Arbeitsmarktservice
Österreich

Qualifizierungsbonus.
Eine Evaluation

Kurzfassung

Projektleitung AMS:
Maria Hofstätter, Petra Tamler

Projektleitung:
Kurt Schmid (ibw), Roland Löffler (öibf)

Wien, März 2011

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Der Qualifizierungsbonus als Förderinstrument für länger dauernde Qualifizierungsmaßnahmen wurde im Jahr 2008 vor dem Hintergrund des im Zuge der Hochkonjunktur auftretenden Fachkräftemangels in bestimmten Bereichen der Industrie eingeführt, um niedrig qualifizierten arbeitssuchenden Personen, die Aufnahme und Absolvierung langer Ausbildungen (die meist ein Mindestqualifizierungsniveau etwa in Form eines Lehrabschlusses zum Ziel hatten) zu erleichtern. Im Zuge der Wirtschaftskrise wurde der potenzielle BezieherInnenkreis dadurch ausgeweitet, dass auch kürzere (mindestens drei Monate andauernde) Qualifizierungsmaßnahmen förderbar gemacht wurden und die Förderung nicht an einen bestimmten Abschluss gebunden wurde. Um die Wirkungen dieser Maßnahme beurteilen zu können, wurden das ibw (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft) und das öibf (Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung) vom AMS Österreich mit der Evaluation der Förderfälle des Zeitraumes Juli 2008 bis Juni 2010 beauftragt.

Zur Evaluierung des Förderinstruments wurden Analysen der Strukturdaten, eine Befragung von FördernehmerInnen sowie Interviews mit ExpertInnen aus den Bereichen AMS-Beratung und Geschäftsführung, Interessensvertretungen und Weiterbildungsträger durchgeführt.

Anhand der Auswertung der **Strukturdaten** sowie der **Repräsentativerhebung bei FördernehmerInnen** konnten wichtige Merkmale zur soziodemografischen Struktur der FördernehmerInnen gewonnen werden. Im Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2010 haben insgesamt 31.293 Personen einen Qualifizierungsbonus in Anspruch genommen. Waren in den ersten eineinhalb Jahren des Evaluationszeitraums noch zwei Drittel der Förderfälle der Stufe 2 (erhöhte Förderung für mindestens sechs Monate andauernde Qualifizierungsmaßnahmen; Förderbetrag 6,6 € pro Tag) zuzurechnen, hat sich der Anteil der Stufe-1-BezieherInnen (Ausbildungsdauer drei bis sechs Monate, Förderbetrag 3,3 € pro Tag) durch die Ausweitung des potenziellen FördernehmerInnenkreis auf zwei Drittel aller FördernehmerInnen erhöht.

Etwas mehr als die Hälfte der Förderfälle entfiel auf Männer (52% der FördernehmerInnen). Die FördernehmerInnen sind zumeist relativ jung (Altersdurchschnitt 30 Jahre), zwei Drittel sind ledig (Männer deutlich häufiger als Frauen) und bei 28% leben unterhaltspflichtige Kinder im Haushalt (bei Frauen häufiger als bei Männern). Drei Viertel der FördernehmerInnen sind Inländer und ein Viertel hat Migrationshintergrund (entweder Geburtsland Ausland und/oder nicht österreichische Staatsbürgerschaft). Bei den FördernehmerInnen handelt es sich zumeist um Personen mit vergleichsweise niedrigem formalem Bildungsabschluss (knapp zwei Drittel des geförderten Personenkreises konnte zum Zeitpunkt des Maßnahmenantritts maximal einen Pflichtschulabschluss vorweisen, 22% hatten zuvor eine Lehre absolviert, weniger als acht Prozent konnten auf eine Matura oder einen akademischen Abschluss verweisen). 15% waren im letzten Job vor der Arbeitslosigkeit teilzeitbeschäftigt (Frauen 27%, Männer 6%), dies trifft insbesondere auf Frauen mit Kind/ern im Haushalt zu (Teilzeitquote 40%). Entsprechend den vergleichsweise niedrigen Bildungsabschlüssen war jede/r Vierte in einem Hilfsberuf tätig, was sich im Einkommen aus der Berufstätigkeit (29% hatten ein monatliches Nettoeinkommen unter EUR 1.000 – nur 6% EUR 2.000 oder mehr) sowie in Folge in der Struktur der Arbeitslosenbezugshöhen widerspiegelt (Frauen hatten bei beiden niedrigere Einkommen, oftmals bedingt durch ihre höhere Teilzeitquote). Daher bewertet die überwiegende Mehrheit der FördernehmerInnen ihre finanzielle Situation während der Arbeitslosigkeit auch als „sehr schwierig“ oder „ziemlich schwierig“.

