

Das Potenzial randomisierter Feldstudien wird in der Sozialpolitikforschung noch nicht ausgenutzt

Yvette Bodry, Bernhard Boockmann, Philipp Kugler und Verena von Zitzewitz

AUF EINEN BLICK

- Randomisierte Feldexperimente können valide empirische Ergebnisse zu Ursache-Wirkung-Beziehungen ergeben.
 - Eine Bestandsaufnahme zeigt, dass solche Studien in der Sozialpolitikforschung in Deutschland bisher nur vereinzelt durchgeführt wurden.
 - In Frankreich und den USA ist die Anwendung deutlich stärker verbreitet und deckt einen weiteren Bereich der Sozialpolitik ab.
 - Der Beitrag skizziert abschließend mögliche Anwendungsfälle für die deutsche Sozialpolitik.
-

EINLEITUNG

Informationen zu Ursache-Wirkung-Beziehungen sind eine entscheidende Grundlage für eine wirkungsvolle und gerechte Sozialpolitik. Um die individuellen Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen und Leistungen zu erfassen, muss Evidenz auf der Mikroebene der Begünstigten gewonnen werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse können dabei helfen, Sozialpolitik im Hinblick auf unterschiedliche Interventionsansätze und Zielgruppen besser zu fokussieren.

Allerdings ist es sehr anspruchsvoll, empirische Nachweise zu Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu erbringen. Randomisierte Feldexperimente sind hierbei ein erfolgversprechender Ansatz. Durch die zufällige Zuordnung einer sozialpolitischen Intervention zu Angehörigen der Zielgruppe und den (zumindest zeitweiligen) Ausschluss anderer Zielgruppenangehöriger von der Intervention können kausale Effekte glaubhaft identifiziert werden, weil die Zuordnung zur Intervention nicht systematisch mit Eigenschaften der einbezogenen Personen oder anderen Rahmenbedingungen zusammen-

hängt. Daher ist der Evidenzstandard, den randomisierte Feldexperimente erfüllen, in der Regel höher als derjenige, der durch andere (quasi- und nichtexperimentelle) Ansätze erzielt wird.

In randomisierten Feldexperimenten wird eine Intervention („Treatment“) einzelnen Individuen aus einer größeren Gruppe durch einen Zufallsmechanismus zugeordnet. Durch den Mechanismus nicht ausgewählte Personen bilden die Kontrollgruppe. Alle sonstigen Unterschiede zwischen der Treatment- und Kontrollgruppe sind unsystematisch, so dass die Wirkung des Treatments direkt durch den Vergleich der Ergebnisse in Treatment- und Kontrollgruppe gemessen werden kann. Anders als in randomisierten Feldstudien wird in quasi-experimentellen Evaluationen die Vergabe des Treatments nicht durch einen Zufallsmechanismus gesteuert.

Randomisierte Feldexperimente sind nicht für alle Fragen der Sozialpolitikforschung gleich gut geeignet und werden in den Sozialwissenschaften durchaus kontrovers diskutiert.¹ Erstens eignen sie sich am besten für genau definierte, abgrenzbare Interventionen auf der Mikroebene und weniger für Maßnahmen mit substanziellen Rückwirkungen auf die gesellschaftliche Makroebene. Zweitens gibt es viele Gründe, aus denen randomisierte Studien fehlschlagen können. Die Durchführung einer randomisierten Studie in einem bestimmten Kontext wirft drittens immer die Frage auf, inwieweit ihre Ergebnisse auch auf andere Kontexte verallgemeinert werden können. Und viertens stellt sich die Frage nach möglichen ethischen und rechtlichen Gründen, die einer Anwendung entgegenstehen, nicht zuletzt das Verfassungsgebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes.

UMSETZUNGSSTAND UND MÖGLICHE HEMMNISSE

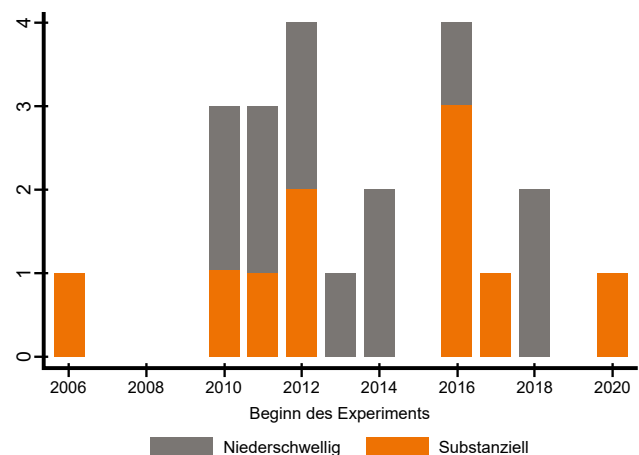
Um die derzeitige Verbreitung randomisierter Feldexperimente in der Sozialpolitikforschung zu erfassen, wurde eine Erhebung solcher Experimente für drei Länder durchgeführt: Deutschland, Frankreich und die USA.² Hierzu wurden eine Reihe von Abgrenzungskriterien festgelegt. Für Deutschland wurden im Bereich der Sozialpolitik 22 Experimente durchgeführt, die diese Abgrenzungskriterien erfüllen.

