AMS info 261

Christina Enichlmair, Eva Heckl

# Erfolg arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen – Angewandte Kriterien und Indikatoren am Beispiel Deutschland

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Österreich

## 1. Hintergrund und Ziele der Studie

Ein sich ständig im Wandel befindlicher Arbeitsmarkt sowie ein zunehmender Druck auf öffentliche Budgets erfordern eine effiziente und zielorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Identifikation von erfolgreichen Maßnahmen und die gegebenenfalls notwendige Adaptierung des Maßnahmenportfolios sind dabei von großer Bedeutung. Es gilt, die geeignetsten (Weiter-)Bildungsinstrumente herauszufiltern, die Arbeitsuchende adäquat auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes vorbereiten.

Gemäß der Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM 1) des Arbeitsmarktservice Österreich (BGS/AMF/0722/9940/2012) wird der Erfolg von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Bildungsbereich anhand von vier Bewertungskriterien gemessen:

- Arbeitsmarkterfolg;
- Maßnahmenerfolg (berufsorientierende, qualifikatorische, arbeitsmarktintegrative und psychosoziale Ziele);
- Zufriedenheits- oder Teilnahmeerfolg;
- Praxiserfolg.

Für jedes dieser Erfolgskriterien werden bestimmte Indikatoren verwendet, die Auskunft darüber geben sollen, wie erfolgreich die Maßnahme in diesem Punkt ist. Dies können sowohl quantitative als auch qualitative Indikatoren sein.

Um in Bezug auf mehrere Zieldimensionen Erfolg messen zu können bzw. alternative Wege der Erfolgsmessung zu beschreiten, wird in der vorliegenden Studie die diesbezügliche Praxis in Deutschland untersucht. Ziel dieser Studie, die im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich von der KMU Forschung Austria im Jahr 2013 realisiert wurde,* ist es also, darzustellen, wie in Deutschland der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen definiert wird und welche Indikatoren herangezogen werden, um diesen Erfolg zu messen.

## 2. Methodik der Studie

Die Identifikation von Erfolgskriterien und Indikatoren im Bereich arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen in Deutschland beruht hauptsächlich auf einer Dokumenten- und Literaturanalyse der deutschen Wirkungsforschung. Für die Beschreibung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wurden vor allem Dokumente, Richtlinien und Zielvereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) herangezogen. Die Wirkungsforschung in Deutschland ist vor allem Hauptaufgabe des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), einer eigenen Dienststelle der Bundesagentur. Das IAB untersucht nicht nur die vielfältigen Wirkungen der Instrumente der Arbeitsförderung, sondern auch die Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende.

## 3. (Aktive) Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wird über das SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung), das SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie die geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit (BA) geregelt und implementiert. In allen drei Bereichen wird die Zielerreichung mit verschiedenen deskriptiven Indikatoren vom Controlling der BA überprüft.

Im Gegensatz dazu wird der Erfolg bzw. die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen meist im Rahmen von Forschungsprojekten beurteilt, wobei die zur Betrachtung herangezogenen Indikatoren von den ForscherInnen selbst gewählt werden, z. B. Zeiten in Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit bzw. Eintrittsraten in Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. Neben deskriptiven Indikatoren werden hier auch wirkungsanalytische Indikatoren herangezogen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden folgende arbeitsmarktpolitische Bildungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Erfolgskriterien in Deutschland untersucht:

- **Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW):** FbW umfasst sowohl die Förderung beruflicher Weiterbildung für Arbeitslose als auch für Beschäftigte (z. B. Ältere oder Geringqualifi-

* Christina Enichlmair, Eva Heckl (2013): Erfolg arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen – Angewandte Kriterien und Indikatoren am Beispiel Deutschland, Studie im Auftrag des AMS Österreich, Wien; Download der Langfassung unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2013. Die Langfassung enthält auch ein ausführliches Literaturverzeichnis. Ebenso wurde ein ausführlicher Materialienband im Rahmen dieses Projektes recherchiert, der ebenfalls als Anhang zum Projektbericht downgeloadet werden kann.

zierte). Zur FbW zählen praxisbezogene Maßnahmen auf Firmenebene, Maßnahmen zur Erlangung von spezifischen beruflichen Fähigkeiten oder Umschulungen.