Entsprechend der Richtliniendefinition absolvierten nahezu 90% der FördernehmerInnen eine Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme im engeren Sinn, nahezu 94% absolvierten vom AMS organisierte Kurse. Nur rund 4% der geförderten Personen nahmen an Weiterbildungsmaßnahmen des freien Bildungsmarktes teil, 1% der FördernehmerInnen durchlief betriebliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Von den 31.300 FördernehmerInnen im Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2010 waren über 29% aus Wien, fast ein Fünftel kam aus der Steiermark, 16,1% aus Niederösterreich und 13,1% aus Oberösterreich (vgl. Abb. 13). Der geringste Anteil an durch einen Qualifizierungsbonus geförderten Personen betraf Personen aus Vorarlberg (1,4%) und Tirol (3,8%).

Die Gesamtkosten des Qualifizierungsbonus belaufen sich (unter Berücksichtigung der noch nach 2010 anfallenden Förderkosten) auf knapp 37,3 Mio €, davon entfallen 26,3 Mio.€ auf Personen, die einen erhöhten Qualifizierungsbonus für eine länger als sechs Monate dauernde Qualifizierungsmaßnahme erhalten.

Anhand der schon erfolgreich abgeschlossenen Qualifizierungsmaßnahmen lassen sich auch deren Auswirkungen identifizieren. Rund 42% jener Personen die ihre durch einen Qualifizierungsbonus geförderte Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme im zweiten Quartal 2010 beendet hatten, waren zum Jahresende 2010 erwerbstätig (der überwiegende Teil davon in einer nicht geförderten unselbstständigen Standardbeschäftigung), 40% waren als arbeitslos vorgemerkt oder TeilnehmerIn einer AMS-Maßnahme, die übrigen Personen waren zum Jahresendstichtag erwerbslos oder in einem nicht näher bestimmbaren Zustand. Entsprechend dieser „eher mäßigen“ arbeitsintegrativen Wirkung haben sich auch nur für rund die Hälfte der FördernehmerInnen die Erwartungen „im Großen und Ganzen“ erfüllt, da ein Job gefunden wurde. Nicht erfüllte Erwartungen hängen zumeist damit zusammen, dass noch kein (adäquater) Job gefunden wurde. Der Großteil der zum Befragungszeitpunkt berufstätigen ehemaligen FördernehmerInnen war mit der beruflichen Tätigkeit an sich (sehr) zufrieden – geringer fällt die Zufriedenheit jedoch mit dem Einkommen aus (nur jede/r Vierte verdient jetzt mehr als im letzten Job vor der Arbeitslosigkeit). Die Mehrheit kann das in der Qualifizierungsmaßnahme Erlernte auch im Job nutzen. Der Job wurde zumeist durch persönliche Kontakte oder am privaten Anzeigenmarkt gefunden (nur 30% wurden via AMS vermittelt). 70% haben auch wirklich das Berufsfeld gewechselt, bei nur einem Drittel war es aber auch der Wunschberuf. Insbesondere viele vormals in Hilfsberufen tätige FördernehmerInnen konnten noch keinen „besseren“ Job finden. Für drei Viertel hat sich am Beschäftigungsausmaß nichts geändert. Der Beitrag der Qualifizierungsmaßnahme für die Einmündung in den aktuellen Beruf wird von den Befragten eher widersprüchlich bewertet. So ist rund die Hälfte dieser Personen davon überzeugt, dass die Qualifizierungsmaßnahme einen starken oder zumindest beträchtlichen Beitrag zum Finden des jetzigen Berufes gehabt hat. Die andere Hälfte sieht dies nicht so und stuft den Beitrag der Qualifizierungsmaßnahme als gering bzw. überhaupt nicht gegeben ein. Bei der Bewertung dieser doch teilweise widersprüchlichen Auswirkungen im Sinne einer Berufseinmündung nach der Qualifizierungsmaßnahme muss aber auch die aufgrund der Wirtschaftskrise angespannte Situation am Arbeitsmarkt mitberücksichtigt werden.

