

# Evaluation der Evaluation – Weiße Flecken auf der Evaluationslandkarte

*Dr. Werner Eichhorst*  
IZA

Bonn, 22. März 2007

Fachtagung „Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik“

# Überblick

1. Ausgangspunkt
2. Wesentliche Befunde
3. Offene Fragen I: Evaluierte Instrumente
4. Offene Fragen II: Nicht-evaluierte Instrumente
5. Perspektive der Arbeitsmarktpolitik

# Ausgangspunkt

- ▶ Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die vier Hartz-Gesetze
- ▶ Erstmaliger Auftrag zu einer systematischen Evaluation
- ▶ Zielgrößen: Beendigung der Arbeitslosigkeit und Übergang in Beschäftigung, andere Zielgrößen
- ▶ Methoden: Mikro und Makro
- ▶ Zentrale Frage: Was bewirkt aktive Arbeitsmarktpolitik? Lohnt sie sich? Stellen wir uns mit Arbeitsmarktpolitik besser als ohne?

# Wesentliche Befunde I

- ▶ Mikro- und makroökonometrische Analyse der arbeitsmarktpolitischen Instrumente
- ▶ Von früher weit überwiegend widersprüchlichen Befunden zu „gesichertem Wissen“ ...
- ▶ ... und deutlicher Verminderung sowie besserer Zielorientierung des Ressourceneinsatzes im SGB III
- ▶ *Positive Effekte*
  1. Vermittlungsgutschein (in Zwischenbericht noch neutral)
  2. Förderung der beruflichen Weiterbildung
  3. Eingliederungszuschüsse
  4. Förderung der Existenzgründung (teilw. noch in Förderung)

## Wesentliche Befunde II

- ▶ *Negative Effekte bei*
  1. ABM
  2. PSA
- ▶ *Unklare Wirkung oder nicht nachweisbare Effekte*
  1. Transfermaßnahmen
  2. Beauftragung Dritter mit Eingliederungsleistungen (im Zwischenbericht noch positiv)
  3. Förderung älterer Arbeitnehmer (Entgeltsicherung, Befristung, Beitragsbonus und Eingliederungszuschuss)
- ▶ Makrowirkungen weniger eindeutig
- ▶ Beschäftigungsdynamik im Bereich Minijobs und Zeitarbeit
- ▶ Verstärkte Verhängung von Sperrzeiten ist wirksam

# Offene Fragen I

- ▶ Makrowirkungen: Substitutions-, Verdrängungs-, Mitnahmeeffekte und Effekte der Finanzierung
- ▶ gesamtwirtschaftlicher Nettoeffekt? Kosteneffizienz? -> bisherige Befunde eher „inconclusive“; positive Befunde und Wirkungsverbesserungen auf der Mikro-Ebene werden in Makro-Analysen nur teilweise bestätigt
- ▶ Anfälligkeit gerade der positiv bewerteten Instrumente für bedeutende Mitnahmeeffekte (Ich-AG, EGZ) -> in internationaler Evidenz durchaus beachtlich
- ▶ Langfristige Wirkung von FbW und ExGZ
- ▶ potenziell positive längerfristige Wirkungen von Transfermaßnahmen (vgl. Stahlstiftung in Österreich)
- ▶ Wirkungen der privaten Dienstleister noch nicht voll entfaltet? (vgl. britische „Employment Zones“) – Kontextabhängigkeit?

## Offene Fragen II

- ▶ Systematische Befunde liegen erst für einen Bruchteil der ca. 60 bis 90 derzeit vorhandenen Instrumente vor
- ▶ Größerer Teil der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach wie vor nicht evaluiert:
  1. Bewertung der Maßnahmen für Behinderte/Rehabilitation
  2. Sonderprogramm für Jugendliche (Jump, EQJ)
  3. Regel-Maßnahmen für Jugendliche

## Offene Fragen III

Weitere ungeklärte arbeitsmarktpolitische Interventionen:

1. Altersteilzeit
  2. Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen
  3. Mobilitätshilfen
  4. Freie Förderung
- Welche Rolle spielt der Kontext? Motivationseffekt im Zusammenhang mit Aktivierung bei Transferleistungen stärker als eigentliche „fördernde“ Maßnahme?

## Offene Fragen IV

- ▶ Effekte der Maßnahmen im SGB II
  - 1. Fordernde/aktivierende Elemente
  - 2. Neu gestaltete aktive Instrumente: Zusatzjobs, psychosoziale Dienste, Einstiegsgeld
  - 3. Aus dem SGB III entlehnte Instrumente in anderem Kontext, z.B. ABM, FbW, EGZ -> zeigen sich hier ähnlich Wirkungen wie im SGB III?
  - 4. Neue Bündelungen von Maßnahmen?

