



---

# Wirkungsanalyse in der BA- Übertragung auf berufliche Rehabilitation möglich?

Michael Müntnich  
Bundesagentur für Arbeit



# Gliederung

---

- 1 Hintergrund
- 2 Effektivitätskriterien
- 3 Evaluationsforschung
- 4 TrEffeR
- 5 Erste Ergebnisse
- 6 Fazit zur allgemeinen Wirkungsanalyse
- 7 Zur Übertragbarkeit: Analyse der beruflichen Rehabilitation möglich?



---

# 1 Hintergrund



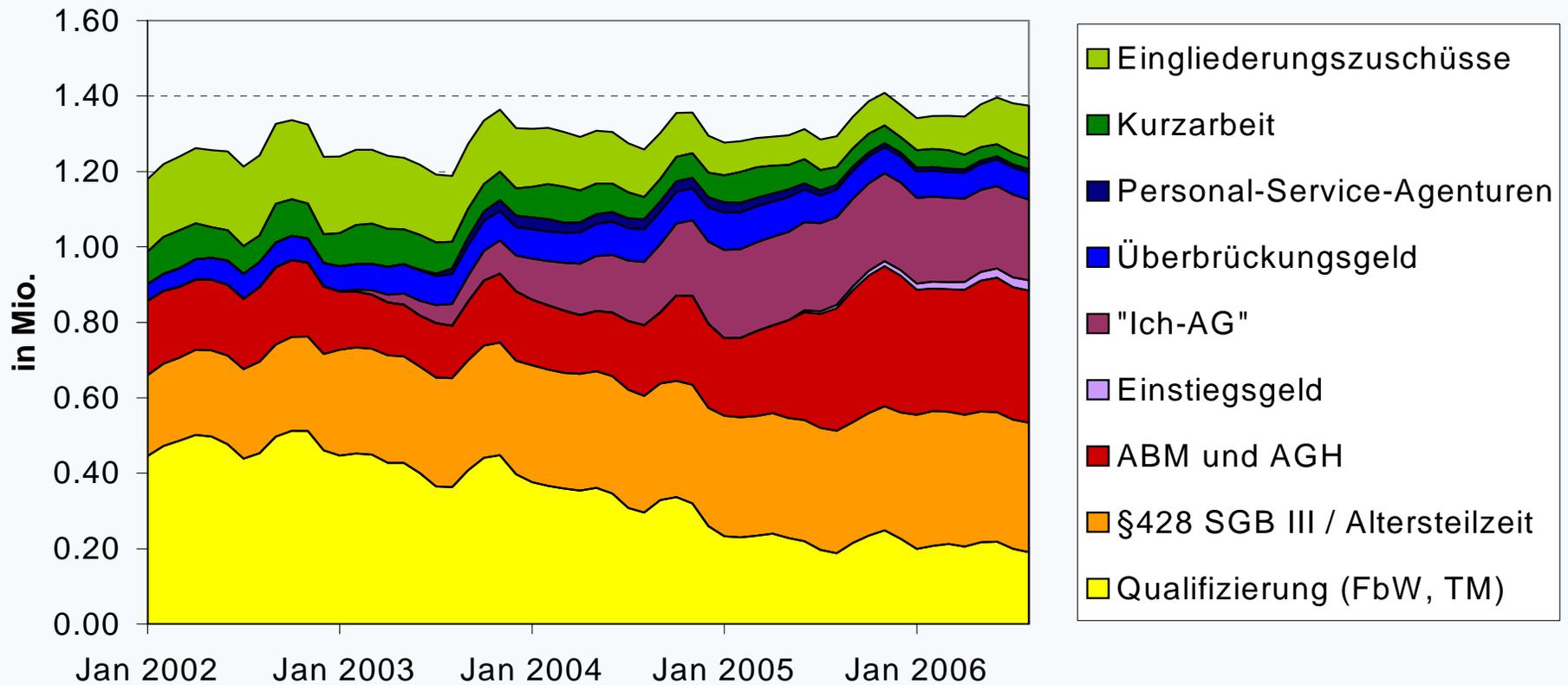
## Die Reformen der letzten Jahre

---

- Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik
  - Verstärktes Gewicht der Aktivierung
  - Reform bestehender bzw. Einführung neuer Instrumente (2003)
  - Neuorganisation BA (2004)
  - Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Alg II (2005)
  
- Rahmenbedingungen für Beschäftigung
  - Anreize zur Tätigkeit im Niedriglohnsektor
  - Deregulierung des Arbeitsmarktes



## Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente - Bestand der Geförderten in Mio. -



Quelle: BA-Statistik



## Was kostet die Förderung?

---

- Aufwendungen BA und Bund im Jahr 2005 für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung: 16,9 Mrd. Euro
  
- Zum Vergleich die Aufwendungen für
  - Arbeitslosengeld: 27,0 Mrd. Euro
  - Arbeitslosengeld II und Sozialgeld: 22,4 Mrd. Euro



*Ist aktive Arbeitsförderung effektiv,  
und werden die Mittel effizient eingesetzt?*



---

## 2 Effektivitätskriterien



## Definition und Operationalisierung

---

- Eine Maßnahme ist effektiv, wenn
  - sie Veränderungen anstößt,
  - die gewünschte Wirkung tatsächlich eintritt,
  - unerwünschte „Nebenwirkungen“ weitgehend ausbleiben.
  