- **Trainingsmaßnahmen (TM):** TM sind die am häufigsten eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Deutschland und umfassen Qualifizierungsmaßnahmen von kurzer Dauer (maximal zwölf Wochen) und mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Es gibt schulische TM (Bewerbungstraining, Eignungsfeststellungen, Kenntnisvermittlung, Maßnahmenkombination) und betriebliche TM (Eignungsfeststellung, Kenntnisvermittlung/Kombination).
- **Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB):** BvB haben die Integration ausbildungsloser Jugendlicher in betriebliche Ausbildung zum Ziel und richten sich vor allem an SchulabgängerInnen ohne Schulabschluss, aber auch an Jugendliche mit Hauptschulabschluss. BvB haben eine maximale Förderdauer von einem Jahr.
- **Einstiegsqualifizierung (EQ):** Die EQ zielt darauf ab, junge, am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (unter 25 Jahren) beim Übergang in Ausbildung zu unterstützen. Sie beinhaltet ein betriebliches Langzeitpraktikum von mindestens sechs bis maximal zwölf Monaten, wobei das Unternehmen eine Übernahme in Ausbildung anstreben soll.
- **Deutschkenntnisse – Sprachförderung für MigrantInnen (Migr):** Im Jahr 2008 wurde die berufsbezogene Deutschförderung im Rahmen des ESF-BA-Programmes eingeführt. Es handelt sich hierbei um die Förderung von dreimonatigen Kursen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Ende 2008 wurden diese Kurse mit einem ESF-Bundesprogramm neuen Zuschnitts (inklusive Betriebspraktika) und erweitertem förderbaren Personenkreis (neben SGB III auch SGB II) in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) überführt.
- **Berufliche Rehabilitation (Reha):** Dieses Instrument hat zum Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit Behinderung oder Personen, die von einer Behinderung bedroht sind, (wieder-)herzustellen. Auf Grund der Inhomogenität der Zielgruppe existieren verschiedene Maßnahmen, die sich in ihrer Ausrichtung und Zielsetzung deutlich unterscheiden: Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen, beschäftigungsschaffende Maßnahmen, Weiterbildung und Qualifizierung, Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen, Vermittlungsdienstleistungen, behindertenspezifische Maßnahmen.

## 4. Besonderheiten der deutschen Wirkungsforschung

In Deutschland ist die Wirkungsforschung ständige Aufgabe des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB; ww.iab.de). Das IAB hat in der Festlegung der genauen Untersuchungsgegenstände, der methodischen Vorgehensweise, der Tiefe der Analysen sowie des Zeitraumes der Arbeiten Gestaltungsfreiheit. Dies betrifft auch die Auswahl der für die Messung des Erfolgs von arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen heranzuziehenden Erfolgskriterien und Indikatoren. Im Gegensatz zu deskriptiven Analysen, mit denen Brutto-Effekte identifiziert werden können, basieren die meisten untersuchten deutschen Studien zum Erfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf Wirkungsanalysen, mit denen es möglich ist, Netto-Effekte von Maßnahmen zu ermitteln und Kausalanalysen durchzuführen.

Um die Wirkung von Arbeitsmarktinstrumenten zu ermitteln, werden die TeilnehmerInnen an bestimmten Maßnahmen (TN, Geförderte) häufig mit ähnlichen Nicht-TeilnehmerInnen (Nicht-TN, Arbeitslose), die im untersuchten Zeitraum nicht in eine Förderung eingetreten sind, verglichen. Die Auswahl einer adäquaten Vergleichsgruppe geschieht vor allem über statistische Matching-Methoden (z. B. Propensity Score Matching), mit deren Hilfe so genannte »Statistische Zwillinge« der TeilnehmerInnen bestimmt werden. »Statistische Zwillinge« sind Nicht-TeilnehmerInnen an Weiterbildungsmaßnahmen, die bezüglich der Bildung und der Erwerbsbiographie sowie anderer relevanter Merkmale den TeilnehmerInnen so ähnlich wie möglich sind, nur mit dem Unterschied, dass diese in einem bestimmten Untersuchungszeitraum nicht wie die TeilnehmerInnen in eine Weiterbildungsmaßnahme eingetreten sind, obwohl sie die gleichen Voraussetzungen dafür hatten. Die Mehrzahl der Untersuchungen für Deutschland ermittelt die Maßnahmenwirkung durch einen Vergleich der Arbeitsmarktergebnisse von Geförderten mit denen von »Statistischen Zwillingen«.

Der Unterschied zwischen den Arbeitsmarktergebnissen von TeilnehmerInnen und den Arbeitsmarktergebnissen der Vergleichsgruppe der Nicht-TeilnehmerInnen ergibt den Netto-Effekt einer Teilnahme an einer Maßnahme. In den meisten deutschen Studien wird hierfür der durchschnittliche Effekt der Teilnahme auf die TeilnehmerInnen (Average Treatment Effect on the Treated, ATT) geschätzt. Der durchschnittliche Effekt der Teilnahme an der Maßnahme auf die TeilnehmerInnen kann somit durch einen Vergleich der durchschnittlichen Ergebnisse der TeilnehmerInnen und der Vergleichsgruppe geschätzt werden.

Die wichtigste Datenquelle für Wirkungsanalysen und Evaluierungen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Deutschland sind die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB), ein Datenbestand, der sich aus einer Kombination von Meldungen zur Sozialversicherung sowie Daten aus dem Geschäftsprozess der BA zusammensetzt. Eine weitere relevante Datenquelle ist die TrEffeR-Datenbank (Treatment Effect and PRediction), die aus Verwaltungsdaten der BA besteht. Darüber hinaus werden etwa auch Daten aus Befragungen der jeweiligen Zielgruppe herangezogen.