Zur Anreizwirkung des Förderinstruments

Die Repräsentativerhebung bei FördernehmerInnen sowie ExpertInnen-Interviews mit AMS-BeraterInnen liefern ein sehr einhelliges Bild: Demnach haben (spätere) FördernehmerInnen

primär während des AMS-Beratungsgesprächs vom Qualifizierungsbonus erfahren[1]. Als Gründe für die Teilnahme an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen sind vor allem das inhaltliche Interesse sowie Überlegungen/Erwartungen, dass diese Maßnahme die Arbeitsmarktchancen erhöhen wird, zu nennen. Aber auch eine berufliche Neuorientierung sowie die Nähe zum Wohnort sind oftmals ausschlaggebend. Und bei der Hälfte der FördernehmerInnen mit Kindern beeinflussten die Kinderbetreuungspflichten die Wahl (bei fast allen spielten finanzielle und bei 60% zeitliche Gründe eine Rolle).

Hinsichtlich der Wirkungsweise des Förderinstruments zeigen sich hohe Mitnahmeeffekte: So war der Qualifizierungsbonus für lediglich 15% der Befragten ein dezidierter Grund der Maßnahmenwahl. Zwar sagten rund zwei Drittel der FördernehmerInnen aus, dass die Information über die finanzielle Fördermöglichkeit des Qualifizierungsbonus ihr Interesse an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen beeinflusst hat, und ein ebenso hoher Anteil bekundete eine finanzielle Anreizwirkung durch den Qualifizierungsbonus. Der Großteil hätte aber auch ohne den Qualifizierungsbonus die Maßnahme belegt (47% hätten diese „sicher" und weitere 41% „wahrscheinlich schon" belegt). Lediglich 12% hätten die Qualifizierungsmaßnahme ohne Förderung durch den Qualifizierungsbonus „sicher" bzw. „wahrscheinlich nicht" belegt (bei diesen Personen stand im Vordergrund, dass es ohne Förderung finanziell nicht möglich gewesen wäre die Maßnahme zu belegen).

Gleichzeitig war die finanzielle Förderung jedoch für zwei Drittel der BezieherInnen sehr wichtig für ihre Einkommenssituation (55% sagten, dass der Qualifizierungsbonus zwar ziemlich niedrig ist, er aber dennoch eine Hilfe darstellt). Und für jede/n Vierte/n war es erst durch den Qualifizierungsbonus möglich, die Maßnahme zu belegen. Bemerkenswerterweise hat die Höhe des Arbeitslosenbezuges sowie die vergebene Bonusstufe nur sehr geringe Auswirkungen auf die bekundete Anreizwirkung der Förderung.

Etwa jede/r vierte TeilnehmerIn einer längerfristigen Qualifizierungsmaßnahme, für die ein Qualifizierungsbonus gewährt wurde, bricht diese Maßnahme vorzeitig ab (Männer haben mit 29% eine etwas höhere Abbruchsquote als Frauen mit 22%). Die angegebenen Abbruchsgründe sind vielfältig und reichen von Erkrankung/Unfall der Person, Betreuungspflichten für Angehörige bis hin zu einem Jobangebot, dass ergriffen wurde. Aber auch zu viele Fehlzeiten und Differenzen mit der Kursleitung wurden vereinzelt genannt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Auswertungen aus den Förderdaten, die Befragung von FördernehmerInnen und ExpertInnen des Arbeitsmarktservice, der Interessenvertretungen und von Weiterbildungsträgern lassen insgesamt den Qualifizierungsbonus als ein zwar wichtiges finanzielles Unterstützungsinstrument während der Teilnahme an einer länger dauernden Qualifizierungsmaßnahme erscheinen – hinsichtlich seiner Anreizfunktion sind aber beträchtliche Zweifel angebracht. Zudem dürfte er in den meisten Fällen nicht entscheidungsrelevant für die Teilnahme an einer länger dauernden Qualifizierungsmaßnahme sein. Es zeigen sich daher hohe Mitnahmeeffekte (nur etwa ein Viertel der BezieherInnen hätte die Qualifizierungsmaßnahme nicht belegt, wenn sie die Förderung nicht bekommen hätten) was eine Weiter-

[1] Generell zeigte sich ein hoher Grad der Zufriedenheit mit dem AMS: Die große Mehrheit der FördernehmerInnen war mit der Beratungsleistung und Abwicklung der Fördermaßnahme durch das AMS zufrieden. Am Kursangebot und an der Job-/Stellenvermittlung durch das AMS wurde dagegen doch häufiger Kritik geäußert.

entwicklung des Förderinstruments in Richtung einer höheren Bedarfsorientierung und Zielgenauigkeit nahelegt.

