

# sozial MINISTERIUM

## **fit2work-Evaluierung 2016/17**

*Personenberatung und Betriebsberatung  
Statistik Austria, 2017*

## IMPRESSUM

Medieninhaber und Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Stubenring 1, 1010 Wien ▪ Verlags- und Herstellungsort: Wien  
▪ Autor: KLOTZ Johannes Ph.D., Statistik Austria ▪ Stand: 2017

Alle Rechte vorbehalten: Jede Verwertung (auch auszugsweise) ist ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Dies gilt insbesondere für jede Art der Vervielfältigung, der Übersetzung, der Mikroverfilmung, der Wiedergabe in Fernsehen und Hörfunk, sowie für die Verbreitung und Einspeicherung in elektronische Medien wie z.B. Internet oder CD-Rom.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Impressum</b> .....	<b>2</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>6</b>
1.1. Grundlagen der Evaluierung.....	6
1.1.1. Rechtlicher Hintergrund .....	6
1.1.2. Entwicklung des Evaluierungskonzepts.....	7
1.1.3. Das Evaluierungskonzept 2016/17 .....	7
1.1.4. Zeitlicher Ablauf der Evaluierung .....	9
1.2. Anspruch einer Evaluierung .....	10
1.2.1. Messung der Effektivität .....	10
1.2.2. Vergleichsgruppenansatz .....	10
<b>2. Evaluierung der Personenberatung: Update</b> .....	<b>12</b>
2.1. Beschaffung und Aufbereitung der Daten .....	12
2.1.1. fit2work-Daten .....	12
2.1.2. Pseudonymisierte Administrativdaten bei Statistik Austria .....	13
2.1.3. Daten der Gebietskrankenkassen zur Arbeitsunfähigkeit.....	14
2.1.4. Einschränkung auf Personen mit Empfehlungsschreiben.....	14
2.2. Methodik .....	15
2.2.1. Bildung der Vergleichsgruppe .....	15
2.2.2. Operationalisierung der Wirksamkeit .....	16
2.3. Ergebnisse.....	18
2.3.1. Gesamtergebnis.....	18
2.3.2. Ergebnisse nach Geschlecht und Altersgruppen.....	20
<b>3. Evaluierung der Betriebsberatung: Methodik und exemplarische Ergebnisse</b> .	<b>23</b>
3.1. Beschaffung und Aufbereitung der Daten .....	23
3.1.1. fit2work-Daten .....	23
3.1.2. Beitragskontonummern .....	23
3.1.3. Übereinstimmung der beratenen Betrieben mit den statistischen Einheiten in Administrativdaten.....	24
3.1.4. Daten der Gebietskrankenkassen zur Arbeitsunfähigkeit.....	27
3.2. Methodik .....	28
3.2.1. Bildung der Vergleichsgruppe .....	28
3.2.2. Operationalisierung der Wirksamkeit .....	30
3.3. Exemplarische Ergebnisse .....	31

<b>4.</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>34</b>
4.1.	Interne Validität.....	34
4.2.	Externe Validität .....	37
<b>5.</b>	<b>Schlussfolgerungen und Ausblick.....</b>	<b>39</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Statistik Austria führte 2016/17 im Auftrag des Sozialministeriumservice eine Evaluierung der fit2work-Beratung durch. Das Auswertungskonzept wurde von Statistik Austria basierend auf den Erfahrungen der ersten Evaluierung 2014/15 und den Diskussionen in Beirat, Steuerungsgruppe und speziellen Arbeitsgruppen erstellt. Gegenstand der Evaluierung war zum einen ein Update der Evaluierung der fit2work-Personenberatung mit Ausdehnung auf mittelfristige Beobachtungszeiträume, zum anderen eine erstmalige quantitative Evaluierung der Betriebsberatung. Ergebnisse der Evaluierung wurden in der 12. Sitzung des Beirats am 23.5.2017 und in der 19. Sitzung der Steuerungsgruppe am 24.5.2017 präsentiert.

Für beide Beratungsschienen (Personenberatung und Betriebsberatung) wurde in der Evaluierung ein Vergleichsgruppenansatz verfolgt. Die an fit2work teilnehmenden Personen/Betriebe werden also hinsichtlich bestimmter Messungen mit solchen Personen/Betrieben verglichen, die den teilnehmenden möglichst ähnlich sind, jedoch nicht am Programm teilgenommen haben. Dadurch sollen die Messergebnisse kausalen Effekten von fit2work, die streng genommen nur bei einem kontrollierten Zufallsexperiment exakt beobachtbar wären, möglichst nahe kommen.

An der fit2work-Personenberatung nehmen relativ treffsicher Personen teil, deren Erwerbsbeteiligung sich durch Arbeitslosigkeit oder Krankheit mittelfristig verschlechtert hat und zum Zeitpunkt der Erstberatung besonders niedrig liegt. Die Intervention ist dahingehend wirksam, dass nach dem Abschluss des Case Managements bei den beratenen Personen eine kontinuierliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung stattfindet und nach 1,5 Jahren wieder das Niveau der Vergleichspersonen erreicht und sogar leicht übertroffen wird.

Die Wirksamkeit der fit2work-Personenberatung lässt sich für Männer wie Frauen und für Erwerbspersonen unter/über 45 Jahren gleichermaßen feststellen. Es kann also angenommen werden, dass die geforderte Gender- und Diversitätsgerechtigkeit der Beratung gewährleistet ist.

Während die Evaluierung der Personenberatung auf einer etablierten Methodik aufbauen konnte, mussten bei der Betriebsberatung zunächst und vorrangig die Machbarkeit geklärt werden. Auf Grund der Datenlage können derzeit nur exemplarische Ergebnisse für 111 Betriebe in einer kurzfristigen Betrachtung dargestellt werden. Diese exemplarischen Ergebnisse legen nahe, dass die Teilnahme an fit2work die Häufigkeit von Krankenständen relativ verringert, die gemeldeten Arbeitsunfähigkeitstage sich also günstiger entwickeln als in vergleichbaren Betrieben ohne fit2work-Teilnahme. Für statistisch gesicherte Aussagen sind die Fallzahlen derzeit aber noch zu klein. Fraglich ist bei der Betriebsberatung die Treffsicherheit der Inanspruchnahme, was die Entwicklung spezieller Rekrutierungsinstrumente (etwa Einladungsschreiben) nahelegt.

## 1. EINLEITUNG

### 1.1. Grundlagen der Evaluierung

#### 1.1.1. Rechtlicher Hintergrund

Das Arbeit- und Gesundheit-Gesetz<sup>1</sup> bildet die rechtliche Grundlage von fit2work. Fit2work zielt darauf ab, die Arbeits- oder Erwerbsfähigkeit erwerbstätiger oder arbeitsloser Personen möglichst lange zu erhalten. Zur Erreichung dieses Ziels wurde ein flächendeckendes niederschwelliges Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebot geschaffen. In §8 dieses Gesetzes werden statistische und wissenschaftliche Untersuchungen des fit2work-Programms durch die Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) normiert. Diese umfassen erstens die Übermittlung bestimmter Daten durch die fit2work-Träger an Statistik Austria zum Zweck der Aufbewahrung und Ermöglichung nachfolgender weitergehender wissenschaftlicher und statistischer Untersuchungen (Abs. 2) und zweitens die Übermittlung bestimmter Daten durch andere Behörden, die Sozialversicherungsträger und das Arbeitsmarktservice zum Zweck der Zusammenführung mit diesen Daten und der nachfolgenden wissenschaftlichen oder statistischen Auswertung (Abs. 2).

Eine Beauftragung von Statistik Austria mit einer Evaluierung des fit2work-Programms erfolgte durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Sozialministeriumservice) erstmals im Kalenderjahr 2014. Seither wurden jährlich (zuletzt für das Kalenderjahr 2017) neue Werkverträge zwischen der Statistik Austria und dem Sozialministeriumservice geschlossen.

Die Leistungen von Statistik Austria umfassen:

- Konzeption der Evaluierung in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber und Stakeholdern;
- Prüfung der Machbarkeit;
- Aufbereitung der monatlich übermittelten Daten zur fit2work-Personenberatung;
- fallweise Beschaffung weiterer Daten (etwa von Sozialversicherungsträgern oder zur fit2work-Betriebsberatung);
- Erstellung, Prüfung und Auswertung von verknüpften Datenkörpern;
- Präsentation von Evaluierungsergebnissen gegenüber dem Auftraggeber (sowohl bei internen Treffen als auch bei Sitzungen des Beirats und der Steuerungsgruppe von fit2work);
- Erstellung von Evaluierungsberichten.

Ein Leistungsnachweis an das Sozialministeriumservice erfolgt monatlich.

---

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 111/2010 in der geltenden Fassung.

### **1.1.2. Entwicklung des Evaluierungskonzepts**

Eine erste Evaluierung der fit2work-Personenberatung (Methodik und Ergebnisse zur kurzfristigen Wirksamkeit) wurde am 29.1.2015 in der 8. Sitzung des Beirats und am 11.2.2015 in der 15. Sitzung der Steuerungsgruppe präsentiert.<sup>2</sup> Die Diskussion des Evaluierungsberichts in Beirat und Steuerungsgruppe bildete die Grundlage für die konzeptionelle Weiterentwicklung der fit2work-Evaluierung durch Statistik Austria.

Von Statistik Austria wurde am 26.6.2015 an das Sozialministeriumservice ein Strategiepapier übermittelt, in dem mehrere Ansätze zur Weiterentwicklung vorgeschlagen wurden. In der Sitzung der Steuerungsgruppe am 2.7.2015 fiel die Entscheidung, dass der Schwerpunkt auf eine erstmalige quantitative Evaluierung der fit2work-Betriebsberatung gelegt werden sollte.<sup>3</sup> Daneben wurde vereinbart, die Evaluierung der Personenberatung mit längeren Beobachtungszeiträumen fortzusetzen.

Um einen genaueren Einblick in die fit2work-Betriebsberatung<sup>4</sup> speziell in Hinblick auf mögliche Evaluierungsfragen zu bekommen, nahm Statistik Austria anschließend mit den fachlichen Projektleiterinnen der Umsetzung, Frau Mag. Renate Czeskleba und Frau Dr. Irene Kloimüller, Kontakt auf. Ein Treffen in der Statistik Austria mit mehreren Stakeholdern fand am 4.8.2015 statt.

Am 23.12.2015 wurde von Statistik Austria ein neues Evaluierungskonzept an das Sozialministeriumservice übermittelt und in Folge in mehreren Schleifen abgeglichen. Dieses wurde in der Sitzung der fit2work-Steuerungsgruppe am 28.1.2016 vorgestellt. In weiterer Folge fand am 31.3.2016 bei Statistik Austria ein Treffen mit mehreren Stakeholdern statt, um inhaltliche, technische und rechtliche Details zu klären. Schließlich konnte am 4.5.2016 das gemeinsame Evaluierungskonzept von Statistik Austria und dem Auftraggeber finalisiert werden, welches die Grundlage für diesen Bericht bildet.

### **1.1.3. Das Evaluierungskonzept 2016/17**

Das mit dem Auftraggeber abgestimmte Evaluierungskonzept 2016/17 sah vor, dass die Evaluierung des fit2work-Programms beide Beratungsschienen (Personenberatung und Betriebsberatung) umfassen sollte. Bei der Personenberatung sollte im Wesentlichen die

---

<sup>2</sup> Der Bericht wurde im Dezember 2015 veröffentlicht. Statistik Austria: fit2work-Auswertungen 2014/15. Evaluierung der Personenberatung. Abrufbar unter [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeitsmarktpolitik/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeitsmarktpolitik/index.html) (Zugriff am 5.12.2017).

<sup>3</sup> Weitere Vorschläge waren die Evaluierung der Personenberatung über eine alternative Zielvariable (Medikamentenverbrauch statt Arbeitsunfähigkeitstage) und eine Detailanalyse spezieller Personengruppen in der Personenberatung.

<sup>4</sup> Umfassende Informationen zu fit2work sind zwar auf der Website [www.fit2work.at](http://www.fit2work.at) zu finden; diese Informationen sind aber vorrangig für potenzielle Klienten und Klientinnen aufbereitet und daher für Fragen der Evaluierung nicht immer ausreichend.

Methodik der Evaluierung 2014/15 erneut zur Anwendung kommen. Der Entwicklung des Programms entsprechend sollte der Schwerpunkt der Darstellung von der kurz- auf die mittelfristige Betrachtung gelegt werden. Dafür bietet sich vor allem eine Auswertung nach Stichtagen über die Zeit an. Bei der Auswahl der Vergleichsgruppe sollte neben den 2014/15 verwendeten Schichtungsmerkmalen auch der Erwerbsstatus berücksichtigt werden.

Als Zielvariable zur Operationalisierung der Wirksamkeit von fit2work sollte wiederum die Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand (bzw. deren Veränderung über die Zeit) zur Anwendung kommen. Dazu wurde weiters eine Sensitivitätsanalyse des Arbeitsmarktstatus "geringfügig beschäftigt" vereinbart. Bei der Evaluierung 2014/15 waren Personen, die geringfügig beschäftigt waren und darüber hinaus keine Erwerbstätigkeit ausübten, dem Lebensunterhaltskonzept entsprechend zu den Nicht-Erwerbspersonen gerechnet worden. Dies hatte zur Folge, dass eine durch fit2work initiierte Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung bei vorher beschäftigungslosen Personen in der Evaluierung des Programms nicht sichtbar war. Die Zuordnung ausschließlich geringfügig Beschäftigter zu den Erwerbspersonen ist umstritten; einerseits stellt auch eine geringfügige Erwerbstätigkeit eine gewisse Inklusion in den Arbeitsmarkt dar (etwa geregelter Tages- oder Wochenablauf, regelmäßiges eigenes Einkommen, soziale Kontakte am Arbeitsplatz), andererseits sind die erzielten Einkommen nicht existenzsichernd und können auch neben einer Pension oder Leistung aus der Arbeitslosenversicherung bezogen werden. Aus diesem Grund wurde entschieden, bei der Evaluierung der Personenberatung beide möglichen Zuordnungen der ausschließlich geringfügig Beschäftigten (zu den Erwerbstätigen vs. zu den Nicht-Erwerbspersonen) anzuwenden und die Ergebnisse zu vergleichen.

Neben der Personenberatung sollte erstmals auch die fit2work-Betriebsberatung quantitativ evaluiert werden.<sup>5</sup> Das Konzept blieb dabei zunächst eher vage, weil Statistik Austria bis dahin noch keine Daten zur Betriebsberatung erhalten hatte und Evaluierungskonzepte erfahrungsgemäß erst dann konkretisiert werden können, wenn ein gewisser Einblick in die Datenstrukturen vorliegt. Zudem waren zu Beginn auch einige rechtliche Fragen noch ungeklärt.

Als Grundsatz für die Evaluierung der Betriebsberatung wurde vereinbart, dass die Wirkungsmessung für Personen (im Betrieb Beschäftigte) und nicht für Betriebe erfolgt. Dies steht in Einklang mit dem im Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz formulierten Ziel des möglichst langfristigen Erhalts der Arbeits- oder Erwerbsfähigkeit erwerbstätiger und arbeitsloser Personen. Ein weiterer Vorteil einer Messung für Personen besteht darin, dass so eine der

---

<sup>5</sup> Eine qualitative Evaluierung der fit2work-Betriebsberatung war von der prospect Unternehmensberatung GmbH durchgeführt und in der Sitzung der Steuerungsgruppe am 11.2.2015 präsentiert worden: [http://fit2work.at/file/download/file\\_endbericht-evaluierung-betriebsberatung-fit2work-prospect-endfassung\\_1056.pdf](http://fit2work.at/file/download/file_endbericht-evaluierung-betriebsberatung-fit2work-prospect-endfassung_1056.pdf) (Zugriff am 5.12.2017).

Voraussetzungen für einen Vergleich von Personen- und Betriebsberatung untereinander geschaffen wird.<sup>6</sup>

Weitere vereinbarte Grundsätze der erstmaligen Evaluierung der Betriebsberatung waren die Messung der Veränderung von Krankenstandstagen als Indikator für gesundheitliche Entwicklungen<sup>7</sup> und die Bildung einer Vergleichsgruppe zur besseren Messung kausaler Effekte des Programms.