## 5. Erfolgskriterien und Indikatoren arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen in Deutschland

Die Darstellung ausgewählter Erfolgskriterien und Indikatoren arbeitsmarktpolitischer Bildungsmaßnahmen in Deutschland wurde aufgrund der Übersichtlichkeit und einer einfacheren Vergleichbarkeit so gewählt, dass die deutschen Indikatoren, soweit es möglich war, den österreichischen Bewertungskriterien »Arbeitsmarkterfolg«, »Maßnahmenerfolg«, »Zufriedenheits- oder Teilnahmeerfolg« sowie »Praxiserfolg« zugeordnet wurden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die österreichischen Zielindikatoren, die zur Erfolgsmessung herangezogen werden, deskriptiv sind und nur zur Identifikation von Brutto-Effekten herangezogen

werden können, während viele der deutschen Indikatoren dazu geeignet sind, auch Netto-Effekte von Bildungsmaßnahmen zu ermitteln.

Variablen zu individuellen sozioökonomischen Charakteristika, zur individuellen Arbeitsmarktbiographie sowie zu Informationen über den regionalen Arbeitsmarkt bilden oftmals die Grundlage für die deutschen Erfolgskriterien und Indikatoren. Sie dienen häufig als Ausgangspunkt für höhere statistische Verfahren, so z. B. Matching-Modelle (Probitmodelle) im Bereich der Wirkungsanalysen / Evaluierungen.

***Arbeitsmarkterfolg***

Ausgewählte Indikatoren zum Arbeitsmarkterfolg in Deutschland können in folgende Bereiche eingeteilt werden: Effekte der Weiterbildungsmaßnahmen auf die Beschäftigung / Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsaussichten sowie Qualität der Beschäftigung. Bei den Effekten der Weiterbildungsmaßnahmen sowie der Qualität der Beschäftigung wird häufig der durchschnittliche Teilnahmeeffekt auf die TeilnehmerInnen (ATT) herangezogen, bei den Beschäftigungsaussichten werden Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten berechnet.

***Maßnahmenerfolg***

Die für Deutschland identifizierten Indikatoren zum Maßnahmenerfolg inkludieren folgende Kriterien: Wahrscheinlichkeit, durch die Teilnahme an einer Maßnahme einen Ausbildungsplatz oder Arbeitsplatz zu erhalten; Faktoren, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit in einen Ausbildungsplatz beeinflussen; subjektiver oder objektiver Maßnahmenerfolg (z. B. Zertifikat), aber auch Indikatoren zum Maßnahmenabbruch (z. B. Abbruchsquoten, Gründe des Abbruchs, mittel- und langfristiger Effekt des Abbruchs auf die Beschäftigung – ATT).

***Zufriedenheits- oder Teilnahmeerfolg***

Hinsichtlich des Zufriedenheits- oder Teilnahmeerfolges werden in Deutschland entsprechende Indikatoren für arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie z. B. berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), berufliche Einstiegsqualifizierung (EQ) oder Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) erhoben. Dabei werden TeilnehmerInnen, aber auch Bildungsträger und BildungsbegleiterInnen zu verschiedenen Maßnahmeaspekten befragt, z. B. Zusammenarbeit der Kooperationspartner, Organisation und Ablauf der Maßnahmen oder Lernerfolge.

***Praxiserfolg***

Im Bereich des Praxiserfolges – z. B. berufliche Entwicklung, Einkommensentwicklung – wurden in Deutschland vor allem Indikatoren identifiziert, die sich mit Aspekten der Statusmobilität beschäftigten, wie etwa die hinsichtlich des Qualifikationsniveaus differenziert betrachtete Stellung im Beruf vor der Arbeitslosigkeit bzw. Weiterbildung mit der beruflichen Stellung danach. Darüber hinaus werden Einkommenseffekte durch die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme berechnet.

Abgesehen von den Indikatoren, die den österreichischen Bewertungskriterien nach den vier Erfolgsarten zugeteilt werden können, werden in Deutschland weitere Erfolgskriterien herangezogen. Als wesentlich werden hierbei insbesondere die Wahrscheinlichkeit des Eintrittes in eine berufliche Weiterbildung sowie die Kosten und der Nutzen von Weiterbildungsmaßnahmen erachtet.

**www.ams-forschungsnetzwerk.at**

… ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

**Anschrift der Auftragnehmer**
KMU Forschung Austria
Gußhausstraße 8, 1040 Wien
Tel.: 01 5059761, Fax: +43 1 5034660,
E-Mail: office@kmuforschung.ac.at
Internet: www.kmuforschung.ac.at

Die Publikationen der Reihe **AMS info** können als PDF über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

**www.ams-forschungsnetzwerk.at** oder
**www.ams.at – im Link »Forschung«**

Ausgewählte Themen des **AMS info** werden als Langfassung in der Reihe **AMS report** veröffentlicht. Der **AMS report** kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

**AMS report – Einzelbestellungen**
€ 6,– (inkl. MwSt., zuzügl. Versandspesen)

**AMS report – Abonnement**
€ 48,– (10 Ausgaben zum Vorteilspreis, inkl. MwSt. und Versandspesen)

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934**

P. b. b.
Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber und Herausgeber: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Sabine Putz, René Sturm, 1200 Wien, Treustraße 35–43
Verlegt bei Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, 1190 Wien, Dezember 2013 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn