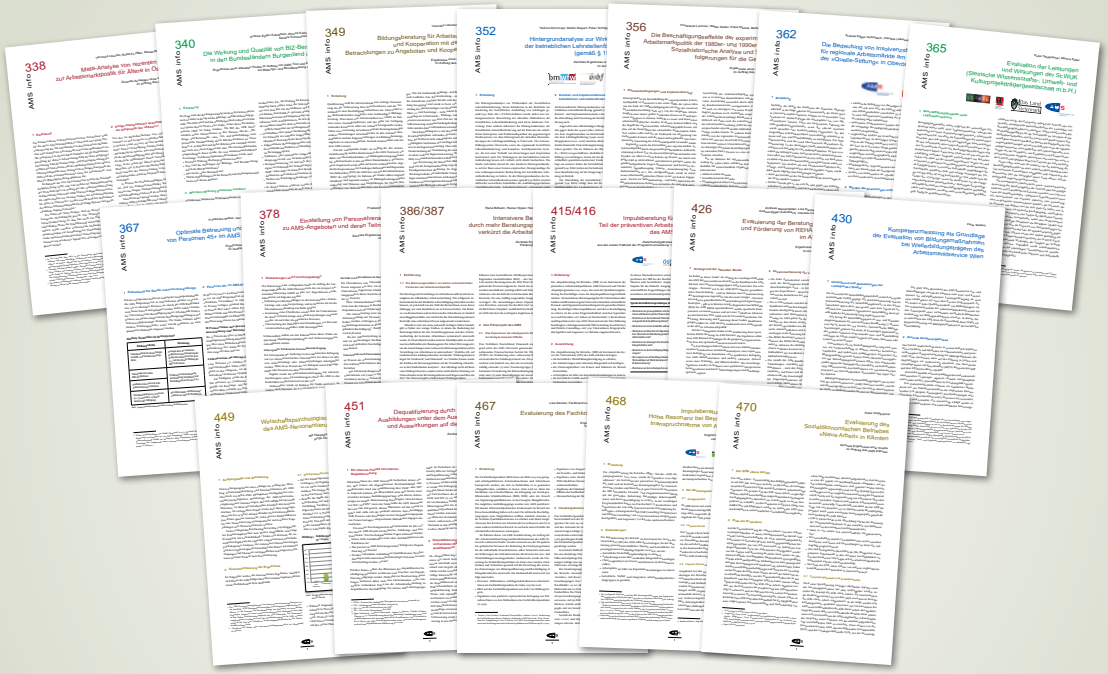


AMS report

153

Sabine Putz, René Sturm (Hg.)

Evaluations- und Wirkungsforschung des AMS im Fokus

Ausgewählte Forschungsergebnisse
der Jahre 2016 bis 2021

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich

AMS
Arbeitsmarktservice
Österreich

153

AMS report

Sabine Putz, René Sturm (Hg.)

Evaluations- und Wirkungsforschung des AMS im Fokus

Ausgewählte Forschungsergebnisse
der Jahre 2016 bis 2021

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Sabine Putz, René Sturm, 1200 Wien, Treustraße 35–43 • Juni 2021 • Umschlagbild: Lanz, Wien • Grafik: Lanz, Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

© Arbeitsmarktservice Österreich 2021

ISBN 978-3-85495-715-7

Inhalt

Vorwort **7**

AMS info 338, April 2016

Veronika Litschel, Roland Löffler, Alexander Petanovitsch

Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich **8**

Zentrale Aussagen einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

AMS info 340, Mai 2016

Andrea Egger-Subotitsch, Monira Kerler, Martin Stark, Sandra Schneeweiß, Julia Pintsuk

Die Wirkung und Qualität von BIZ-Beratungen in den Bundesländern Burgenland und Tirol **16**

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag von AMS Tirol und AMS Burgenland zur Bildungs- und Berufsberatung im AMS-Kontext

AMS info 349, August 2016

Veronika Litschel, Roland Löffler

Bildungsberatung für Arbeitsuchende und Kooperation mit dem AMS. Betrachtungen zu Angeboten und Kooperationen **25**

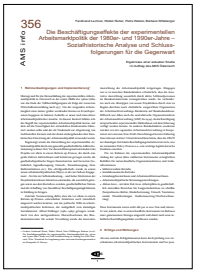
Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

AMS info 352, August 2016

Helmut Dornmayr, Martin Mayerl, Peter Schlögl, Birgit Winkler

Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) **30**

Zentrale Ergebnisse einer Evaluierung im Auftrag des bmwfw



AMS info 356, Oktober 2016

Ferdinand Lechner, Walter Reiter, Petra Wetzel, Barbara Willsberger

Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre – Sozialhistorische Analyse und Schlussfolgerungen für die Gegenwart **38**

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

AMS info 362, Februar 2017

Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Martin Stark

Die Bedeutung von Insolvenzstiftungen für regionale Arbeitsmärkte am Beispiel der »Quelle-Stiftung« in Oberösterreich **44**

AMS info 365, März 2017

Peter Stoppacher, Marina Edler

Evaluation der Leistungen und Wirkungen der St:WUK (Steirische Wissenschafts-, Umwelt- und Kulturprojektträgergesellschaft m.b.H.) **50**

AMS info 367, März 2017

Friederike Weber, Isa Hager, Christine Reidl

Optimale Betreuung und Förderung von Personen 45+ im AMS Burgenland **58**

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Burgenland

AMS info 378, Oktober 2017

Friederike Weber, Tobias Krüse

Einstellung von Personalverantwortlichen zu AMS-Angeboten und deren TeilnehmerInnen **65**

Zentrale Ergebnisse einer aktuellen Studie des AMS Oberösterreich

AMS info 386/387, November 2017

René Böheim, Rainer Eppel, Helmut Mahringer

Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit **73**

Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS

AMS info 415/416, Juli 2018

Ehrenfried Natter

Impulsberatung für Betriebe – Teil der präventiven Arbeitsmarktpolitik des AMS Österreich **84**

Zwischenergebnisse und Lessons Learned aus der ersten Halbzeit der Programmumsetzung 1.9.2015 bis 31.12.2017

AMS info 426, August 2018

Andreas Riesenfelder, Lisa Danzer, Ferdinand Lechner, Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Sofia Kirilova

Evaluierung der Beratung, Betreuung und Förderung von REHA-KundInnen im AMS Kärnten **95**

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Kärnten

AMS info 430, September 2018

Irène Siebert

Kompetenzmessung als Grundlage der Evaluation von Bildungsmaßnahmen bei Weiterbildungsträgern des Arbeitsmarktservice Wien **101**

AMS info 449, August 2019

Natalie Pils

Wirtschaftspsychologische Evaluierung des AMS-Neuorientierungskompasses **107**

Mit Hauptaugenmerk auf Jugendliche und junge Erwachsene mit Lehrausbildung

AMS info 451, September 2019

Andrea Egger-Subotitsch

Dequalifizierung durch Qualifizierung? Ausbildungen unter dem Ausbildungsniveau und Auswirkungen auf die Berufskarriere **116**

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Steiermark

AMS info 467, April 2020

Lisa Danzer, Ferdinand Lechner, Andreas Riesenfelder

Evaluierung des Fachkräftestipendiums **122**

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

AMS info 468, April 2020

Ehrenfried Natter

Impulsberatung für Betriebe: Hohe Resonanz bei Betrieben und hohe Inanspruchnahme von AMS-Angeboten **128**

Ergebnisse der Programmumsetzung vom 1.9.2015 bis zum 30.9.2019

AMS info 470, Mai 2020

Peter Stoppacher

Evaluierung des Sozialökonomischen Betriebes »Neue Arbeit« in Kärnten **136**

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Kärnten

AMS info 515, Juni 2021

Andreas Riesenfelder, Lisa Danzer, Ferdinand Lechner

Evaluierung der Förderung für Wiedereinsteigerinnen im AMS Kärnten **142**

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Kärnten

Vorwort

Dem AMS Österreich und seinen Landesorganisationen (LGS), seinen Regionalen Geschäftsstellen (RGS) und BerufsInfoZentren (BIZ) kommt in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Ministerien, Landesverwaltungen und Gemeinden genauso wie in Kooperation mit dem österreichischen Aus- und Weiterbildungssystem sowie den im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beauftragten Schulungs- und Beratungseinrichtungen eine tragende Rolle zu, wenn es darum geht, Menschen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und dort beruflich zu stabilisieren.

Die in der Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich angesiedelte Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation (ABI) betreut in enger Kooperation mit den beteiligten Fachabteilungen in den AMS-Landesorganisationen, der Bundesgeschäftsstelle des AMS, den Sozialpartnern sowie dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit (BMA) seit vielen Jahren einschlägige Projekte zur Evaluations und Wirkungsforschung von Maßnahmen bzw. Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen sowohl der Qualitätssicherung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch deren Planung und Weiterentwicklung.

Der vorliegende Sammelband gibt einen exemplarischen Ein- und Überblick über die einschlägigen Projekte bzw. Forschungsergebnisse der letzten fünf Jahre von 2016 bis 2021, die in der Publikationsreihe AMS info[1] veröffentlicht wurden.

Mag.ª Sabine Putz (Abteilungsleiterin)
René Sturm (Projektleiter)
AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation / ABI
www.ams.at
www.ams-forschungsnetzwerk.at

1 Alle Ausgaben der Reihe AMS info wie auch alle Ausgaben der Reihe AMS report können im Volltext in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at downgeloadet werden. Dort finden sich auch in den jeweiligen AMS infos die weiteren Angaben zu den AutorInnen der Beiträge im vorliegenden AMS report.

AMS info 338, April 2016

Veronika Litschel, Roland Löffler, Alexander Petanovitsch

Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich

Zentrale Aussagen einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

New-Skills-Gespräche des AMS (1) – www.ams.at/newskills

1 Einleitung

Die Situation älterer ArbeitnehmerInnen bzw. Arbeitsloser[1] stellt für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich eine große Herausforderung dar. Die Schnittstellen zu den präventiven Maßnahmen zum Verbleib im Arbeitsmarkt und zu den Maßnahmen zur (Re-)Integration in diesen haben Einflüsse auf die Maßnahmengestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für diese Zielgruppe. Gleichzeitig stellt die Evaluierungs- und Wirkungsforschung hinsichtlich der Instrumente und der Maßnahmenpalette der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen wichtigen Forschungsschwerpunkt des AMS und des Sozialministeriums sowie der Arbeitsmarkt- und (Berufs-)Bildungsforschung allgemein dar.

Im Rahmen der vom Österreichischen Institut für Berufsbildungsforschung (öibf) und vom Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich abgeschlossenen Studie »Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich«[2] werden sowohl konkrete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Zielgruppe als auch gesellschaftliche Aspekte betrachtet.[3]

1 In der Literatur, aber auch in der Betrachtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen der Zielgruppe »Ältere« zu finden. Aktuell liegt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Grenzziehung entlang des biologischen Alters zwischen 50 und 64 Jahren.

2 Veronika Litschel, Roland Löffler, Alexander Petanovitsch, Kurt Schmid (2016): Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich. Studie im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2016.

3 Die genaue Auflistung der analysierten Studien und Evaluationen kann der Langfassung zu dieser Studie entnommen werden.

Ein Fokus der Meta-Analyse wird im Bereich der berufsbezogenen Weiterbildung gesetzt. Der Hintergrund für diese Schwerpunktsetzung ist, dass hier nicht nur Potenzial auf der individuellen Ebene der Qualifizierung und Employability identifiziert wurde, sondern weitreichende Diskussionen über das Zusammenspiel von berufsbezogener Weiterbildung, organisationaler Weiterentwicklung und der Umsetzung des ganzheitlichen Ansatzes von Productive Ageing bzw. alternsgerechtem Arbeiten geortet werden.

2 Einige exemplarische quantitative Befunde zur Zielgruppe der »Älteren«[4]

Von den im Jahresdurchschnitt 2014 rund 806.000 Personen zwischen 50 und 64 Jahren in Aktivbeschäftigung[5] verteilen sich 53 Prozent (rund 423.000) auf drei Branchen, nämlich »Öffentlicher Dienst / Verteidigung / Sozialversicherung«, »Handel« und »Herstellung von Waren«. Dies entspricht der Branchenverteilung für die Aktivbeschäftigung über alle Altersgruppen hinweg, nur in der Branche »Öffentlicher Dienst / Verteidigung / Sozialversicherung« ist der Anteil der Älteren, gemessen an den drei größten Branchen, mit 35 Prozent überdurchschnittlich. Ein Zusammenhang zwischen der Altersverteilung in den Branchen und dem anzunehmenden Anteil an körperlich belastender Arbeit ist nicht feststellbar.

61 Prozent der Wiederbeschäftigten zwischen 50 und 59 Jahren sind mit Einkommenseinbußen konfrontiert. Angestellte weisen eine längere Sucharbeitslosigkeit bzw. längere Dauer der Arbeitslosigkeitsperioden auf als ArbeiterInnen.

Gleichzeit kann gezeigt werden, dass rund 70 Prozent der beendeten AMS-Geschäftsfälle einen Monat nach Geschäftsfallende in unselbständiger Beschäftigung stehen. Die durchschnittliche Dauer des AMS-Geschäftsfälle älterer Arbeitsuchender ist derzeit jedoch ansteigend.

Die längerfristigen Prognosen zum Arbeitskräftepotenzial lassen erwarten, dass die angespannte Lage am Arbeitsmarkt für Ältere zumindest bis 2030 bestehen bleibt.

3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Vorurteile

Offenkundig haben ältere Erwerbspersonen größere Schwierigkeiten, eine neue Beschäftigung zu finden, als jüngere. Werden die Ursachen dafür erforscht, treten vier Begründungen auf, die sich in verschiedenen Zusammenhängen und Varianten in fast allen Publikationen, Befragungen, Gesprächen zeigen:

4 Ausführlich zu den quantitativen Befunden zu den »Älteren« siehe Kapitel 3 der Langfassung dieser Studie sowie grundsätzlich die regelmäßige Arbeitsmarktberichterstattung des AMS unter www.ams.at/arbeitsmarktdaten.

5 Unter dem Begriff »Aktivbeschäftigung« werden jene aufrechten Beschäftigungsverhältnisse verstanden, die auch tatsächlich mit einer Person besetzt sind. Beschäftigungsverhältnisse, die zwar formal aufrecht, vorübergehend aber nicht besetzt sind (weil die betreffende Person gerade in Karenz ist oder ihren Präsenzdienst ableistet), werden nicht zur Aktivbeschäftigung gezählt, da für diese Personen in der Regel eine Ersatzkraft angestellt wird (und damit der Arbeitsplatz doppelt gezählt werden würde).

1. Ältere ArbeitnehmerInnen sind teurer als jüngere.
2. Ältere ArbeitnehmerInnen sind häufiger krank als jüngere.
3. Ältere ArbeitnehmerInnen sind weniger leistungsfähig.
4. Ältere ArbeitnehmerInnen sind nicht oder nur wenig flexibel und weniger lernfähig als jüngere ArbeitnehmerInnen.

Die Betrachtungen zum Senioritätsprinzip zeigen, dass es durchaus steigende Lohnkurven, die an die Dauer der Betriebszugehörigkeit oder die Dauer der Berufstätigkeit gekoppelt sind, gibt. In der Regel sind diese Steigerungen zeitlich begrenzt. Bei einem Steigerungszeitraum von 20 Jahren und einem Berufseinstiegsalter zwischen 20 und 25 Jahren bedeutet dies, dass mit 40 bis 45 Jahren keine Steigerungen aufgrund der Betriebszugehörigkeit mehr anfallen. Es konnte kein signifikanter Zusammenhang für die untersuchten Branchen zwischen steigenden Lohnkurven aufgrund von Betriebszugehörigkeit und der Arbeitslosenquote Älterer festgestellt werden. Die untersuchten Branchen decken 54 Prozent der unselbständig Beschäftigten in Österreich ab.

Die Frage der Produktivität bzw. der Leistungsfähigkeit und ihre Entwicklung im Alter ist nicht eindeutig zu beantworten. Es liegen sowohl Untersuchungen vor, die ein Sinken der Produktivität mit steigendem Alter nachweisen, als auch solche, die keinen Zusammenhang sehen. Entscheidender als das biologische Alter scheinen jedoch die Ausgestaltung des Arbeitsplatzes, die Sinnstiftung der Tätigkeit und nicht zuletzt das Ausbildungsniveau zu sein. Ein wichtiger Faktor ist die Motivation, die in den Altersgruppen von verschiedenen Faktoren abhängig ist und in jüngeren Jahren eher von Einkommensmöglichkeiten und von der Karriereplanung, im höheren Alter eher vom Arbeitsumfeld und vom Arbeitsklima beeinflusst wird.

In der Frage der Krankenstände kann festgehalten werden, dass Ältere eine höhere Krankenstandsquote aufweisen als Jüngere. Im Alter von 45+ ist ein leichter Anstieg der Krankenstände zu verzeichnen, in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen liegt die Krankenstandsquote – bezogen auf das gesamte Erwerbsalter – deutlich über dem Durchschnitt. Die in den letzten Jahren zunehmend gesetzten Maßnahmen der Prävention und der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz lassen sich noch nicht aus dem vom WIFO erstellten Fehlzeitenreport ablesen.[6] Insgesamt sind die Krankenstände rückläufig, inwiefern dies darauf zurückzuführen ist, dass ArbeitnehmerInnen vor der vollständigen Genesung den Krankenstand abbrechen und welche etwaigen Auswirkungen damit verbunden sein könnten, ist noch nicht weitreichend analysiert. Die große Herausforderung der Zukunft wird in der Zunahme der psychischen Erkrankungen gesehen, die nicht zuletzt auch auf zunehmenden Stress und Unsicherheiten in der Arbeitswelt zurückzuführen sind.

6 Vgl. Leoni, Thomas (2014): Fehlzeitenreport 2014. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.

Die Flexibilität und die Lernfähigkeit sind wesentlich stärker von der Umgebung und der Gewohnheit abhängig als vom biologischen Alter. Evident ist allerdings, das mit zunehmender Berufserfahrung und zunehmender Betriebszugehörigkeit der Nutzen und die Sinnhaftigkeit sowohl von Veränderung als auch in Bezug auf das Erlernen von Neuem stärker hinterfragt wird. Wesentlichen Einfluss haben eine lernfördernde Arbeitsgestaltung und eine abwechslungsreiche Tätigkeit, monotone Arbeit wirkt stark hemmend.

Die Erfahrungen von Arbeitsuchenden spiegeln die gesellschaftliche Sichtweise auf Ältere wider. Alter wird als Defizit angesehen, Altersbilder sind gesellschaftlich gefestigt. Medial und im Marketing ist die Abgrenzung vom Alter wichtig, dies drückt sich im »jung geblieben sein« aus. Eine Ausnahme besteht bei Männern in höheren Positionen. Die Änderung der gesellschaftlichen Altersbilder ist eine Reframing-Aufgabe, die damit verbunden sein müsste, ausschließlich positive Attribute mit der Zielgruppe zu verbinden. Dabei ist jedoch nicht eindeutig, welche Attribute den höchsten Wirkungsgrad erzeugen würden.

4 Bestehende arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen

SÖB[7] und GBP[8] weisen eine Vielfalt an Tätigkeitsbereichen und Begleitmaßnahmen für die Zielgruppe der Langzeiterwerbslosen auf. Auch wenn die Teilnehmenden an diesem Fördertyp eher mehrdimensionale und / oder stark ausgeprägte Vermittlungshemmnisse aufweisen, ist die Entwicklung positiver Integrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt zumindest für einen Teil der Transitarbeitskräfte gegeben. Insbesondere ältere Arbeitslose und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen können von diesen Maßnahmen profitieren. Dieser Befund ist allerdings mit dem Ausbildungsniveau in Bezug zu setzen, da Personen mit maximal Pflichtschulabschluss über alle betrachteten Altersgruppen hinweg und unabhängig von soziodemographischen Merkmalen eine weniger positive Wirkungsschätzung aufweisen.

Nicht eindeutig ableitbar sind Aussagen über den Einfluss der Altersstruktur in den Teilnahmegruppen im Hinblick auf die Wirkungsschätzung. Diese Frage bleibt in der Literatur umstritten, gerade in Bezug auf arbeitsintegrierende Maßnahmen kann davon ausgegangen werden, dass altersgemischte Strukturen auch einen motivierenden Anteil durch gegenseitiges Lernen bzw. Erfahrungs- und Wissensweitergabe verzeichnen. Für ältere Personen ist die Teilnahme sowohl als Übergangsarbeitsmarkt bis zum Zugang zur Alterssicherung als auch für die (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt positiv zu bewerten. Eine Ausweitung von fachlichen Schulungsmodulen im Sinne des Updates von beruflichen Kenntnissen und technologischen Entwicklungen sowie von Coachingangeboten könnte die positiven Effekte verstärken.

7 SÖB = Sozialökonomische Betriebe.

8 GBP = Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte.

Die als hochschwelligere Maßnahme geltende Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung zeigt ebenfalls einen positiven Effekt für die Zielgruppe der älteren Erwerbsarbeitslosen. Sie kann eine Lücke zwischen den Maßnahmen SÖB / GBP und der Eingliederungsbeihilfe schließen und ermöglicht durch Vorbereitungsmaßnahmen und Arbeitserprobung eine unterstützte Integration in den 1. Arbeitsmarkt. Entscheidend ist dabei, diese Maßnahme zielgruppengenau einzusetzen und nicht zu breit zu streuen.

Die Rahmenbedingungen für soziale Unternehmen beider Fördertypen werden durch Planungssicherheit beeinflusst. Ein weiterer Faktor, der für die jeweilige Maßnahme erfolgsentscheidend ist, ist die treffsichere Zuweisung der Teilnehmenden durch die Regionalen Geschäftsstellen (RGS) des AMS. Kooperation und Vernetzung erweisen sich nicht nur in der Erschließung neuer marktnaher Tätigkeitsfelder, sondern auch im Outplacement als unterstützend. Stärker ausgebaut werden sollten die Integration fachlicher Schulungen und die Nachbetreuung der Teilnehmenden, um die Erfolge der Maßnahmen nachhaltig zu sichern.

Weitere Befunde beziehen sich auf die Ausgestaltung der Vorbereitungsmaßnahmen, die mitunter als Selektionsinstrument genutzt werden. Diese Vorgehensweise konterkariert mitunter den niederschwelligen Zugang bestimmter Fördertypen und die Zielbestimmungen. Gerade für Geringqualifizierte, die von diesen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen am wenigsten profitieren, sollten Dauer und Flexibilität der Teilnahme sowie der Anteil an beruflicher und allgemeiner Weiterbildung, auch in Form der Kooperation mit der Erwachsenenbildung im Bereich der Basisbildung, ausgebaut werden.

Über die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinaus können Anreize zum längeren Verbleib am Arbeitsmarkt vielfach durch innovative Ansätze in der Arbeitsorganisation und wertschätzende Haltung gegenüber dem demographischen Wandel gesetzt werden.

Der Bereich der Weiterbildung und Qualifizierung sollte mit der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung im Sinne des Productive Ageing zusammengedacht werden. Dies wird teilweise auf Unternehmensebene bereits umgesetzt. Ein gut aufbereitetes und hilfreiches Tool für Unternehmen, Beschäftigte und Betriebsräte / Betriebsrätinnen ist die Website »Alter und Arbeit«, eine Gemeinschaftsinitiative der Sozialpartner.

Auch die Bildungsberatung ist in ihrer Vielfalt gefordert. Berufsbezogene Weiterbildungen und Qualifizierungen verbunden mit Bildungsberatung erhöhen die Erfolgschancen und erleichtern die Auswahl aus einem sehr weitreichenden Angebot. Dabei ist auf die individuelle Situation des / der Einzelnen in der unmittelbaren Lebenssituation ebenso einzugehen wie auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes.

In der außerbetrieblichen Perspektive besteht ein Zusammenhang zwischen dem Gesellschaftsbild von älteren Personen und den Chancen am Arbeitsmarkt. Ältere arbeitsuchende Personen sehen sich mitunter zum ersten Mal mit Auswirkungen ihres biologischen Alters in Bezug auf den Arbeitsmarkt konfrontiert. Sie empfinden den Faktor »Alter« als Nachteil, die Berufserfahrung und etwaige Weiterbildungsaktivitäten können nicht ausgleichend wirken. In der ersten Phase der Arbeitslosigkeit erleben sich die Betroffen als motiviert und zuversichtlich,

mit längerer Dauer steigt die Resignation. Vor allem der Eindruck, dass das Alter ein Vermittlungshemmnis darstellt, erhöht die Demotivation, da dieser Umstand für die Betroffenen auf individueller Ebene nicht veränderbar ist.

Ein Pensionsantritt wird nicht als Ausweg aus der Arbeitslosigkeit angesehen, die pensionsrechtlichen Änderungen und der Trend zu einem längeren Verbleib am Arbeitsmarkt sind bei den Arbeitsuchenden angekommen. Trotz allem steigt mit Dauer der Arbeitslosigkeit der Wunsch nach einem Austritt aus dem Erwerbsleben.

5 Zentrale Herausforderungen

Die Gruppe der älteren ArbeitnehmerInnen bzw. Arbeitslosen, die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik derzeit meist mit 50+ abgegrenzt wird, ist sehr heterogen. Die generelle Herausforderung besteht in einem nicht-stigmatisierenden Zugang zu Älteren am Arbeitsmarkt. Die Betrachtung sollte jedoch über die Zielgruppe hinausgehen und einen ganzheitlichen Ansatz über den Erwerbsprozess berücksichtigen.

Die derzeitige Arbeitsmarktpolitik könnte um innovative und experimentelle Pilotvorhaben im Bereich von Übergangsarbeitsmärkten erweitert werden. Da sie strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes nicht lösen, sondern nur auf sie reagieren kann, wären neue Ansätze eine Möglichkeit für jene Personen, die durch die durchaus sinnvollen und erfolgreichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Ältere nicht in den Erwerbsprozess integriert werden können. Dazu bedarf es einer eigenen Vorgehensweise, die in den Zeitressourcen der Betreuung durch das AMS ansetzt und die gegebenenfalls bis zu einem Case Management für Betroffene, das an den Schnittstellen übergreifend agiert, geführt werden kann.

Die Arbeitsorganisation über das gesamte Erwerbsleben hinweg beeinflusst die Lage Älterer am Arbeitsmarkt. Wird die Zielgruppe der Älteren isoliert betrachtet, bleibt die Benachteiligung als individuelles Defizit der Altersgruppe bestehen. Productive Ageing setzt mit dem Instrument der Lebensphasenorientierung wesentlich früher im Erwerbsprozess an, denn gesundheitliche Einschränkungen, die eine etwaige Herabsetzung der Leistungsfähigkeit zur Folge haben, sind auch durch Belastungen in der Erwerbsarbeit begründet. Productive Ageing betrachtet den gesamten Betrieb und dessen MitarbeiterInnen-Struktur. Ist der längere Verbleib Älterer als eine langfristige Trendwende zu betrachten, muss sich in körperlich und psychisch belastenden Tätigkeiten die betriebliche Organisation anpassen. Ein höhere Anteil an Jobrotation, der Wechsel zwischen belastender und weniger belastender Tätigkeit, zwischen Taktungen, Geräuschbelastungen etc. ist ein Baustein des Productive Ageing. Das bedeutet eine gemeinsame Herausforderung an Betriebspolitik und Arbeitsmarktpolitik. Die Verantwortung für die Employabilitiy ist eine, die beide Seiten gemeinsam betrifft.

Mit zunehmendem Alter lässt die Belastbarkeit nach. Das Eingestehen dieses Umstandes ist für die Betroffenen schwierig, Beanspruchungen, die von Jüngeren noch nicht problematisch angesehen werden, zeigen Folgen, die als Defizite Älterer bewertet werden. Gleichzeitig sind die im Laufe des Erwerbslebens erworbenen Kompetenzen nicht so angesehen wie jene, die Jüngeren zugeschrieben werden.

Neu- und Umorientierung in der Mitte des Erwerbsverlaufes kann eine Maßnahme zur Erhöhung der Motivation zum längeren Verbleib im Erwerbsleben darstellen. Gerade für ArbeitnehmerInnen, die zu einem frühen Zeitpunkt über eine niedrige / mittlere oder ohne (Berufs-)Ausbildung in die Arbeitswelt eintreten, sind in dieser Hinsicht zu einem gewissen Grad benachteiligt. Die Berufsentscheidung wird im Jugendalter getroffen, bestehende Maßnahmen, wie z.B. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit, begünstigen ArbeitnehmerInnen mit höheren Ausbildungen und höherem Einkommen. Die (zumindest für die Jahre 2016 und 2017 vorübergehende) Einstellung der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahme »Fachkräftestipendium« des AMS wird aus diesen Gründen von mehreren Seiten bedauert. Neu- und Umorientierung wird nicht nur ein motivierendes, sondern auch ein präventives gesundheitsbezogenes Potenzial zugesprochen.

Das Matching zwischen Nachfrage und Angebot in einer systematisierten Zusammenarbeit zwischen dem Service für Unternehmen (SfU) und dem Service für Arbeitsuchende (SfA) des AMS, und zwar inklusive der Anpassung des Qualifizierungsangebotes, ist eine bestehende Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik. Strategischer Austausch, die Verhinderung von Doppelgleisigkeiten und Lücken, die Zusammenschau der bestehenden Angebote, die Bewertung von Kurs- und Qualifizierungsangeboten auf dem »Freien Markt«, die Ausschreibung von Qualifizierungsmaßnahmen sind nur einige Beispiele, die im Rahmen der systematisierten Zusammenarbeit gestärkt werden können. Hierfür besteht eine Reihe von Instrumenten und Tools, die alle in eine Struktur hineingewachsen sind und diese damit verändert haben. Die neuen Herausforderungen am Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf den längeren Verbleib im Erwerbsleben, können noch nicht umfassend abgebildet werden.

6 Neue Sichtweise auf die Zielgruppe

Die Festsetzung eines Alters als Abgrenzung einer Zielgruppe ist in vielerlei Hinsicht herausfordernd. Das biologische Alter ist eine Aussage über die Lebensjahre und eine äußere Zuschreibung von Attributen und Wertungen. Es requiriert jedoch nur gering auf die Lebenssituation. Dabei ist es durchaus denkbar, dass Menschen kurz vor dem Erreichen der Altersgrenze den Merkmalen der Zielgruppe näher sind als Menschen, die diese Altersgrenze überschritten haben. Ein weiterer Aspekt ist, dass Altersgrenzen im höheren Alter stigmatisierend wirken. Alter wird defizitär gesehen, gleichzeitig kann es auf individueller Ebene nicht verändert werden. Der Heterogenität der Zielgruppe angemessen ist die Betrachtung entlang der Lebensphase. In der Altersgruppe der 50+ im Sinne des arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktes können zwei berufsbezogenen Lebensphasen ausgemacht werden. Die eine ist geprägt von der Veränderung familiärer Konstellationen durch das Erwachsenwerden der Kinder, die andere beginnt einige Jahre vor dem Übertritt in den Ruhestand. Diese beiden Phasen unterscheiden sich sowohl voneinander als auch von den vorherigen entscheidend. Das Konzept der Lebensphasen oder Lebensthemen bietet günstigere Optionen einer positiven Betrachtungsweise als ein gesellschaftlich negativ konnotierte Begriff. Es konnte im Rahmen des Berichtes gezeigt

werden, dass als ein Hemmschuh für Ältere die mit ihnen verbundenen Vorurteile und Stereotype angesehen werden müssen, die sich auch aus der gesellschaftlichen Perspektive auf den Begriff »Ältere« ableiten. Damit kann Überzeugungsarbeit zugunsten der Zielgruppe als arbeitsmarktpolitische Aktivität gewertet werden. Die Erkenntnisse der Kommunikationswissenschaften legen in diesem Fall ein Reframing des Begriffes oder die Einführung neuer Bezeichnungen mit positiven Zuschreibungen nahe.

AMS info 340, Mai 2016

Andrea Egger-Subotitsch, Monira Kerler, Martin Stark,
Sandra Schneeweiß, Julia Pintsuk

Die Wirkung und Qualität von BIZ-Beratungen in den Bundesländern Burgenland und Tirol

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag von AMS Tirol und AMS Burgenland zur Bildungs- und Berufsberatung im AMS-Kontext

1 Einleitung

Die Frage nach der Beratungswirkung wurde in den letzten Jahren auch vermehrt in Bezug auf die Bildungs- und Berufsberatung gestellt. Das AMS Tirol und das AMS Burgenland widmeten im Jahr 2015 genau diesem Thema eine Studie, wobei deren BerufsInfoZentren (BIZ) im Fokus standen.[1] Die BIZ des AMS bieten nämlich neben Informationen zu den Themen »Beruf«, »Bildungs- und Berufswahl«, »Aus-, Um- und Weiterbildung« auch persönliche Einzelberatung durch BIZ-BeraterInnen an. Diese dauert ca. 45 Minuten und findet üblicherweise einmalig, manchmal auch mit einem Folgetermin statt. Die forschungsleitenden Fragestellungen dieser Studie, die vom sozialwissenschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstitut abif realisiert wurde, sind:

- Wie kann Wirkung überhaupt gemessen werden?
- Was sind die Wirkungen der Bildungs- und Berufsberatung durch die BIZ-BeraterInnen?
- Was macht »gute« Beratung aus?
- Welche Empfehlungen für die Beratung und Wirkungsmessung lassen sich daraus ableiten?

2 Wie kann Wirkung gemessen werden?

In bisherigen Studien zur Wirkungsmessung von Beratungseffekten werden verschiedenste sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Methoden angewendet, um den methodischen Problemen zu begegnen, die der Versuch der wissenschaftlichen Erfassung von Wirkung mit

1 Andrea Egger-Subotitsch, Monira Kerler, Martin Stark, Sandra Schneeweiß, Julia Pintsuk (2015): Die Wirkung und Qualität von BIZ-Beratungen in den Bundesländern Burgenland und Tirol. Innsbruck / Eisenstadt / Wien. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2015.

sich bringt. Eine Problematik ist, dass die Wirkung von Beratung stark vom Bildungshintergrund bzw. der sozialen, persönlichen und beruflichen Geschichte der einzelnen Individuen abhängt (Input).

Auch die Zielsetzungen bzw. Angebote der aufgesuchten Beratungseinrichtung und deren Qualität sind relevant für mögliche Wirkungen (Prozess). Das Hauptproblem ist, dass die mittel- und langfristige Beratungswirkung kaum isoliert werden kann, d. h., die Wirkung der Beratung kann nicht von der Wirkung durch andere Arten der Information und Anregungen, wie etwa dem Rat von FreundInnen und Familie, dem Einfluss von Medien, dem Zufall etc., getrennt werden. Letztlich lassen sich Erkenntnisse aus der Wirkungsmessung von einzelnen Beratungsanbietern nicht verallgemeinern, da sich die KundInnenstruktur der einzelnen Anbieter stark voneinander unterscheidet.