#### **1.1.4. Zeitlicher Ablauf der Evaluierung**

Nach der Vereinbarung des Evaluierungskonzepts mussten zunächst technische und rechtliche Details bei den Datenübermittlungen zur Evaluierung der Betriebsberatung geklärt werden. In der Zwischenzeit wurde in der zweiten Jahreshälfte 2016 die Aktualisierung und Erweiterung der Evaluierung der Personenberatung durchgeführt. Anfang 2017 konnte die Datenübermittlung der Betriebsberatung geklärt werden. Am 3.4.2017 wurde dem Auftraggeber von Statistik Austria der Stand der Dinge präsentiert. Dabei wurden noch offene technische Probleme in den fit2work-Daten diskutiert, die in Folge behoben wurden. Am 10.5.2017 erfolgte gegenüber dem Auftraggeber eine Präsentation der Ergebnisse. Diese Präsentation wurde in für diese Gremien modifizierter Form bei der 12. Sitzung des fit2work-Beirats am 23.5.2017 und bei der 19. Sitzung der fit2work-Steuerungsgruppe am 24.5.2017 in Wien vorgelegt.

---

<sup>6</sup> Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den beiden Interventionen ist nicht möglich, weil die Personenberatung auch (bzw. in der Praxis sogar überwiegend) Personen abdeckt, die zum Zeitpunkt der Erstberatung arbeitslos sind und weil die Beratungen operativ anders ablaufen (ca. vier- bis zehnmonatiges Case Management bei der Personenberatung, ein- bis dreijähriges Phasenmodell bei der Betriebsberatung). Damit die beiden Beratungsschienen untereinander hinsichtlich ihrer Effektivität besser verglichen werden können, wäre eine Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts erforderlich.

<sup>7</sup> Bei der Betriebsberatung selbst wird vom Umsetzer ein validiertes quantitatives Erhebungsinstrument ("ABI Plus") zur Feststellung von Problemlagen eingesetzt. Die Ergebnisse dieses Instruments können für die vorliegende Evaluierung aus mehreren Gründen nicht verwendet werden: Erstens werden nur Beschäftigte in an fit2work teilnehmenden Betrieben befragt, es liegen also keine Messungen für eine Vergleichsgruppe vor. Bei Personen, die während der Beratung (z.B. aus Gesundheitsgründen) aus dem Betrieb ausscheiden, ist nur eine einmalige Messung verfügbar und mögliche Interventionswirkungen sind daher nicht feststellbar. Überdies ist der Rücklauf des Fragebogens nicht komplett, sondern liegt je nach Betrieb zwischen 40% und 90%. Schließlich wäre eine Gegenüberstellung mit der Personenberatung prinzipiell nicht möglich, und es sind diese Befragungsdaten weder bei einer Behörde gespeichert noch mit dem bPK\_AS versehen.

## 1.2. Anspruch einer Evaluierung

### 1.2.1. Messung der Effektivität

Eine statistische Programmevaluierung<sup>8</sup> (auch "Impact Assessment") ist hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Komplexität und ihrer Zielsetzung zwischen einem Monitoring und einer Cost-Benefit-Analyse einzuordnen. Im Rahmen eines Monitorings werden vorwiegend deskriptive Statistiken über den Verlauf eines Programms (etwa die Zahl der monatlichen Neuzugänge oder die durchschnittliche Verweildauer im Programm) in der Regel in Form von Zeitreihen dargestellt. Im Fall von fit2work werden solche Monitorings periodisch vom Sozialministeriumservice durchgeführt. Eine statistische Evaluierung fokussiert demgegenüber auf die Messung der Effektivität eines Programms. Dafür wird an Hand quantitativer Kennzahlen, welche zur Operationalisierung der theoretischen Ziele des Programms geeignet sind, ermittelt, ob ein Programm insgesamt wirksam ist, also den intendierten Nutzen bringt. Ein weiterer Schritt (nach Evaluierung der Effektivität) wäre eine Cost-Benefit-Analyse, bei welcher der Nutzen eines Programms den Kosten gegenübergestellt würde.

Bei allen statistischen Programmevaluierungen ist zu beachten, dass sie nur Aussagen über größere Gruppen von Individuen ermöglichen. Dass ein Programm im Mittel wirksam ist, bedeutet nicht, dass eine Wirksamkeit für jeden einzelnen Programmteilnehmer und jede einzelne Programmteilnehmerin gegeben sein muss. Strukturelle Unterschiede in der Wirksamkeit (etwa ein unterschiedlicher mittlerer Nutzen für ältere und jüngere Personen) können durch geschichtete Analysen ermittelt werden.

### 1.2.2. Vergleichsgruppenansatz

Alle statistischen Evaluierungen sind mit dem Problem konfrontiert, dass die kontrafaktische Situation unbekannt ist: Man kann zwar bestimmte Messungen für die am Programm teilnehmenden Individuen (im Falle von fit2work: Personen und Betriebe) durchführen, weiß aber nicht, welche Messungen man für dieselben Individuen erhalten hätte, wenn sie nicht am Programm teilgenommen hätten. Ein reiner Vergleich etwa von Beschäftigungsquoten vor und nach einer Programmteilnahme ist kein geeigneter Indikator zur Beurteilung der Effektivität eines Programms, weil dieser neben der ursächlichen Wirkung des Programms durch weitere Faktoren (etwa die wirtschaftliche Konjunktur) beeinflusst ist. Um die kausalen Effekte eines Programms möglichst gut herauschälen zu können, hat sich die Methode der Vergleichsgruppenbildung, basierend auf dem theoretischen Ansatz des "Potential Outcomes Framework",<sup>9</sup> etabliert. Es werden also die Messungen der am

---

<sup>8</sup> Ein umfassendes Standardwerk zur Methodik von Programmevaluierungen ist P.J. Gertler et al.: *Impact Evaluation in Practice*. The World Bank, 2011.

<sup>9</sup> Für detaillierte Informationen siehe G.W. Imbens und J.M. Wooldridge: *Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation*. *Journal of Economic Literature*, 2009, 47: 5–86.

Programm teilnehmenden Individuen nicht für sich betrachtet, sondern mit Messungen von Individuen verglichen,<sup>10</sup> die am Programm nicht teilgenommen haben und den am Programm teilnehmenden Individuen möglichst ähnlich sind.

Der theoretische Idealfall der Vergleichsgruppenbildung wäre die Schaffung einer experimentellen Situation in Form einer randomisierten Zuweisung von Individuen zu den Gruppen der Teilnehmenden vs. Nicht-Teilnehmenden. In so einem Fall würden sich bei einer hinreichend großen Fallzahl die beiden Gruppen strukturell nur durch die Teilnahme unterscheiden, der durchschnittliche kausale Effekt des Programms wäre also exakt messbar.

Eine Randomisierung ist in der Praxis in der Regel sowohl aus rechtlichen und ethischen wie auch organisatorischen Gründen ausgeschlossen. Im Falle von fit2work würde etwa die gesetzlich geregelte Freiwilligkeit der Inanspruchnahme verletzt. In der Praxis muss die Vergleichsgruppe daher ex post mittels Matching gebildet werden. Dabei wird zunächst ein Kreis an Individuen eingegrenzt, die als Vergleichsgruppe für die am Programm teilnehmenden Individuen prinzipiell in Frage kommen. Anschließend wird auf individueller Ebene jedem am Programm teilnehmenden Individuum eines oder mehrere Vergleichs-Individuen zugeordnet, welche dem am Programm teilnehmenden Individuum nach einem bestimmten Maß "ähnlich" sind.<sup>11</sup> Wenn die Rekrutierung in ein Programm - wie etwa bei fit2work - nicht für alle Individuen zum gleichen Zeitpunkt, sondern über einen längeren Zeitraum erfolgt, dann werden die für die Evaluierung relevanten Zeitpunkte oder -perioden jeweils vom teilnehmenden Individuum auf die Vergleichsfälle übertragen. Die Gesamtheit der gewählten Vergleichs-Individuen bildet anschließend die Vergleichsgruppe.

---

<sup>10</sup> Der Vergleich kann technisch z.B. durch Mittelwertbildung ("Difference in differences") oder durch Regression erfolgen.

<sup>11</sup> Ähnlichkeitskriterien können etwa Übereinstimmung bestimmter Merkmale (z.B. Geschlecht und Alter) oder ähnliche relative Teilnahmewahrscheinlichkeiten (Propensity Scores) sein.

## 2. EVALUIERUNG DER PERSONENBERATUNG: UPDATE

### 2.1. Beschaffung und Aufbereitung der Daten

#### 2.1.1. fit2work-Daten

Die im Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz in § 8 Abs. 1 normierten monatlichen Lieferungen bestimmter fit2work-Daten seitens der Träger an Statistik Austria erfolgt seit Februar 2014. Operativ werden die Daten als csv-Files durch den vom Sozialministeriumservice beauftragten Dienstleister s-team IT solutions GmbH (s-team) über eine gesicherte Verbindung (ftp) übertragen. Die Mikrodaten (Beratungsfälle) sind nach Möglichkeit mit dem verschlüsselten bereichsspezifischen Personenkennzeichen "Amtliche Statistik" (bPK\_AS) versehen. Merkmale sind einerseits demographische und sozio-ökonomische Informationen aus der fit2work-Erstberatung (etwa Geschlecht, Geburtsjahr, Beruf und Gesundheitsprobleme), andererseits Informationen über den Beratungsverlauf in Form von Datumsfeldern. Verfügbar sind das Datum der Erstberatung sowie, falls zutreffend, das Datum des Basischecks, des Entwicklungsplans und des Abschlusses oder Abbruchs des Case Managements.

Die Datenstruktur ist seit Beginn der monatlichen Übertragungen im Wesentlichen unverändert. Zwar kamen seit 2015 in Folge organisatorischer Änderungen innerhalb der fit2work-Personenberatung einige zusätzliche Merkmale für neue Beratungsfälle dazu; diese neuen Beratungsfälle wiesen jedoch für die vorliegende Evaluierung noch keine hinreichend lange Nachbeobachtungsdauer auf. Die Datenstruktur war bereits bei der Evaluierung 2014/15 verwendet worden, es konnte also im Wesentlichen auf bestehende Algorithmen zurückgegriffen werden. Bei der Evaluierung 2014/15 war eine Komplettlieferung (kumulierte Monatslieferungen inklusive Updates zum Beratungsverlauf) vom 4.7.2014 analysiert worden. Für die vorliegende Analyse wurde eine Komplettlieferung vom 16.6.2016 verwendet.

Der von s-team übermittelte Datenbestand enthält 34.448 Zeilen (Erstberatungsfälle) mit Erstberatungsdatum zwischen 13.10.2011 und 16.6.2016. In einem ersten Schritt wurde der Datenbestand auf jene Fälle eingegrenzt, für die ein verschlüsseltes bPK\_AS vorhanden war. Dadurch verblieben 28.870 Beratungsfälle.<sup>12</sup> Deren verschlüsseltes bPK\_AS wurde

---

<sup>12</sup> Grund für die Nichtverfügbarkeit des bPK\_AS kann einerseits sein, dass für die beratene Person wegen Datenmängeln das bPK\_AS nicht eruiert werden kann. Andererseits ist speziell bei den zuletzt beratenen Personen stets ein gewisser Anteil dabei, bei denen das bPK\_AS noch nicht am Datenbestand aufgebracht worden ist. So war für die Erstberatungen 2011/2012 in 6,5% aller Fälle das bPK\_AS fehlend, bei den Erstberatungen 2015 waren dies 12,4% und 2016 sogar 43,5%. Dabei muss aber bedacht werden, dass die Erstberatungen 2016 wegen zu geringer Nachbeobachtungszeiten ohnehin in einem späteren Schritt aus der Analysemasse ausgeschlossen würden.

anschließend in der Statistik Austria entschlüsselt, wodurch sichergestellt ist, dass jedem entschlüsselten bPK\_AS genau eine Person entspricht und eine Verknüpfung mit anderen ebenfalls mit dem bPK\_AS pseudonymisierten Datenbeständen technisch möglich und rechtlich zulässig ist. Es zeigte sich, dass die 28.870 Beratungsfälle mit bPK\_AS 27.735 unterschiedlichen Personen entsprechen. Für jene Personen, die mehrfach in den Daten vorkamen (also im Laufe der Zeit mehrfach beraten wurden), wurde jeweils nur die Zeile mit dem letzten (aktuellsten) Datum der Erstberatung beibehalten. Somit ist sichergestellt, dass in weiterer Folge stets ein Kollektiv von Personen analysiert wird. Schließlich wurde die Analysemasse auf jene Personen eingeschränkt, die nach der Erstberatung ein Case Management abgeschlossen hatten<sup>13</sup> und deren Case Management mehr als 90 Tage gedauert hatte (um Fälle mit mutmaßlichen Fehlern in den Datumsfeldern auszuschließen).

### **2.1.2. Pseudonymisierte Administrativdaten bei Statistik Austria**

Aus den bei Statistik Austria verfügbaren mit dem bPK\_AS pseudonymisierten Administrativdaten, die auf periodischen Datenlieferungen des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservice basieren, kann jedem bPK\_AS für jeden Kalendertag ein überschneidungsfreier Arbeitsmarktstatus zugeordnet werden. Dabei wird zunächst aus den Originaldaten nach einer bestimmten Hierarchie eine Gliederung mit 12 Ausprägungen erzeugt (einschließlich einer residualen Ausprägung für Kalendertage ohne Meldung). Die 12 Ausprägungen werden anschließend zu 3 Hauptkategorien der Erwerbsbeteiligung zusammengefasst, nämlich erwerbstätig, arbeitslos und sonstige (d.h. Nicht-Erwerbspersonen).

Für alle bPK\_AS wurde der überschneidungsfreie Arbeitsmarktstatus im Zeitraum 1.1.2009 bis 30.4.2016 gebildet. Der verwendete Algorithmus entspricht dem bereits 2014/15 verwendeten mit zwei Erweiterungen. Die Zuordnung der Personen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind (d.h. keine weitere Erwerbstätigkeit aufweisen) erfolgte einmal zu den Erwerbstätigen und einmal zu den Nicht-Erwerbspersonen, um die Ergebnisse nach beiden Definition vergleichen zu können (Sensitivitätsanalyse). Weiters ist im Vergleich zur letzten Evaluierung in den Grunddaten eine neue Ausprägung ("HV-Qualifikation") enthalten, nämlich gewerblich selbständige Kleinunternehmer (sozusagen geringfügige Selbständige). Diese werden wie geringfügig unselbständig Erwerbstätige behandelt.

---

<sup>13</sup> Diese Einschränkung ist notwendig, um die fit2work-Teilnehmer und Teilnehmerinnen im engeren Sinn abzugrenzen. Denn die Erstberatung kann auch telefonisch oder per E-Mail erfolgen; erst beim Basischeck, der den Beginn eines Case Managements darstellt, folgen ausführliche Gespräche. In den verfügbaren Daten kommen auf 100 Erstberatungen etwa 40 abgeschlossene Case Managements. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich hier um "lebende" Daten handelt und es gerade in den aktuelleren Fällen, wo nur eine Erstberatung vorliegt, häufig noch zu zukünftigen Case Management-Abschlüssen kommen wird. Aus anderen Datenquellen ist bekannt, dass etwa 50-55% aller Personen mit Erstberatung ein Case Management absolvieren. Ein Case Management kann auch abgebrochen werden.

Neben den Informationen zum Arbeitsmarktstatus sind bei Statistik Austria auch weitere statistische Daten aus Verwaltungsquellen vorhanden, die über das bPK\_AS verknüpft werden können. Für fit2work werden konkret auch Informationen über Todesfälle verwendet: Personen, die an fit2work teilgenommen haben, inzwischen jedoch verstorben sind, werden aus der Analysemasse ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um eine sehr geringe Zahl an Personen, die jedoch hinsichtlich ihres Gesundheitszustands sehr selektiv sind.

### **2.1.3. Daten der Gebietskrankenkassen zur Arbeitsunfähigkeit**

Wie bereits bei der Evaluierung 2014/15 wurden die der jeweils zuständigen Gebietskrankenkasse gemeldeten Arbeitsunfähigkeitsepisoden von den Sozialversicherungsträgern zur Verfügung gestellt. Konkret wurden vom Data Warehouse (DWH-CC) der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse am 30.8.2016 über ftp zwei Pakete mit csv-Files an Statistik Austria übermittelt.