- Zentrale Fragen des Gesetzgebers (§282 SGB III, §55 SGB II) an die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen:
  - Verbessern sie die Vermittlungsaussichten?
  - Erhöhen sie die Beschäftigungsfähigkeit?
  - Wie hoch sind die volkswirtschaftlichen Nettoeffekte?



# Messung von Effektivität

---

- Vermittlungsaussichten
  - Verkürzung der „Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit“
  - Integration in ungeforderte Beschäftigung
  - Art der gegebenenfalls aufgenommenen Tätigkeit
  
- Beschäftigungsfähigkeit
  - Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten
  - Messproblem
  
- Volkswirtschaftliche Nettoeffekte
  - Entwicklung der Arbeitsaufnahmen in einer Region
  - Entwicklung der Arbeitslosigkeit in einer Region



---

# 3 Evaluationsforschung



# Die Standards

---

- Prozess- und Implementationsanalyse
  - Planung und Einrichtung eines arbeitsmarktpolitischen Programms
  - Umsetzung, Nutzung und Einschätzung durch die Akteure
  
- Mikroanalyse: Das Konzept potenzieller Ereignisse
  - Natürliches Experiment
  - Nachträgliche Bildung einer Vergleichsgruppe
  
- Makroanalyse: Die Berücksichtigung indirekter Effekte
  - Regional aggregierte Wirkungsanalysen



## Wenn das bloß einfacher wäre...

---

### ■ Politische Vorgaben

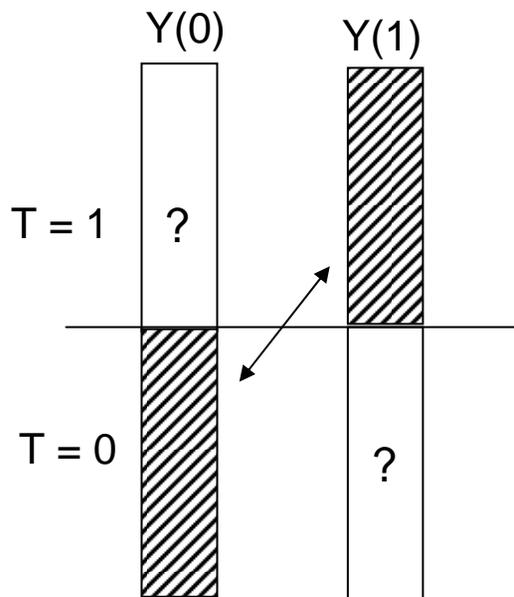
- Diskrepanz zwischen Wirkungszeiträumen und zeitlichen Evaluationsvorgaben der Politik
- Teils schwer quantifizierbare Ziele (z.B. Erhalt Beschäftigungsfähigkeit)

### ■ Daten und Methoden

- Datenqualität und Datenverfügbarkeit
- Kausalität (Vielzahl parallel durchgeführter gesetzlicher Änderungen, Selektion)
- Heterogenität (Teilnehmer, Maßnahmen, Träger)
- Endogenität (Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktpolitik)



## Natürliches Experiment



■ In einem Zufallsexperiment sind die Ergebnisse nicht abhängig von der Zuweisung zu einer Maßnahme, daher sind sie für Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer durchschnittlich identisch.

⇒ Zur Ermittlung des Effekts können die durchschnittlichen Ergebnisse von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern verglichen werden

- Ideal: Durchführung von natürlichen Experimenten vor flächendeckendem Produkteinsatz (Beispiel §421i SGBIII, TM, ...)
- Oft: Ergebnisse nicht infolge von Experimentsituationen, sondern aus „Beobachtungsstudien“, daher meist hochselektiv



## Selektionsverzerrungen

---

- Aus den verfügbaren Daten ist „nur“ die Differenz der beobachteten durchschnittlichen Ergebnisse von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern ermittelbar.
- Die Gruppe der Teilnehmer unterscheidet sich i.d.R. von der Gruppe der Nicht-Teilnehmer in bestimmten Merkmalen.
- Es ergibt sich eine Selektionsverzerrung, wenn die Teilnahmewahrscheinlichkeit und das Ergebnis der Teilnahme nicht unabhängig voneinander sind.
- Das Ergebnis bei Nicht-Teilnahme wird sich bei Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern **systematisch unterscheiden**, wenn dieselben Merkmale nicht nur die Teilnahmewahrscheinlichkeit, sondern auch den erwarteten Fördererfolg beeinflussen.



