspruchsvolles Evaluationskonzept entwickelt.

Es stellt die Messung folgender Aktivitäten der jeweiligen Grund sicherungsstellen in den Vordergrund:

- Integration in Erwerbstätigkeit als Weg zur Beendigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit.
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als Schritt auf dem Weg zur Integration.
- soziale Stabilisierung als Grundlage für die Förderung des Integrationsprozesses.

Zur Umsetzung der Untersuchungen wurde ein Forschungsverbund gebildet, der vier Untersuchungsfelder umfasst und vom Ministerium mit Unterstützung durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, koordiniert wird.

Knapp skizziert ist Untersuchungsfeld 1 für kontinuierliche **deskriptive Analysen und das Matching** zuständig.

Matching meint hier die Zuordnung von ARGEn zu zkT, die in wesentlichen Strukturmerkmalen übereinstimmen.

Auf dieser Grundlage wurde aus den 442 bzw. 443 Untersuchungseinheiten eine Stichprobe gezogen, in der die vertiefenden Untersuchungen von Untersuchungsfeld 2 und 3 durchgeführt werden.

Die Untersuchung, wie die Grundsicherung vor Ort imple-

mentiert wurde und unter welchen organisatorischen Bedingungen der Leistungsprozess stattfindet, wird von Untersuchungsfeld 2 durchgeführt.

Verkürzend wird dies als **Implementations- und Governanceanalyse** bezeichnet.

Eine vergleichbar aufwändige Implementationsuntersuchung hat es bisher in Deutschland bisher noch nicht gegeben.

Vergleichende Wirkungs- und Effizienzanalysen, die hier auf den gesamten Eingliederungsprozess abstellen und die durch regionale Rahmenbedingungen bedingten Unterschiede bei den

Aktivitäten der Grundsicherungsstellen berücksichtigen sollen, führt Untersuchungsfeld 3 durch.

In Untersuchungsfeld 4 werden die Wirkungen der Grundsicherung, konkreter: bezogen auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung, auf der **Makroebene** untersucht und **regionale Vergleiche** erarbeitet.

Die nächsten Charts zeigen kurz, wer die Aufträge bearbeitet.

Dieser aufwändige Forschungsprozess konnte ohne wissenschaftliche Beratung nicht konzipiert werden.

Aber auch für die Beurteilung und Zusammenführung der Ergebnisse der Untersuchungsfelder zu einem Bericht des Ministeriums, der unter Beteiligung der Länder erstellt wird, ist ohne die Unterstützung des ISG nicht leistbar.

Aus diesem Untersuchungsprozess liegen derzeit Ergebnisse vor, die nach Prüfung und Stellungnahmen des Arbeitskreises Evaluation vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht werden.

Dem Arbeitskreis Evaluation gehören Vertreterinnen und Vertreter der 16 Länder, der kommunalen Spitzenverbände sowie

der Sozialpartner und der Bundesagentur für Arbeit sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das den Vorsitz führt, an.

Schluss

Der Wirkungsforschung kommt im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – anders als in den meisten Politikbereichen – vor allem in den letzten Jahren eine erhebliche Bedeutung zu.

In welchem anderen Politikbereich gibt es schon gesetzlich verankerte Forschungsaufträge?

Damit signalisiert der Gesetzgeber seinen Willen, getroffene Entscheidungen zu hinterfragen

und wenn erforderlich zu korrigieren.

Das gilt, wie ich hoffentlich zeigen konnte, in besonderem Maße für die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!