Der Fokus der Untersuchung liegt auf randomisierten Feldexperimenten, die die Effekte sozialpolitischer Gestaltungen und Interventionen ermitteln und im Zeitraum seit 2011 durchgeführt wurden. Unter Sozialpolitik werden alle staatlichen Maßnahmen zur Absicherung von Lebensrisiken, zum sozialen Schutz bestimmter Personengruppen und zur Senkung von Ungleichheit einschließlich der Bildungspolitik verstanden.

Voraussetzung für die Berücksichtigung von Feldstudien sind wissenschaftliche Veröffentlichungen. Grundlage der Zusammenstellung ist die größte öffentliche Datenbank zur Registrierung von Experimenten im Bereich der Wirtschaftswissenschaften, das 2013 gegründete RCT Registry der American Economic Association (AEA). Daneben wurden Suchläufe in wissenschaftlichen Literaturdatenbanken vorgenommen.

Abbildung 1 zeigt die zeitliche Verteilung der recherchierten Experimente. Insgesamt lässt sich über den Beobachtungszeitraum seit 2011 kein klarer Trend zunehmender oder abnehmender Durchführung von randomisierten Experimenten im Bereich der Sozialpolitik feststellen. Zwölf der 22 Experimente vergeben ein sogenanntes Informationstreatment. Dieses besteht z. B. in der Zusendung einer Broschüre, durch die auf die zu evaluierende Maßnahme hingewiesen wird („niederschwellig“). Durch die übrigen zehn Experimente wird die Teilnahme an einer Maßnahme oder Unterstützung direkt durch einen Zufallsmechanismus vergeben. Dies kann z. B. die Teilnahme an einem Mentoring, einem Bildungsangebot oder einer Leistung für Familien sein („substanziell“).

Abbildung 1: Randomisierte Feldexperimente in der Sozialpolitikforschung für Deutschland



Die weiteren Ergebnisse zeigen, dass die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik relativ häufige Anwendungsfelder randomisierter Politik-Evaluation im Bereich der Sozialpolitik sind. Insgesamt sieben Studien entfallen auf den Bereich der schulischen oder beruflichen Erstausbildung, davon vier auf den tertiären Bildungsbereich. Ebenfalls sieben Experimente wurden zur Evaluierung von Programmen und Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik durchgeführt. Dies betrifft aber nicht das Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik, sondern Umsetzungsvarianten oder Informationstreatments. Nicht experimentell evaluiert wurden die Sozialversicherung, die soziale Grundsicherung und die soziale Regulierung. Der geringen Dynamik bei der Nutzung randomisierter Feldexperimente steht eine breite Anwendungspraxis quasi-experimenteller Evaluationen gegenüber.³

Zu den möglichen Gründen für die geringe Verbreitung randomisierter Studien zählen rechtliche Schranken oder die fehlende Akzeptanz von

„sozialen Experimenten“ in der Bevölkerung oder bei Entscheidungsträger*innen. Die Rolle dieser Hindernisse würde eine besondere Betrachtung verdienen. Ein weiterer Grund könnte die fehlende Unterstützung aus dem politischen Raum sein. Weder in der im Jahr 2019 beschlossenen „Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung“ noch in der „Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung“ (Statistisches Bundesamt 2022)⁴ werden randomisierte Feldexperimente als Methodik erwähnt.

ERFAHRUNGEN ANDERER LÄNDER

Frankreich

In Frankreich erhielt die Anwendung randomisierter Feldstudien dagegen in den 2000er Jahren spürbaren politischen Rückenwind, insbesondere im Rahmen des „Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse“ (FEJ). Der FEJ setzt sich zum Ziel, Programme zu finanzieren und zu evaluieren, die zum Schulerfolg, zur Chancengleichheit und zur sozialen wie beruflichen Integration von Jugendlichen in Frankreich beitragen.

Ähnlich wie in Deutschland dominieren randomisierte Studien aus den Bereichen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Anders als in Deutschland sind aber auch die soziale Mindestsicherung und die Sozialversicherung Gegenstand experimenteller Evaluationen. Hierzu zählen z. B. Zuschüsse zur Krankenversicherung für Einkommensschwache (*chèque santé*), kostenlose gesundheitliche Beratungen, finanzielle Unterstützung und Mentoring für Benachteiligte sowie Beratungen zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die Finanzierung dieser Studien erfolgt in der Regel durch die zuständigen Ministerien oder andere staatliche Stellen.