## Beobachtungsstudien

---

- Rubin (1977, 1980), Rosenbaum und Rubin (1983): Es gibt Variable X (Alter, Geschlecht, Beruf, regionale Arbeitsmarktsituation,...), die den Selektionsprozess erklären helfen und das Ergebnis beeinflussen.
- Wenn für diese Variablen kontrolliert wird, kann die Experimentsituation „nachgestellt“ werden.
- Suche zu jedem Teilnehmer („Treated“) einen in X „ähnlichen“ Nicht-Teilnehmer („Control“) und verwende z.B. einfaches Mittel der Effektdifferenzen aus Teilnehmern und Kontrollgruppe.
- Mögliche Kontrollgruppen:
  - Personen, die nie gefördert werden
  - Personen, die nie oder später gefördert werden



## Große Evaluationsprojekte

---

- Aufträge zur Evaluation der Hartz-Gesetze durch das BMAS
  - Umbau der Instrumente
  - Umbau der Bundesagentur für Arbeit
  - Akzeptanz der BA bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern
  - Forschung zum Optionsgesetz
  
- Eigenprojekte, Auftrags- und Kooperationsprojekte des IAB
  - Eingliederungszuschüsse, Gründungsförderung, ABM, FbW, Vermittlungsinstrumente, ESF-BA-Programm
  - Forschung nach § 55 SGB II
  - Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit (TrEffeR-Projekt)



---

# 4 TrEffeR



## BA-Wirkungsanalyse für den Rechtskreis SGB III

TrEffeR = Treatment **E**ffects and P**R**ediction

- Wirkungsanalyse zur Unterstützung der operativen Steuerung der BA (Kooperationsprojekt BA, IAB, Eliteuniversität Harvard, USA)
- Retrospektive Messung der **Effektivität** aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit einem Vergleichsgruppenansatz **auf Agenturebene**
- Entwicklung eines Targeting-Tools zur Unterstützung der Vermittler



## Problematik durchschnittlicher Fördereffekte

---

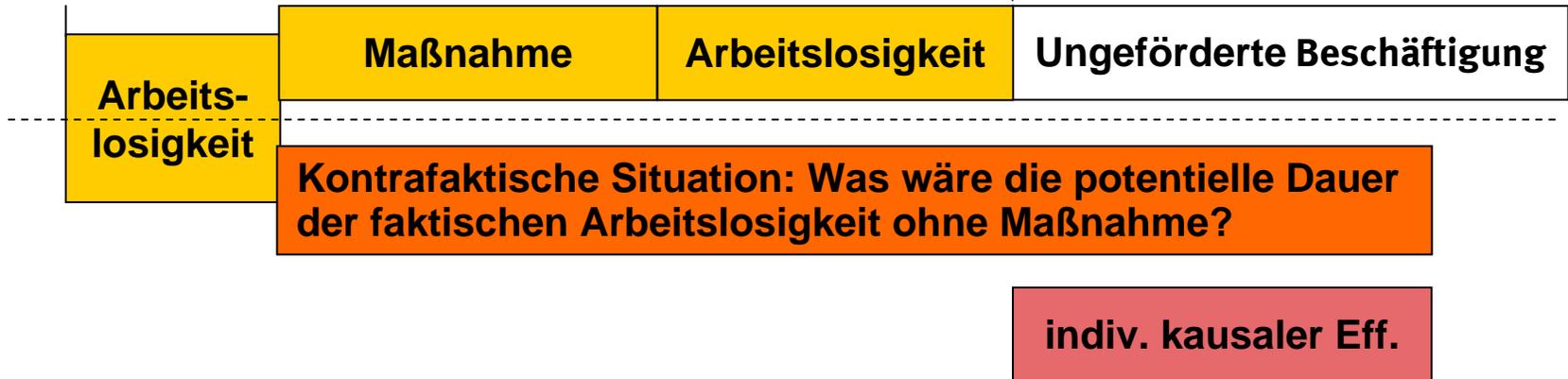
- ■ Problematik der Matching-Diskrepanzen: Schätzung von durchschnittlichen Maßnahmeeffekten für abgegrenzte Populationen erlaubt Aussagen lediglich innerhalb dieser Gruppen.
  - ■ Ergebnisse der Wirkungsanalyse müssen für das operative Geschäft der BA verwendbar sein.
  - ■ Ergebnisse sollten daher auch auf disaggregierter Ebene verfügbar sein, um eine Anpassung an die jeweiligen Anforderungen zu ermöglichen, bspw. Analyse für Geringqualifizierte, Ältere, ...
- ⇒ Statt der durchschnittlichen Maßnahmeeffekte sind individuelle Maßnahmeeffekte wünschenswert.