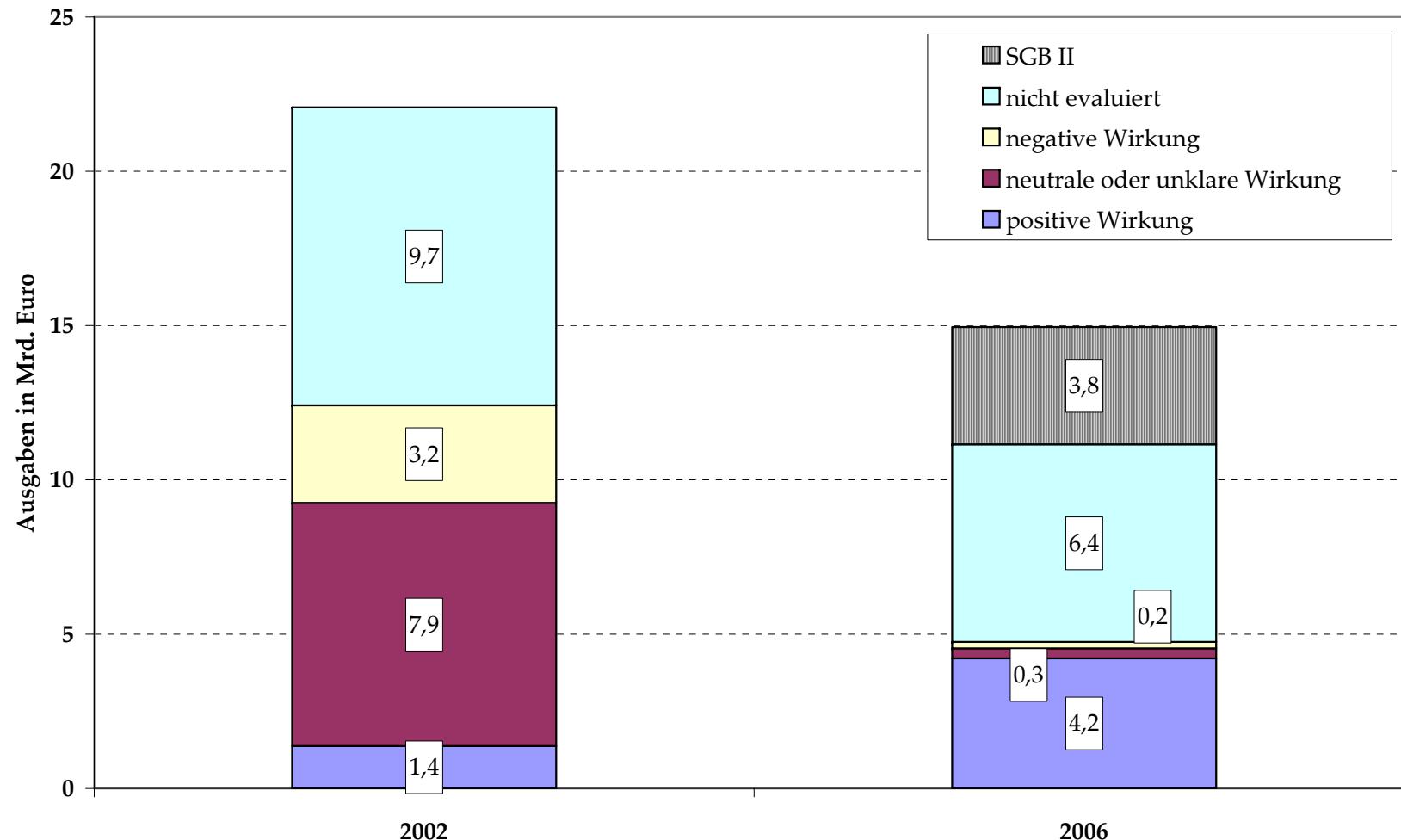
## Ausgaben und Evaluation, 2006

**Gesamte Ausgaben: 15 Mrd. €**

- ▶ Positive Wirkung: 4,2 Mrd. € (28% aller Ausgaben)
- ▶ Negative Wirkung: 0,2 Mrd. € (1,5%)
- ▶ Unklare Wirkung: 0,3 Mrd. € (1,9%)
- ▶ Nicht evaluiert: 10,2 Mrd. € (68%) - (davon 3,8 Mrd. € im SGB II)

	2002		2006	
	Mrd. €	%	Mrd. €	%
<b>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>22,1</b>	<b>100,0</b>	<b>15,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Nicht evaluierte Maßnahmen, darunter:</b>	<b>9,7</b>	<b>43,7</b>	<b>10,2</b>	<b>68,4</b>
Leistungen für Behinderte	3,1	14,1	2,4	16,3
Leistungen für Jugendliche	3,2	14,5	1,7	11,2
Altersteilzeit	0,7	3,1	1,3	8,4
Maßnahmen nach SGB II	-	-	3,8	25,6
<b>Evaluierter Maßnahmen, darunter:</b>	<b>12,4</b>	<b>56,2</b>	<b>4,8</b>	<b>31,7</b>
<b>mit positiver Wirkung, darunter:</b>	<b>1,4</b>	<b>6,1</b>	<b>4,2</b>	<b>28,1</b>
Eingliederungszuschüsse	1,4	6,1	0,3	1,9
Förderung beruflicher Weiterbildung	-	-	1,3	11,4
Überbrückungsgeld	-	-	1,5	9,8
Existenzgründungszuschuss	-	-	1,0	6,9
Vermittlungsgutschein	-	-	0,1	0,7
<b>mit negativer Wirkung, darunter:</b>	<b>3,2</b>	<b>14,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2,3	10,6	0,1	0,7
Strukturanpassungsmaßnahmen	0,8	3,7	0,1	0,5
Personal-Service-Agenturen	-	-	0,04	0,3
<b>mit keiner oder unklarer Wirkung, darunter:</b>	<b>7,9</b>	<b>35,7</b>	<b>0,3</b>	<b>1,9</b>
Förderung beruflicher Weiterbildung	6,7	30,4	-	-
Überbrückungsgeld	1,0	4,6	-	-
Beauftragung Dritter	0,2	0,8	0,03	0,2
Transferleistungen	-	-	0,2	1,4