Übliche Methoden der Wirkungsmessung bei Beratung sind:

- Unmittelbare oder spätere Nachbefragungen: Diese eignen sich zur Erfassung von subjektiv festgestellten Wirkungen bzw. zur subjektiven Beurteilung der Beratung durch die KundInnen.
- Aufgezeichnete Beratungsgespräche ermöglichen die Analyse der unmittelbaren Reaktion von KundInnen und der Interaktion im Beratungsgespräch.
- Qualitative oder quantitative Längsschnittstudien mit Paneldesign eignen sich, um Veränderungen zu erfassen.
- Kompetenzmessung vor und nach der Beratung: Diese ist geeignet zur Erfassung der Veränderung von Career Management Skills, wobei dafür im deutschen Sprachraum noch keine standardisierten und validen Instrumente zur Verfügung stehen.
- Studien mit Kontrollgruppendesign versuchen Wirkungen zu isolieren.
- In Kosten-Nutzen-Analysen werden finanzielle Investitionen sowohl dem monetären als auch dem nicht-monetären Nutzen gegenübergestellt.
- Mit Meta-Analysen und systematischen Reviews über mehrere Studien hinweg werden Beratungseffekte (statistisch) abgesichert. Anmerkung: Wirkungszusammenhänge werden durch ein Monitoring per se nicht direkt erfasst. Monitoring-Daten sind jedoch die Basis dafür, die erreichte Zielgruppe zu beschreiben, was wiederum einen wichtigen Grundbaustein der Wirkungsanalyse darstellt. Zusätzlich können Monitoring-Daten in Kombination mit Daten aus anderen Statistiken oder Erhebungen (erste) Aufschlüsse über die Beratungswirkung geben.

Zur Feststellung von Wirkungen der BIZ-Beratung in Tirol und im Burgenland wurde ein Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden verwendet:

- Qualitatives Panel mit Erhebungszeitpunkten unmittelbar vor und nach der Beratung (n = 18) und einer Nachbefragung vier Monate später (n = 13) bei den BeratungskundInnen. Zusätzlich wurde ein schriftlicher Kurzfragebogen an die BeraterInnen unmittelbar nach der Beratung ausgegeben, um einen Vergleich der Aussagen der KundInnen mit den

Wahrnehmungen der BeraterInnen zu ermöglichen.
- Quantitative Erhebung in Form eines vollstandardisierten, schriftlich vorgegebenen Fragebogens unmittelbar nach der Beratung (n = 151).
- Auswertung von Monitoring-Daten: Erwerbskarrierenmonitoring und quartalsmäßige KundInnen-Zufriedenheitsbefragung.

Zur Frage, was gute Beratung ist, und zur Ableitung von Handlungsempfehlungen wurden jeweils ein Workshop mit den BIZ-BeraterInnen im Burgenland (n = 6) und in Tirol (n = 9) abgehalten sowie weiters fünf leitfadengestützte Interviews mit ExpertInnen außerhalb des AMS geführt.

In einem Workshop mit den Forschungsbeauftragten und LeiterInnen der BIZ-Beratung in Tirol und im Burgenland wurden zu Forschungsbeginn mögliche Wirkungen in einem Brainstorming gesammelt und in Wirkungsdimensionen kategorisiert. Die Wirkungskette wurde in einem einfachen Input-Prozess-Outcome-Modell abgebildet. Wirkungsdimensionen und Indikatoren wurden in der Folge mittels quantitativer und qualitativer Methoden gemessen bzw. beschrieben, wobei im Zuge des qualitativen Forschungsprozesses noch vereinzelt weitere Wirkungen identifiziert werden konnten. Ein wesentliches Ergebnis dieses Workshops war es, dass wirksame Beratung dazu führen muss, dass die KundInnen »einen Schritt weiter« sind als vor der Beratung. Dies deckt sich mit der Vorstellung der befragten ExpertInnen außerhalb des AMS, die feststellen, dass »gute« Bildungs- und Berufsberatung grundsätzlich ergebnisoffen sein muss.

Abbildung: Wirkungskette als Input-Prozess-Outcome-Modell

Input	Beratungs-prozess	Unmittelbare bzw. mittelfristige Wirkungen	Längerfristige Wirkungen
Potenzial der KundInnen Erwartungen der KundInnen Individuelle Voraussetzungen wie Alter, Bildung etc. Beratungsangebot	Kommunikations-prozesse	Beratungsergebnis / Klärung von Anliegen Verbesserung des Wissens- / Informationsstandes Alternativen kennenlernen Veränderung Career Management Skills Einstellungsveränderung (Stärkung der Bildungsbereitschaft, positives Selbstbild, positive Einstellung zur Arbeit / Ausbildung / Zukunft etc.) Motivation / positive Emotionen Kognitionen (Überlegen von Zukunftsplänen, Klarheit gewinnen) Handlungen, Eigeninitiative	Erfolgreicher Aus- oder Weiterbildungsabschluss Arbeitsaufnahme

Quelle: abif 2015, im Auftrag von AMS Tirol & AMS Burgenland

3 Input

3.1 KundInnenstruktur

Im Jahr 2014 wurden nach AMS interner BIZ-Statistik 1.238 KundInnen in Tirol (520) und im Burgenland (718) persönlich beraten. Im Burgenland gibt es vier Beratungsstellen, in Tirol acht. Die Beratungszahlen pro BIZ unterscheiden sich stark: So wurden in Lienz und Kufstein jeweils zehn persönliche Beratungen in dem Jahr gezählt, 182 in Schwaz und 243 in Neusiedl am See. Die Mehrheit der KundInnen ist, wie bei vielen Beratungsdienstleistungen in thematisch ähnlichen Bereichen, weiblich: 53 Prozent der BeratungskundInnen im Burgenland sind weiblich, in Tirol 61 Prozent. Während im Burgenland eher Jugendliche ohne Berufserfahrung in die Beratung kommen, sind dies in Tirol vermehrt Erwachsene mit Berufserfahrung und auch Personen, die (noch) in Beschäftigung, aber bereits in der Kündigungsphase sind. 40 Prozent der Tiroler BeratungskundInnen weisen im Erwerbskarrierenmonitoring am Beratungstag den Status »Beschäftigung ohne Förderung (BE)« auf, im Burgenland sind dies nur 8,4 Prozent.

3.2 Erwartungen

Zwei Drittel der KundInnen kommen mit einem konkreten Anliegen bzw. Problem oder einer gezielten Frage in die Beratung. Ein weiteres Viertel gibt an, »teilweise« solche Anliegen beim BIZ-Besuch zu haben. Die persönlich befragten KundInnen gingen zumeist hoffnungsvoll und zuversichtlich in die Beratung. Nur wenige gaben hingegen Verunsicherung, Skepsis oder Besorgnis dahingehend an, dass sich ihre Situation durch die Beratung nicht ändern würde, was sie teilweise mit ihrer eigenen Unklarheit oder den eigenen vagen beruflichen Vorstellungen begründeten.

3.3 Zusammenhang zwischen Input und Outcome auf individueller Ebene

Im qualitativen Panel zeigt sich folgender Zusammenhang zwischen Input und Outcome auf individueller Ebene: Personen, die mit weniger komplexen Problemlagen, mit mehr Zuversicht und konkreten Anliegen in die Beratung gehen, profitieren von der einmaligen Beratung stärker. Die Daten aus dem Erwerbskarrierenmonitoring deuten ebenfalls in diese Richtung: Personen, die zum Beratungstag formal noch im Erwerb standen, sind im Folgejahr ebenfalls vermehrt beschäftig. Ein kausaler Rückschluss auf die Beratungswirkung ist jedoch nicht möglich.

4 Beratungsprozess

Auf den Beratungsprozess selbst wurde im Rahmen der Studie nur indirekt und grob durch Vergleiche zwischen den Rückmeldungen der KundInnen und der BeraterInnen geschlossen:

Da die Schilderungen der BeraterInnen zu den Anliegen der KundInnen und zu den Beratungsergebnissen weitgehend deckungsgleich mit jenen der KundInnen sind, wird davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für eine gelingende Kommunikation in der Beratungssituation gegeben sind. Da die Alters- und Bildungsgruppen offensichtlich Unterschiedliches

in der Beratung lernen, wird daraus geschlossen, dass die Beratung, wie von den externen ExpertInnen gefordert, individualisiert abläuft.

Bei den persönlichen Interviews schilderten die KundInnen, dass sie die BeraterInnen als engagiert, freundlich, bestärkend, kompetent und verständnisvoll erlebten. Das taten auch jene KundInnen, die das erhoffte Beratungsergebnis nicht erreichten. Insofern differenzieren die KundInnen zwischen der Bewertung der Beratungsleistung und den unangenehmen Emotionen, die durch ernüchternde Erkenntnisse in der Beratung entstehen können. Eine typische KundInnenaussage lautet dann etwa: *»Ich habe schon ein paar Ideen bekommen, aber nicht ganz das, was ich mir vorstelle. Aber da kann er* [der Berater] *jetzt selber nichts dafür.«*

5 Wirkung

Es konnte eine Reihe von unmittelbaren Beratungswirkungen festgestellt werden. In der Beratung werden Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, die fast immer einen Unterschied zur Situation vor der Beratung darstellen und eine Annäherung an die Erwerbsarbeit indizieren.

5.1 Beratungsergebnis: Die Anliegen der KundInnen werden fast immer geklärt

Kommen KundInnen mit einem (mehr oder weniger) konkreten Anliegen, Problem oder einer Frage in die Beratung, so werden diese bei 78 Prozent eindeutig geklärt, bei 21 Prozent zumindest teilweise und lediglich bei einem Prozent nicht. Sofern aus KundInnensicht Beratungsergebnisse vorliegen (76 Prozent ja, 19 Prozent teilweise, fünf Prozent nein), werden diese auch als passend empfunden (82 Prozent) bzw. zumindest teilweise passend (18 Prozent). Die Ergebnisse decken sich mit jenen der quartalsmäßigen Telefonbefragung von BIZ-KundInnen: Von 2013 bis Mitte 2015 lag die Prozentzahl jener BIZ-BeratungskundInnen, die die Beratung als (teilweise) hilfreich empfanden, kontinuierlich über 86 Prozent. Diese Ergebnisse bestehen häufig in einem beruflichen Plan oder einer Idee sowie in neuen Erkenntnissen. Aber auch Motivation und Annäherung an Entscheidungen werden als Beratungsergebnisse genannt.

5.2 Verbesserung der Wissensbasis

Die KundInnen geben in erster Linie an, Neues über Ausbildungen (60 Prozent aller schriftlich Befragten), über Wege zu einem Beruf (65 Prozent im Burgenland, 41 Prozent in Tirol) und zu weiteren Informations- und Unterstützungsmöglichkeiten (70 Prozent im Burgenland, 38 Prozent in Tirol) erfahren zu haben.

Von den externen ExpertInnen wird der Wert der BIZ in dem Wissen über Arbeitsmarkt, Berufe und Berufsausbildungen gesehen. Die Informationsvermittlung ist aus ihrer Sicht die Kernkompetenz der BIZ. In den detaillierteren Befragungsergebnissen kristallisiert sich heraus, dass die BIZ-Beratung in der Tat von den KundInnen mit Anliegen bezüglich Wegen zu einem Beruf, Informationen zu Ausbildungen und berufliche Alternativen aufgesucht wird und die KundInnen dort auch die entsprechenden Informationen erhalten. Das heißt, die BIZ werden klar in ihrer Kernkompetenz und Kernaufgabe gefordert und können diese erfüllen.

Auch im Hinblick auf die überwiegend junge KundInnenschaft der BIZ im Burgenland und deren Bedürfnisse ist dieses Ergebnis konsistent. Diese jungen KundInnen geben vermehrt an, sich durch die Beratung selbst besser kennengelernt und Karrierewege entdeckt zu haben. Zudem wird sichtbar, dass die BIZ-Beratung im Burgenland auch stark die Rolle einer Vermittlungsstelle zu anderen Informations- und Unterstützungsangeboten bzw. Unterstützungsanbietern einnimmt.

5.3 Perspektiven erweitern

Neue Perspektiven entdecken lediglich 22 Prozent der schriftlich befragten Personen. Auf den ersten Blick können hier Personen aus dem mittleren Qualifikationssegment mehr profitieren. 46 Prozent der Absolventen mittlerer Schulen geben an, neue Perspektiven entdeckt zu haben. Die qualitativen Analysen zeigen aber auch den hohen Wert auf, den es für KundInnen hat, wenn ihre bestehenden Perspektiven in der Beratung bestätigt und sie in ihrem eingeschlagenen Weg bestärkt werden.

5.4 Emotion und Motivation

Die BeratungskundInnen gehen zum Teil sehr positiv, erleichtert und motiviert, manche fast euphorisch aus der Beratung hinaus. Im Einzelfall gibt es aber auch Personen, die resignativ wirken. Die Arbeit an der Motivation bzw. Wiedergewinnung an Motivation wird sowohl von den BIZ-BeraterInnen als auch den ExpertInnen als besonders wichtig eigenschätzt.

5.5 Veränderung bei Einstellungen

Die allgemeinen Veränderungsprozesse, die durch die Beratung ausgelöst werden, werden in einem veränderten Denken über Beruf, Arbeit und Ausbildung deutlich. Rund 80 Prozent der Befragten geben zumindest teilweise eine solche Veränderung bereits unmittelbar nach Beratung an.

5.6 Handlungen

Dass diese Veränderungen im Denken auch grundsätzlich handlungswirksam werden können, zeigen folgende Ergebnisse: 60 Prozent der Befragten kennen konkrete nächste Schritte nach der Beratung, die sie einleiten können, und weitere 32 Prozent geben immerhin an, zum Teil solche nächsten Schritte zu kennen. Aus den Befragungsergebnissen des qualitativen Längsschnittpanels lässt sich das Resümee ziehen, dass Personen, die mit positiven Gefühlen, motiviert und mit Vorstellungen zu ihren konkreten nächsten Schritten aus der Beratung gehen, diese Schritte auch tatsächlich umsetzen.

5.7 Veränderung der beruflichen Situation

In dem qualitativen Längsschnittpanel zeigte sich bei fast allen KundInnen eine Veränderung in den Monaten nach der Beratung: In den meisten Fällen bedeutet dies, dass die Person eine Berufsausbildung aufnahm oder noch 2015 aufnehmen wird, eine Arbeit aufnahm, einen

berufsbildenden Abschluss nachholte oder einen solchen aktiv anstrebt. Auswertungen des Erwerbskarrierenmonitoring deuten ebenfalls in die Richtung von Erwerbsaufnahme als Wirkung der Beratung. Dies gilt in erster Linie für Tirol. Hier erreichen die beratenen Personen bereits im Zeitraum von vier bis sechs Monaten nach der Beratung ein Beschäftigungsvolumen von rund 50 Prozent. Das heißt, die Gesamtgruppe verbringt ab dem fünften Folgemonat die Hälfte aller Tage in Erwerbstätigkeit. Das muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass in Tirol vermehrt erwachsene Personen mit Berufserfahrung die Beratung aufsuchen. Im Burgenland mit den vermehrt jugendlichen KundInnen, die erst eine Ausbildung absolvieren müssen, eignet sich das Erwerbskarrierenmonitoring nicht gut zur Erfassung weiterer Berufsverläufe im Zeitraum von einem Jahr, da in den Daten keine Schulausbildungen erfasst werden und Beschäftigungsaufnahmen (gefördert und nicht gefördert) in weitaus geringerem Ausmaß als in Tirol (vier bis sechs Monate nach der Beratung: 15,95 Prozent) erfolgen bzw. angestrebt werden. Insgesamt muss einschränkend erwähnt werden, dass im streng methodischen Sinn keine kausalen Zusammenhänge zwischen Beratung und Wirkung hergestellt werden können, da ein Kontrollgruppendesign bei dieser Fragestellung nicht möglich ist.

6 Was macht »gute« Bildungs- und Berufsberatung aus?

Wichtige Voraussetzungen für eine »gute« Bildungs- und Berufsberatung betreffen sowohl die Anbieter als auch das Umfeld und die Rahmenbedingungen von Bildungs- und Berufsberatung. Auf Anbieterseite ist allem voran das Vorhandensein eines Beratungskonzeptes zu nennen, das einerseits einheitliche Standards, aber auch genau definierte Freiräume für die Beratung absteckt. Des Weiteren sind der Aufbau eines umfassenden beraterischen Know-hows und entsprechender Kompetenzen auf Basis einer akademischen bzw. dieser (annähernd) gleichwertigen Ausbildung, die Ausrichtung des Angebotes auf spezifische Zielgruppen, enge Vernetzung und Kooperation im regionalen Umfeld, Transparenz des Angebotes, adäquate Räumlichkeiten sowie ein internes Qualitätsmanagement wesentlich. Was »gute« Bildungs- und Berufsberatung ausmacht, lässt sich aus ExpertInnensicht auch sehr gut über die Wirkungen beschreiben, die diese, sofern professionell verwirklicht, erzielen kann. Als Beispiele sind hier der Erhalt relevanter Information, das Entdecken und Erweitern von Handlungsspielräumen, die Klärung nächster Schritte sowie die Stärkung des Selbstbewusstseins und der Motivation der BeratungskundInnen zu nennen. Hinsichtlich der Wirkungsmessung warnen die ExpertInnen ausdrücklich davor, die Wirkung von Beratung ausschließlich anhand von Arbeits- oder Ausbildungsaufnahmen zu messen.