# Schätzung der individuellen kausalen Effekte

Zugang

Ende faktische Arbeitslosigkeit



Schätzung des individuellen kausalen Effekts für jeden „Kunden i“:  
**Dauer faktische Alo von i ohne Maßnahme bei gegebener Historie**

Berücksichtigung Unsicherheit der Schätzung durch mehrfache Ergänzung

Berücksichtigung Kosten geplant



## Ergebnisvariablen

---

- **Stichtagsbezogener Verbleib in faktischer Arbeitslosigkeit (VifA):**  
Anteil der Personen, die zum Stichtag arbeitslos und/oder in Maßnahme sind  
gemessen 0, 30, 60, 90, ..., Tage nach Maßnahmestart
- **Kumulierte Dauer faktische Arbeitslosigkeit (kDfA):**  
Anzahl der Tage in Arbeitslosigkeit und/oder Maßnahme im Zeitraum  
0, 30, 60, 90, ...Tage nach Maßnahmestart
- Berechnung der Fördereffekte so, dass eine positive Wirkung sich in einem positiven Wert des errechneten Fördereffekts widerspiegelt  
(Control – Treated)



## Berechnung des Verbleibs in fA

Tage nach Maßnahmestart	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	Verbleib 30 Tage																																			
Teilnehmer- gruppe	Maßnahme														Arbeitslosigkeit																																	0	Durchschnitt																						
:	Maßnahme														Arbeitslosigkeit																																			1																					
:	Maßnahme														Arbeitslosigkeit																																				0,50																				
Kontroll- gruppe	Arbeitslosigkeit														Arbeitslosigkeit																																		1	Durchschnitt																					
:	Arbeitslosigkeit														Arbeitslosigkeit																																				0																				
:	Arbeitslosigkeit														Arbeitslosigkeit																																					0,50																			
																																																																						0	Fördereffekt

- Der Verbleib ist eine stichtagsbezogene Betrachtung.
- Es wird ermittelt, ob die Person an diesem Stichtag faktisch arbeitslos (d.h. incl. Maßnahmeteilnahme) gemeldet ist.
- Das Ergebnis liefert den Anteil in der Gruppe, der am Stichtag faktisch arbeitslos ist.
- **Förderwirkung:** VifA-Anteil Kontrollgruppe – VifA-Anteil Maßnahmenteilnehmer  
**positive Förderwirkung = positive Auswirkung der Maßnahme**
- Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung analog