Das erste Paket enthielt die gemeldeten Arbeitsunfähigkeitsepisoden mit Beginndatum im Zeitraum 1.1.2012 bis 30.4.2016. Als Merkmale waren neben dem Beginndatum das Enddatum der Arbeitsunfähigkeit (mit einer speziellen Ausprägung für noch offene Episoden), die Diagnose laut der ICD-10-Klassifikation und das verschlüsselte bPK\_AS enthalten. Die Daten für die Personen mit Empfehlungsschreiben (siehe unten) waren partitioniert nach der zuständigen Gebietskrankenkasse verkreuzt mit der Teilnahme an fit2work (ja/nein). Weiters war ein File mit den Arbeitsunfähigkeiten jener Personen enthalten, die ohne Empfehlungsschreiben an fit2work teilgenommen haben. Daraus ergeben sich insgesamt 19 ( $9 \times 2 + 1$ ) Files.

Das zweite Paket enthielt Informationen für die Personen mit Empfehlungsschreiben. Partitioniert nach zuständiger Gebietskrankenkasse und Teilnahme an fit2work war für jedes verschlüsselte bPK\_AS gespeichert, wie viele Empfehlungsschreiben diese Person bisher bekommen hatte und an welchem Datum das letzte Empfehlungsschreiben versendet worden war.

Die ersten Schritte seitens Statistik Austria in der Aufarbeitung dieser Daten bestanden darin, die verschlüsselten bPK\_AS zu entschlüsseln, die pro Paket übermittelten Daten anschließend über alle Files zu poolen, Dubletten zu entfernen sowie gewisse Inkonsistenzen zu bereinigen. Über das bPK\_AS konnten anschließend die Daten zur Arbeitsunfähigkeit mit den pseudonymisierten Administrativdaten zum Arbeitsmarktstatus verknüpft werden.

### **2.1.4. Einschränkung auf Personen mit Empfehlungsschreiben**

Die Teilnahme an fit2work steht prinzipiell allen Erwerbspersonen (Erwerbstätigen und Arbeitslosen) mit mindestens einem gesundheitlichen Problem offen. Informationen über das Programm können aus unterschiedlichen Quellen bezogen werden (z.B. Öffentlichkeitsarbeit oder Behörden) und die Motivation für eine Teilnahme kann individuell

sehr unterschiedlich sein. Eine vergleichsweise definierte Teilmenge der Teilnehmer und Teilnehmerinnen sind jene, die ein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse erhalten hatten.<sup>14</sup> Diese machen etwa 65% aller teilnehmenden Personen aus.

Empfehlungsschreiben werden an Personen versendet, die im Laufe eines Jahres mehr als 40 Arbeitsunfähigkeitstage wegen bestimmter Diagnosen aufweisen. Von November 2011 bis einschließlich April 2016 wurden an etwa 400.000 Personen insgesamt etwa 500.000 Einladungsbriefe versendet.

In weiterer Folge wird die Analyse auf jene Personen eingeschränkt, die (mindestens) ein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse erhalten hatten. Damit ist eine gewisse Homogenität der untersuchten Personen bei gleichzeitiger Wahrung einer Analyse der Mehrheit der Teilnehmenden sichergestellt.<sup>15</sup> Darüber hinaus ermöglicht diese Einschränkung eine geeignete Vergleichsgruppenbildung.

## **2.2. Methodik**

### **2.2.1. Bildung der Vergleichsgruppe**

Den Rahmen für die Vergleichsgruppenauswahl bilden jene Personen, die zwar ein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse zu fit2work erhalten hatten, bei denen es (bisher) jedoch zu keiner Teilnahme am Programm kam. Dadurch ist zunächst sichergestellt, dass die potenziellen Vergleichspersonen ein wesentliches Kriterium, nämlich eine Häufung von Arbeitsunfähigkeitstagen in einem gewissen Zeitraum wegen bestimmter Diagnosen, erfüllen.

Die Auswahl der konkreten Vergleichspersonen aus dem Rahmen erfolgte anschließend in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wurden sowohl die fit2work-Teilnehmenden mit Einladung als auch die Nicht-Teilnehmenden mit Einladung nach den Merkmalen Geschlecht, Altersgruppe (unter 45 Jahre/45 Jahre und älter), Bundesland, ICD-10-Kapitel mit den meisten Arbeitsunfähigkeitstagen (F - Psychische und Verhaltensstörungen/M - Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes/Sonstige) und Kalenderjahr des letzten Einladungsbriefs geschichtet. Für jede fit2work-Person wurden sodann die potenziellen Vergleichspersonen durch Übereinstimmung dieser fünf Merkmale eingegrenzt. Für einen an

---

<sup>14</sup> *Es ist hier nicht gesagt, dass das Empfehlungsschreiben für jede dieser Personen der Grund war, an fit2work teilzunehmen. Entscheidend ist, dass diese Personen eine definierte Häufung von Arbeitsunfähigkeitstagen auf Grund gewisser gesundheitlicher Beeinträchtigungen aufweisen müssen, während bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen ohne Empfehlungsschreiben kein entsprechendes quantitatives Kriterium vorliegt.*

<sup>15</sup> *Unter den ausgeschlossenen Personen befinden sich damit auch jene, für die keine Gebietskrankenkasse, sondern ein Sondersicherungsträger zuständig ist. Das sind allerdings unter 5% aller Beratungsfälle.*

fit2work teilnehmenden 50-jährigen Mann aus Wien, der vorwiegend wegen Depressionen arbeitsunfähig war und zuletzt 2013 einen Einladungsbrief erhalten hatte, kommen als Vergleichspersonen also nur Männer aus Wien über 45 Jahren in Betracht, die ebenfalls vorwiegend wegen psychischer und Verhaltensstörungen arbeitsunfähig waren und 2013 den letzten Einladungsbrief erhalten hatten.

Anschließend wurde pro fit2work-Person ermittelt, wie viele Tage in den letzten drei Kalendermonaten vor der Erstberatung diese Person erwerbstätig gewesen war (ohne die Tage mit gemeldeter Arbeitsunfähigkeit). Für alle potenziellen Vergleichspersonen wurde der analoge Wert für diese drei Kalendermonate berechnet und diese Werte wurden sortiert.<sup>16</sup> Schließlich wurden jene zwei Personen als Vergleichspersonen gewählt, welche in der Sortierreihenfolge die fit2work-Person umgaben.<sup>17</sup> Lag die fit2work-Person am Rand der Reihung, dann wurden die beiden nächstgelegenen Personen als Vergleichspersonen ausgewählt.

### **2.2.2. Operationalisierung der Wirksamkeit**

Die Operationalisierung der Wirksamkeit von fit2work erfolgt analog zur Evaluierung 2014/15 über die Zielvariable "Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand". Im Gegensatz zur Evaluierung 2014/15 wird diesmal aber der Fokus auf mittelfristige Ergebnisse und zeitliche Entwicklungen innerhalb der Personengruppen gelegt.

Aus der Verkreuzung des überschneidungsfreien Arbeitsmarktstatus aus den Administrativdaten bei Statistik Austria mit den Arbeitsunfähigkeitsinformationen der Gebietskrankenkassen kann für jede Person (bPK\_AS) aus der fit2work-Gruppe und der Vergleichsgruppe für jeden Kalendertag im Zeitraum 1.1.2012-30.4.2016 einer der folgenden Status ermittelt werden:

- Erwerbstätig (ohne Krankenstand, ohne ausschließlich geringfügig erwerbstätig)
- Geringfügig erwerbstätig (ohne Krankenstand)
- Arbeitslos (ohne Krankenstand)
- Krankenstand (=gemeldete Arbeitsunfähigkeit)
- Sonstiges (z.B. Pension)

Für die an fit2work teilnehmenden Personen bietet sich ein Vergleich dieser Verteilung vor und nach der Beratung an. Als Referenzzeitpunkte werden dabei einerseits die Erstberatung,

---

<sup>16</sup> Diese zweite Stufe der Auswahl war bei der Evaluierung 2014/15 noch nicht zur Anwendung gekommen. Damals waren die Vergleichspersonen aus der Menge der potenziellen Vergleichspersonen zufällig gezogen worden. Die hier angewendete Methode kann also im Vergleich zur früheren Methode als genauer angesehen werden.

<sup>17</sup> Wenn beispielsweise die fit2work-Person 60 Tage in Erwerbstätigkeit war und es fünf potenzielle Vergleichspersonen gibt, die 0, 30, 50, 62 und 88 Tage in Erwerbstätigkeit waren, dann wurden jene mit 50 und 62 Tagen gewählt.

andererseits der Abschluss des Case Managements herangezogen. Auf Grund der Datenlage hat sich eine maximale Vor- und Nachbeobachtungsperiode von 1,5 Jahren als zweckdienlich herausgestellt.<sup>18</sup> Es wird für jede Person individuell die Zeitachse vor und nach fit2work-Teilnahme normiert, indem jeweils folgende Kalendertage betrachtet werden:

- 540/360/180/90/1 Tag(e) vor der Erstberatung
- 1/90/180/360/540 Tag(e) nach dem Abschluss des Case Managements.

Bei einer fit2work-Klientin, die am 15.7.2013 ihre Erstberatung, zwei Wochen später ihren Basischeck hatte und dann ein 120-tägiges Case Management absolvierte, wären die betrachteten Kalendertage also der 22.1.2012, 20.7.2012, 16.1.2013, 16.4.2013, 14.7.2013 vor fit2work; und der 27.11.2013, 24.2.2014, 25.5.2014, 21.11.2014 und 20.5.2015 nach fit2work.

Klarerweise muss bei einer solchen Stichtagsauswertung die Analysemasse dahingehend eingeschränkt werden, dass sämtliche Datumsfelder in jenen Zeitraum fallen, für den auch alle Daten verfügbar sind. Das früheste Datum muss also ab dem 1.1.2012, das späteste Datum bis zum 30.4.2016 liegen.<sup>19</sup> In den vorliegenden Daten war dieses Kriterium für 1.974 Teilnehmer und Teilnehmerinnen von fit2work erfüllt. Aus dieser Datenbasis lassen sich hinreichend genaue Schlüsse über die Wirksamkeit von fit2work ziehen, und es ist auch eine geschichtete Analyse nach Geschlecht und Altersgruppen möglich.

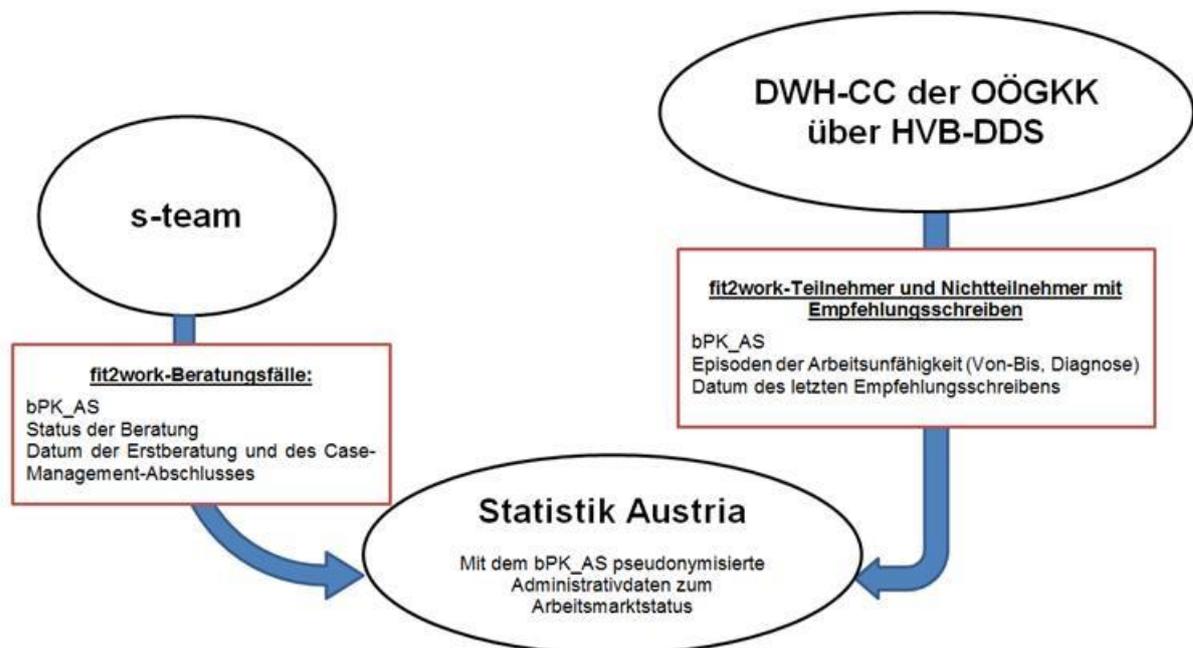
Für die Personen aus der Vergleichsgruppe werden jeweils dieselben Datumsfelder spezifiziert wie für die fit2work-Person, zu der diese gematcht wurden. Allerdings haben die Datumsfelder bei den Vergleichspersonen im Gegensatz zu den fit2work-Personen keine inhaltliche Bedeutung, weshalb die Begriffe "Erstberatung" und "Abschluss des Case Managements" für diese Personen in Anführungszeichen gesetzt werden. Entsprechend der Wahl von zwei Vergleichspersonen pro fit2work-Person stehen Daten für 3.948 Vergleichspersonen zur Verfügung.

---

<sup>18</sup> Bei längeren Beobachtungsperioden wären die Fallzahlen deutlich kleiner und die Ergebnisse daher mit erhöhter statistischer Unsicherheit behaftet. Bei kürzeren Beobachtungsperioden wären mittelfristige Effekte des Programms nicht messbar.

<sup>19</sup> Eine gewisse Unschärfe ergibt sich für Tage ab Beginn des Jahres 2012 dadurch, dass Krankenstände, die vor 2012 begonnen haben und über den Jahreswechsel 2011/2012 noch andauerten, nicht erfasst sind. Der resultierende Fehler kann aber als gering veranschlagt werden, zumal er die Personen in fit2work und die Vergleichsgruppe gleichermaßen betrifft.

Abbildung 1: Datenbeschaffung zur Evaluierung der Personenberatung



## 2.3. Ergebnisse

### 2.3.1. Gesamtergebnis

1,5 Jahre vor der Erstberatung waren die fit2work-Klienten und Klientinnen zu zwei Drittel erwerbstätig (und nicht im Krankenstand), wobei geringfügige Beschäftigungen nur eine kleine Rolle spielten. 15% waren arbeitslos (und nicht im Krankenstand), 10% als arbeitsunfähig gemeldet, und 7% wiesen einen sonstigen Arbeitsmarktstatus auf. Bei den Vergleichspersonen zeigt sich 1,5 Jahre vor der "Erstberatung" eine ähnliche Verteilung, wobei die Erwerbstätigkeit etwas niedriger lag und die "sonstigen" Ausprägungen etwas häufiger vorkamen.