USA

In den USA wurden randomisierte Feldstudien früher als in anderen Ländern durchgeführt. Das „Golden Age of Evaluation“ waren auch im Hinblick auf Sozialpolitikforschung die Jahrzehnte zwischen den 1960er und 1980er Jahren. Bekannte, auch heute noch viel zitierte Studien waren Bildungsevaluationen z.B. des bundesweiten „Head Start“- Programms und des Projektes STAR (für Student-Teacher Achievement Ratio) an Schulen im US-Bundesstaat Tennessee. Die Mehrzahl der Experimente betrifft auch heute den Bildungsbereich. Maßnahmen im schulischen und tertiären Bereich stehen dabei an erster Stelle, aber auch der frühkindliche Bildungsbereich ist

vertreten. Weitere Experimente sind dem Bereich der Gesundheitspolitik zuzuordnen. Auch zur sozialen Mindestsicherung und Sozialversicherung sind Experimente vorhanden.

Die stetige Durchführung einer Vielzahl von randomisierten Feldstudien und die Heterogenität der beteiligten Akteure zeigt auf, dass eine große Anzahl an Akteuren Interesse daran hat, randomisierte Projekte durchzuführen und zu finanzieren. Bei der Finanzierungsstruktur steht die Forschungsförderung an erster Stelle, wobei es häufig eine gemeinsame Finanzierung durch Forschungsförderung und staatliche oder nichtstaatliche Auftraggeber*innen gibt. Bemerkenswert ist die Qualität des akademischen Outputs der Evaluationen.

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Randomisierte Feldstudien spielen in der Sozialpolitikforschung in Deutschland bislang nur eine periphere Rolle. Umgekehrt beschäftigt sich die experimentelle Forschung in der Regel nicht mit sozialpolitisch relevanten Fragestellungen. Dass dies nicht so sein muss, zeigt die Erfahrung anderer Länder wie den USA und Frankreich. Wichtige Bereiche und Instrumente der Sozialpolitik wurden in Deutschland bislang im Unterschied zu den USA und zu Frankreich nicht experimentell evaluiert.

Ein konkretes Beispiel betrifft die Inanspruchnahme von Sozialleistungen, beispielsweise zu Gesundheitsleistungen und zur sozialen Mindestsicherung. Auch in Deutschland ist die Frage, warum Sozialleistungen nicht in Anspruch genommen werden, eine Kernfrage der Sozialpolitik, doch gibt es keine einzige randomisierte Studie dazu. Auch im Zuge der Einführung des Bürgergelds wären randomisierte Feldexperimente nützlich, zum Beispiel bei den Mitwirkungspflichten. Eine Studie von van den Berg et al.⁵ (2021) zeigt, dass Feldexperimente erfolgreich zur Wirkungsanalyse von Eingliederungsvereinbarungen genutzt werden können – in einem Bereich, in dem häufig normativ und weniger empirisch gestützt argumentiert wird.

Ausbaufähig ist in Deutschland insbesondere die Finanzierung randomisierter Feldstudien. Die Erfahrung der USA zeigt, dass ausreichende Forschungsmittel eine wesentliche Voraussetzung für die Vielzahl der experimentellen Studien sind. Bei der Umsetzung von randomisierten Feldexperimenten ist aber vor allem eine systematische und strategische Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik notwendig.

Literatur

- 1 Teele, Dawn Langan (Hrsg.) (2014). Field Experiments and Their Critics: Essays on the Uses and Abuses of Experimentation in the Social Sciences. Yale University Press.
- 2 Bodry, Yvette; Boockmann, Bernhard; Kugler, Philipp; von Zitzewitz, Verena (2023). Experimentelle Public-Policy Evaluation von Sozialpolitik. DIFIS-Studie, Duisburg/Bremen (im Erscheinen).
- 3 Card, David; Kluge, Jochen; Weber, Andrea (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, 16(3), 894-931.
- 4 Statistisches Bundesamt (2022). Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- 5 van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2021). Mandatory Integration Agreements for Unemployed Job Seekers: A Randomized Controlled Field Experiment in Germany. IZA Discussion Paper 14026.

Über die Autor*innen

Yvette Bodry ist Doktorandin am Lehrstuhl für Außenwirtschaft an der Universität Hohenheim.

Prof. Dr. Bernhard Boockmann ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen

Dr. Philipp Kugler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen.

Verena von Zitzewitz war am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen tätig.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
 Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
 Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
 Forsthausweg 2, 47057 Duisburg
 Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen
 Homepage: www.difis.org
Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, August 2023
Inhaltliche Betreuung: Dr. Rebecca Schrader
Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali
Gestaltung: Simon Rickel
 ISSN: 2748-680X