Die BIZ-BeraterInnen selbst sehen das individuelle Eingehen auf die KundInnen, das Abklären der Möglichkeiten und ggf. Aufzeigen von Alternativen, das Sichtbarmachen von relevanten Motivlagen, das Setzen von Zielen, die Klärung der einzelnen Schritte sowie eine Zusammenfassung des Ergebnisses der nächsten Schritte bzw. Zielsetzungen am Ende des Gespräches als essenziell für eine qualitätsvolle Beratung an. Nahezu einheitlich stimmen die BeraterInnen überein, dass zu den grundlegenden Rahmenbedingungen der Beratung ein geschützter Raum und Ungestörtheit zählen. Hier wird aktuell mancherorts auch noch Verbes-

serungspotenzial gesehen. So wird in Tirol die Qualität der Beratungsräumlichkeiten kritisch problematisiert und im Burgenland die Störung durch Telefonate, die die BeraterInnen entgegennehmen müssen. Des Weiteren betonen die BeraterInnen, dass für qualitätsvolle Beratung ausreichend Zeit vorhanden sein muss. Darüber hinaus werden das Wissen über bzw. die Beratung zu Möglichkeiten der Finanzierung von Ausbildungen als Herausforderung bezeichnet. Im Beratungsprozess empfinden die BeraterInnen die persönliche Verantwortung, den Grad der Belastung, die Komplexität der Aufgabe, das geforderte Maß an Eigeninitiative und Organisationfähigkeit der BeraterInnen sowie eine teilweise niedrige Frustrationstoleranz bei den KundInnen als Herausforderungen.

7 Handlungsempfehlungen

7.1 BIZ-BeraterInnen in ihrer Tätigkeit bestärken

Die Beratung entfaltet eine Reihe von Wirkungen, die positiv hinsichtlich der Erwerbskarriere der BeratungskundInnen zu bewerten sind. Insofern sollten die BIZ-BeraterInnen in ihrer Tätigkeit bestärkt werden. Die BeraterInnen fühlen sich bereits gut durch die Organisation AMS unterstützt. Um den Herausforderungen ihrer Arbeit begegnen zu können, braucht es weiterhin laufende Weiterbildung, Zugang zu neusten Informationen und Know-how, interne Netzwerke und Zusammenarbeit (z. B. mit Reha-BeraterInnen), Rückhalt von Vorgesetzten, klar abgesteckte Handlungsspielräume und eine interne Wertschätzung der Arbeit.

7.2 Transparenz der Dienstleistung nach außen erhöhen

Je besser BeratungskundInnen ihre Anliegen, Probleme und Fragen bereits im Vorfeld formulieren können, umso mehr profitieren sie von der Beratung. Wenn KundInnen wissen, wie eine Beratung abläuft und sich auf das Gespräch vorbereiten können, erhöht das letztlich die Wirkung. Es wird daher empfohlen, die Transparenz der Dienstleistung nach außen zu erhöhen, so z. B. durch Darstellung auf der Website (eventuell mit Fallbeispielen oder Beispielen für Beratungsanliegen).

7.3 Zusammenarbeit mit Institutionen bzw. Netzwerken außerhalb des AMS

Die von den ExpertInnen angeregte weitere Spezialisierung innerhalb der BIZ-Beratung, so z. B. auf MigrantInnenberatung, wird im ländlichen Raum teilweise nur sehr schwer umsetzbar sein. Es wird daher eine Zusammenarbeit mit Institutionen bzw. Netzwerken außerhalb des AMS empfohlen, um den Bedarf zu decken.

7.4 Besonderes Augenmerk auf KundInnen mit erhöhtem Beratungsbedarf

KundInnen mit erhöhtem Beratungsbedarf, die z. B. sehr orientierungslos sind oder komplexe Problemlagen aufweisen, sollten entweder Möglichkeiten gegeben werden, die Beratung mehrmals aufzusuchen, oder es sollte diesen Personen der direkte Übergang zu anderen Beratungs- oder Unterstützungsangeboten aufgezeigt werden.

7.5 Career Management Skills

In der nationalen und europäischen Strategie zu Lifelong Guidance ist die Entwicklung von Career Management Skills das zentrale Element. Auf BeraterInnenseite sollte daher das Bewusstsein dafür, dass innerhalb von Beratung diese Skills bei KundInnen gefördert werden können, gestärkt werden. Das vorbildhafte strukturierte, lösungs- und zielorientierte Vorgehen bei der Beratung und die gemeinsame Reflexion des Fortschrittes mit den KundInnen ermöglichen es diesen, selbst solche Fähigkeiten zu entwickeln.

7.6 Dokumentation der Beratungsergebnisse

Zur Förderung der Nachhaltigkeit sollten, wenn möglich und angezeigt, die Beratungsergebnisse gemeinsam schriftlich festgehalten und den KundInnen mitgegeben werden.

7.7 Wirkungsmonitoring

Hinsichtlich künftiger Wirkungsmessung wird ein Wirkungsmonitoring basierend auf den identifizierten Indikatoren empfohlen. Der bei der vorliegenden Studie eingesetzte schriftliche Fragebogen könnte nach geringfügiger Adaption zur standardisierten Befragung unmittelbar nach der Beratung eingesetzt werden. Auch eine Ergänzung der quartalsmäßigen telefonischen Befragung um Wirkungsfragen wäre einfach umsetzbar. Mit entsprechender Stichprobenplanung kann auf ständige Vollerhebungen verzichtet werden. Ein massiver Erkenntnisgewinn zu der Wirkungskette würde sich aus dem Matching von Beratungsprotokollen mit Monitoring-Daten ergeben. Unabhängig davon wird das gemeinsame Skalieren von Beratungsfortschritten mit den KundInnen im Zuge der Beratung empfohlen.

AMS info 349, August 2016

Veronika Litschel, Roland Löffler

Bildungsberatung für Arbeitsuchende und Kooperation mit dem AMS. Betrachtungen zu Angeboten und Kooperationen

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

1 Einleitung

Qualifizierung stellt für Arbeitsuchende eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Erwerbschancen und die Vermittlung in neue Beschäftigungsverhältnisse dar. Dazu bedarf es des flächendeckenden Angebotes einer fachkundigen Bildungsberatung. Diese kann vom Arbeitsmarktservice (AMS) im Rahmen seines Leistungsspektrums und der dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen selbst nur teilweise bereitgestellt werden. Daher ist es notwendig, auf anbieterneutrale Beratungsleistungen anderer Einrichtungen zurückzugreifen. In den einzelnen Bundesländern sind die Trägereinrichtungen von Bildungsberatungsangeboten in unterschiedlichem Ausmaß untereinander und mit dem AMS vernetzt.

Ziel der vorliegenden Studie[1] im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich war daher eine Bestandsaufnahme von Bildungsberatungsangeboten für Arbeitsuchende in den einzelnen Bundesländern. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf bereits vorhandene bzw. angedachte Kooperationen mit Landesgeschäftsstellen und Regionalen Geschäftsstellen (RGS) des AMS bzw. mit den BerufsInfoZentren (BIZ)[2] des AMS gelegt. Im Rahmen der Studie sollten mögliche inhaltliche und regionale Lücken im Bildungsberatungsangebot aufgezeigt und Hinweise und Empfehlungen für (Weiter-)Entwicklungen von Netzwerkaktivitäten und Kooperationsmöglichkeiten erarbeitet werden.

1 Roland Löffler / Veronika Litschel (2016): Bildungsberatung für Arbeitsuchende und Kooperation mit dem AMS. Betrachtungen zu Angeboten und Kooperationen. Projektabschlussbericht des Österreichischen Institutes für Berufsbildungsforschung (öibf) im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich. Wien. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2016.

2 Standorte: www.ams.at/biz.

2 Zielsetzungen und Zielkonflikte der Bildungs- und Berufsberatung

Die Rolle und die Zielsetzungen der Bildungs- und Berufsberatung haben in den letzten 20 Jahren einen Paradigmenwechsel vollzogen. War die traditionelle Bildungs- und Berufsberatung – oder auch Laufbahn- bzw. Karriereberatung – auf den Berufseinstieg, die Auswahl des richtigen Berufes und die dazugehörige Ausbildung hin geprägt und wurde in Form von anleitender Beratung entlang der Interessenslagen von BerufseinsteigerInnen durchgeführt, so wird heutzutage – nicht zuletzt bedingt durch die Entwicklung am Arbeitsmarkt – Bildungs- und Berufsberatung eher ressourcenorientiert mit dem Ziel der Selbstermächtigung zur Selbststeuerung und Entscheidungsfindung der beruflichen Laufbahn und den damit verbundenen notwendigen Schritten gesehen.

Diese Entwicklung ist u.a. mit den zunehmend unterbrochenen Erwerbsbiographien verbunden, da heute der berufliche Einstieg bzw. der Erstberuf nicht unbedingt die weitere »Laufbahn der Berufstätigkeit« bestimmen. Ein wichtiges Schlagwort in diesem Prozess ist die Eigenverantwortung. Diese Schwerpunktsetzung ist im Zusammenhang der Veränderung der sozialen Sicherungssysteme zu sehen, in denen Eigenverantwortung, Workfare sowie Employability zu systembestimmenden Schlagworten geworden sind.

Die Erweiterung der klassischen Bildungs- und Berufsberatung um die Kompetenzberatung trägt dem oben beschriebenen Paradigmenwechsel Rechnung. Im Zuge der Fokussierung der Beratungsverläufe auf individuelle Voraussetzungen und Lebenslagen sind die Konzentration auf Kompetenzen und die damit verbundene ressourcengeleitete Beratung elementar. Des Weiteren ermöglicht der Blick auf vorhandene Fertigkeiten und Erfahrungen über formale Zertifikate hinaus eine passgenauere Abstimmung von Weiterbildungsangeboten und hilft damit, Doppelgleisigkeiten zu verhindern.

Die Ziele der Bildungs- und Berufsberatung des AMS – und hier v.a. der BerufsInfoZentren[3] – liegen dagegen primär im Aufzeigen von Entwicklungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Employability und der Bereitstellung von Qualifizierungsangeboten v.a. im Bereich des eigenen Berufsfeldes, allenfalls noch für eine Umorientierung und Umschulung mit Ziel der Vermittlung. Es stehen also – entsprechend der im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) formulierten Aufgaben des AMS – arbeitsmarktpolitische Ziele im Vordergrund. Dies erzeugt einen immanenten Zielkonflikt.

3 AMS / BerufsInfoZentren & Beratungseinrichtungen: von der Komplementarität zur Kooperation

Die im Netzwerk »Bildungsberatung Österreich« zusammengefassten Ländernetzwerke und Bildungseinrichtungen dokumentieren für das Jahr 2014 über 38.000 Beratungskontakte, von denen über 10.000 auf arbeitsuchende bzw. arbeitslose Personen entfallen. Die angebotenen

3 Ausführlich zu den BerufsInfoZentren siehe Sabine Putz / René Sturm (2014): AMS info 255: Das AMS und seine BerufsInfoZentren als Akteure in der österreichischen Bildungs- und Berufsberatung (www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=9942).

Beratungsformate reichen von allgemeiner Information zu Bildung und Beruf über Bildungs- und Berufsberatung bis hin zu ressourcen- bzw. kompetenzorientierten Angeboten in Form von persönlicher, telefonischer, schriftlicher und Online-Beratung. Dem stehen über 500.000 Beratungskontakte der BerufsInfoZentren des AMS in Form von Einzel- und Gruppenberatungen, Schulbesuchen und Selbsttests gegenüber.[4]

Die BerufsInfoZentren des AMS spielen eine zentrale Rolle in der Bereitstellung von bildungs- und berufsbezogenen Informationen. Dies spiegelt sich in der hohen Zahl an Beratungskontakten wider. Aufgrund der regionalen Ausrichtung der BerufsInfoZentren gelingt es immer besser, Bildungs- und Berufsinformation »in die Fläche« zu bringen. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Bildungs- und Berufsberatung im Rahmen der Berufsorientierung für Jugendliche und junge Erwachsene in der Begleitung der Bildungs- und Berufswegentscheidung. Die BerufsInfoZentren werden auch zunehmend von Arbeitsuchenden (mit und ohne Vorkontakten zum Service für Arbeitskräfte der Regionalen Geschäftsstellen des AMS) bzw. arbeitslos vorgemerkten Personen genutzt. Das Ausmaß der individuellen, zielgruppenorientierten Bildungsberatung in den BerufsInfoZentren oder im Rahmen der Vermittlungsberatung des Service für Arbeitskräfte ist allerdings durch die vorhandenen Ressourcen nicht beliebig erweiterbar.

Die Ausgestaltung der einzelnen Ländernetzwerke der »Bildungsberatung Österreich« ist vielfältig, eine vergleichende Betrachtung daher nur bedingt möglich. Festzuhalten ist, dass mit Ausnahme der Bundesländer Burgenland und Vorarlberg eine Reihe von Kooperationen außerhalb des jeweiligen Ländernetzwerkes besteht, die sowohl zielgruppenspezifische Fragestellungen abdecken als auch als so genannte »Gatekeeper« zur Bekanntmachung und Etablierung der anbieterneutralen Bildungsberatung genutzt werden.

Im Zentrum der »Bildungsberatung Österreich« steht der Beratungsgrundsatz im Zusammenhang mit der Programmatik von Lifelong Guidance (LLG). In diesem emanzipatorischen Ansatz liegt die Entscheidungskompetenz bei den Ratsuchenden selbst, und ein erklärtes Ziel ist es, diese nachhaltig zu stärken.

4 Herausforderungen der Bildungsberatung für Arbeitsuchende

Eine zentrale Herausforderung für die Bildungsberatung im Allgemeinen und jener für Arbeitsuchende im Speziellen liegt darin, dass die monolithische Struktur von Lebensverläufen, also die bruchlose Abfolge von Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Ruhestand, zunehmend erodiert. Lebensbegleitendes Lernen in Form laufender Weiterbildung, aber auch der Abfolge mehrerer Berufsausbildungen im Laufe eines Erwerbslebens ist eine Begleiterscheinung einer immer

4 »Im Jahr 2015 kontaktierten Österreichweit 521.677 Personen (persönlich, telefonisch oder schriftlich) eines der 68 BerufsInfoZentren. Damit erhielten pro Tag durchschnittlich über 2.600 Personen Unterstützung bei ihrer Berufs- und Bildungsentscheidung oder ihren Bewerbungsstrategien.« Quelle: Sabine Putz / Gabriele Rötzer-Pawlik / Judith Csarmann (2016): BIZ-Bericht 2015 der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich, Seite 4. Wien. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt E-Library.

stärkeren Fragmentierung von Erwerbsverläufen und der zunehmenden Interaktion von Ausbildungs-, Erwerbs- und beruflichen Auszeitphasen. Vor diesem Hintergrund wird Lifelong Guidance, also eine lebensbegleitende Bildungs- und Beratungsberatung, immer wichtiger.

Eine (einzige) formale (Erst-)Ausbildung allein ist nicht mehr ausreichend, um sich ein Erwerbsleben lang auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu können, non-formales und informelles Lernen (etwa in Form des Lernens am Arbeitsplatz) werden immer wichtiger. Dies erfordert jedoch neue Formen der Sichtbarmachung und der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen, die im Nationalen (NQR) bzw. Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) abbildbar sind.

Dadurch nimmt der (systemimmanente) Zielkonflikt zwischen individueller Lebens-, Bildungs- und Karriereplanung und den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zu. Vom AMS erfordert dies eine komplementäre Betrachtung von Bildungsberatung und eine Erweiterung des Fokus von kurzfristig wirksamen Maßnahmen zur Vermittlung auf mittelfristige Unterstützung von Employability durch Einbindung individueller Ziele. Dies macht eine intensivere Abstimmung zwischen AMS und externen Beratungseinrichtungen bei gleichzeitig verstärkter Arbeitsteilung im Bereich der Bildungsberatung für Arbeitsuchende notwendig.

Eine Herausforderung bleibt die Bildungsberatung für Niedrigqualifizierte. Dies liegt nicht in den Inhalten der Beratungsleistung, sondern in den Zugängen zu diesen begründet. Es ist allerdings zu beachten, dass gerade in der aktuellen Förderperiode für die »Bildungsberatung Österreich« diese Herausforderung des Erreichens von Niedrigqualifizierten ein zentrales Arbeitspaket der Ländernetzwerke und der bundesweiten Koordination darstellt.

In der Praxis ist die Abgrenzung zwischen allgemeiner Bildungsberatung und Bildungsberatung mit dem Schwerpunkt auf Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt nicht immer leicht zu trennen. Es gilt daher, im Zuge der Beratung die konkreten Bedürfnisse und Bedarfe der Arbeitsuchenden herauszuarbeiten. Die unterschiedlichen Beratungsansätze von externen Beratungseinrichtungen und AMS (auf der Basis der jeweils zugrundeliegenden Zielsetzungen) müssen dabei gut aufeinander abgestimmt werden. In Bezug auf Niedrigqualifizierte (und teilweise auch Arbeitsuchende) steht der Lifelong-Guidance-Ansatz von IBOBB[5] mitunter im Widerspruch zu den Bedürfnissen dieser Zielgruppen, da diese Personen zumeist primär an Existenzsicherung interessiert sind und allfällige Bildungsziele der unmittelbaren (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt nachgeordnet werden, der Ansatz von IBOBB jedoch nur mittelbar arbeitsmarktbezogen ist.

Hier gilt es nicht nur, einen Ausgleich der Interessen herzustellen, sondern auch zu einem ressortübergreifenden Verständnis von Bildungsberatung für Arbeitsuchende zu kommen und in der Folge zu einer gemeinsamen Form der Finanzierung von Bildungsberatung. Inwieweit

5 IBOBB = Information, Beratung und Orientierung für Bildung und Beruf (www.bmbf.gv.at/ibobb). Seit 2014 sind auch alle BerufsInfoZentren des AMS im Rahmen von IBOBB zertifiziert; siehe dazu: Judith Csarmann / René Sturm (2014): FokusInfo 60: Neues Qualitätssiegel für die 67 BerufsInfoZentren (BIZ) des AMS (www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=10625).

dies in einer stark auf Ressortzuständigkeiten fokussierten Budgetpolitik gelingen kann, ist derzeit offen. Einen aktuellen Ansatz eines ressortübergreifenden Politikverständnisses stellt das Programm »AusBildung bis 18« dar, in das vier Ministerressorts (auch finanziell) eingebunden sind und in dem Bildungsberatung (für die Zielgruppe der ausgrenzungsgefährdeten Jugendlichen) eine wichtige Rolle spielt.