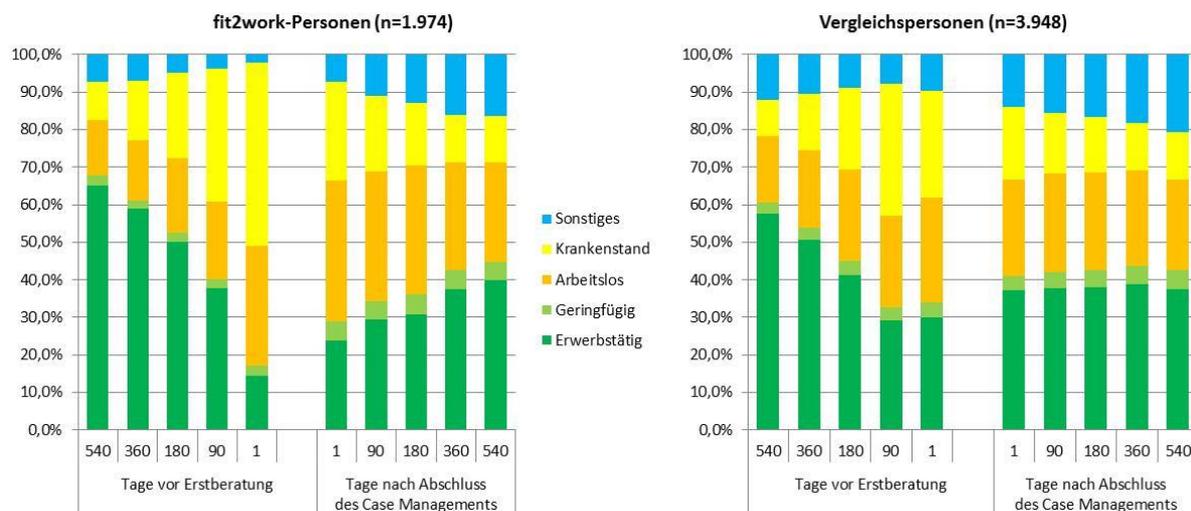
Im Verlauf der folgenden 18 Monate lässt sich bei beiden Gruppen ein deutlicher Abfall der Erwerbsintensität beobachten. Diese Reduktion verläuft zunächst ähnlich zwischen den Gruppen, im letzten Quartal jedoch stabilisiert sich die Verteilung bei den Vergleichspersonen, während sie sich bei den an fit2work teilnehmenden Personen deutlich verschlechtert. Die Inanspruchnahme des Programms ist also stark mit kurzfristigen Verschlechterungen der Erwerbslage auf Grund von Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit korreliert. Trotz der methodisch recht anspruchsvollen Bildung der Vergleichsgruppe ist diese Selektivität der Teilnahme deutlich zu sehen;<sup>20</sup> diese besonders niedrige

<sup>20</sup> Eventuell ließe sich die Spezifikation der Vergleichsgruppe noch dahingehend verfeinern, dass Erwerbsbeteiligung in mehreren Perioden (statt in einer einzigen) als Kriterium der Ähnlichkeit definiert wird. Einen solchen Ansatz verfolgten etwa P. Dolton und J. Smith in einer britischen Studie

Erwerbsbeteiligung am Beginn des Programms ist in der wissenschaftlichen Literatur zur Programmevaluation auch als "Ashenfelter's Dip" bekannt.

Für die Zeit nach dem Abschluss des Case Managements (bzw. zu den analogen Stichtagen bei den Vergleichspersonen) ergibt sich folgendes Bild: Die Erwerbsbeteiligung bei den Vergleichspersonen steigt kurzfristig wieder etwas an und verharrt anschließend auf einem Niveau von etwa 40%. Etwa 25% aller Vergleichspersonen sind mittelfristig arbeitslos. Die relative Bedeutung von Arbeitsunfähigkeit nimmt im Zeitverlauf ab, während die "sonstigen" Ausprägungen zunehmen (darunter fallen auch Personen, die nicht mehr am Erwerbsleben teilnehmen). Bei den fit2work-Personen zeigt sich hingegen, vom niedrigen Niveau ausgehend, eine positive Entwicklung: Die Erwerbsbeteiligung steigt kontinuierlich an und liegt 1,5 Jahre nach dem Abschluss des Case Managements sogar leicht über dem Wert der Vergleichsgruppe. Geringfügige Beschäftigungen sind nach dem Case Management häufiger als vor der Erstberatung. Sowohl Arbeitslosigkeit als auch Arbeitsunfähigkeit gehen langfristig zurück und liegen am Ende des Beobachtungszeitraums wieder annähernd am Niveau der Vergleichsgruppe. Die "sonstigen" Status gewinnen auch in der fit2work-Gruppe über die Zeit an Bedeutung, erreichen jedoch nicht das Niveau der Vergleichsgruppe.

**Abbildung 2: Ergebnisse der Personenberatung insgesamt**



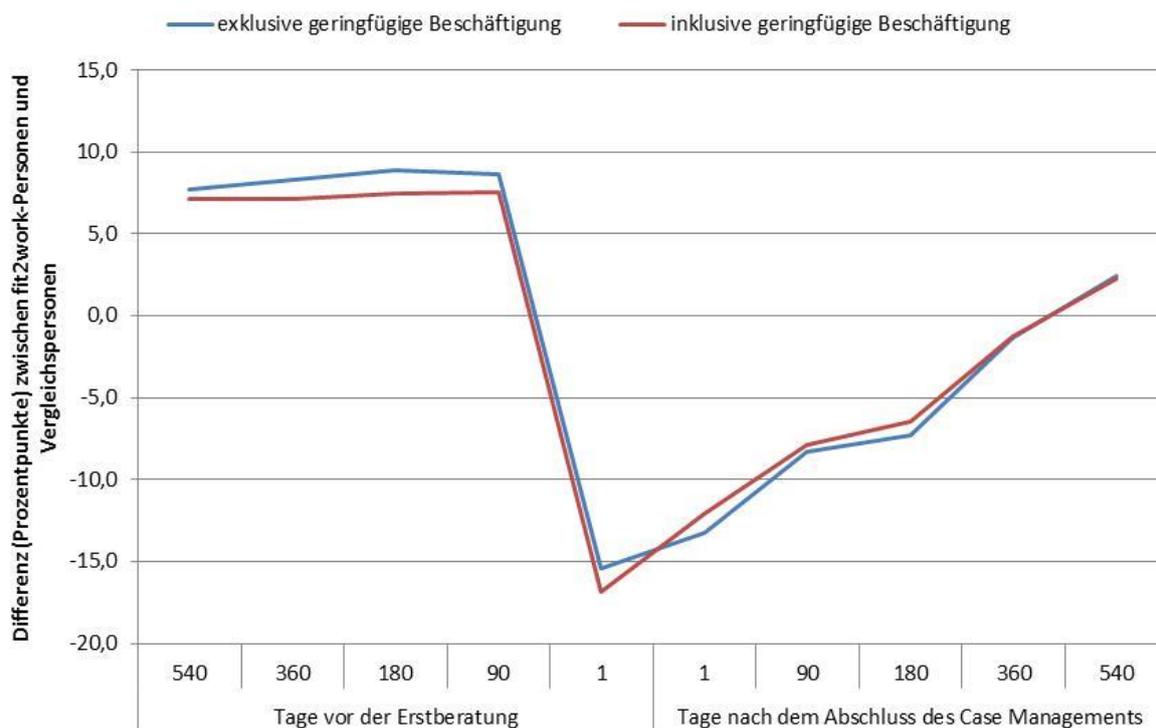
Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die fit2work-Personenberatung relativ zielgerichtet jene Personen erreicht, deren Erwerbsbeteiligung sich kurzfristig verschlechtert hat. Die Intervention ist dahingehend wirksam, dass nach dem Abschluss des Case Managements eine kontinuierliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung stattfindet und nach 1,5 Jahren das Niveau der Vergleichspersonen erreicht wird. Unmittelbar vor der Erstberatung liegt die

---

*("The Impact of the UK New Deal for Lone Parents on Benefit Receipt", IZA DP No. 5491, February 2011). Fakt ist aber, dass bei einer nicht-randomisierten Teilnahme am Programm immer ein gewisser Einfluss nicht beobachtbarer persönlicher Faktoren auf die Heterogenität zwischen den Gruppen gegeben sein wird.*

Erwerbstätigenquote der fit2work-Personen um 15 Prozentpunkte unter jener der Vergleichspersonen, eineinhalb Jahre nach dem Abschluss des Case Managements hingegen 2 Prozentpunkte darüber. Die zusätzliche Berücksichtigung geringfügiger Beschäftigung in der Erwerbstätigenquote verändert diesen Befund noch minimal zu Gunsten der fit2work-Personen.

**Abbildung 3: Differenz der Erwerbstätigenquoten zwischen fit2work-Personen und Vergleichspersonen**



### 2.3.2. Ergebnisse nach Geschlecht und Altersgruppen

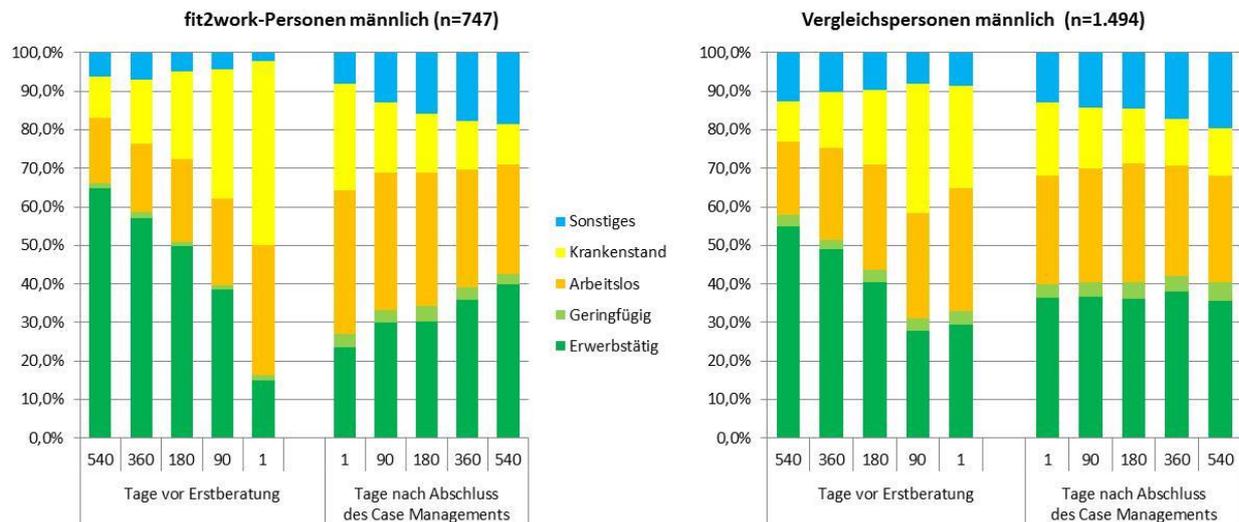
Obwohl Männer unter den Erwerbspersonen Österreichs nach wie vor in der Mehrheit sind,<sup>21</sup> bilden sie nur eine Minderheit der an fit2work teilnehmenden Personen. Es kann vermutet werden, dass die Bereitschaft, Hilfe bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Anspruch zu nehmen, im Vergleich zu den Frauen geringer entwickelt ist.<sup>22</sup> Sowohl für die 747 Männer als auch für die 1.227 Frauen in der spezifizierten Analysepopulation zeigen sich ähnliche Entwicklungen wie im Gesamtergebnis. In beiden Gruppen sinkt das Niveau der Erwerbsbeteiligung (ohne Arbeitsunfähigkeit) vor der Erstberatung stark ab, um nach dem Abschluss des Case Managements wieder langfristig anzusteigen und nach 1,5 Jahren jenes Niveau zu erreichen (bzw. leicht zu übertreffen), welches für die Vergleichspersonen

<sup>21</sup> Nach den Ergebnissen der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung von Statistik Austria setzten sich die Erwerbspersonen in Österreich derzeit aus etwa 53% Männern und 47% Frauen zusammen.

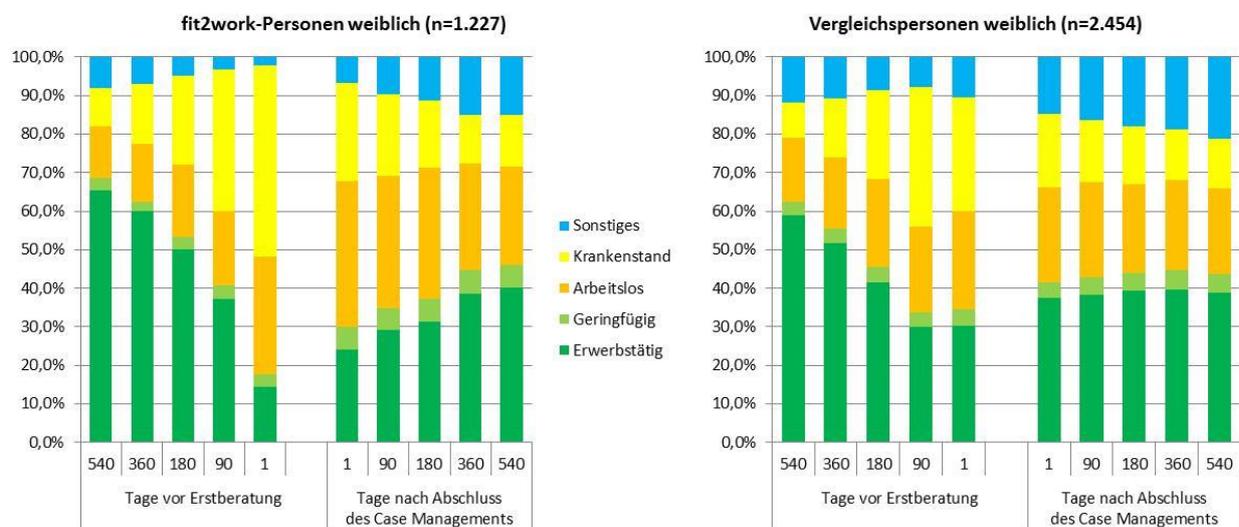
<sup>22</sup> Siehe dazu den Beitrag über fit2work von S. Kutrowatz und P. Weiner in "Soziale Sicherheit" 12/2016, S. 506-508.

beobachtet wird. Die Wirksamkeit des Programms kann also – bei gegebenen Teilnahmebereitschaft – für beide Geschlechter festgestellt werden; ein geschlechtsspezifischer Bias tritt nicht auf.<sup>23</sup>

**Abbildung 4: Ergebnisse der Personenberatung für Männer**



**Abbildung 5: Ergebnisse der Personenberatung für Frauen**



Ein analoges Ergebnis erhält man, wenn man die 817 fit2work-Klientinnen unter 45 Jahren<sup>24</sup> einerseits und die 1.157 ab 45 Jahren andererseits jeweils mit ihren Vergleichspersonen

<sup>23</sup> Dieser Befund deckt sich mit den Aussagen der Evaluierung 2014/15 und ist nicht zuletzt deshalb bedeutsam, weil die Gewährleistung von "Gender- und Diversitätsgerechtigkeit" im Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz expressis verbis genannt wird.

<sup>24</sup> Die Altersgrenze von 45 Jahren folgt der Empfehlung des Arbeitsmarktservice, dessen Vertreter bei einer Arbeitsgruppensitzung diese Abgrenzung als besonders relevant für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnete.

gegenüberstellt. Auch hier lässt sich keine grundlegende Modifikation des Effekts von fit2work je nach Altersgruppe feststellen. Generell erhöht ist in der älteren Altersgruppe (sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den Nicht-Teilnehmenden) speziell am Ende des Beobachtungszeitraums der Anteil der Personen mit "sonstigem" Status, was vor allem auf die im Vergleich zur jüngeren Altersgruppe stärkere Bedeutung von Pensionierungen zurückzuführen sein dürfte.