## Ausgaben und Evaluation, 2002 und 2006



## Perspektive (I)

**Fortsetzung der Evaluation:** Langfristige Beobachtung  
der Effekte aktiver Maßnahmen, vor allem bei

- ▶ FbW -> mehrere neuere Studien durchaus optimistisch bei langfristigen Effekten längerer Maßnahmen
- ▶ Transferleistungen -> Effekte können längerfristig positiver sein (vgl. Arbeitsstiftungen in Österreich)
- ▶ Existenzgründung -> Nachhaltigkeit der positiven Effekte nach Ablauf der Förderung
- ▶ Beauftragung Dritter -> Entfaltung von noch nicht realisierten Potenzialen?

## Perspektive (II)

### ***Ausweitung der Evaluation***

1. Evaluation im Bereich des SGB II
  - Einsatz neuartiger Instrumente (z.B. psychosoziale Dienstleistungen)
  - Verbindung von fördernden Interventionen mit stärkerem Fordern
  - Einsatz etablierter oder abgewandelter Instrumente in anderem Kontext (Zusatzjobs, ABM) -> eher negative Erwartungen
2. Evaluation bislang nicht evaluiertener Bereiche:  
Maßnahmen für Jugendliche, Behinderte, Altersteilzeit und zahlreiche andere Programme
3. Abschätzung der Makro-Wirkungen und der Finanzierungseffekte

## Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik (I)

- ▶ Verzicht auf Maßnahmen mit definitiv negativer Wirkung  
-> ABM und ähnliche Instrumente, z.B. Dritter Arbeitsmarkt, „Bürgerarbeit“ ohne workfare-Element; keine pauschale Zuweisung von „Schwervermittelbaren“
- ▶ Einsatz von Arbeitsmarktpolitik immer in einem Kontext der Aktivierung – auch Arbeitsgelegenheiten als Teil einer fordernden Arbeitsmarktpolitik
- ▶ Konzentration auf, aber keine massive Ausweitung der positiv evaluierten Maßnahmen -> Mitnahmeffekte, Verdrängungseffekte, Steuereffekte
- ▶ Keine neuen Ad hoc-Programme ohne angemessene Evaluation

## Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik (II)

- ▶ Vereinfachung des Katalogs an Maßnahmen und mittelfristig Zusammenführung SGB III und SGB II -> flexible, dezentrale Handhabung (mit Monitoring), auch unter Nutzung externer Dienstleister
- ▶ Potenzial mancher grundsätzlich Erfolg versprechender Maßnahmen kommt in gegenwärtigem Kontext nicht zum Tragen (z.B. Entgeltsicherung -> Zwischenverdienst; private Dienstleister)
- ▶ Kohärenz von Budgetverantwortung und Steuerung des Maßnahmeneinsatzes nach Zielvorgaben (z.B. Österreich, Schweiz)
- ▶ Vergrößerung dezentraler Handlungsmöglichkeiten erhöht jedoch Anforderungen an Akteure und Evaluation (-> strategische Bedeutung von zeitnäher Wirkungsanalyse/Evaluation)
- ▶ Neuordnung der Verantwortung für Betreuungskunden (SGB III / SGB II)

## Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungssystem

- ▶ beschäftigungspolitischer „Erfolg“ der Minijobs und Expansion der Zeitarbeit nach Deregulierung zeigt Bedeutung von mehr Flexibilität  
-> spricht für generell mehr Flexibilität anstelle von flexibleren Sondersegmenten (Übergangshemmnisse)
- ▶ Öffnung des Arbeitsmarktes als notwendige komplementäre Reform für Aktivierung
- ▶ Investition statt Kompensation – Bildung und Weiterbildung (nicht nur für Arbeitslose) statt Kombilohn/Mindestlohn
- ▶ z.B. Ersetzung eines bestandsorientierten Kündigungsschutzes durch Transfermaßnahmen und Bildung zur Erleichterung von Wiedereinstiegen (österr. Modell)

## Dr. Werner Eichhorst

IZA, P.O. Box 7240,  
53072 Bonn, Germany  
Tel: +49 (0) 228 - 38 94 - 531  
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 - 510  
E-Mail: eichhorst@iza.org

<http://www.iza.org>