Zur Sicherstellung eines »flächendeckenden« Bildungsberatungsangebotes (sowohl nach Zielgruppen als auch regional) bedarf es einer breiten Vernetzung aller Akteure. In einigen Bundesländern ist dies schon in einem hohen Maß gelungen. Dies ist allerdings mit einem hohen Kommunikations- und Abstimmungsaufwand verbunden. Dennoch lohnt es sich, diesen Aufwand auf sich zu nehmen. In diesem Sinne wäre es aus Sicht der AutorInnen sehr zu empfehlen, dass das AMS möglichst in allen Bundesländern nicht nur als strategischer Partner der Ländernetzwerke agiert, sondern darüber hinaus als beratungsaktiver Partner in den Netzwerken selbst verankert wird. Dies würde die Möglichkeiten der Koordination und Kooperation erhöhen.

Für die Bildungsberatung für Arbeitsuchende empfiehlt sich außerdem ein Case-Management-Ansatz, wie er bereits in einigen Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Eingang gefunden hat. Case Management ist allerdings sehr ressourcenintensiv und übersteigt aus heutiger Sicht die personellen Möglichkeiten des AMS. Dennoch sollte dieser Ansatz mittels Einsatz externer Beratungseinrichtungen verfolgt werden. Dabei stellt sich jedoch die Frage, in wessen Verantwortung das Case Management übertragen werden soll, zumal hier einmal mehr verschiedene Zielsetzungen und mitunter auch Zuständigkeiten unterschiedlicher Akteure (Ministerien, Länder, AMS, Sozialministeriumservice) aufeinandertreffen.

AMS info 352, August 2016

Helmut Dornmayr, Martin Mayerl, Peter Schlögl, Birgit Winkler

Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG)

Zentrale Ergebnisse einer Evaluierung im Auftrag des bmwfw

1 Einleitung

Die Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung,[1] deren Erfordernis in der Richtlinie zur Förderung der betrieblichen Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 19c BAG Abs. 1 Z 8 BAG definiert wurde, liefert eine wirkungsorientierte Betrachtung der aktuellen Maßnahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung und deren konkreter Umsetzung. Zum anderen fokussiert die Hintergrundanalyse der betrieblichen Lehrstellenförderung auf die Relevanz der inhaltlichen Konzeption und Problemadäquatheit des gegenwärtigen Fördersystems vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen der Lehrlingsausbildung in Österreich. Das Lehrausbildungssystem Österreichs sowie die ergänzende betriebliche Lehrstellenförderung sind komplexe, hochdynamische Systeme, die mit einer Vielzahl von Erwartungen und Ansprüchen konfrontiert sind.

1 Die Forschungseinrichtungen Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) und das Österreichische Institut für Berufsbildungsforschung (öibf) wurden vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (bmwfw) zur Durchführung einer Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung betraut. Der zuständige Bundesminister (in der aktuellen Legislaturperiode nunmehr das bmwfw) hat die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der gemäß § 19c festgelegten Beihilfen zu prüfen – ggf. mit Unterstützung durch externe Einrichtungen (§ 19e BAG). Ein entsprechendes Evaluierungsvorhaben der betrieblichen Lehrstellenförderung ist in der Richtlinie mit Bezug zum aktuellen Regierungsprogramm explizit festgehalten (vgl. Richtlinie § 19c Abs. Z 8). Die AutorInnen bedanken sich bei der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich für die Möglichkeit, dieses für die Gestaltung einer erfolgreichen Lehrlingsausbildung so wichtige Projekt in der Reihe AMS info einer interessierten Öffentlichkeit näher vorstellen zu können.

Die Wirkung(en) der betrieblichen Lehrstellenförderung lassen sich vielfach nicht direkt beobachten. Die Studie zielt daher darauf ab, eine fundierte Hintergrundanalyse auf der Basis einer breiten empirischen Datengrundlage für eine wirkungsorientierte Beobachtung der betrieblichen Lehrstellenförderung zu liefern. In die Hintergrundanalyse des betrieblichen Lehrstellenfördersystems (gemäß § 19c BAG) wurden zahlreiche wesentliche Stakeholder des Ausbildungsgeschehens (Ausbildungsbetriebe, LehrabsolventInnen) einbezogen sowie das Potenzial von bisher nicht oder ungenügend verwendeten oder verknüpften Massendaten (Förderstatistik, Lehrlingsstatistik sowie Versicherungsdaten des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger) genutzt.

2 Kontext- und Implementationsanalyse der betrieblichen Lehrstellenförderung

Als Bestandteil der Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) zeichnet die Kontext- und Implementationsanalyse den Entstehungsprozess, die Abwicklung und Umsetzung der betrieblichen Lehrstellenförderung nach.

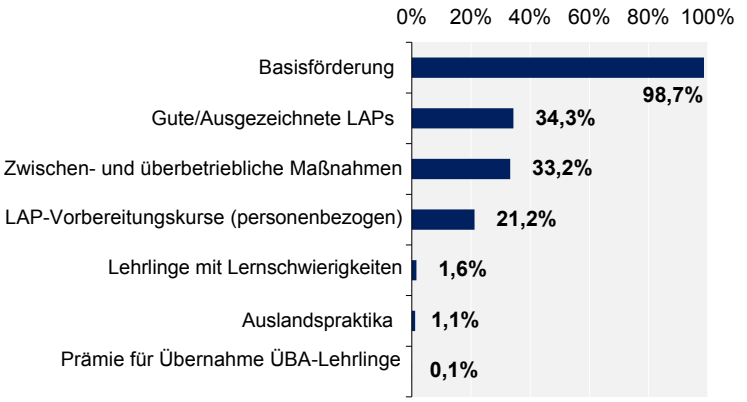
Angesichts eines offenkundigen Mangels an Lehrstellen wurden gegen Ende der 1990er-Jahre (neben weiteren Maßnahmen wie dem Angebotsausbau an überbetrieblichen Ausbildungen) mit dem Lehrlingsfreibetrag (1998–2002), der Lehrlingsausbildungsprämie (2002–2008) und dem »Blum-Bonus« (2005–2008) direkte finanzielle Unterstützungsleistungen für Lehrbetriebe ins Leben gerufen. Die im Rahmen der BAG-Novelle 2008 (§ 19c Z 1–7 BAG) neu geschaffenen »Beihilfen für die betriebliche Ausbildung von Lehrlingen« lösten die bis dahin bestehenden (ausschließlich quantitätsorientierten) Förderschienen ab. Seitdem liegt ein weiterer Fokus der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) neben der fortwährend quantitativ ausgerichteten Basisförderung auf der Steigerung der Qualität der Ausbildung im Betrieb.

Die Abwicklung der betrieblichen Lehrstellenförderungen (gemäß § 19c BAG) erfolgt über die Förderreferate, die in den Lehrlingsstellen der Landeskammern eingerichtet wurden. Die Mittel für die betriebliche Lehrstellenförderung stammen aus dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF), dessen Finanzierung über einen prozentuellen Zuschlag zum dienstgeberseitigen Arbeitslosenversicherungsbeitrag (Insolvenz-Entgeltsicherungsbeitrag) erfolgt.

Der Anteil der Verwaltungskosten (Personal- und Sachaufwendungen) an den Gesamtausgaben der Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) hat sich seit 2011 ungefähr bei drei bis vier Prozent eingependelt, was im Umkehrschluss bedeutet, dass etwas über 96 Prozent der eingesetzten Mittel direkt als Förderungen ausbezahlt werden (können).

Die Zahl der über die betriebliche Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) jährlich abgewickelten Förderfälle steigt tendenziell an: Wurden im Jahr 2012 insgesamt 145.487 Förderfälle verzeichnet, so belaufen sich diese im Jahr 2014 bereits auf 163.326. Die Zahl der Förderfälle für die Basisförderung ist jedoch aufgrund der sinkenden Lehrlingszahlen im Jahr 2014 erstmals rückläufig.

Abbildung 1: Inanspruchnahme nach Förderart (LehrabsolventInnen 2014)



Quelle: ibw-LehrabsolventInnenmonitoring 2014 (Datenbasis: WKÖ + ibw-Berechnungen)

Starke Unterschiede in der Inanspruchnahme der Förderungen bestehen nach Bundesländern beispielsweise für LAP-Vorbereitungskurse (13,4 Prozent Inanspruchnahme unter den LehrabsolventInnen 2014 in Wien, 49,1 Prozent in der Steiermark), mitunter bedingt durch unterschiedliche (regionale) Anbieter alternativer Fördermöglichkeiten. Auch nach Sparten bestehen zum Teil große Unterschiede: Während insgesamt für 33,2 Prozent aller LehrabsolventInnen 2014 Förderungen für zwischen- und überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen wurden, lag der Anteil der Inanspruchnahme in der Sparte »Industrie« bei 62,8 Prozent und in der Sparte »Tourismus und Freizeitwirtschaft« bei lediglich 15,1 Prozent.

Dieses (wenig überraschende) Ergebnis zeigt, dass die mit dem Ziel der Steigerung der Ausbildungsqualität verbundenen Förderungen tendenziell von jenen Betrieben (und Branchen) verstärkt in Anspruch genommen werden, die (bereits) über einen hohen Grad an Ausbildungsorganisation und Ausbildungsstruktur verfügen.

3 Betriebsbefragung zu Kosten und Nutzen der Lehrausbildung

Eine Betriebsbefragung zu Kosten und Nutzen der Lehrausbildung stellt die Frage der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft im Kontext ökonomischer Überlegungen in den Mittelpunkt. Konkret sollte untersucht werden, welchen Beitrag die Basisförderung zur Kompensation der (angenommen) Ausbildungskosten leistet. Zentrale Annahme war dabei die theoretische Überlegung, dass das betriebliche Ausbildungsverhalten zu einem wesentlichen Teil durch betriebswirtschaftliche Abwägungsprozesse bestimmt wird.

Zur Erhebung der verschiedenen Kosten- und Nutzendimensionen wurde ein komplexes, international bewährtes Instrument eingesetzt. Insgesamt wurden mittels Online-Befragung 581 ausbildungsaktive Unternehmen befragt.

Stellt man den Brutto-Kosten der Lehrausbildung den Wert der produktiven Leistungen gegenüber, die Lehrlinge im Zuge von arbeitsintegrierten Lernprozessen erbringen, so ergeben sich für einen durchschnittlichen Betrieb Netto-Kosten, die sich je nach Lehrjahr in der Höhe unterscheiden. Die Brutto-Kosten sind im Mittel höher als der Wert der produktiven Erträge. Im ersten Lehrjahr betragen die Netto-Kosten 2.609 Euro, im zweiten Lehrjahr 3.132 Euro, im dritten Lehrjahr 4.518 Euro und im halben vierten Lehrjahr (dreieinhalbjährige Lehrberufe) 4.036 Euro.[2] Ein überraschendes Ergebnis ist, dass die Netto-Kosten mit jedem Lehrjahr zunehmen.

Bei genauerer Betrachtung der Ergebnisse zeigt sich eine hohe Varianz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Für einen relevanten Teil der Betriebe ergeben sich durch die Ausbildungsaktivität Netto-Erträge, d.h., der Wert der produktiven Leistungen übersteigt die Brutto-Kosten. Ein Teil der Varianz der Kosten-Nutzen-Verhältnisse kann durch betriebs- und branchenspezifische Merkmale (etwa Betriebsgröße, Branche, Lehrberuf) erklärt werden.

Ein zweiter Erklärungsfaktor liegt im Einsatz von unterschiedlichen betrieblichen Ausbildungsmodellen begründet, also in welchem Ausmaß und in welcher Weise arbeitsintegriertes Lernen im Betrieb organisiert wird. Betriebe mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis gestalten die Lernprozesse in der realen Arbeitsumgebung auf einem hohen Anforderungsniveau.

Weitere Betrachtungen beziehen sich auf die Phase nach der Ausbildung, also betriebliche Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfes. Für ausbildungsaktive Betriebe ergibt sich ein monetärer Nutzen, wenn Lehrlinge im Anschluss an die Ausbildung übernommen werden und auf diese Weise die Kosten zur Rekrutierung von extern am Arbeitsmarkt angeworbenen Fachkräften eingespart werden können. Die Kalkulationen zeigen, dass ein Großteil der Netto-Kosten tatsächlich wieder durch die Übernahme von Lehrlingen kompensiert werden kann.

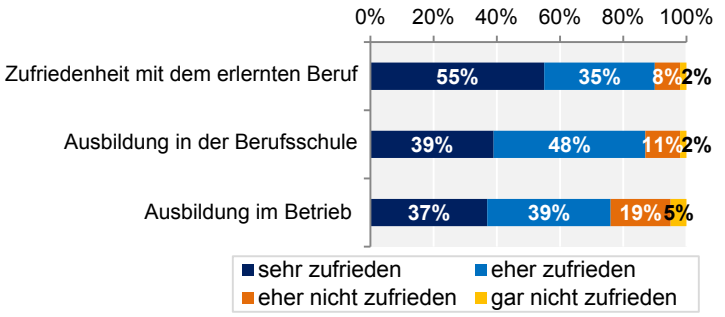
Aus dieser investitionsorientierten langfristigen Sicht bestehen für Betriebe betriebswirtschaftliche Anreize, Lehrlinge auszubilden.

4 AbsolventInnenbefragung

Die Befragung von LehrabsolventInnen Österreichs rund zwei Jahre nach Lehrabschluss zeigt, dass das Ausbildungsmodell »Lehrlingsausbildung« seine Ziele in großem Maße erreicht: Mit insgesamt 96 Prozent ist die überwiegende Mehrheit der AbsolventInnen einer Lehre auf Fachkräfteniveau beschäftigt. Darüber hinaus bewerten die befragten LehrabsolventInnen die Lehrlingsausbildung an beiden Lernorten sowie ihren beruflichen Erfolg nach Lehrabschluss als überwiegend sehr positiv.

2 Zur Erläuterung: Die Netto-Kosten im vierten Lehrjahr sind nur für ein halbes Jahr berechnet, da die dafür herangezogenen untersuchten Lehrberufe eine Laufzeit von dreieinhalb Jahren aufweisen. Hochgerechnet auf ein gesamtes Jahr wären diese Kosten also deutlich höher als im dritten Lehrjahr.

Abbildung 2: Zufriedenheit mit der Lehrausbildung



Quelle: ibw-Befragung (2015), Österreichs LehrabsolventInnen (n=655)

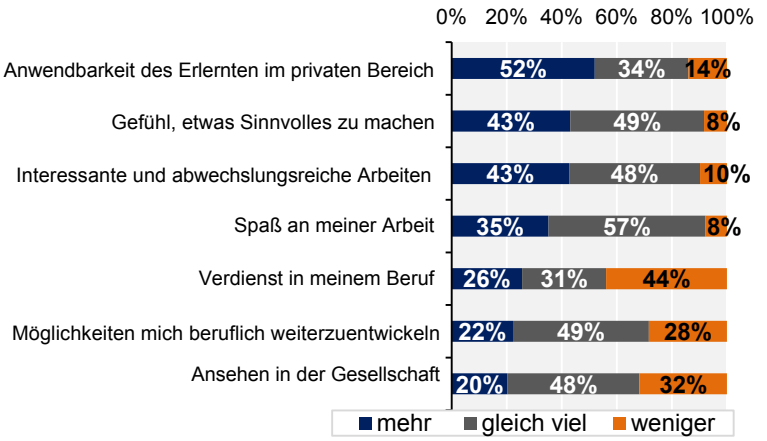
Verbesserungsbedarf bzw. Verbesserungspotenzial in der Ausbildung sehen die LehrabsolventInnen u.a. im Hinblick auf die Abstimmung der Ausbildungsinhalte zwischen Lehrbetrieb und Berufsschule:[3] 42 Prozent der befragten AbsolventInnen geben an, dass es eher nicht bzw. gar nicht zutrifft, dass die Ausbildungsinhalte gut zwischen Lehrbetrieb und Berufsschule abgestimmt waren.

Die befragten LehrabsolventInnen bewerten die Förderungen und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung sowohl für sich selbst als auch für das System der Lehre als äußerst wichtig. Hoch ist rückblickend gesehen das zusätzliche Interesse der LehrabsolventInnen an Fortbildungskursen bei externen Anbietern (39 Prozent hätten diese gerne besucht), an Auslandspraktika (35 Prozent) und an dem Modell »Lehre mit Matura« (29 Prozent).

Im direkten Vergleich mit gleichaltrigen AbsolventInnen einer weiterführenden Schule (mit oder ohne Matura) sehen sich die befragten LehrabsolventInnen bezogen auf viele Aspekte, so beispielsweise dem Finden einer angemessenen Arbeitsstelle, dem Spaß an ihrer Arbeit und dem Verrichten von sinnvollen Aufgaben, im Vorteil. Eher benachteiligt im Vergleich mit AbsolventInnen einer weiterführenden Schule sehen sich die befragten LehrabsolventInnen in jenen Aspekten, die mit der externen Bewertung beziehungsweise Anerkennung ihrer Arbeit und Ausbildung zu tun haben: Benachteiligt gegenüber AbsolventInnen einer weiterführenden Schule sehen sich die befragten LehrabsolventInnen nämlich im Hinblick auf das Ansehen in der Gesellschaft, die beruflichen Weiterentwicklungsmöglichkeiten und (je nach Lehrberuf unterschiedlich stark) das Einkommensniveau.