Abbildung 6: Ergebnisse der Personenberatung für Personen unter 45 Jahren

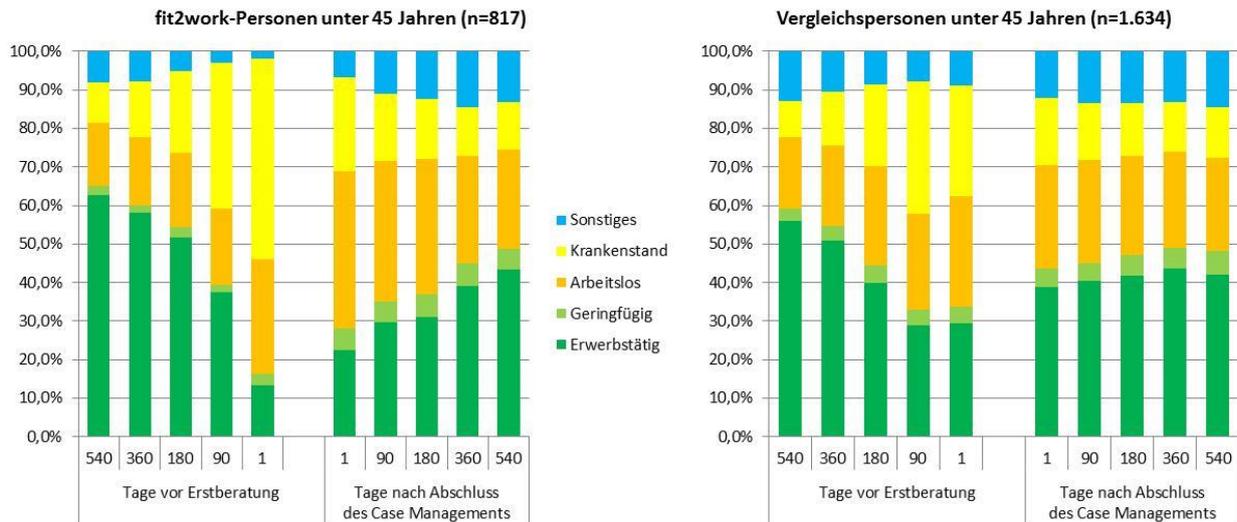
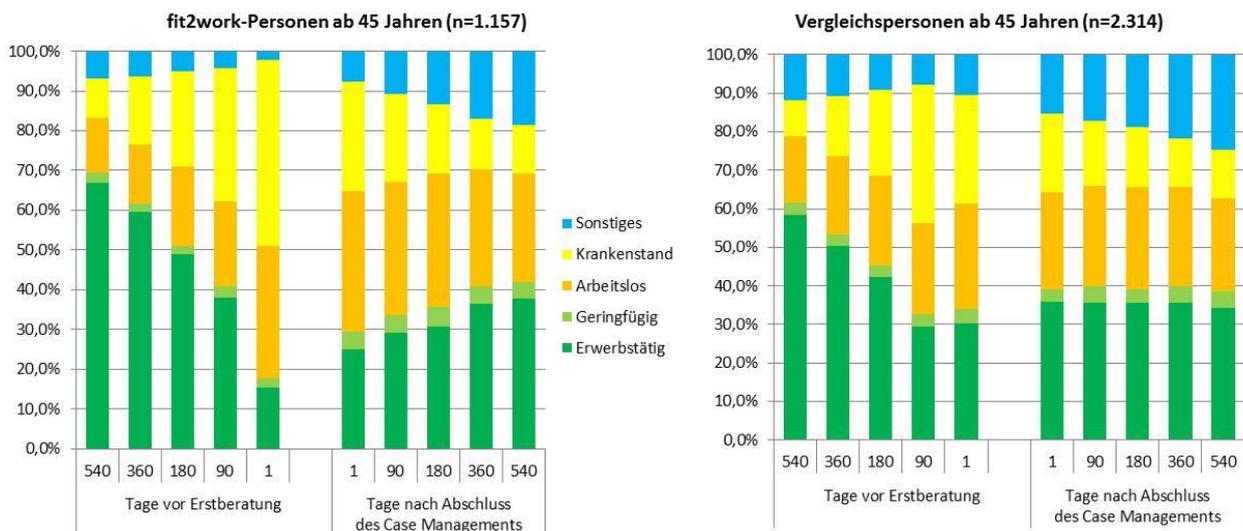


Abbildung 7: Ergebnisse der Personenberatung für Personen ab 45 Jahren



### **3. EVALUIERUNG DER BETRIEBSBERATUNG: METHODIK UND EXEMPLARISCHE ERGEBNISSE**

#### **3.1. Beschaffung und Aufbereitung der Daten**

##### **3.1.1. fit2work-Daten**

Im Unterschied zur Personenberatung erfolgen bei der Betriebsberatung bisher keine regelmäßigen Datenlieferungen an Statistik Austria. Es musste also zunächst eine Datenstruktur erarbeitet werden. Zu diesem Zweck erfolgte am 29.6.2016 eine erste Lieferung von Daten des Sozialministeriumservice an Statistik Austria. Es stellte sich heraus, dass für eine Weiterverarbeitung der Daten einige zusätzliche Informationen benötigt wurden. Für die Evaluierung verwendet wurde schließlich ein am 20.1.2017 über ftp übermitteltes (und am 12.4.2017 nachträglich ergänztes) csv-File. Enthalten waren 789 Betriebe mit interner ID und mit fit2work-Beginndatum zwischen dem 3.9.2012 und dem 23.12.2016. Ein Abschlussdatum war für 244 Betriebe vorhanden (bei den übrigen Betrieben war die Beratung noch nicht abgeschlossen). Als Strukturmerkmale waren das Bundesland, der Wirtschaftszweig (eine eigene Klassifikation mit 9 Ausprägungen) und die Zahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (zunächst in 4 Größenklassen, bei der Ergänzung vom 12.4.2017 dann die genauen Werte) enthalten.

Innerhalb der fit2work-Betriebsberatung gab es Mitte 2015 umfangreiche organisatorische Änderungen ("erster vs. zweiter Rahmenvertrag"). So steht die fit2work-Betriebsberatung seither auch Kleinstbetrieben unter 15 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen offen.<sup>25</sup> Weiters werden die Basisinformationen der Betriebe bei der Anmeldung seither direkt vom Umsetzer erhoben, während sie vorher von der AUVA im Rahmen des Tools "check4start" erhoben worden waren.<sup>26</sup> In den fit2work-Daten ist die Unterscheidung zwischen den beiden Zeiträumen an Hand der internen ID möglich;<sup>27</sup> von den 789 Betrieben waren 293 im ersten und 496 im zweiten Rahmenvertrag angemeldet worden. Für die 293 im ersten Rahmenvertrag angemeldeten Betriebe war in den fit2work-Daten auch eine AUVA-interne ID enthalten.

##### **3.1.2. Beitragskontonummern**

Bei der Evaluierung der Personenberatung erfolgt die Verknüpfung der fit2work-Daten mit externen Daten über das bereichsspezifische Personenkennzeichen "Amtliche Statistik"

---

<sup>25</sup> Ausgenommen Ein-Personen-Unternehmen, für diese ist die Personenberatung zuständig.

<sup>26</sup> Diese Strukturen waren vorhanden, weil die AUVA bereits das Vorgängerprojekt "Fit für die Zukunft–Arbeitsfähigkeit erhalten" betreut hatte.

<sup>27</sup> Eine Abgrenzung an Hand des Datums des Beginns von fit2work wäre weniger trennscharf, weil zwischen der Anmeldung und dem Beginn der Beratung einige Zeit vergehen kann.

(bPK\_AS). Bei der Betriebsberatung musste ein vergleichbares Merkmal für Betriebe gefunden werden, das unter Wahrung des Datenschutzes und der Datenqualität eine entsprechende Verknüpfung ermöglicht. Zu diesem Thema waren bereits im Frühjahr 2016 verschiedene Varianten diskutiert worden. Dabei stellte sich nach und nach heraus, dass als Schlüssel für Datenverknüpfungen am ehesten die Beitragskontonummer geeignet ist. Dabei handelt es sich um einen numerischen Code, der von den jeweils zuständigen Sozialversicherungsträgern intern vergeben ("SVT-Beitragskontonummer") und vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger umgeschlüsselt wird ("HVB-Beitragskontonummer"), um alle Merkmalsträger in Österreich in einem vergleichbaren Format unterscheiden zu können.

Hier stellte sich nun das Problem dar, dass die fit2work-Daten als solche nicht mit der Beitragskontonummer ausgestattet waren. Für die im zweiten Rahmenvertrag angemeldeten Betriebe wird eine Nacherfassung seitens des Umsetzers angestrebt; für die vorliegende Analyse konnten jedoch nur im ersten Rahmenvertrag angemeldete Betriebe verwendet werden.

Von der AUVA (Ansprechperson Herr DI Georg Effenberger) wurde am 17.1.2017 über ftp ein Excel-File übermittelt, das die AUVA-interne ID sowie die HVB-Beitragskontonummer enthielt. Über die AUVA-interne ID konnten die Beitragskontonummern auf die fit2work-Daten aufgebracht werden. Es stellte sich heraus, dass für 265 der 293 Betriebe im ersten Rahmenvertrag die Beitragskontonummer bekannt war.<sup>28</sup> Von diesen wurden drei Betriebe ausgeschlossen, da es sich beim zuständigen Sozialversicherungsträger nicht um eine Gebietskrankenkasse, sondern um einen Sondersicherungsträger handelte. Es verblieben Daten für 262 Betriebe.

### **3.1.3. Übereinstimmung der beratenen Betrieben mit den statistischen Einheiten in Administrativdaten**

Ein wesentliches Problem bei der Evaluierung der fit2work-Betriebsberatung ist der Umstand, dass der zu einer Beratung angemeldete "Betrieb" nicht notwendigerweise mit einem Betrieb im arbeits- und sozialrechtlichen Sinn bzw. mit einer in den Administrativdaten bei Statistik Austria abgrenzbaren statistischen Einheit übereinstimmen muss. Bei der Anmeldung zur fit2work-Betriebsberatung werden zunächst Informationen zur Organisation/Firma und anschließend zu (mindestens einem) Standort/Betrieb erhoben. Die als Standort/Betrieb eingegebenen Einheiten entsprechen den "Betrieben" im Sinne der fit2work-Daten. Im Idealfall wäre das unter einem Standort/Betrieb beratene Kollektiv an

---

<sup>28</sup> Insgesamt wurden von der AUVA 332 Beitragskontonummern übermittelt. Die Datenlieferung enthielt auch Beitragskontonummern für einige weitere Betriebe, etwa Betriebe, die sich zwar zu fit2work angemeldet hatten, bei denen das fit2work-Programm jedoch nicht gestartet wurde (weil z.B. ein anderes Programm besser geeignet schien oder das Vorhaben vom Betrieb abgebrochen wurde).

Personen identisch mit der Menge der beschäftigten Personen, denen in den pseudonymisierten Administrativdaten bei Statistik Austria (die aus monatlichen Datenlieferungen des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger gespeist werden) eine konkrete Beitragskontonummer zugeordnet werden kann. Faktisch können zwischen der Abgrenzung im Sinne des Beratungsprogramms und der Abgrenzung im Sinne der Administrativdaten jedoch Abweichungen in beide Richtungen auftreten:

- Einerseits kann es zu einem als "Standort/Betrieb" zur Beratung angemeldeten Kollektiv von Personen mehrere Beitragskontonummern geben. Das wäre z.B. dann der Fall, wenn eigene Beitragskontonummern für Arbeiter und Arbeiterinnen einerseits und Angestellte andererseits verwendet werden.<sup>29</sup>
- Andererseits kann der zur Beratung angemeldete "Standort/Betrieb" nur eine Teilmenge jener Personen umfassen, die in den Administrativdaten unter derselben Beitragskontonummer erfasst sind. Dabei können zwei Untergruppen unterschieden werden, zwischen denen auch Mischformen existieren können:
  - "Filialproblem": Es hat tatsächlich nur eine Teilmenge der unter einer Beitragskontonummer gemeldeten Beschäftigten an fit2work teilgenommen. Das wäre z.B. der Fall, wenn ein Handelsunternehmen für alle Filialen eines Bundeslandes dieselbe Beitragskontonummer verwendet, jedoch nur eine Filiale an fit2work teilgenommen hat.
  - "Partitionierungsproblem": Es haben zwar alle unter einer Beitragskontonummer gemeldeten Beschäftigten an fit2work teilgenommen, jedoch verteilt auf mehrere Beratungseinheiten. Das wäre z.B. dann der Fall, wenn in einem größeren Unternehmen verschiedene Bereiche separat beraten werden. In der Tat zeigte sich, dass im verknüpften Datenbestand bestimmte Beitragskontonummern mehrfach vorkommen. Das Beginn- und Abschlussdatum der einzelnen beratenen Einheiten ist dabei zum Teil identisch, zum Teil aber auch nicht.

Es stellt sich somit die Frage, welche in fit2work beratenen Betriebe tatsächlich für die Evaluierung verwendet werden können. Denn die zur Operationalisierung benötigten Daten zur Arbeitsunfähigkeit (Krankenzustände) liegen ja ebenfalls nach Beitragskontonummern gegliedert vor, sodass für valide Auswertungen eine hinreichende Übereinstimmung der beratenen Einheiten mit den in den Administrativdaten abgrenzbaren statistischen Einheiten gewährleistet sein muss.

---

<sup>29</sup> Bei der Nacherfassung der Beitragskontonummern für die im zweiten Rahmenvertrag angemeldeten Betriebe soll darauf geachtet werden, dass auch mehrere Beitragskontonummern gespeichert werden können. Die für die vorliegende Evaluierung verwendeten AUVA-Daten der im ersten Rahmenvertrag angemeldeten Betriebe enthielten jedoch pro Fall nur eine Beitragskontonummer.

Es zeigte sich, dass in den fit2work-Daten zu den 262 Betrieben insgesamt 184 unterschiedliche Beitragskontonummern vorkamen. 152 Nummern kamen nur bei jeweils einem Betrieb vor, während die übrigen 32 Nummern mehrfach (bis zu achtmal) vorkamen und die restlichen 110 Betriebe abdeckten. Für die weiteren Checks und Analysen wurden nur die 152 Betriebe mit einfach vorkommenden Nummern verwendet.<sup>30</sup>

Ein Vergleich, wie gut die beratenen Einheiten mit den in den Administrativdaten abgrenzbaren Einheiten zusammenpassen, lässt sich über die Zahl der Beschäftigten durchführen. Aus den bei Statistik Austria verfügbaren Administrativdaten wurde einerseits für jede der 152 in den fit2work-Daten einmal vorkommenden Beitragskontonummern die Zahl der Beschäftigten am Tag des Beginns von fit2work ausgezählt (PERS\_REG). Aus den fit2work-Daten ist andererseits der angegebene Beschäftigtenstand bei Datenerhebung (Zahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die in der "Basischeckliste" angegeben wurde; PERS\_FIT) bekannt. Ein Betrieb wird dann als hinreichend übereinstimmend mit der in den Administrativdaten abgrenzbaren statistischen Einheit klassifiziert, wenn das Verhältnis dieser Größen innerhalb plausibler Grenzen liegt:

$$0,50 < \frac{PERS\_FIT}{PERS\_REG} < 1,25$$

Die untere Schranke 0,50 stellt sicher, dass nicht bloß eine Minderheit der in den Administrativdaten unter eine Beitragskontonummer fallenden Personen von der fit2work-Betriebsberatung erfasst wurde - das oben beschriebene "Filialproblem" wird also dadurch statistisch vermieden. 15 Betriebe erfüllten dieses Kriterium nicht. Die obere Schranke 1,25 stellt sicher, dass die in den Administrativdaten vorkommende Beitragskontonummer nicht bloß eine von mehreren ist, die dem beratenden Betrieb zuzurechnen sind. Der Wert wurde deshalb mit 1,25 und nicht mit 1,00 spezifiziert, weil erstens geringfügige Abweichungen auf Grund der unterschiedlichen Erhebungstechniken (Häufigkeitsauszählung aus

---

<sup>30</sup> Es wurde auch geprüft, ob durch Aggregation der Beratungseinheiten mit mehrfach vorkommenden Beitragskontonummern spezielle Analyseeinheiten gebildet werden könnten. Eine solche Vorgangsweise ist jedoch mit mehreren Problemen verbunden. Zunächst entspricht ein solches Aggregat nicht mehr einer Beratungseinheit im Sinne der fit2work-Daten, was Fragen nach dem Vergleich mit den einfach vorkommenden Beitragskontonummern und einer allfälligen Gewichtung aufwirft. Dann muss bei der gewählten Methode sichergestellt sein, dass die aggregierten Einheiten auch dasselbe Beginn- und Abschlussdatum von fit2work haben und darüber hinaus die fürs Matching der Vergleichsbetriebe relevanten Merkmale (z.B. Branche) übereinstimmen. Und schließlich müssen auch die Beschäftigtenzahlen in Summe mit der Beschäftigtenzahl in den Administrativdaten hinreichend genau zusammenpassen. Es stellte sich heraus, dass von den 32 mehrfach vorkommenden Beitragskontonummern nur 7 alle Kriterien erfüllt hätten. Diese hätten die analysierte Fallzahl nur unwesentlich erhöht, und angesichts der beschriebenen methodischen Schwierigkeiten und des Umstands, dass die hier präsentierten Evaluierungsergebnisse ohnehin nur exemplarischen Charakter haben können, wurde von einer Weiterverarbeitung der Betriebe mit mehrfach vorkommender Beitragskontonummer abgesehen.