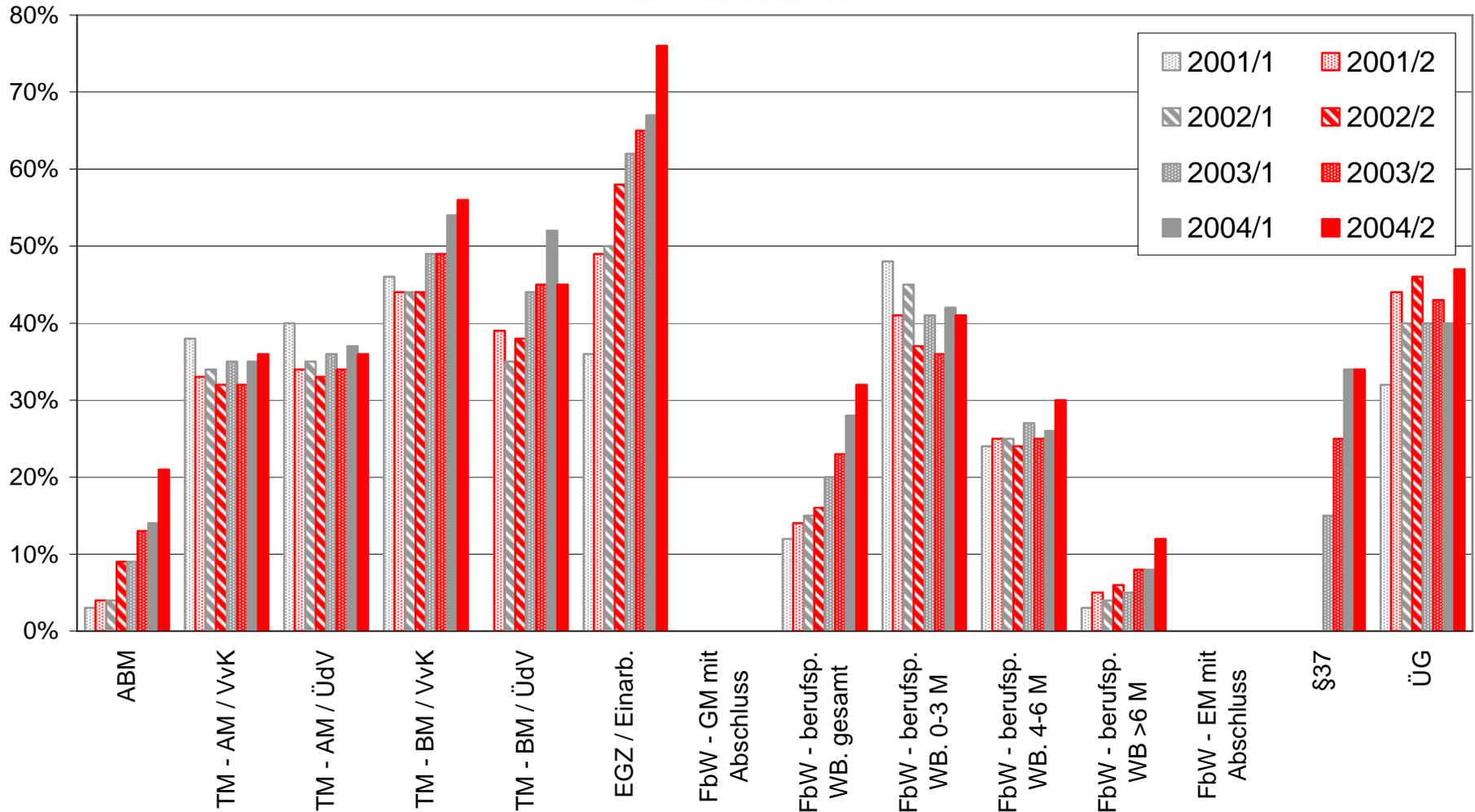


---

# 5 Erste Ergebnisse



## Anteil positiver Effekte nach kDfA360 für ausgewählte Maßnahmen





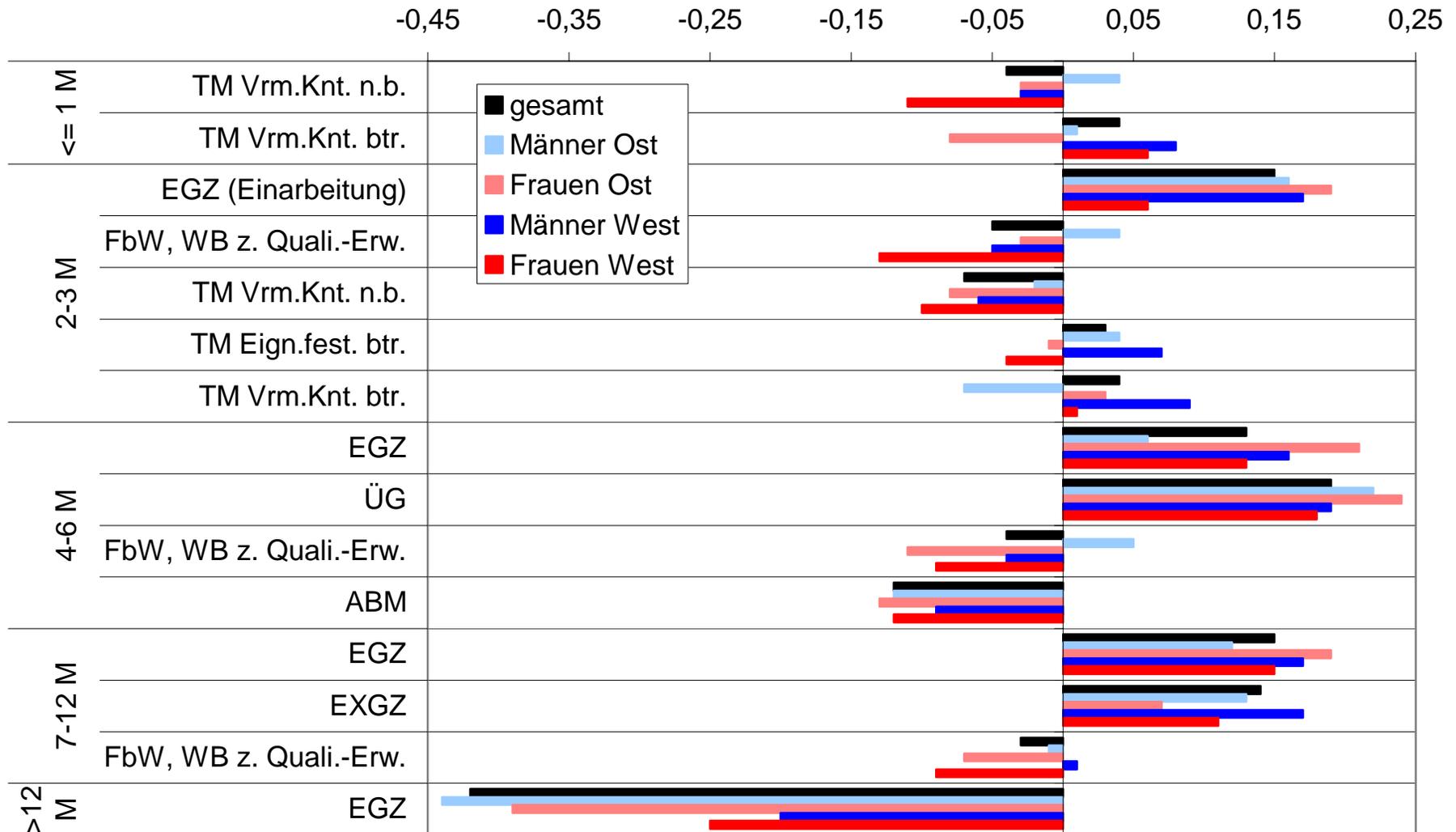
## Differenzierte Betrachtung der Fördereffekte