3 Bezüglich der Abstimmung der Ausbildungsinhalte zwischen Betrieb und Berufsschule ist darauf zu verweisen, dass die Lehrpläne für den Berufsschulunterricht und die Ausbildungspläne, welche die Standards für die betriebliche Ausbildung festlegen, grundsätzlich aufeinander abgestimmt sind.

Abbildung 3: Vergleich mit AbsolventInnen einer weiterführenden Schule



Quelle: ibw-Befragung (2015), Österreichs LehrabsolventInnen (n=655)

Insgesamt würden sich 84 Prozent der Befragten wieder für eine Lehrausbildung entscheiden, sofern sie im Alter von fünfzehn Jahren nochmals eine Ausbildungsentscheidung treffen müssten. Die Mehrheit würde sogar wieder denselben Lehrberuf wählen.

5 AbsolventInnenmonitoring

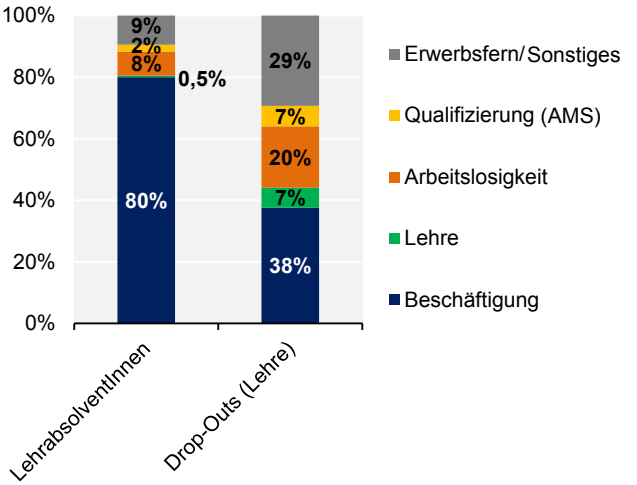
Das ibw-LehrabsolventInnenmonitoring, das anhand einer Vollerhebung mit anonymisierten amtlichen Daten (Verknüpfung von Lehrlings-, Lehrabschlussprüfungs-, AMS- und Sozialversicherungsdaten) u. a. den Ausbildungserfolg und die Erwerbskarrieren von Österreichs LehrabsolventInnen und Dropouts untersuchte, macht deutlich sichtbar, dass eine positiv absolvierte Lehre die Eingliederung in das Beschäftigungssystem (v. a. auch im Vergleich zu Dropouts / LehrabbrecherInnen) begünstigt.

Während drei Jahre nach Lehrabschluss / Lehrabgang rund 80 Prozent der LehrabsolventInnen in Beschäftigung sind, sind dies unter den LehrabbrecherInnen lediglich 38 Prozent. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist auch im Zusammenhang mit dem Ausbildungserfolg zu sehen: Mit zunehmendem Ausbildungserfolg (betreffend die Lehrabschlussprüfung) der LehrabgängerInnen 2008–2013 steigt auch der Anteil der (selbständig oder unselbständig) Beschäftigten stark an; der Anteil an Arbeitslosen sinkt.

Mehrere spannende Befunde liefert im Rahmen der vorliegenden Analyse das AbsolventInnenmonitoring darüber hinaus, was den Zusammenhang zwischen Geschlecht bzw. Alter zu Lehrzeitbeginn und Ausbildungserfolg anbelangt: Die geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung der Lehrlinge nach Lehrberufen hat Auswirkungen auf den geschlechtsspezifischen Anteil an Dropouts in den einzelnen Lehrberufsgruppen: In Berufsgruppen mit Männerüberhang ist

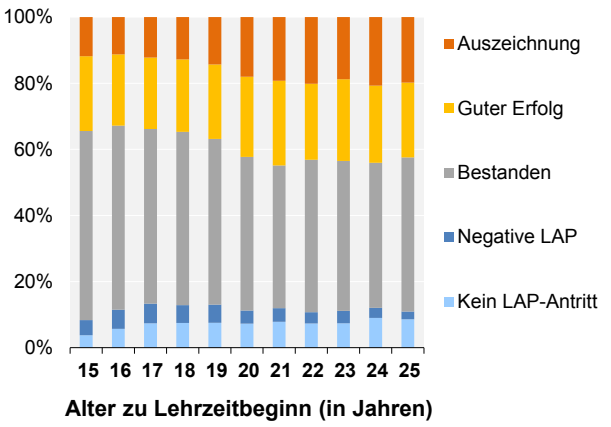
der Anteil der Dropouts unter den weiblichen Lehrabgängerinnen tendenziell höher, in Berufen mit Frauenüberhang verhält sich dies umgekehrt, was als deutlicher Hinweis dahingehend interpretiert werden kann, dass die geschlechtsspezifische Segregation am Lehrstellenmarkt zu Nachteilen für die jeweils unterrepräsentierte Gruppe führen kann, die sich nicht selten auch im Zuge der weiteren Arbeitsmarktintegration nach Lehrzeitende fortsetzen.

Abbildung 4: (Arbeitsmarkt-)Status der LehrabsolventInnen und »Dropouts« einer Lehre drei Jahre nach Lehrabschluss / Lehrabgang (LehrabgängerInnen 2008–2013)



Quelle: ibw-LehrabsolventInnenmonitoring 2008–2013 (Datenbasis: WKÖ, AMS, SV + ibw-Berechnungen)

Abbildung 5: Ausbildungserfolg nach Alter zu Lehrzeitbeginn (LehrabsolventInnen 2008–2013)



Quelle: ibw-LehrabsolventInnenmonitoring 2008–2013 (Datenbasis: WKÖ, AMS, SV + ibw-Berechnungen)

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch der empirische Befund, dass der Anteil der LehrabbrecherInnen mit zunehmendem Alter bei Lehrzeitbeginn stark ansteigt. Unter den LehrabgängerInnen der Jahre 2008–2013 haben nur 7,4 Prozent ihre Lehre abgebrochen, die zu Beginn der Lehrzeit 15 Jahre alt waren. Dieser Anteil steigt nahezu linear an. Bei den 25-jährigen LehranfängerInnen betrug der Anteil der Dropouts schließlich bereits 36,5 Prozent.

Je älter die LehrabsolventInnen zu Lehrzeitbeginn sind, umso höher ist darüber hinaus der Anteil an Nicht-Antritten zur Lehrabschlussprüfung (LAP). Umgekehrt verhält es sich bei einem Lehrabschlussprüfungsantritt mit dem Prüfungserfolg: Mit zunehmendem Alter zu Lehrzeitbeginn steigt der Anteil an Auszeichnungen bei der LAP; der Anteil negativer Prüfungen sinkt hingegen.

6 Weiterführende Berichte

Im Zuge der Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß § 19c BAG) wurde ein umfangreiches empirisches Datenmaterial generiert, das sich über die Lehrstellenförderung hinaus auf das gesamte System der Lehrausbildung bezieht.

Insgesamt wurden fünf detaillierte Teilberichte sowie ein Synthesebericht mit den wichtigsten Ergebnissen der Gesamtstudie erstellt. Alle Berichte stehen auf der Website des Ministeriums unter www.bmwfw.gv.at bzw. in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungnetzwerk.at als Downloads zur Verfügung.

7 Literatur

Dornmayr, Helmut / Schlögl, Peter / Mayerl, Martin / Winkler, Birgit (2016): Synthesebericht der ibw-öibf-Studie »Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)«. Wien: ibw / öibf.

Dornmayr, Helmut / Petanovitsch, Alexander / Winkler, Birgit (2016): Kontext- und Implementationsanalyse der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG). Wien: ibw.

Schlögl, Peter / Mayerl, Martin (2016): Wirkungsmodellierung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung. Wien: öibf.

Schlögl, Peter / Mayerl, Martin (2016): Betriebsbefragung zu Kosten und Nutzen der Lehrausbildung in Österreich. Wien: öibf.

Dornmayr, Helmut / Winkler, Birgit (2016): Befragung österreichischer LehrabsolventInnen zwei Jahre nach Lehrabschluss. Wien: ibw.

Dornmayr, Helmut (2016): Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrabgängerInnen 2008–2013 in Österreich. Wien: ibw.

AMS info 356, Oktober 2016

Ferdinand Lechner, Walter Reiter, Petra Wetzel, Barbara Willsberger

Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre – Sozialhistorische Analyse und Schlussfolgerungen für die Gegenwart

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

1 Rahmenbedingungen und Implementierung[1]

Hintergrund für die Herausbildung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Österreich in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre war das Ende der Vollbeschäftigungsära als Folge der rezessiven Wirtschaftsentwicklung nach 1975. Um der steigenden Arbeitslosigkeit eines immer größer werdenden Kreises an Erwerbspersonen begegnen zu können, bedurfte es neuer und innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze. In diesem Kontext bildete sich der Begriff der experimentellen Arbeitsmarktpolitik heraus, mit dem auf die Neuartigkeit der entwickelten Förderansätze fokussiert werden sollte und der als Trademark zur Abgrenzung von traditionellen Formen und der damit einhergehenden eher bürokratischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik verwendet wurde.

Begünstigt wurde die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik durch eine generelle gesellschaftliche Aufbruchsstimmung in dieser Zeit. Vor diesem Hintergrund entstanden viele Projekte vor allem in einem Bottom-up-Prozess, der durch eine große Zahl an AktivistInnen und Initiativen getragen wurde, die gesellschaftspolitische Fragen thematisierten und forcierten (Sozialarbeit, Jugendbewegung, Umwelt-, Frauenbewegung, Freie Kulturinitiativen etc.). Die »Zivilgesellschaft« wurde zu einem neuen arbeitsmarktpolitischen Player, in der mit hohem Engagement – bis hin zur Selbstausbeutung – und hoher Motivation der ProjektinitiatorInnen Initiativen entstanden, die wesentlich getragen waren aus dem Bestreben, sozialen,

1 Lechner, Ferdinand / Reiter, Walter / Wetzel, Petra / Willsberger, Barbara (2016): Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er-Jahre. Studie von L&R Sozialforschung im Auftrag des AMS Österreich. Wien. Download der Langfassung unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

gesellschaftlichen Nutzen und die Schaffung von (bezahlten) Beschäftigungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen.

Zentrale Voraussetzung dafür, dass die vor allem in einem Bottom-up-Prozess entwickelten Initiativen auch tatsächlich umgesetzt werden konnten, war der politische Wille zu arbeitsmarktpolitischen Reformen, der maßgeblich vom damaligen Sozialminister Alfred Dallinger (1980–1989) getragen wurde. Auch von den nachgeordneten Hierarchieebenen des Bundesministeriums für soziale Verwaltung wurde die innovative Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik mitgetragen. Hingegen war es in manchen Bundesländern erforderlich, dass die innovative Ausrichtung wesentlich durch aktive Schlüsselpersonen im Bundesministerium vorangetrieben wurde. Sie verhinderten auch ein Abstoppen von neuen Projektideen durch eine zu Beginn durchaus noch »hofrätlich« ausgerichtete Organisation der Arbeitmarktverwaltungs-Bürokratie auf Bundeslandebene. Hilfreich war dabei auch die zentralistische Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung (AMV, bis 1994), da die Bewilligung entsprechender experimenteller Maßnahmen auf dem Erlassweg verfügt werden konnte. In anderen Bundesländern wiederum wurden von der regionalen Arbeitsmarktverwaltung in Kooperation mit externen Non-Profit-Einrichtungen bereits frühzeitig Innovationen initiiert. Unterstützend kam hinzu, dass die OECD zur damaligen Zeit lokale Beschäftigungsinitiativen forcierte, was im nationalen Policy-Prozess u.a. eine wichtige legitimatorische Funktion einnahm. Die im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik Anfang der 1980er-Jahre etablierten Instrumente ermöglichten Beihilfen für unterschiedliche Organisationsformen und Lohnsubventionen:

- Selbstverwaltete Betriebe.
- Sozialökonomische Betriebe.
- GründungsberaterInnen und ArbeitsmarktbetreuerInnen.
- Arbeitsmarktpolitische Betreuungseinrichtungen.
- Aktion 8000 – mit dem Ziel, 8000 Arbeitsplätze in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen für Langzeitarbeitslose zu schaffen (beispielsweise Kultur, Kinderbetreuung, Umwelt, Tourismus, soziale Dienstleistungen, Stadterneuerung / Dorfverschönerung).

Diese Instrumente waren nicht alle per se neu. Neu und innovativ war jedoch, dass so unterschiedliche Instrumente im Rahmen einer gemeinsamen Strategie eingesetzt und damit auch neue inhaltliche Beschäftigungsfelder erschlossen wurden.

2 Erfolge und Wirkungen

Als eine zentrale Erfolgsdimension kann die Erprobung von verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und bei positiver Wirkung deren Weiterführung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

Entwicklung einer Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen

In der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde eine Infrastruktur an Beratungs- und Unterstützungsleistungen entwickelt und umgesetzt, die maßgeblich für die Professiona-

lisierung der Maßnahmenträger und die Effektivität der Projektumsetzung war. Mit diesem Outsourcing von Serviceleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde erstmals Neuland beschritten. Gründungsberatung und ArbeitsmarktbetreuerInnen sind maßgebliche Beispiele dafür.

Erschließung neuer Arbeitsfelder

Ein Charakteristikum der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ist auch die Erschließung neuer Arbeitsfelder, die bis dahin nur wenige Arbeitsplätze boten. So wurden eine Reihe von kulturellen Projekten gefördert und damit Initiativen gegründet, die ohne Förderung kaum Aussicht auf längerfristigen Bestand gehabt hätten. Teile der heutigen Kultur- und Kreativwirtschaft haben ihre Wurzeln in den 1980er-Jahren und erhielten Förderungen aus der experimentellen Arbeitsmarktpolitik (z.B. Medienwerkstatt Wien, Kino unter Sternen, Schule für Dichtung etc.). Ihnen ist es gelungen, sich am Markt zu behaupten, indem Einkünfte aus z.B. dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen, Teilnahmegebühren oder Eintrittsgeldern in einer Dimension erzielt werden konnten, die einen wirtschaftlich tragfähigen Weiterbestand ermöglichte.

Wie die Rückmeldungen einiger Träger im Rahmen der vorliegenden Studie zeigen, konnte über Förderungen im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik auch ein wichtiges Segment an sozialen Dienstleistungen etabliert werden, für die es eine steigende Nachfrage seitens der Länder und Gemeinden oder des Bundessozialamtes (nunmehr Sozialministeriumservice) gab. Durch die Förderung war es den vielfach heute noch bestehenden Initiativen und Projekten möglich, für das Erbringen sozialer Dienstleistungen eine entsprechende öffentliche Refundierung zu erzielen und sich mit diesem Angebotssegment zu positionieren. Darüber hinaus konnten insbesondere größere Träger (wie z.B. Caritas, Volkshilfe), aber auch ursprünglich kleinere, regional wichtige Anbieter (z.B. rifa) ihr inhaltliches Portfolio über soziale Dienstleistungen hinaus erweitern. So wurden etwa neben der Sozialbetreuung auch Tätigkeitsfelder wie der Verkauf von Gebrauchtgütern oder Catering aufgebaut. Diese Angebotssegmente werden in hohem Maße als wirtschaftlich eigenständige Bereiche betrieben. An solchen Beispielen lässt sich verdeutlichen, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik einen durchaus nachhaltigen Charakter aufweist.

Zwei weitere Beispiele für zentrale Beschäftigungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik sind der Bereich »Entsorgungs- und Recyclingdienste«, der in erster Linie Arbeitsplätze im Bereich von einfachen und angelernten Tätigkeiten bot, und der Bereich »Umweltschutz / Ökologie«, in dem neben einfachen Tätigkeiten in der Grünraumpflege auch qualifizierte Tätigkeiten in der Umwelt- und Abfallberatung geschaffen wurden.

Wirksamkeit von Anschubfinanzierungen

Eine weitere zentrale Erfolgsdimension, wie sie z.B. im Rahmen der Aktion 8000 realisiert wurde, ist im Prinzip der Anschubfinanzierung zu sehen. Nach einer zeitlich befristeten Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung sollte das Projekt oder der Arbeitsplatz aus anderen Mitteln weiter erhalten werden. Die Veränderungen in der Finanzierungsstruktur

von aktuellen Beschäftigungsprojekten, die bereits in den 1980er- / 1990er-Jahren entstanden sind und die damals AMV / AMS-Förderungen erhielten, macht deutlich, dass es den Projekten tatsächlich in hohem Maße gelungen ist, im Projektverlauf zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen und den Anteil der Eigenerlöse zu steigern. So ist der Anteil der AMV / AMS-Förderungen an den Budgeteinnahmen bei diesen Projekten von anfänglich 71 Prozent auf 48 Prozent (zum Zeitpunkt der Erhebungen für die vorliegende Studie im Jahr 2015) zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Budgetmittel, die von anderen öffentlichen Stellen (andere Ministerien, Länder, Gemeinden) bereitgestellt wurden bzw. werden, von 14 Prozent auf 40 Prozent erhöht. Auch der Anteil von Markterlösen und Sponsoring ist gestiegen. Damit ist das Prinzip der Anschubfinanzierung in hohem Maße realisiert worden.

Neue und dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen

Eine näherungsweise Schätzung der quantitativen Dimension der im Rahmen der Aktion 8000, dem Kernprogramm der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten zeigt, dass im Zeitraum von 1983 bis 1995 etwa 11.500 dauerhafte Arbeitsplätze entstanden sind. Bei den sozialen Dienstleistungen sind dies nahezu 4.500, im Bereich »Kunst und Kultur« etwa 1.125 Arbeitsplätze.