Administrativdaten vs. Eingabe durch Respondenten und Respondentinnen) zu erwarten sind und zweitens die Stichtage (Beginn von fit2work vs. Datenerhebung in der "Basischeckliste") nicht identisch, wenn auch im Regelfall nahe beieinander sind. 26 Betriebe fielen durch diesen Filter. Es verblieben 111 beratende Betriebe, für die eine hinreichende Übereinstimmung der Beratungseinheit mit der statistischen Einheit in den Administrativdaten angenommen werden kann.

#### **3.1.4. Daten der Gebietskrankenkassen zur Arbeitsunfähigkeit<sup>31</sup>**

Die Daten zu Arbeitsunfähigkeitsepisoden von Personen wurden wie auch bei der Personenberatung vom Data Warehouse (DWH-CC) der oberösterreichischen Gebietskrankenkasse abgefragt und Statistik Austria zur Verfügung gestellt. Der Datentransfer erfolgte über ftp über die Datendrehscheibe des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger (HVB-DDS).

Statistik Austria übermittelte im März 2017 zunächst Testdaten, um die Datenstruktur und den Transfer zu prüfen. Im April 2017 erfolgte die Übermittlung der Produktivdaten. Übermittelt wurden zwei csv-Files, eines für die 111 fit2work-Betriebe und eines für die 217 Vergleichsbetriebe, deren Bildung unten im Detail beschrieben wird. Als Merkmale enthalten waren eine interne ID, die zuständige Gebietskrankenkasse, die Beitragskontonummer und das Datum des fit2work-Beginns.

Vom DWH-CC wurden jene Personen extrahiert, welche am Datum des fit2work-Beginns unter der jeweiligen Beitragskontonummer beschäftigt waren, und anschließend die der jeweiligen Gebietskrankenkasse gemeldeten Arbeitsunfähigkeitsepisoden<sup>32</sup> dieser Personen mit Beginndatum im Zeitraum 1.1.2012 bis 28.2.2017 ermittelt (wie auch bei der Personenberatung waren zum Abfragedatum noch offene Krankenstände mit Enddatum 31.12.2999 gekennzeichnet).

Nach Aufbringung des verschlüsselten bPK\_AS durch das Anonymisierungsservice wurden die Daten an Statistik Austria übermittelt. Als Merkmale enthalten waren die fit2work-interne ID (nicht mehr die Beitragskontonummer), die Datumsfelder der Arbeitsunfähigkeit, die Diagnose laut ICD-10 und das verschlüsselte bPK\_AS. Die Daten waren also gleich aufgebaut wie bei der Personenberatung (inklusive der Partitionierung nach

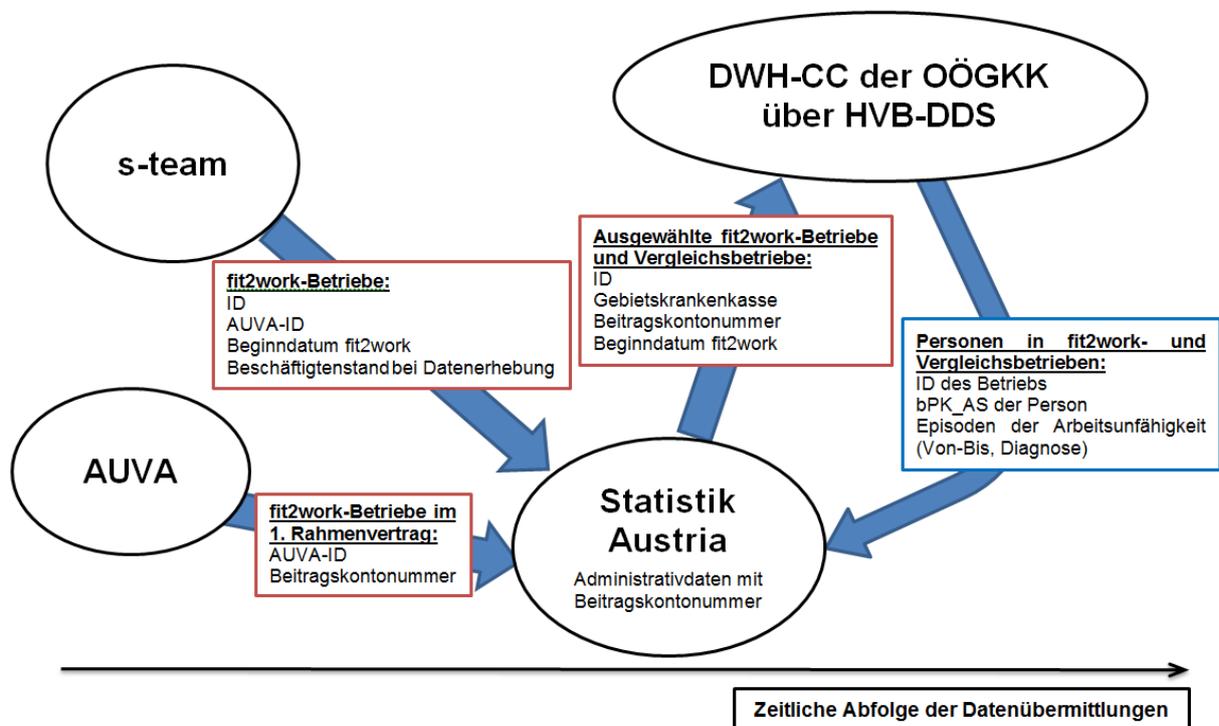
---

<sup>31</sup> Der Autor des Berichts möchte den Herren Markus Halmdienst, Wolfgang Franz Ruhringer und Robert Pichlbauer vom DWH-CC der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse sowie den Herren Robert Rott und Franz Herczeg vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger seinen Dank für die stets freundliche Hilfestellung und gute Zusammenarbeit bei den Datenübermittlungen im Frühjahr 2017 aussprechen.

<sup>32</sup> Dabei ist unerheblich, ob die Personen im Zeitraum die Beitragskontonummer gewechselt haben oder arbeitslos waren. Einzige Einschränkung ist jene, dass die Gebietskrankenkasse konstant gehalten wurde. Diese Restriktion sollte bei zukünftigen Evaluierungen wegfallen, wozu von Statistik Austria bestimmte Adaptionen der Datenstruktur vorgenommen werden müssen.

Gebietskrankenkasse und fit2work-Teilnahme), bis auf den Unterschied, dass auch eine Spalte zur Kennzeichnung des Betriebs enthalten war. Das bPK\_AS wurde anschließend bei Statistik Austria entschlüsselt.

Abbildung 8: Datenbeschaffung zur Evaluierung der Betriebsberatung



## 3.2. Methodik

### 3.2.1. Bildung der Vergleichsgruppe

Anders als bei der Personenberatung existiert bei der fit2work-Betriebsberatung keine in Form von Empfehlungsschreiben der Sozialversicherungsträger eingrenzbar Menge an Individuen mit definierten gesundheitlichen Problemlagen. Die Meldung der Betriebe zur Beratung erfolgt entweder durch eigenständige Anmeldung über die fit2work-Website oder durch Kontaktierung seitens des Umsetzers. Als potenzielle Elemente der Vergleichsgruppe kommen daher zunächst alle Betriebe (Beitragskontonummern) in Österreich in Betracht.

Von Statistik Austria wurde ein Datenbestand erzeugt, der die in den Jahren 2012 bis 2014 jeweils am 30.6. gültigen Beitragskontonummern enthielt. In Summe waren dies 386.290 Fälle. Aus diesen wurden zunächst jene 184 Beitragskontonummern ausgeschlossen, die in den fit2work-Daten vorkamen.<sup>33</sup> Weiters wurden jene Fälle ausgeschlossen, wo die

<sup>33</sup> Es ist zu beachten, dass Beitragskontonummern nur für die im ersten Rahmenvertrag von fit2work beratenen Betriebe bekannt sind. Theoretisch kann also der Fall auftreten, dass ein im zweiten Rahmenvertrag beratener Betrieb als Vergleichsbetrieb gezogen wird. Die Wahrscheinlichkeit dafür

Dienstgebernnummer mit der Dienstgebernnummer einer in fit2work vorkommenden Beitragskontonummer übereinstimmte. Dadurch sollten insbesondere solche Fälle vermieden werden, wie dass etwa die Arbeiter und Arbeiterinnen eines Unternehmens als Vergleichsbetrieb zu den Angestellten desselben Unternehmens gewählt werden. Der Ausschluss betrifft zwar nur wenige Hundert Fälle, die aber wegen struktureller Ähnlichkeiten eine erhöhte Wahrscheinlichkeit haben, als Vergleichsbetriebe ausgewählt zu werden.

Die Auswahl der Vergleichseinheiten erfolgte dann ebenso wie bei der Personenberatung in einem zweistufigen Verfahren. Die verbliebenen potenziellen Vergleichsbetriebe wurden ebenso wie die 111 fit2work-Beitragskontonummern zunächst nach zwei Merkmalen aus den Administrativdaten an den jeweiligen Stichtagen gegliedert:

- Branche (ÖNACE 4-Steller=Klassen)
- Zahl der Beschäftigten (<15, 15-50, 51-250, 251 und mehr)

Dann wurde für jeden fit2work-Betrieb die Menge der potenziellen Vergleichsbetriebe durch Übereinstimmung<sup>34</sup> der beiden Merkmale am 30.6. des Kalenderjahres<sup>35</sup> des fit2work-Beginns eingegrenzt. Beispielhaft kommen also als Vergleichsbetriebe für einen in fit2work beratenen Kleinbetrieb in der Metallverarbeitung nur solche Betriebe in Betracht, die ebenfalls Kleinbetriebe in der Metallverarbeitung sind.

Anschließend wurde in einem zweiten Schritt pro fit2work-Betrieb die (Mahalanobis-)Distanz zu allen potenziellen Vergleichsbetrieben nach folgenden Merkmalen zum jeweiligen Stichtag berechnet:

- Anteil der Beschäftigten über 50 Jahre
- Anteil der Beschäftigten unter einem Jahr Dauer der Betriebszugehörigkeit
- Anteil der Beschäftigten mit Krankengeldbezug in den letzten 12 Monaten

Es wurden dann jene zwei Betriebe als Vergleichsbetriebe definiert, welche die geringste Distanz zum fit2work-Betrieb aufwiesen, diesem also - in Bezug auf die Gesamtheit dieser drei Merkmale - am ähnlichsten waren.

---

*ist aber als gering anzusetzen, wenn man bedenkt, dass die im zweiten Rahmenvertrag beratenen 496 Betriebe 0,13% der Basis für die Auswahl der Vergleichsbetriebe ausmachen.*

<sup>34</sup> *In Einzelfällen wurde die Übereinstimmung insofern aufgeweicht, als auch Übereinstimmung des ÖNACE 2-Stellers (=Abteilungen) und der Beschäftigtenzahl <50 vs. 51 und mehr als hinreichend erachtet wurde, wenn es sonst weniger als zwei potenzielle Vergleichsbetriebe gegeben hätte.*

<sup>35</sup> *Jene 3 Betriebe, bei denen fit2work bereits (Ende) 2012 begonnen hatte, wurden mit den 21 Betrieben aus 2013 gepoolt. Bei 48 Betrieben hatte die Beratung 2014 und in 39 Fällen 2015 begonnen.*

Anzumerken bleibt, dass es für drei der 111 fit2work-Betriebe nur einen potenziellen Vergleichsbetrieb und für einen fit2work-Betrieb keine geeigneten Vergleichsbetriebe gab. In 107 Fällen wurden zwei Vergleichsbetriebe gezogen. Insgesamt stehen also 217 Vergleichsbetriebe zur Verfügung.

### **3.2.2. Operationalisierung der Wirksamkeit**

Eine Zielsetzung des Evaluierungskonzepts 2016/17 war es, die Evaluierung der Betriebsberatung so zu konzipieren, dass eine möglichst gute Vergleichbarkeit mit der Evaluierung der Personenberatung ermöglicht wird. Eine unmittelbare Übertragung der Zielvariable der Personenberatung (Anteil der Personen in verschiedenen Arbeitsmarktstatus) ist jedoch nicht zielführend, weil die über die Betriebsberatung von fit2work erfassten Personen definitionsgemäß zum Zeitpunkt der Beratung in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Zudem ist der operative Ablauf der Betriebsberatung ein anderer; die Beratung dauert entweder ein Jahr (Kleinbetriebe) oder drei Jahre (Mittel- und Großbetriebe). Deshalb sind für die Betriebsberatung (genauer: für die Menge der im ersten Rahmenvertrag beratenen und in den Administrativdaten statistisch nachvollziehbare Betriebe) derzeit auch nur kurzfristige Ergebnisse verfügbar.

Allerdings können die in den teilnehmenden Betrieben beschäftigten Personen arbeitsunfähig gemeldet gewesen sein. Als Zielvariable zur Messung der Wirksamkeit der fit2work-Betriebsberatung wird daher die Veränderung der Krankenstandstage im Vergleich zur Veränderung bei den Vergleichsbetrieben betrachtet. Während eine Stichtagsauswertung vor allem für mittelfristige Entwicklungen geeignet ist, bietet sich bei einer kurzfristigen Analyse eine Betrachtung von Intervallen an. Dadurch werden die Ergebnisse auch statistisch präziser, weil mehrere Kalendertage gepoolt betrachtet werden.

Für jeden an fit2work teilnehmenden Betrieb wurde die Menge der Personen definiert, die zum Zeitpunkt des Beginns der Beratung in diesem Betrieb beschäftigt waren. Für die Vergleichsbetriebe wurde analog vorgegangen, wobei das Datum des Beratungsbegins in jenem fit2work-Betrieb spezifiziert wurde, zu dem diese Betriebe auf der Mikroebene gematcht worden waren. Anschließend wurde für bestimmte Zeitintervalle die Summe der gemeldeten Arbeitsunfähigkeitstage aller Personen auf Betriebsebene berechnet und durch die Zahl der am Beratungsbegins beschäftigten Personen dividiert. Auf diese Weise ergibt sich für jeden Betrieb die durchschnittliche Zahl der Krankenstandstage in folgenden auf den Programmablauf normierten Zeitintervallen:

- 91-180 Kalendertage vor dem Beginn der Beratung
- 1-90 Kalendertage vor dem Beginn der Beratung
- 1-90 Kalendertage nach dem Beginn der Beratung
- 91-180 Kalendertage nach dem Beginn der Beratung

Zu beachten ist dabei Folgendes: Die Arbeitsunfähigkeitsmeldungen der Personen werden von der für den jeweiligen Betrieb zuständigen Gebietskrankenkasse übernommen. Die Zahl der potenziellen Krankmeldungen erreicht ihr Maximum also per Definition am Tag des Beratungsbeginns. Denn je mehr Zeit zwischen dem Tag des Beratungsbeginns und einem anderen Kalendertag liegt, desto geringer ist der Anteil der Personen, die bei der jeweiligen Gebietskrankenkasse überhaupt als arbeitsunfähig gemeldet sein konnten. Das liegt daran, dass manche Personen vor Beratungsbeginn noch nicht bzw. nachher nicht mehr erwerbstätig waren oder bei einem anderen Versicherungsträger versichert waren und somit nicht bei der für die Evaluierung berücksichtigten Gebietskrankenkasse als arbeitsunfähig gemeldet sein konnten. D.h. selbst wenn die tatsächliche Krankheitshäufigkeit der betroffenen Personen über die Zeit konstant bleibt, so zeigt sich bei der gemeldeten Arbeitsunfähigkeit dennoch ein bogenförmiger Verlauf, dessen Maximum rund um den Beginn der Beratung erreicht wird. Es ist daher unbedingt notwendig, die Entwicklung der durchschnittlichen Krankenstandstage über die Zeit nicht absolut, sondern stets in Relation zur Vergleichsgruppe zu betrachten.

Die Länge der Intervalle wurde so gewählt, weil auf diese Weise für alle 111 Betriebe für jedes Intervall die durchschnittliche Zahl der Krankenstandstage berechenbar ist. Längere Beobachtungszeiträume würden das ohnehin schon relativ kleine Sample weiter verringern. Interessant wäre natürlich auch eine Betrachtung der Zielvariable in Intervallen nach dem Abschluss der Beratung. Eine Betrachtung der 180 Kalendertage nach fit2work wäre derzeit aber nur für 43 Betriebe (darunter 37 Kleinbetriebe) möglich.