Praktisch alle befragten ExpertInnen plädieren daher für eine Berücksichtigung der Einkommenssituation für die Fördervergabe. Da im derzeitigen Förderdesign das Einkommen/ der Arbeitslosenbezug kein Förderkriterium ist, erhalten auch Personen eine Förderung, die aufgrund ihrer finanziellen Situation keine finanzielle Unterstützung benötigen würden. Und für etliche potenzielle TeilnehmerInnen an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen mit sehr schwierigen Einkommenslagen dürften die derzeitigen Förderhöhen oftmals zu gering sein als dass sie eine längerfristige Existenzgrundlage gewährleisten könnten. Deshalb sollte insbesondere eine „eigene Förderschiene" für jenen Personenkreis etabliert werden, bei dem die Einkommenssituation einen wirklichen Hinderungsgrund für eine Teilnahme an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen darstellt. Dementsprechend würden dann auch höhere Förderbeträge ausbezahlt werden.

Als zweite Ursache der Probleme bei der Zielorientierung/Bedarfsgerechtigkeit kann auch die „willkürliche" Staffelung der Förderhöhen (Bonusstufe 1 und 2) ausgemacht werden. A priori ist nämlich nicht erwiesen, dass länger als sechsmonatige Qualifizierungsmaßnahmen eine höhere Wahrscheinlichkeit der Vermittelbarkeit haben als Qualifizierungsmaßnahmen zwischen drei und sechs Monaten (wie auch etliche AMS-BeraterInnen betonen). Anhand der Befragung der FördernehmerInnen zeigte sich, dass in Summe die positiven Effekte der höheren Dotierung der Bonusstufe 2 vergleichsweise gering sind (in Bezug auf angeregtes Interesse, Unterstützung der Einkommenssituation, Beschäftigungsauswirkungen und Mitnahmeeffekt). Soll der Qualifizierungsbonus aber auch einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Absicherung/Lebenshaltung während der Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme liefern, dann sind die derzeitig unterschiedlichen Förderhöhen in Abhängigkeit der Kursdauer nur schwer zu begründen. Als Argument für eine Berücksichtigung unterschiedlicher Maßnahmendauern beim Förderbezug kann jedoch angeführt werden, dass es mit der Dauer der Maßnahme zunehmend schwieriger wird, mit dem Arbeitslosenbezug „auch über die Runden zu kommen". In diesem Sinne könnte eine Staffelung der Förderhöhen nach der Dauer der Maßnahme dazu beitragen, dass Kursabbrüche aus finanziellen Gründen hintangehalten werden. Eine Option wäre somit die Streichung der derzeitigen Bonusstufe 1 (für Qualifizierungsmaßnahmen unter sechs Monaten) und deren Ersatz durch einen kontinuierlichen Anstieg der Förderhöhen mit der Dauer der Qualifizierungsmaßnahme (etwa ab dem vierten Monat).

Aus den regionalen Analysen der Strukturdaten sowie der qualitativen Expertise der AMS-BeraterInnen lässt sich zudem der Schluss ziehen, dass das regionale Angebot an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen deren Inanspruchnahme deutlich stärker beeinflusst als das Förderinstrument Qualifizierungsbonus. Daher liegt vermutlich im regionalen Ausbau sowie der inhaltlichen Verbesserung des Angebots[2] an länger dauernden Qualifizierungsmaßnahmen ein wesentlicher Hebel zur Steigerung der Inanspruchnahme. Unterstützend könnten hier u.a. auch Überlegungen wie die Modularisierung des Kursangebotes, der Ausbau selbstorganisierter Lerneinheiten sowie eine verstärkte Einbeziehung von berufstätigen Personen als Zielgruppe wirken.

Insgesamt könnte die Effizienz von Qualifizierungsmaßnahmen (und damit auch des Einsatzes des Qualifizierungsbonus) durch eine Reihe ergänzender Strukturen verbessert werden. Dazu zählen: fallbegleitendes Case Management (zur Verhinderung von Aus-

[2] Bspw. durch stärkere Einbeziehung der im Rahmen des AMS Standing Committee on New Skills ermittelten aktuellen Qualifizierungsbedarfe.

bildungsabbrüchen aufgrund nicht ausbildungsbezogener Probleme bei den FördernehmerInnen), Ausweitung der AMS-Betreuung auch über die Arbeitsaufnahme hinaus (insbesondere bei älteren Arbeitslosen mit geringer Qualifikation und fragmentierten Karrieren), verstärkte und verbesserte Kommunikation zwischen Weiterbildungsträgern und den regionalen AMS Geschäftsstellen sowie Forcierung aufsuchender Beratungs- und Betreuungseinrichtungen.

Quelle:

Schmid Kurt, Löffler Roland: „Qualifizierungsbonus. Eine Evaluation.“ ibw/öibf-Studie im Auftrag des AMS Österreich, März 2011