---

- Betrachtung der globalen Effekte von Maßnahmen nicht immer ausreichend
- Maßnahmen können durchaus unterschiedlich intensive oder sogar gegenläufig Effekte für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen aufweisen.
- Bestimmung der individuellen kausalen Effekte ermöglicht Differenzierung der Auswertung nach verschiedenen Kriterien.
- Beispielhafte Auswertung von Maßnahmeeintritten 2003 für
  - Ältere
  - Geringqualifizierte
  - FbW

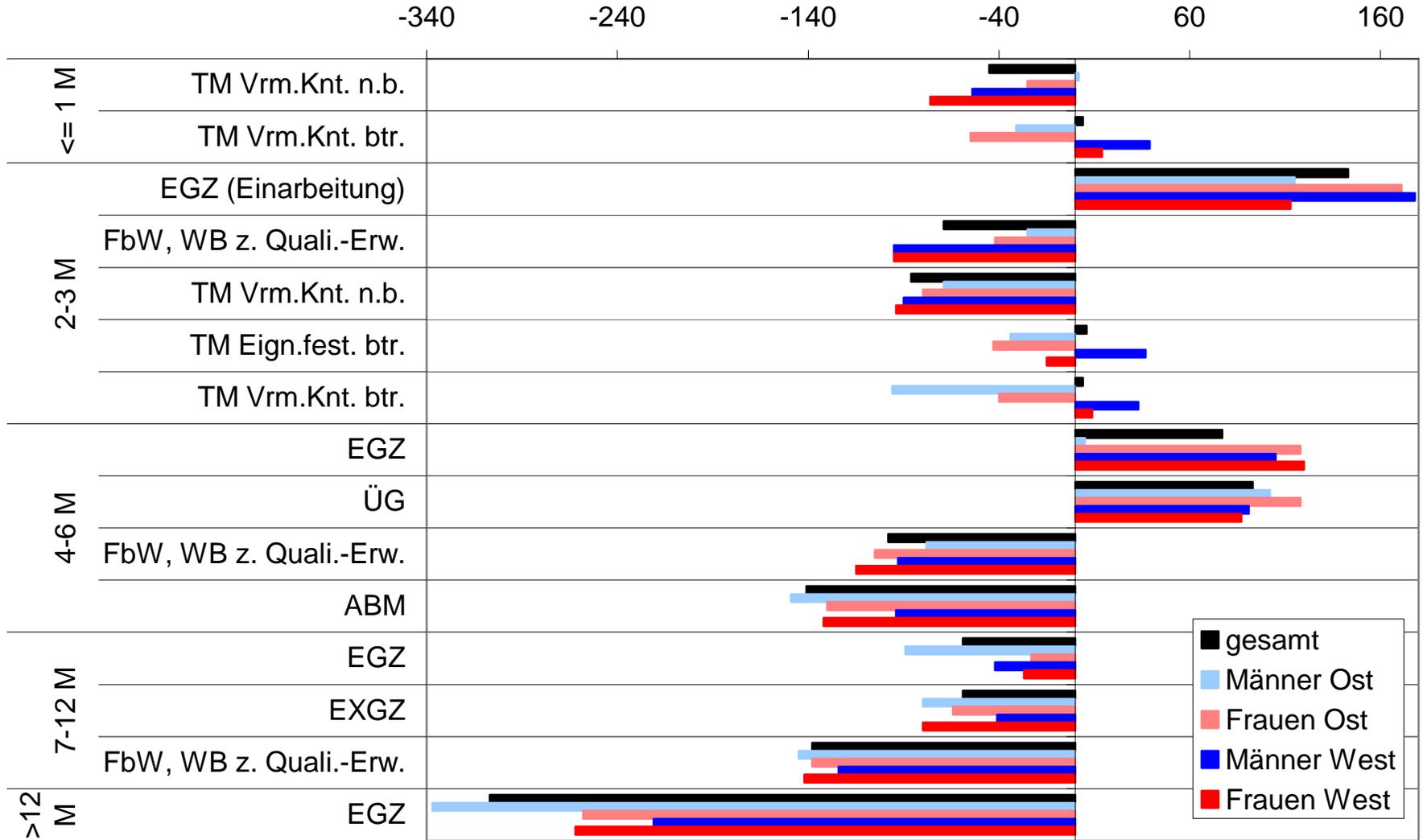


## Förderwirkung VifA720 für ausgewählte Maßnahmen - Personen über 50



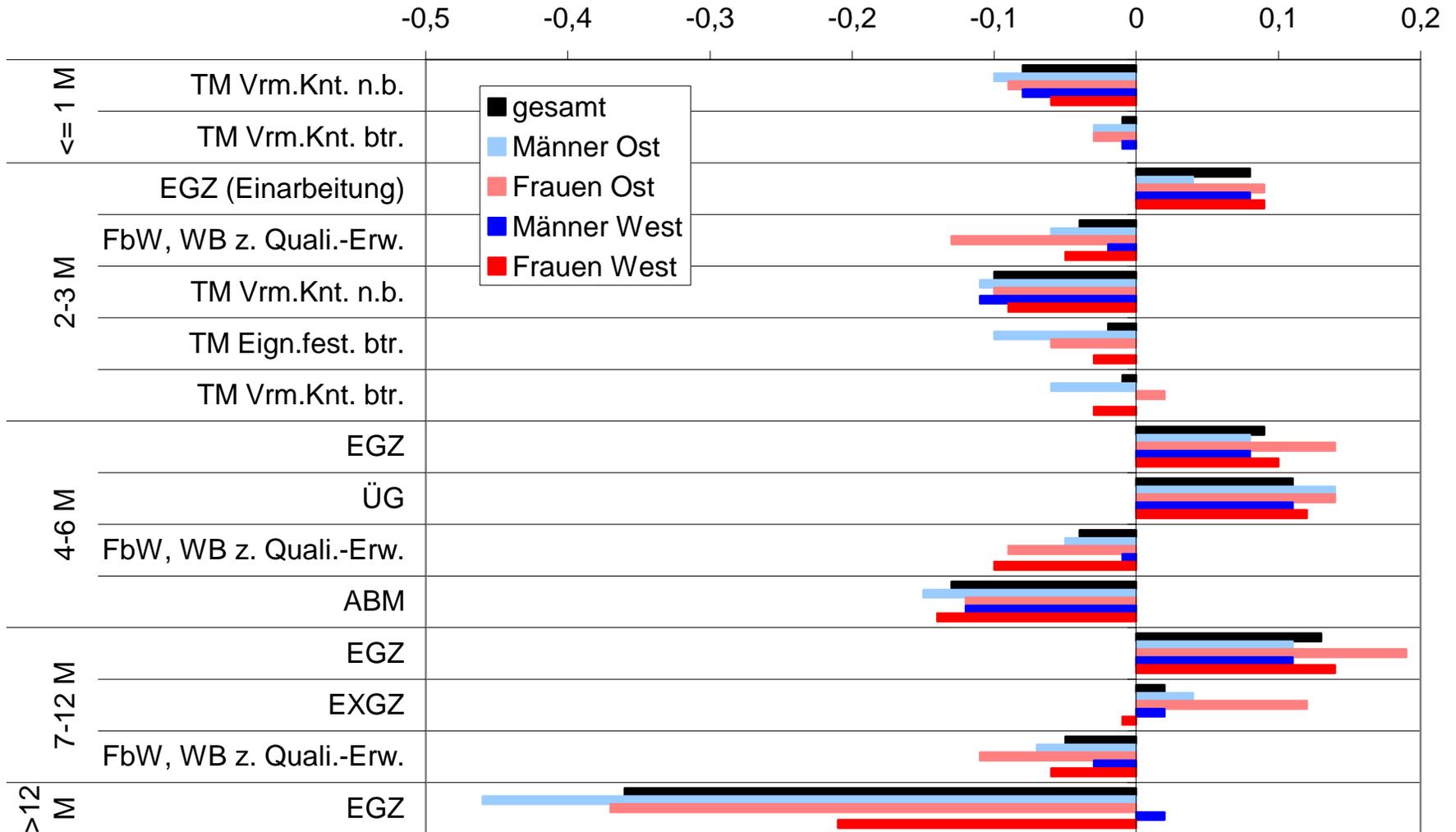


## Förderwirkung kDfA720 für ausgewählte Maßnahmen - Personen über 50



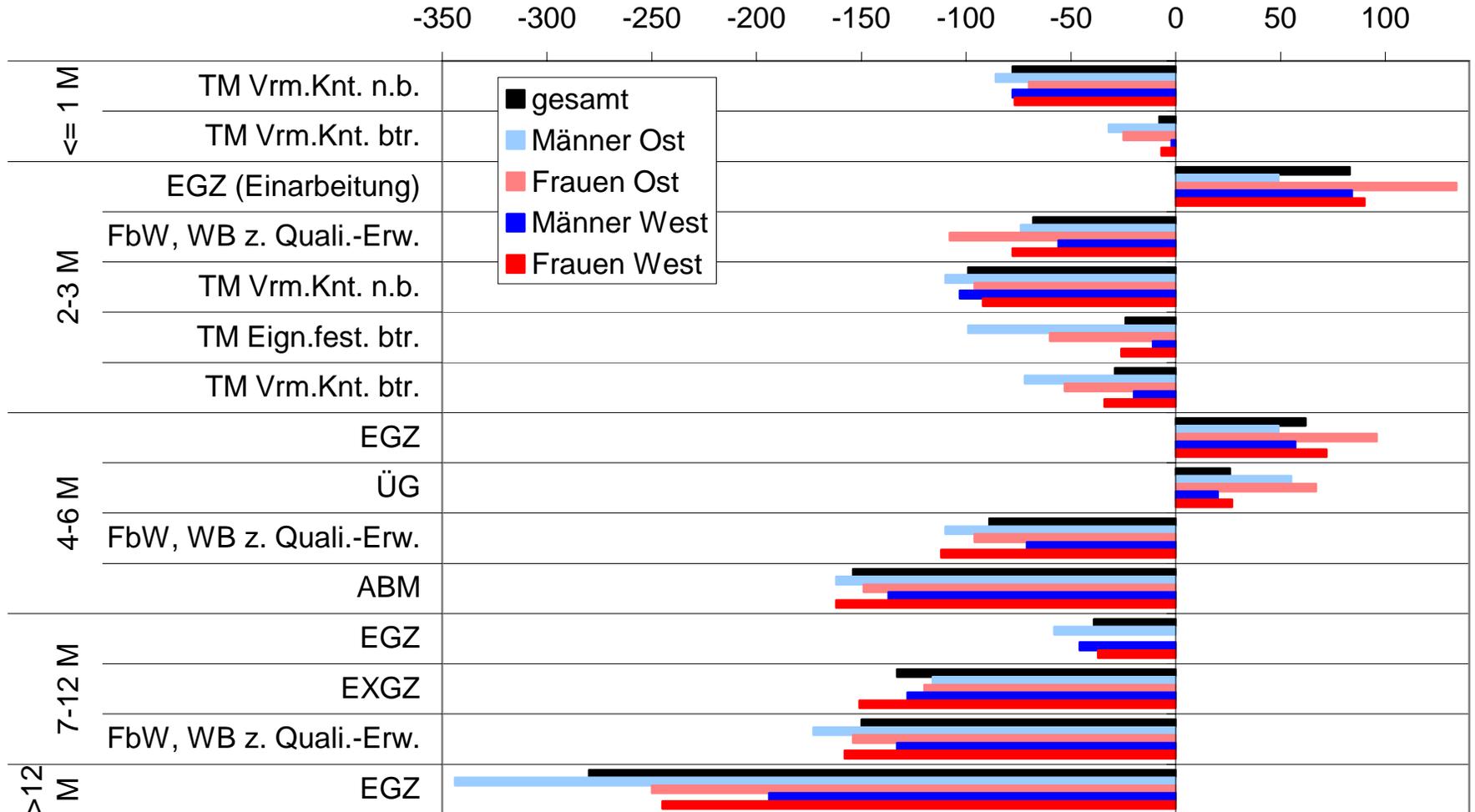


## Förderwirkung VifA720 für ausgewählte Maßnahmen - Geringqualifizierte





## Förderwirkung kDfA720 für ausgewählte Maßnahmen - Geringqualifizierte





## Entscheidend für die Einschätzung der Effektivität

---