Die auf Betriebsebene ermittelte durchschnittliche Zahl der Krankenstandstage wird sowohl über alle 111 fit2work-Betriebe als auch über alle 217 Vergleichsbetriebe gemittelt. Die Wirksamkeit von fit2work ergibt sich dann aus der Entwicklung des Abstands zwischen den beiden Gruppen. Wegen der geringen Fallzahlen wurden zudem Konfidenzintervalle dieses Abstands berechnet, unter der Annahme, dass es sich bei den analysierten Betrieben um eine einfache Zufallsstichprobe handelt.<sup>36</sup>

### **3.3. Exemplarische Ergebnisse**

Die 111 analysierten Betriebe mit fit2work-Teilnahme hatten in den 91-180 Kalendertagen vor Beginn der Beratung im Schnitt 2,93 Arbeitsunfähigkeitstage pro Person.<sup>37</sup> In den 1-90

---

<sup>36</sup> *Selbst wenn die hier analysierten Daten keine Stichprobendaten im eigentlichen Sinn sind, so ist doch klar, dass die Aussagekraft einer statistischen Analyse wesentlich von den zu Grunde liegenden Fallzahlen abhängt. Dies umso mehr, als gerade eine Evaluierung (im Gegensatz zu einem deskriptiven Monitoring) auch verallgemeinerbare Aussagen ermöglichen und als quantitative Grundlage für politische Handlungsempfehlungen dienen soll.*

<sup>37</sup> *Das theoretische Maximum dieser Statistik liegt bei 90,0 und würde dann eintreten, wenn alle beschäftigten Personen sämtliche 90 Tage im Intervall arbeitsunfähig gewesen wären.*

Kalendertagen vor der Beratung lag dieser Wert bei 3,29, in den 1-90 Tagen nach Beginn (nicht nach Abschluss) der Beratung bei 3,33 und in den 91-180 Tagen danach bei 3,13. Der bogenförmige Verlauf der gewählten Statistik ist auch bei dieser eher kurzfristigen Betrachtung bereits deutlich erkennbar.

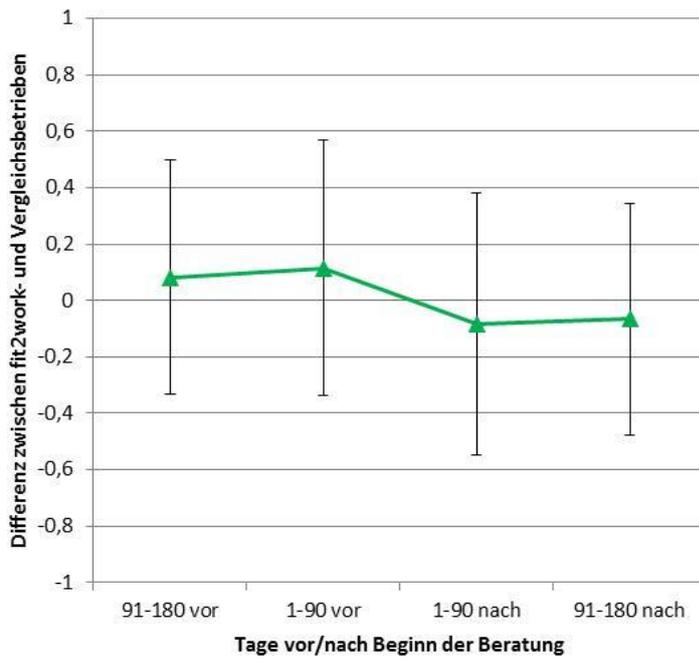
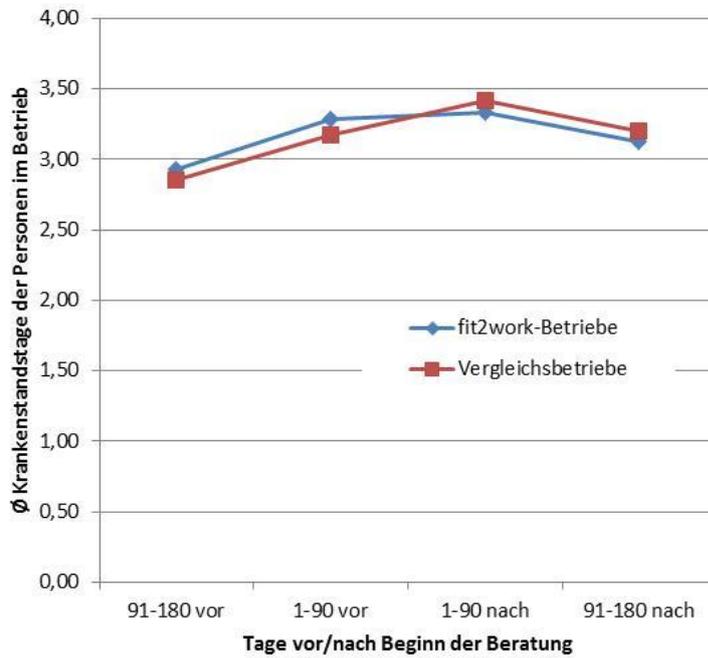
Weniger deutlich ist – speziell im Vergleich zur Personenberatung – eine Selektivität der an fit2work teilnehmenden Betriebe in Bezug auf gesundheitliche Problemlagen. Über alle 360 Tage betrachtet liegt die durchschnittliche Zahl der Krankenstandstage in den fit2work-Betrieben bei 12,7, was genau der durchschnittlichen Zahl der Krankenstandstage unselbständig Erwerbstätiger in Österreich im Kalenderjahr 2015 entsprach.<sup>38</sup>

Betrachtet man die Differenz der durchschnittlichen Krankenstandstage zwischen fit2work-Betrieben und Vergleichsbetrieben, dann spricht einiges für den von fit2work intendierten Effekt: In den Intervallen vor dem Beratungsbeginn liegen die fit2work-Betriebe noch etwas schlechter als die Vergleichsbetriebe, in den Intervallen danach jedoch etwas besser. Nimmt man die Entwicklung der Vergleichsgruppe als Referenzwert, dann ist die Entwicklung der durchschnittlichen Zahl der Krankenstandstage pro Person und Quartal in den fit2work-Betrieben um etwa 0,2 oder 6% besser. Allerdings sind die gemessenen Differenzen, wie die Konfidenzintervalle zeigen, mit hoher statistischer Unsicherheit behaftet und erlauben daher mit der derzeitigen Datenbasis noch keine verallgemeinerbaren Aussagen.

---

<sup>38</sup> T. Leoni und A. Uhl: *Fehlzeitenreport 2016. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Dezember 2016.*

Abbildung 9: Exemplarische Ergebnisse der Betriebsberatung



## 4. DISKUSSION

### 4.1. Interne Validität

Alle statistischen Auswertungen von Krankenstandstagen auf Basis von Daten der Gebietskrankenkassen sind mit dem Problem konfrontiert, dass nur solche Krankenstandstage erfasst sind, die auch der zuständigen Gebietskrankenkasse als Arbeitsunfähigkeitstage gemeldet wurden. Speziell bei Kurzzeitkrankenständen wird eine solche Meldung nur zum Teil erfolgen. Da jedoch die Intention von fit2work vorrangig auf der Vermeidung von Langzeitkrankenständen und Invaliditätspensionen und weniger von Kurzzeitkrankenständen liegt, kann dieser Fehler als relativ unbedeutend eingeschätzt werden. Bei der Betriebsberatung ergibt sich zudem eine Unschärfe dadurch, dass die unter einer Beitragskontonummer registrierten Beschäftigten im Allgemeinen nicht deckungsgleich mit den beratenen Personen sind. Diese Abweichung kann jedoch durch die im vorigen Abschnitt beschriebenen Plausibilitätsprüfungen in einem gewissen Rahmen gehalten werden.<sup>39</sup>

Man könnte einwenden, die interne Validität der Ergebnisse der Betriebsberatung wäre auch deshalb beeinträchtigt, weil stets die Personen betrachtet werden, die zum Zeitpunkt des Beginns von fit2work beim jeweiligen Betrieb beschäftigt waren, auch wenn sie erst kurz vorher in den Betrieb eingetreten sind oder den Betrieb kurz danach wieder verlassen haben, und dass demnach pro Vor- und Nachbeobachtungsperiode die dann jeweils im Betrieb Beschäftigten betrachtet werden sollen. Dieser Einwand ist aber insofern wenig stichhaltig, als die zum Beginndatum Beschäftigten immerhin von der Intervention (zudem in einer vergleichsweise intensiven Phase) erfasst wurden und im Zeitverlauf tatsächlich dieselben Personen verglichen werden. Bei einer Betrachtung der jeweiligen Beschäftigten könnte ein Betrieb auch deshalb gut abschneiden, weil er sich von Beschäftigten mit gesundheitlichen Problemen getrennt hat. Zudem sind Personen letztlich die Zielgruppe des fit2work-Programms; der Betrieb ist von der Intention des Gesetzes her eher als Vermittler der Beschäftigten zum Programm zu betrachten, auch wenn er sich auf Einzelebene natürlich einen Nutzen des Programms verspricht.

Die Aufbringung eines überschneidungsfreien Arbeitsmarktstatus aus den Grunddaten der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservice kann nach verschiedenen Hierarchien erfolgen. Für die vorliegende Evaluierung der Personenberatung wurde jener Algorithmus verwendet, der bei Statistik Austria für arbeitsmarktstatistische Auswertungen aus pseudonymisierten Administrativdaten zur Anwendung kommt und den Schwerpunkt auf eine möglichst vollständige Erfassung von Erwerbstätigkeit legt. Beispielsweise werden

---

<sup>39</sup> *Wie wichtig die Plausibilisierung an Hand der Beschäftigtenzahl ist, wird dadurch erkennbar, dass das Verhältnis zwischen der Beschäftigtenzahl des angemeldeten Betriebs und der Beschäftigtenzahl der Beitragskontonummer in Extremfällen 1:100 bzw. 100:1 beträgt.*

Personen, die beim Arbeitsmarktservice als arbeitslos gemeldet sind und gleichzeitig eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausüben, als geringfügig Beschäftigte klassifiziert. Diese Priorisierung ist insofern naheliegend, als das Ziel von fit2work der Erhalt der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit von Erwerbspersonen ist und die tatsächliche Ausübung einer Beschäftigung hier wohl den trennschärfsten Indikator bildet. Nichtsdestotrotz kann diese Priorisierung von alternativen Algorithmen abweichen, die bestimmte Stakeholder von fit2work (etwa das Arbeitsmarktservice) in ihrem eigenen statistischen Wirkungsbereich üblicherweise anwenden.

Ein wesentlicher Vorteil der gewählten Methodik (Vergleich von Vorher- und Nachher-Werten der beratenen Individuen und Gegenüberstellung mit der Entwicklung in einer Vergleichsgruppe) liegt darin, dass die Ergebnisse unsensibel in Bezug auf das Ausgangsniveau sind. Das ist deshalb essenziell, weil die Teilnahme an fit2work freiwillig ist und auf individueller Ebene sehr heterogene Motivationen vorliegen, an einem solchen Programm teilzunehmen oder nicht. Speziell bei der Betriebsberatung ist davon auszugehen, dass sich Betriebe mit generell hoher Awareness und Affinität zu Programmen wie fit2work<sup>40</sup> mit solchen mischen, die mit einer speziellen Häufung von Gesundheitsproblemen konfrontiert sind und fit2work eher als Ausweg aus einer konkreten Problemsituation sehen. Bei der Personenberatung ist dieser Effekt insofern weniger relevant, weil bei der Evaluierung bereits auf jene Personen eingeschränkt wurde, die ein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse erhalten hatten.

Die gewählte Methode hat auch den Vorteil, dass eine spezielle Restriktion der Daten bei der Betriebsberatung, nämlich die Einschränkung auf Arbeitsunfähigkeitsepisoden, die jener Gebietskrankenkasse gemeldet wurden, bei der die Person zum Zeitpunkt der Anmeldung des Betriebs zu fit2work versichert war, für die Validität der Ergebnisse nicht von Relevanz ist. Denn selbst wenn diese Restriktion ohne Zweifel zur Folge hat, dass die tatsächliche Arbeitsunfähigkeit umso mehr unterschätzt wird, je weiter ein Analysezeitraum vor bzw. nach dem fit2work-Beginndatum liegt (weil dann ein größer werdender Anteil von Personen noch nicht bzw. nicht mehr bei dieser Gebietskrankenkasse versichert war), so trifft dieser Mangel doch auf Personen in fit2work-Betrieben wie Vergleichsbetrieben gleichermaßen zu.

Der gewählte Ansatz der Vergleichsgruppenbildung geht implizit davon aus, dass die Ergebnisse für die Vergleichsgruppe nicht durch Spillover-Effekte von fit2work verzerrt sind. Solche Verzerrungen wären etwa denkbar, wenn bei der Personenberatung eine Person, die zur Vergleichsgruppe zählt, mit einer fit2work-Person im gemeinsamen Haushalt lebt (weil die Erwerbsbeteiligungen einzelner Haushaltsmitglieder in Abhängigkeit voneinander stehen) oder wenn ein nicht an fit2work teilnehmender Betrieb von Maßnahmen, die bei

---

<sup>40</sup> Ein Hinweis darauf ist, dass an fit2work eine vergleichsweise große Zahl an Betrieben aus dem Gesundheits- und Sozialwesen teilnimmt.

einer fit2work-Betriebsberatung gesetzt wurden, Kenntnis erlangt und diese dann selbst implementiert. In so einem Fall würde der kausale Effekt von fit2work bei der gewählten Methodik unterschätzt. Da jedoch die Inanspruchnahme von fit2work insgesamt (gemessen an allen Personen mit Empfehlungsschreiben bzw. an allen Betrieben Österreichs) gering ist, können Spillover-Effekte statistisch vernachlässigt werden.

Im Prinzip kann bei fit2work der Fall auftreten, dass eine Person sowohl in der Personenberatung als auch in der Betriebsberatung erfasst ist. Auf Wunsch des Auftraggebers wurde die Schnittmenge der bekannten bPK\_AS zwischen der Personenberatung und den verfügbaren Krankenstandsdaten der Betriebsberatung gebildet. Es zeigte sich, dass 97 Personen, die (irgendwann) eine Erstberatung im Rahmen der fit2work-Personenberatung erfahren hatten, in einem der analysierten fit2work-Betriebe zu Beginn der Teilnahme am Programm beschäftigt waren. Gemessen an den 15.800 Personen in diesen 111 Betrieben insgesamt ist die Überschneidung also gering.

Eine spezielle Frage, die bei der Evaluierung der Betriebsberatung auftaucht, ist jene nach einer allfälligen Gewichtung der Betriebe für das Gesamtergebnis. Denn selbst wenn letztlich Krankenstandstage für Personen analysiert werden, so sind diese doch über den betrieblichen Zugang zu fit2work in Clustern zu verstehen. Aktuell wurden die Daten so analysiert, dass jeder Betrieb mit dem gleichen Gewicht in die Analyse einging. Man könnte einwenden, dass größere Betriebe stärker gewichtet werden sollen. Eine unmittelbare Gewichtung mit der Beschäftigtenzahl wäre jedoch mit dem Risiko verbunden, dass Großbetriebe dann ein sehr hohes relatives Gewicht erhalten könnten und die Ergebnisse im Extremfall durch einen einzigen Betrieb dominiert würden. Dies wäre nicht nur statistisch problematisch; es muss vor allem auch angenommen werden, dass bei kleinen und mittleren Betrieben die Beratung "direkter" bei den Beschäftigten ankommt (wenn es auch in Großbetrieben häufiger bereits etablierte Strukturen geben mag, auf denen die Beratung aufsetzen kann). Ein möglicher Kompromiss wäre eine input-orientierte Gewichtung an Hand der vom Umsetzer maximal abrechenbaren Beratungstage.<sup>41</sup> Weil es bei der vorliegenden Evaluierung vorrangig um die technische Machbarkeit der Analyse ging, wurde dieses Vorhaben nicht weiter verfolgt; bei zukünftigen Evaluierungen sollte einer geeigneten Gewichtung der Betriebe jedoch verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zwar könnte diese Frage auch dadurch geklärt werden, dass die Ergebnisse stratifiziert für Betriebsgrößen betrachtet werden; dies setzt jedoch entsprechende Fallzahlen voraus, die derzeit (vor allem bei Mittel- und Großbetrieben) noch nicht gegeben sind.