3 Ansatzpunkte für eine künftige Arbeitsmarktpolitik

Eine neue und innovative Arbeitsmarktpolitik für die Zukunft sieht sich vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Das Niveau der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen ist im Vergleich zu Mitte der 1980er-Jahre aktuell mehr als doppelt so hoch. Im Zeitverlauf hat sich die Segmentierung der Arbeitslosigkeit immer stärker ausgeprägt. Neben Kurzzeitarbeitslosen und so genannten »Drehtürarbeitslosen« lässt sich eine Gruppe von Arbeitslosen identifizieren, die sich durch ein hohes Ausgrenzungsrisiko auszeichnet. Die im Zuge der Vierten Industriellen Revolution (Stichwort: »Industrie 4.0«) diskutierte Weiterentwicklung der Informations-, Kommunikations- und Produktionstechnologien ist in ihren Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem derzeit weder quantitativ noch qualitativ absehbar. Fest steht allerdings, dass hier ebenfalls mit neuen Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik zu rechnen ist.

Umfassenden Beschäftigungspolitik & neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik

Für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bedarf es einer umfassenden Beschäftigungspolitik in Form einer Wirtschaftspolitik, die generelle wirtschaftspolitische Instrumente zur Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus einsetzt. Zudem braucht es neue Allianzen in der Arbeitsmarktpolitik durch Kooperationen von sozialen mit privaten Unternehmen und Stiftungen. Die Bereitschaft zum sozialen Engagement von Unternehmen sollte forciert und vermehrt für die aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden, um so neue Partnerschaften im Hinblick auf die Beschäftigung und Qualifizierung von so genannten »Problemgruppen des Arbeitsmarktes« zu schaffen. Vor allem im Bereich der Sozialökonomischen Betriebe und der Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte, aber auch in der Zurverfügungstel-

lung von Praktikumsplätzen für praxisnahe Qualifizierungen wäre es zweckvoll, entsprechende Kooperationsperspektiven auszuloten.

Genossenschaftliche Ansätze sollten wieder aufgegriffen werden

Bereits zu Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik nahmen genossenschaftliche Ansätze, so etwa bei der Übernahme von insolventen Unternehmen durch die Belegschaften, einen sichtbaren Anteil im Maßnahmenspektrum ein. Allerdings gelten diese ersten Anläufe als gescheitert, weil sie letztlich meist nicht mit einem nachhaltigen Bestand der Unternehmen verbunden waren. Dennoch kann damit das Genossenschaftskonzept als Instrument nicht ad acta gelegt werden. Der Strukturwandel im Bereich von Arbeitsmärkten und Beschäftigungsformen kann eine neue arbeitsmarktpolitische Funktionalität dieser genossenschaftlichen Unternehmensformen bedeuten. Es wäre zu überlegen, ob derartige Varianten beispielsweise für die Zielgruppe hochqualifizierter und erfahrener Arbeitsuchender, die allein wegen ihres Alters keine konventionelle Beschäftigung mehr finden, geeignet wären. Genossenschaftliche Unternehmen dieser Art könnten in unterschiedlichen Angebotssegmenten, so z.B. im Bereich der neuen Technologien, ein interessantes Beschäftigungsmodell bilden. Da gegenwärtig die Genossenschaften in Deutschland genauso wenig wie in Österreich für die Arbeitsbeschaffung substantiell genutzt werden, ist hier ein erhebliches Innovationspotenzial zum Abbau von Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen zu vermuten.

Erste Ansätze in diese Richtung lassen sich auch in Österreich ausmachen, wie das Beispiel der Beschäftigungsgenossenschaft Otelo eGen[2] in Oberösterreich zeigt, die als ein neues Modell der genossenschaftlichen Selbstanstellung Ein-Personen-Unternehmen zu mehr sozialer Absicherung verhilft. Hier zeigt sich gerade, dass auch im Bereich der Unterstützung von EPUs Genossenschaftsansätze von Nutzen sein können, indem sowohl gemeinsame Arbeitsstrukturen (Räumlichkeiten, EDV etc.) als auch gemeinsam genutzte Dienstleistungen (Sekretariat, Assistenz etc.) kollektiv organisiert und gesteuert werden.

Neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext

Eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch innovative Komponenten sollte auch darauf abzielen, neue Förderungs- und Unterstützungsinstrumente in einem partizipativen Kontext zu erstellen. Hier gilt es, quer über verschiedene Institutionen und Akteure die entsprechenden organisatorischen Strukturen, Verantwortlichkeiten und eine finanzielle Basis zur Finanzierung der Entwicklungsarbeit zu schaffen. Die Dotierung könnte sich aus Mitteln der verschiedenen Akteure der Arbeitsmarktpolitik speisen, so etwa BMASK, AMS, Sozialministeriumservice, aber auch Ländern und Gemeinden. Mit einer entsprechenden Infrastruktur und Dotierung wäre eine Verankerung des vorgeschlagenen partizipativen Prozesses im Kontext der Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich, was auch bei den

2 Siehe dazu: www.oteloegen.at.

involvierten Akteuren das Commitment erhöhen würde. In diesen Prozess gilt es nicht nur etablierte Akteuren und Institutionen einzubinden, sondern auch Begünstigte einer innovativen Arbeitsmarktpolitik, wie vorgemerkte Arbeitslose oder Jugendliche in Ausbildung.

Intermediärer Instanzen als Unterstützung des Innovationsmotors

Für das Vorantreiben einer Innovationsoffensive sind neue intermediäre Instanzen erforderlich, die als Entlastung des Arbeitsmarktservice und anderer Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik wichtige Koordinationsaufgaben zwischen AkteurInnen, Projektinhalten und Förderschienen erfüllen. In diesem Zusammenhang wird es auch wichtig sein, Anstrengungen auf regionaler Ebene zu unterstützen und voranzutreiben. Hier gilt es insbesondere, die Beschäftigungspotenziale in einer Region auszuloten und für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu nutzen. Dabei wären auch neue Schnittstellen mit regionalen Betrieben und regionalen intermediären Instanzen anzudenken (z.B. Regionalmanagements oder Institute für Arbeitsmarktbetreuung).

Kombinierte Angebote & bedarfsorientierte Stufenmodelle

Die Umsetzung von Innovationen wird auch ein flexibles Setting vorhandener und neu zu schaffender arbeitsmarktpolitischer Instrumente erfordern. Kombinierte Angebote (z.B. Arbeit und Lernen) oder flexible, bedarfsorientierte Stufenmodelle zur Heranführung von Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitsmarkt werden künftig verstärkt notwendig sein.

Neue gesellschaftliche Herausforderungen und ressortübergreifendes Agieren

Eine künftige innovative Arbeitsmarktpolitik wird nicht zuletzt auch akute gesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Integration von Flüchtlingen, stärker in den Fokus nehmen und entsprechende Angebote bereitstellen müssen. Dies wird oftmals nur durch ressortübergreifende Anstrengungen und Kombination unterschiedlicher Maßnahmen möglich sein.

HINWEIS: Eine Vielzahl an älteren wie aktuellen Studien und Evaluationen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at abrufbar.

AMS info 362, Februar 2017

Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Martin Stark

Die Bedeutung von Insolvenzstiftungen für regionale Arbeitsmärkte am Beispiel der »Quelle-Stiftung« in Oberösterreich

1 Einleitung

Nachdem die infolge des Konkurses der deutschen Muttergesellschaft in die Wege geleitete Investorensuche der Firma Quelle Österreich GmbH scheiterte, meldete sie im November 2009 Insolvenz an. Dadurch gingen die Arbeitsplätze von 1.020 MitarbeiterInnen verloren. Unter der kooperativen Führung des FAB-Qualifizierungsverbundes sowie des educare Institutes wurde daraufhin eine Insolvenzstiftung eingerichtet, um den freigestellten ArbeitnehmerInnen Unterstützung zukommen zu lassen und Aus- und Weiterbildungen zu ermöglichen. Das AMS Oberösterreich und das Land Oberösterreich übernahmen die Finanzierung. 511 der ehemaligen Quelle-MitarbeiterInnen entschieden sich freiwillig für eine Stiftungsteilnahme. Im Juni 2014 endete die Stiftung mit dem Austritt der letzten TeilnehmerInnen. Dies nahm das AMS Oberösterreich zum Anlass, um Rückschau zu halten und diese Insolvenzstiftung exemplarisch für andere zu analysieren.[1] Die Analyse, die vom sozialwissenschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstitut abif durchgeführt wurde, wurde dabei durch folgende Forschungsfragen angeleitet:

- Kann das Instrument der Insolvenzstiftung die Erwartungen in der Praxis objektiv erfüllen?
- Welche Gründe gab es, um sich für oder gegen eine Stiftungsteilnahme zu entscheiden, und wie wird die Entscheidung rückblickend eingeschätzt?
- Was sind die relevanten Faktoren, die zu einer nachhaltigen Beschäftigungsaufnahme führen?

1 Egger-Subotitsch, Andrea / Liebeswar, Claudia / Stark, Martin (2016): Die Bedeutung von Insolvenzstiftungen für regionale Arbeitsmärkte am Beispiel der »Quelle-Stiftung«. Linz / Wien. Download der Langfassung unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

- Inwiefern sind Arbeitsstiftungen bei Insolvenzen angesichts der Verfügbarkeit anderer arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsangebote im AMS-Förderbereich noch zeitgemäß?

Zur Beantwortung dieser Fragen und Schwerpunktsetzungen wurden im Detail die nachstehenden Methoden herangezogen:

- telefonische Befragung von ehemaligen Quelle-MitarbeiterInnen, die an der Stiftung teilnahmen (204 von 511 StiftungsteilnehmerInnen);
- telefonische Befragung von ehemaligen Quelle-MitarbeiterInnen, die sich zwar über die Stiftung informierten, aber gegen eine Stiftungsteilnahme entschieden (32 von 230 Personen, die an einer Informationsveranstaltung zur Stiftung, aber nicht an der Stiftung selbst teilnahmen);
- quantitative (Diskriminanz-)Analyse der Erfolgsfaktoren, die die nachhaltige Beschäftigungsaufnahme der StiftungsteilnehmerInnen begünstigten;
- vergleichende Analyse der Erwerbskarrieren von a) StiftungsteilnehmerInnen, b) ehemaligen Quelle-MitarbeiterInnen, die nicht an der Stiftung teilnahmen, und c) arbeitslosen Personen, die zwar nie in der Firma Quelle gearbeitet haben, aber in der gleichen Branche tätig waren und den StiftungsteilnehmerInnen vergleichbare soziodemographische Merkmale aufweisen;
- Workshop mit AMS-MitarbeiterInnen und VertreterInnen von Stiftungsträgern;
- leitfadengestützte ExpertInneninterviews mit vier VertreterInnen der Wissenschaft, der Sozialpartner und des AMS sowie
- Analyse von Dokumenten zur »Quelle-Stiftung« und Analyse von themenrelevanter Forschungsliteratur.

2 Werden die Erwartungen erfüllt?

Das Ziel von Insolvenzstiftungen ist die Wiedereingliederung in Beschäftigung. Die im Fördervertrag festgelegte Zielquote für die »Quelle-Stiftung« war 75 Prozent. Nach Berechnungen des AMS Oberösterreich konnten knapp 75 Prozent der ehemaligen StiftungsteilnehmerInnen innerhalb von drei Monaten wieder eine mehr als geringfügige Beschäftigung finden. Insofern gilt die Zielquote grob als erfüllt. Unter Berücksichtigung der späten Wirkung der Wirtschaftskrise im Tertiärbereich, die sich in einer deutlichen Zunahme von Arbeitslosigkeit im Dienstleistungsbereich zeigt, kann dies als bemerkenswerter Erfolg gewertet werden. Beachtet werden muss auch, dass durch die Freiwilligkeit der Stiftungsteilnahme eine Selbstselektion vorab stattfindet. Personen, die sich zwar über die Stiftung informierten, aber schlussendlich gegen die Stiftungsteilnahme entschieden, taten dies häufig aufgrund der Aussicht auf einen Arbeitsplatz bzw. wegen einer Jobzusage.

Die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsaufnahmen zeigt sich in einer Zunahme der Tage, die ehemalige StiftungsteilnehmerInnen in (nicht-geförderter) Beschäftigung verbringen. Sind es in den ersten sechs Monaten nach individuellem Stiftungsaustritt noch 59,5 Prozent an Tagen in Beschäftigung, so sind es in dem darauffolgenden halben Jahr schon 71,3 Pro-

zent. Im Kontrollgruppenvergleich zeigt sich ein – wenn auch kleiner – beschäftigungsfördernder Effekt der Stiftungsteilnahme gegenüber soziodemographisch vergleichbaren Arbeitsuchenden, die in der zweiten Jahreshälfte 2009 arbeitslos wurden und zuvor im Einzelhandel, jedoch nicht bei Quelle, tätig gewesen waren. Durchschnittlich 33 Tage pro Person verbrachten die StiftungsteilnehmerInnen 2015 mehr in Beschäftigung als Personen der Kontrollgruppe. Ferner verbrachten die StiftungsteilnehmerInnen im Jahr 2015 signifikant mehr Tage in selbständiger oder unselbständiger Beschäftigung als die Quelle-MitarbeiterInnen, die nicht an der Stiftung teilnahmen. Die Stiftungsteilnahme wirkte sich dabei dann positiv aus, wenn die soziodemographischen Merkmale der TeilnehmerInnen ohne Intervention tendenziell erfolgsmindernd gewesen wären. Das heißt, die Stiftungsteilnahme mildert den negativen Effekt ungünstiger persönlicher Ausgangslagen bei der Beschäftigungsaufnahme.

Neben dem Ziel der Beschäftigungsaufnahme gibt es seitens der Fördergeber AMS Oberösterreich und Land Oberösterreich die grundsätzliche Erwartung, dass eine Insolvenzstiftung rasch Personen auffängt, ihnen Perspektiven, Orientierung und Aus-und Weiterbildungsmöglichkeiten bietet. Dies war bei der »Quelle-Stiftung« der Fall. Sie wurde unmittelbar eingerichtet und erfüllte die genannten Anforderungen. Rund 83 Prozent der befragten StiftungsteilnehmerInnen erzählen, eine Weiterbildung im bisherigen Berufsfeld oder Tätigkeitsbereich, eine Ausbildung in einem neuen Berufsfeld oder Tätigkeitsbereich oder sowohl eine Aus- als auch eine Weiterbildung absolviert zu haben.

3 Motive der Entscheidung für und gegen eine Stiftungsteilnahme und rückblickende Beurteilung

Neben der Hoffnung, einen guten Job zu bekommen (85 Prozent der befragten TeilnehmerInnen), sich beruflich neu orientieren zu können und / oder – seltener – wieder eine Beschäftigung im früheren Berufsfeld zu finden, erwarteten sich die TeilnehmerInnen aber auch, dass es ihnen persönlich wieder besser ginge (87 Prozent). Die Erwartungen der TeilnehmerInnen schienen dabei aber vorrangig proaktiv und zukunftsorientiert zu sein: Die eigene Vergangenheit zu verarbeiten war nur für wenige der befragten Personen ein Thema (22,1 Prozent). 70 Prozent berichten sogar, große Erwartungen in eine erfolgreiche Vermittlung gehabt zu haben. Im Rückblick beurteilen die ehemaligen TeilnehmerInnen die Stiftung sehr positiv. 77,9 Prozent sind der Ansicht, dass die Stiftung eine gute Erfahrung für das Leben war, und für 63,2 Prozent war sie eine wertvolle Hilfe für die berufliche Zukunft. Auch sagen 71,6 Prozent der TeilnehmerInnen, dass die Stiftung sie in einer schwierigen Phase aufgefangen hat. Ein kleiner Teil sieht die Stiftung nachträglich als Zeitverschwendung (17,7 Prozent) oder als Belastung (12,3 Prozent). Die meisten TeilnehmerInnen würden sich auch jetzt wieder für eine Stiftungsteilnahme entscheiden (77,9 Prozent), und zwar unabhängig davon, ob sie Arbeit gefunden haben oder nicht. Weniger als jeder / jede zehnte StiftungsteilnehmerIn würde, rückblickend auf die Erfahrungen in der Stiftung, nicht noch einmal eine Teilnahme beschließen.

Die Motive, sich gegen eine Stiftungsteilnahme zu entscheiden, waren fast immer konkrete Jobaussichten (75 Prozent) oder andere Unterstützungsangebote (9,4 Prozent) oder nicht näher definierte andere Optionen (9,4 Prozent). Dies gilt für jene Personen, die zwar bei der AMS-Informationsveranstaltung zur Stiftung waren, sich dann aber gegen eine Teilnahme entschieden haben. Laut AMS-MitarbeiterInnen ist ein weiteres Motiv für die Nicht-Teilnahme an einer Stiftung, dass die Personen zum Leben mehr Geld benötigen, als sie während der Stiftung zur Deckung des Lebensunterhaltes bekommen würden, und daher lieber kurzfristig das Risiko von Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen und sofort Arbeit suchen.

Insgesamt entschieden sich Frauen häufiger für eine Stiftungsteilnahme. 72 Prozent der 511 StiftungsteilnehmerInnen waren weiblich, während in der Gruppe der Nicht-TeilnehmerInnen 57 Prozent von 596 Personen weiblich waren.