### ■ Grenzen dieses Untersuchungsansatzes

- Relativ kurzer Beobachtungszeitraum
- Maßnahmen können für Teilgruppen unterschiedlich wirken
- Maßnahmen haben auch einen Aktivierungseffekt
- Maßnahmen können auf die Beschäftigungsfähigkeit zielen
- Effektivität hängt auch von der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ab

### ■ „Konstruktion“ der untersuchten Maßnahmen

- Bei Instrumenten, die direkt die Integration in den 1. Arbeitsmarkt fördern, „Vorsprung“ der Geförderten nach Maßnahmeabschluss
- Bei anderen Maßnahmen „Vorsprung“ der Vergleichsgruppe (Folge des Lock-in Effekts) nach Maßnahmeabschluss



---

# 7 Fazit



## Fazit

---

*„Angesichtes immenser Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist ihre wissenschaftlich fundierte und aussagekräftige Evaluation seit längerer Zeit mehr als überfällig.“ (Wolfgang Franz, 2005, AStA 88, 155)*

- Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
  - hängt auch davon ab, wie Effektivität gemessen wird
  - variiert individuell, maßnahmenspezifisch und regional
  - wird auch durch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes bestimmt



Bedarf an politischen Zielvorgaben, unterstützt durch eine zeitnahe, differenzierte Wirkungsanalyse



## Übertrag auf die Analyse der beruflichen Rehabilitation möglich?

---

- Datenlage: insgesamt ist die Datengüte (aus dem Blickwinkel der Wirkungsanalyse) als zumindest zweifelhaft zu bezeichnen
- Reha-Daten unterliegen deutlich restriktiveren Datenschutzbestimmungen als andere BA-Daten
- Links- und Rechts-Zensur
- Fehlende Verfügbarkeit von Kriterien mit ausreichender indikatorischer Valenz (geprüfte und erwiesene Erfolgsindikatoren für berufliche Rehabilitation)
- „Statistische Zwillinge“ erscheint für nachträgliche Kontrollgruppenbildung nach herkömmlichen Kriterien nicht identifizierbar
- Selbst- und Fremdselektion + unbeobachtbare Heterogenität
- Allenfalls vergleichende Betrachtungen (Verbleibsanalysen) möglich, stellen aber keine Wirkungsanalysen dar