Es mag sein, dass die Operationalisierung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit über die Beschäftigungs- und Krankenstandstage den vielfältigen Ausformungen gesundheitlicher

---

<sup>41</sup> Für die hier betrachteten Betriebe im ersten Rahmenvertrag waren dies 8 Tage bei Kleinbetrieben und 11 Tage bei Mittel- und Großbetrieben. Kleinbetriebe würden also, im Vergleich zu Mittel- und Großbetrieben, etwas schwächer gewichtet.

Beeinträchtigung nicht voll gerecht wird. Die wesentlichen Vorteile dieser Größen sind jedoch die universelle Abdeckung aller Erwerbspersonen, die relativ kurzfristige Verfügbarkeit der Daten und nicht zuletzt die etablierte Schiene der Datenübermittlung und -aufbereitung. Ein alternativer Indikator, der zur Genesis des Arbeit-und-Gesundheit-Gesetzes gut passen würde, wäre etwa die Häufigkeit von Invaliditätspensionen. Diese erlaubt jedoch nur in der langfristigen Beobachtung belastbare Aussagen und ist zudem stark auf eine Altersgruppe konzentriert. Die gewählten Zielvariablen scheinen daher, trotz der oben diskutierten Unschärfen, für eine kurz- und mittelfristige Evaluierung nach wie vor am besten geeignet.

## 4.2. Externe Validität

Für die Personenberatung stehen bereits mittelfristige Ergebnisse mit einer Vor- und Nachbeobachtungsperiode von 1,5 Jahren für eine hinreichende große Zahl an Klienten und Klientinnen zur Verfügung. Bei der Betriebsberatung können derzeit nur kurzfristige Resultate für eine vergleichsweise kleine Zahl von Betrieben (die darüber hinaus hinsichtlich ihrer Betriebsgröße selektiv sind) dargestellt werden. Von Verallgemeinerungen der Ergebnisse der Betriebsberatung wird daher generell abgeraten. Für belastbare Aussagen zur Betriebsberatung wären neben einer größeren Zahl an Betrieben auch längere Beobachtungszeiträume erforderlich, um nicht nur kurz-, sondern auch mittelfristige Wirkungen messen zu können.

Zur Personenberatung ist zu sagen, dass eine Verallgemeinerbarkeit der Evaluierungsergebnisse nur für jene Personen möglich ist, die ein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse erhalten haben. Das sind rund 65% aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen.<sup>42</sup> In der Evaluierung wurden zudem nur solche Beratungsfälle betrachtet, bei denen es auch zu einem Abschluss des Case Managements kam.<sup>43</sup>

Die wesentliche Einschränkung der Verallgemeinerbarkeit der fit2work-Evaluierungsergebnisse auf Erwerbspersonen im Allgemeinen liegt im freiwilligen Zugang zu

---

<sup>42</sup> Die übrigen 35% der Teilnehmer und Teilnehmerinnen können prinzipiell auch analysiert werden, allerdings kann für diese nicht dieselbe Basis der Vergleichsgruppenbildung herangezogen werden. Eine Vergleichsgruppe müsste hier sehr allgemein aus der Gesamtheit aller Erwerbspersonen gebildet werden, die kein Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse zu fit2work erhalten haben, was Zweifel am Aussagegehalt einer solchen Analyse aufkommen lässt.

<sup>43</sup> Auf 100 abgeschlossene Case Managements kommen 18 Abbrüche, wobei dieser Wert bei jüngeren Personen etwas höher ist. Gründe für einen Abbruch werden zwar mittlerweile erhoben, allerdings scheinen die konkreten Antwortkategorien die Realität nur unzureichend zu erfassen, wenn man bedenkt, dass nur ein Drittel aller Abbrecher und Abbrecherinnen eine konkrete Kategorie, zwei Drittel hingegen einen "sonstigen Abbruchsgrund" angaben. Der am häufigsten genannte konkrete Abbruchsgrund war, dass die Beratung bereits ausreichend war. Ein Vergleich der Bildungs- und Berufsstruktur erbrachte keine nennenswerten Unterschiede zwischen Fällen mit Abschluss und Abbruch des Case Managements.

fit2work und der nicht-zufälligen Zugehörigkeit der Individuen zur beratenen Gruppe vs. Vergleichsgruppe. Auf Grund des operativen Ablaufs des Programms ist jedenfalls damit zu rechnen, dass unbeobachtete Heterogenität auf der Mikroebene eine bedeutende Rolle spielt, die auch durch die Bildung der Vergleichsgruppe nicht völlig beseitigt werden kann. Bei der Personenberatung sind etwa intrinsische Motivation, die Einschätzung der Sinnhaftigkeit von fit2work, die Schwere und Entwicklung von Gesundheitsproblemen oder die Verfügbarkeit alternativer Instrumente zu nennen.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ein seltenes Beispiel für eine Programmevaluierung, bei der über Dritte auch Informationen zu Motivation oder Suchanstrengungen verfügbar waren, ist nachzulesen in U. Jaenichen: Mikroevaluierungen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2002: 387-397.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Erstmals fand 2016/17 neben der Evaluierung der Personenberatung auch eine quantitative Evaluierung der fit2work-Betriebsberatung statt. Dabei ging es vorrangig um die Klärung der Voraussetzungen und der technischen Erfordernisse und Möglichkeiten. Es konnte gezeigt werden, dass eine Evaluierung der Betriebsberatung über das Kriterium der Arbeitsunfähigkeitstage der (zu Beginn der Beratung) im Betrieb Beschäftigten prinzipiell möglich ist, wenn auch derzeit mit erheblichen Einschränkungen. Die bislang vorliegenden Ergebnisse haben daher nur exemplarischen Charakter.

Die wesentlichen Einschränkungen der Evaluierung der Betriebsberatung sind erstens das Fehlen jener Mehrheit an Betrieben, die im zweiten Rahmenvertrag beraten wurden, und zweitens die Unschärfe zwischen an der Beratung teilnehmenden "Betrieben" einerseits und den in den Administrativdaten bei Statistik Austria über die Beitragskontonummer abgrenzbaren statistischen Einheiten andererseits. Die erste Einschränkung sollte durch Erfassung der Beitragskontonummern der im zweiten Rahmenvertrag beratenen Betriebe behoben werden. Dabei sollte nach Möglichkeit auch die Erfassung von mehreren zu einer beratenen Einheit zugehörigen Nummern vorgesehen werden. Zudem sollten auch die Datenlieferungen zur Betriebsberatung an Statistik Austria regelmäßig und über s-team erfolgen.

Als problematisch muss die relativ geringe Selektivität der fit2work-Betriebe in Bezug auf das Ausgangsniveau der Krankenstandstage vor der Beratung gesehen werden. Selbst wenn die Intervention in Bezug auf die teilnehmenden Betriebe wirksam ist, so ist doch zu bezweifeln, dass die Intervention auch bei jenen Betrieben ankommt, die diese am dringendsten benötigen würden.<sup>45</sup> Ganz offensichtlich ist der Zugang von Betrieben zu fit2work in Bezug auf gesundheitliche Problemlagen derzeit wenig ausdifferenziert,<sup>46</sup> und es stellt sich die Frage, ob ein Instrument ähnlich den Empfehlungsschreiben bei der Personenberatung implementiert werden sollte, um eine stärkere Korrelation der Inanspruchnahme der Beratung mit dem Ziel des Gesetzes zu erzielen. Dabei müssten nicht, wie mitunter befürchtet, einzelne Betriebe mit ihren Krankenstandsdaten konfrontiert werden. Man könnte eine Empfehlung auch auf Grund struktureller Gegebenheiten (etwa der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche oder einer bestimmten Altersstruktur der Beschäftigten) aussprechen.

---

<sup>45</sup> So nennt z.B. I. Reifinger (ÖGB) als Ziel der fit2work-Betriebsberatung "Unternehmen, die z.B. hohe Krankenstände aufweisen, zu beraten, (...)" (Gesunde Arbeit 4/2015, S. 20).

<sup>46</sup> Gerade bei der proaktiven Rekrutierung von Betrieben durch den Umsetzer muss davon ausgegangen werden, dass vermehrt Betriebe angesprochen werden, die den einzelnen Beratern und Beraterinnen persönlich bekannt sind und von denen eine gewisse "habituelle Nähe" zu gesundheitlichen Beratungsdienstleistungen angenommen werden kann. Es steht zu vermuten, dass sich solche Betriebe nicht unbedingt durch erhöhten akuten Beratungsbedarf auszeichnen.

Bei der Darstellung der Ergebnisse wären in Zukunft zwei Erweiterungen denkbar: Einerseits ergibt sich quasi automatisch die Möglichkeit der längeren Beobachtung, insbesondere Nachbeobachtung von Individuen. Bei der Betriebsberatung könnten nicht nur Entwicklungen nach dem Beginn, sondern auch nach dem Abschluss der Beratung analysiert werden.<sup>47</sup> Dabei müssten, dem unterschiedlichen zeitlichen Ablauf der Beratung entsprechend, Kleinbetriebe getrennt von Mittel- und Großbetrieben betrachtet werden. Damit zusammenhängend wäre die zweite Erweiterung, die sich aus den zunehmenden Fallzahlen ergibt, eine Schichtung der Ergebnisse nach bestimmten Teilgesamtheiten. Bei der Betriebsberatung wären dies neben der Größenklasse des Betriebes vor allem Ergebnisse für ausgewählte Branchen (zumindest eine Unterscheidung zwischen Produktions- und Dienstleistungsbetrieben). Bei der Personenberatung wären neben den hier bereits analysierten Merkmalen Geschlecht und Alter vor allem sozialstrukturelle Merkmale, aber auch die angegebenen Gesundheitsprobleme relevant.<sup>48</sup>

An der Operationalisierung der Wirksamkeit von fit2work über die um Krankenstände bereinigte Erwerbsbeteiligung bei der Personenberatung bzw. die Entwicklung der Krankenstandstage bei der Betriebsberatung sollte festgehalten werden. Diese Zielvariablen sind allgemein verständlich, stehen in Übereinstimmung mit den Intentionen des Programms und sind bis zu einem gewissen Grad auch zwischen den Beratungsschienen vergleichbar. Insbesondere könnte eine Auswertung von Krankenstandstagen speziell für jene Personen in der Personenberatung vorgenommen werden, die zum Zeitpunkt der Erstberatung erwerbstätig waren. Eine weitere denkbare Entwicklung wäre eine Analyse von Krankenstandstagen nach bestimmten Diagnosegruppen, um jene Gesundheitsprobleme näher einzugrenzen, bei denen eine erhöhte Wirksamkeit des Programms angenommen werden kann.<sup>49</sup>

Eine arbeits- und gesundheitspsychologische Auswertung der "ABI Plus"-Befragungsdaten, die vom Umsetzer am Anfang und Ende der Betriebsberatung erhoben werden, konnte bislang leider nicht in die Evaluierung einbezogen werden. Eine Zusammenführung der Ergebnisse dieser Befragung mit den von Statistik Austria ermittelten Krankenstandsdaten wäre jedoch sinnvoll.

Bei der Evaluierung der Personenberatung wurde diesmal eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt, um zu prüfen, wie sich die Wirksamkeit von fit2work unter Einrechnung

---

<sup>47</sup> Dies wäre technisch auch jetzt schon möglich, allerdings ist eine 6-Monats-Nachbeobachtung mit den vorliegenden Daten nur für 43 Betriebe, darunter 37 Kleinbetriebe, möglich.

<sup>48</sup> Solche stratifizierte Auswertungen waren bereits Teil der Evaluierung 2014/15, damals bezogen auf einen kurzfristigen Indikator.

<sup>49</sup> fit2work wird etwa bei Grippewellen vermutlich weniger wirksam sein als bei jenen Gesundheitsproblemen, die hauptverantwortlich für Invaliditätspensionierungen sind (das sind vor allem Krankheiten des Bewegungs- und Stützapparats sowie psychische Erkrankungen).

geringfügiger Beschäftigung zur Erwerbstätigkeit darstellt. Es zeigte sich, dass die Wirksamkeit dann minimal erhöht ist, die grundlegenden Aussagen aber unbeeinflusst bleiben.

Eine zukünftige Evaluierung der Personenberatung müsste im Vergleich zur jetzigen beachten, dass die Personenberatung seit April 2015 organisatorisch geändert wurde<sup>50</sup> und es jetzt mehrere Arten des Basischecks (je nach physischer, psychischer oder mehrfacher Indikation) und des Entwicklungsplans (Intensivberatung vs. Case Management) gibt. Damit ist auch fraglich, ob das ursprünglich zur Plausibilisierung der Daten verwendete Kriterium der Mindestdauer eines Case Managements (alt) von 90 Tagen weiterhin zur Anwendung kommen sollte. Denn gerade bei Intensivberatungen muss angenommen werden, dass diese häufig kürzer dauern, und die Datenfehler, wegen derer dieser Filter ursprünglich implementiert wurde, sind in den aktuellen Datenlieferungen kaum noch anzutreffen.<sup>51</sup>

Die bei der Personenberatung angewendete Einschränkung auf einen Beratungsfall pro Person sollte beibehalten werden, weil durch diese nur 4% aller Beratungsfälle ausgeschlossen werden und diese unwesentliche Verkleinerung des Samples weniger schwer wiegt als die methodischen Probleme, die Mehrfachberatungen in der Evaluierung verursachen würden (dann wären etwa die einzelnen Beobachtungen nicht mehr statistisch unabhängig voneinander).

Die Einschränkung der Evaluierung der Personenberatung auf Personen mit Empfehlungsschreiben einer Gebietskrankenkasse könnte für zukünftige Evaluierungen insofern weiter verfeinert werden, als auch das zeitliche Verhältnis zwischen dem Versand des Schreibens und dem Beginn von fit2work Berücksichtigung finden könnte. Derzeit wird nur das Vorhandensein eines Empfehlungsschreibens abgefragt, was bei der aktuellen Dauer des Programms von wenigen Jahren auch gerechtfertigt ist. Nach längerer Programmlaufzeit wäre jedoch eine Adaptierung erstrebenswert, die ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Versanddatum und der Teilnahme am Programm vorsieht, um die intendierte Eingrenzung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen auf Personen mit bestimmten Gesundheitsproblemen weiterhin sicherzustellen.

---

<sup>50</sup> Diese Änderungen sind für die vorliegende Evaluierung nicht von Relevanz, weil die in der Stichtagsauswertung analysierten Personen ihre Erstberatung allesamt vor April 2015 hatten und daher noch in die "alte" Organisation fielen.

<sup>51</sup> Speziell bei den ersten Datenlieferungen kam es mitunter vor, dass Fälle übermittelt wurden, die laut den Daten z.B. am selben Kalendertag die Erstberatung und den Abschluss des Case Managements hatten. Da es sich hier offensichtlich um Datenfehler handelte, wurde mit dem Auftraggeber bei der Evaluierung 2014/15 vereinbart, nur jene Case Managements zu analysieren, die eine plausible Länge aufwiesen, welche mit mehr als 90 Tagen definiert wurde. Dieser Filter wurde in der Evaluierung 2016/17 aus Konsistenzgründen beibehalten, dürfte mittlerweile aber an Relevanz verloren haben.

Insgesamt lässt sich sagen, dass im Rahmen der fit2work-Evaluierung 2016/17 durch Statistik Austria ein Konzept entwickelt wurde, mit dem sowohl die Personenberatung als auch die Betriebsberatung durch geeignete statistische Kennzahlen quantitativ evaluiert werden können. Für die Personenberatung konnte die (auch mittelfristige) Wirksamkeit des Programms nachgewiesen werden, für die Betriebsberatung lassen die exemplarischen Ergebnisse eine solche zumindest vermuten. Der vorliegende konzeptionelle Rahmen sollte auch bei zukünftigen fit2work-Evaluierungen in seinen Grundzügen zur Anwendung kommen. Als Maßnahme der Weiterentwicklung ist vorrangig eine Verbreiterung der für die Evaluierung verwendbaren Datenbasis der Betriebsberatung anzustreben.