4 Welche Faktoren führen zur Beschäftigungsaufnahme?

Die Ergebnisse der Kontrollgruppenvergleiche lassen den Schluss zu, dass die Stiftungsteilnahme per se zu einer nachhaltigen Beschäftigung beiträgt. Welche sonstigen Faktoren relevant sind, zeigen die Analyse der Erwerbskarrieren der StiftungsteilnehmerInnen und die Befragungsergebnisse der StiftungsteilnehmerInnen. Sucht man innerhalb der Gruppe der StiftungsteilnehmerInnen nach Personen, die rasch und nachhaltig in Beschäftigung kamen, so wird deutlich, dass diese eher jünger sowie ledig waren, eine Lehrausbildung aufwiesen, mit der Erwartung eines guten Jobs oder einer beruflichen Neuorientierung in die Stiftung gingen, die Arbeitsuche auf virtuelle und / oder reelle soziale Netzwerke stützten und als Hauptausbildung einen fachspezifischen Kurs bzw. sowohl eine Aus- als auch eine Weiterbildung absolvierten. Der Faktor »Praktikumsteilnahme«, der als erfolgsversprechend gilt, konnte aus statistischen Gründen nicht in die Berechnung aufgenommen werden.[2] Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass von allen Phasen der Stiftung (Berufsorientierung, Aus- und Weiterbildung, aktive Arbeitsuche) das Praktikum hinsichtlich der Frage, wie hilfreich dieses war, am besten beurteilt wird. Im Durchschnitt werden alle Phasen als sehr hilfreich bis hilfreich eingestuft. Insgesamt nutzten die StiftungsteilnehmerInnen die Aus- und Weiterbildungsphase etwas häufiger zur Weiterbildung im bisherigen Beruf bzw. Tätigkeitsbereich als zum Erlernen eines neuen Berufes bzw. einer neuen Tätigkeit. Das Gelernte konnte von den meisten TeilnehmerInnen beruflich genutzt werden. Dies wird auch dadurch untermauert, dass die Mehrheit (71,8 Prozent[3]) der RespondentInnen, die eine Ausbildung für einen neuen Beruf absolvierten, nach der Stiftung in dem neu erlernten Tätigkeitsbereich eine Beschäftigung finden konnte. Doch

2 Die Diskriminanzanalyse basiert auf der Stichprobe jener Personen, für die hinsichtlich sämtlicher Variablen Daten vorliegen. Da eine Praktikumsteilnahme aber nur bezüglich 105 der befragten StiftungsteilnehmerInnen bekannt ist, wäre die verwendbare Stichprobe sehr klein geworden, worunter die Aussagekraft der Ergebnisse gelitten hätte.

3 Angabe in Prozent der Personen, die in der Aus- und Weiterbildungsphase einen neuen Beruf erlernten (inkl. der Personen, die daneben auch Weiterbildungen im bisherigen Tätigkeitsbereich machten) und nach der Stiftung eine Beschäftigung aufnehmen konnten (n=78).

auch die Weiterbildung im bisherigen Beruf bzw. Tätigkeitsbereich konnte, nach Angaben der StiftungsteilnehmerInnen, eher gut genutzt werden.

5 Sind Insolvenzstiftungen noch zeitgemäß?

Aus Sicht der ExpertInnen sind Arbeitsstiftungen ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument, da sie von Personalabbau oder Insolvenz betroffenen Arbeitsuchenden berufliche Umorientierung und eine Verbesserung der individuellen Qualifikationen ermöglichen und so zu einem friktionsgeminderten Strukturwandel in Regionen beitragen. Insbesondere das Instrument »Insolvenzstiftung« wird als alternativlos betrachtet. Wird durch die Insolvenz eines Unternehmens schlagartig eine große Zahl an MitarbeiterInnen freigesetzt, wären regionale Arbeitsmärkte ohne die Auffangmöglichkeit einer Insolvenzstiftung überfordert.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Folgende Handlungsempfehlungen können auf Basis der vorliegenden Studie gemacht werden:

- **Beschleunigung der Stiftungseinrichtung:** Im vorliegenden Fall der »Quelle-Stiftung« ist es gelungen, die Stiftung sehr rasch einzurichten. Dies ist laut ExpertInnen jedoch nicht immer der Fall. Um die Einrichtung von Arbeitsstiftungen zu beschleunigen, könnte die Schaffung eines Rahmenkonzeptes – ähnlich der Wiener Regionalstiftung – angedacht werden, in dessen Rahmen neue Stiftungsprojekte gestartet werden, ohne dass eine bescheidmäßige Anerkennung im Einzelfall notwendig ist.
- **Verlängerung von Eintrittsfrist und Gesamtprojektdauer:** Ein langer Zeitraum, in dem ein Antrag auf Aufnahme in eine Stiftung eingebracht werden kann, ist besser geeignet, abgesicherte Entscheidungen für oder gegen die Stiftungsteilnahme zu ermöglichen. Eine Verlängerung der Gesamtprojektzeit wiederum ermöglicht eine Rückkehr in die Stiftung, und zwar auch nach einer längeren Stiftungsunterbrechung.
- **Die Rolle des Betriebsrates:** Potenziellen TeilnehmerInnen sollte verdeutlicht werden, dass die Frage, ob bestimmte Aus- und Weiterbildungen in der gewünschten Form im Rahmen der Stiftung absolviert werden können, häufig erst im Zuge der Berufsorientierung beantwortet werden kann. Da BetriebsrätInnen im Falle von Stiftungen oft eine wichtige Informationsquelle darstellen, sollten Arbeitsstiftungen in Betriebsratsschulungen verankert werden.
- **Benachteiligte Personen profitieren von der Stiftungsteilnahme:** Die Analyse der TeilnehmerInnendaten gibt Hinweise darauf, dass die Stiftungsteilnahme soziodemographisch erfolgsmindernde Faktoren ausgleicht. Das heißt, benachteiligte Personen profitieren laut vorliegendem Studienergebnis eindeutig von der Stiftungsteilnahme. Diese entscheiden sich auch häufiger für eine Stiftungsteilnahme. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Selbstselektion durchaus im Sinne der AMS-Bundesrichtlinie funktioniert und (potenziell) benachteiligte Personen unterstützt werden. Genauere Analysen dahingehend, welche Personengruppen von einer Stiftungsteilnahme nicht profitieren, kann Gegenstand weiterer Forschung sein.

- **Mehr Zeit für Praktikumssuche:** Die Praxis zeigt, dass die sechswöchige Berufsorientierungsphase oft nicht ausreicht, um einen Praktikumsplatz zu organisieren. Möglichkeiten, um diesem Problem zu begegnen, wären eine flexiblere Handhabung der einzelnen Phasen (beispielsweise die Möglichkeit des Vorziehens der aktiven Arbeitsuche) oder die Anerkennung des Fehlens eines Praktikumsplatzes als Grund für die Verlängerung der Berufsorientierungsphase.
- **Information der TeilnehmerInnen über das Verhältnis von externer Unterstützung und selbständiger Suche:** Einige TeilnehmerInnen wünschen sich mehr Unterstützung bei den bürokratischen Vorgängen im Vorfeld der Stiftung, während der Phase der aktiven Arbeitsuche und während der Praktikumssuche. Um Unzufriedenheit vorzubeugen, empfiehlt es sich, die TeilnehmerInnen während der Informationsphase zur Stiftung darüber aufzuklären, dass es sich bei der Stiftung nicht um eine Arbeitsvermittlung im engeren Sinn handelt.
- **Noch frühzeitigere Information der ArbeitnehmerInnen:** Die freigestellten ArbeitnehmerInnen sind so früh wie möglich über die Stiftung zu informieren, um ihnen ausreichend Zeit zu geben, sich für oder gegen die Stiftungsteilnahme zu entscheiden.
- **Möglichkeit, zu teureren Kursen zuzuzahlen:** Weiterhin zu diskutieren ist, ob und inwiefern den TeilnehmerInnen die Möglichkeit gegeben werden sollte, zu teureren Kursen, die sie ansonsten nicht absolvieren könnten, selbständig etwas zuzuzahlen.

Die »Quelle-Stiftung« kann in zweierlei Hinsicht als Erfolg bezeichnet werden: arbeitsmarktpolitisch und menschlich. Als Beispiel für Insolvenzstiftungen generell eignet sie sich jedoch nur bedingt, da der Grund für die Insolvenz der Firma nicht dem Strukturwandel geschuldet ist und die Arbeitskräfte bereits im Tertiärsektor beschäftigt waren. Vielfach wurde berichtet, dass das Arbeitsklima bei dem ehemaligen Quelle-Betrieb außergewöhnlich gut war. Kaum ein / eine StiftungsteilnehmerIn berichtet von gesundheitlichen Beeinträchtigungen, was beispielsweise einen großen Unterschied zu Outplacement-Stiftungen darstellt.

AMS info 365, März 2017

Peter Stoppacher, Marina Edler

Evaluation der Leistungen und Wirkungen der St:WUK (Steirische Wissenschafts-, Umwelt- und Kulturprojektträgergesellschaft m.b.H.)

1 Beschäftigungsprojekte unter Legitimationsdruck

Beschäftigungsprojekte stehen aufgrund der notwendigen Fördermittel immer mehr unter Legitimationsdruck,[1] obwohl ihre Bedeutung auf einem zunehmend angespannteren Arbeitsmarkt zugenommen hat. Vor allem die Entwicklungen der letzten Jahre[2] bewirken, dass viele Menschen mit ungünstigen Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt ohne entsprechende Interventionen, zu denen der praktische Erwerb von Beschäftigungserfahrungen und Kompetenzen gehört, kaum mehr Chancen auf eine erneute Beschäftigung vorfinden. Steigende Anforderungen von Betrieben wirken sich dabei auf die Vermittlungschancen[3] negativ aus und erschweren es, geforderte Vermittlungsquoten als das bestimmende Erfolgskriterium zu erreichen. Individuelle Ausgangslagen der Transitkräfte, inhaltliche Ziele und sonstige Leistungen der Träger werden dabei oft wenig berücksichtigt.[4] Das erhöht auch die Gefahr des »Creamings« sowie die Konkurrenz um die erfolgswahrscheinlichsten TeilnehmerInnen.[5]

1 Vgl. dazu Simsa 2013. Die Sozialwirtschaft insgesamt sei nach Daten der Statistik Austria ein wichtiger »Beschäftigungsmotor« mit einem hohen Beschäftigungsmultiplikator.

2 Vgl. dazu Eppel / Horvath / Hausegger u.a. 2014 sowie Bock-Schappelwein / Fuchs / Huemer / Konle-Seidl / Mahringer / Rhein 2014.

3 Wobei von Betrieben häufig das Argument angeführt wird, dass nicht voll leistungsfähige Menschen im globalen Wettbewerb nicht mehr tragbar seien.

4 Vgl. dazu weiters die umfassende Behandlung der Thematik in Hausegger (Hg.) 2012.

5 Wenn auch die Kritik einer übertriebenen Ökonomisierung der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit einer verstärkten Wirkungs- und Zielorientierung teilweise berechtigt erscheint, so sind auch potenzielle Vorteile für die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik nicht von der Hand zu weisen. Wird verstärkt auf Bedürfnisse und Bedarfe der KundInnen und auf erhoffte Wirkungen geachtet, so können die Ergebnisse Ansatzpunkte für laufende Verbesserungen der Interventionen liefern.

Messungen des gesamtgesellschaftlichen Nutzens von Beschäftigungsprojekten sind bislang selten[6] und verbleiben, vor allem wenn es um längerfristige Effekte geht, häufig im spekulativen Raum.

2 Ziele und Arbeitsschritte der Evaluation

Daher wurde mit der gegenständlichen Evaluation, die vom IFA Steiermark im Auftrag der St:WUK realisiert und 2015 abgeschlossen wurde, das Ziel gesetzt, anhand der St:WUK eine umfassende exemplarische Bestandsaufnahme der Leistungen von Beschäftigungsprojekten zu erbringen.[7] Dabei standen neben den Beschäftigungseffekten für die Transitkräfte im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme und den jeweils individuell erlebten Nutzeneffekten auf unterschiedlichen Ebenen die fiskalpolitische Umwegrentabilität bezogen auf ein Geschäftsjahr sowie die subjektiv wahrgenommenen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Leistungen aus der Perspektive von KundInnen und KooperationspartnerInnen bzw. mögliche Alternativen (was wäre also, wenn es die St:WUK nicht gegeben hätte?) im Zentrum der Untersuchung.

Damit sollen einerseits die Diskurse um die Bedeutung der Beschäftigungsprojekte von einer verkürzten Betrachtung als eines rein monetären Kostenfaktors weggeführt und andererseits das Bewusstsein über die Wichtigkeit dieser Form aktiver Arbeitsmarktpolitik insgesamt gestärkt werden.

Die wesentlichsten Arbeitsschritte waren – basierend auf einer Auswertung der Monitoringdaten der St:WUK über beschäftigte Schlüssel- und Transitkräfte im Zeitraum zwischen 2005 und 2014 sowie der Projektunterlagen – qualitative ExpertInneninterviews mit VertreterInnen von zentralen Akteuren, eine Auswertung eines so genannten »Datawarehouse-Würfels« der Personen, die im Zeitraum von Beginn 2005 bis zum Ende des Jahres 2014 in Transitarbeit waren, um lückenlos Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zu bestimmen, eine Analyse der fiskalischen Umwegrentabilität in einem Geschäftsjahr, wobei den Fördersummen und diversen sonstigen Einnahmen die Rückflüsse (direkte und indirekte Steuern) bzw. die Ersparnis von Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Mindestsicherung gegenübergestellt wurden. Ebenso wurde eine Online-Befragung der KundInnen und KooperationspartnerInnen der St:WUK durchgeführt, um umfassende Wirkungen der Tätigkeit der St:WUK annähernd zu erfassen. Schließlich wurde teilstandardisierte Telefoninterviews mit (ehemaligen) Transitkräften zur Annäherung an förderliche und hinderliche Faktoren und individuelle Nutzeneffekte durchgeführt.

6 Vgl. Lankmayer / Niederberger / Rigler 2015 bzw. 2016.

7 Download der Langfassung der Studie »Evaluation der Leistungen und Wirkungen der St:WUK« von Peter Stoppacher und Marina Edler unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

3 Die St:WUK – Eine Beschäftigungsinitiative des Landes Steiermark

Die »Steirische Wissenschafts-, Umwelt- und Kulturprojektträgergesellschaft m.b.H.«, kurz St:WUK, wurde im Jahr 1997 als gemeinnützige Organisation im Eigentum des Landes Steiermark mit dem Ziel gegründet, nicht-marktgängige und anderweitig schwer finanzierbare Projekte mit Aufgaben in den Bereichen »Naturschutz«, »Umwelt«, »Wissenschaft« und »Kultur« zu unterstützen und gleichzeitig lange Zeit arbeitslosen Menschen eine Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt zu bieten. Diese gesellschafts- und arbeitsmarktpolitisch relevanten Projekte werden von Vereinen und Organisationen, mit denen die St:WUK zusammenarbeitet, umgesetzt. Die St:WUK ist das »Dach« über einer Vielzahl an teils (relativ) kleinen Beschäftigungsträgern mit einem Kooperationsvertrag mit der St:WUK.

Die St:WUK gehört zu den großen Beschäftigungsprojekten in der steirischen Landschaft der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Spezifika sind neben der Arbeit in wenig marktfähigen Bereichen die Verschränkung mit regionalen und kommunalpolitischen Anliegen sowie die organisatorische Struktur mit einer »organisatorischen« Klammer über viele Einzelprojekte von Partnerorganisationen mit Tätigkeiten auch außerhalb der geförderten Beschäftigungsbereiche. Ein seit der Gründung bestehender wissenschaftlicher Beirat unterstützt und berät die Geschäftsführung. Damit verbunden war die Intention, die Identifikation der Stakeholder mit der St:WUK zu erhöhen, sie aktiver einzubinden und den Nutzen für das Land bewusster zu machen.

4 Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktbarrieren

Soziale Unternehmen wie die St:WUK bieten Personen mit oft komplexen Arbeitsmarkthindernissen befristete Transitarbeitsplätze, auf denen sie in geschütztem Rahmen ihre Arbeitsfähigkeit (weiter-)entwickeln, zusätzliche Kompetenzen und Kenntnisse erwerben, erstmalig oder nach langer Abwesenheit vom Berufsleben wieder Praxis sammeln sowie ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern können. Diese befristeten Arbeitsplätze sind das zentrale Instrument, um die Zielgruppe wieder leichter in den 1. Arbeitsmarkt integrieren zu können. Das Stundenausmaß der Beschäftigungsverhältnisse wird flexibel auf die Zielgruppe zugeschnitten. Im Untersuchungszeitraum 2005–2014 bekamen 1.404 Personen, davon 803 Frauen und 601 Männer, die Chance einer Transitbeschäftigung.

Die soziodemographische Merkmalsverteilung belegt die schwierige Ausgangssituation der Transitkräfte mit ihren aufgrund ihrer vorhandenen Arbeitsmarktbarrieren stark eingeschränkten Arbeitsmarktchancen. Über ein Drittel aller Transitkräfte ist zum Eintritt bereits 46 Jahre und älter.

Nach dem höchsten Bildungsstand liegt eine Dreiteilung in Personen mit höherem Abschluss (mindestens Matura), mit mittlerer Schulausbildung bzw. Lehre sowie mit höchstens Pflichtschulabschluss vor. Der hohe Anteil von AkademikerInnen ist ein Spezifikum der St:WUK, diese stehen aber oft vor verschlossenen Arbeitsmärkten. Etwas mehr als ein Viertel der Transitkräfte ist entweder gesetzlich als behindert anerkannt oder vom AMS wegen sozialer Beeinträchtigungen als »begünstigt« registriert.

Beinahe drei Viertel aller Transitkräfte sind vor Beginn der Transitarbeit schon länger als ein Jahr nicht mehr in Beschäftigung gestanden, teilweise liegt die letzte Beschäftigung viel länger zurück. Diese lange Dauer ohne Beschäftigung gilt als eine weitere Hürde für die Reintegration, da sie in Bewerbungssituationen oft als Zeichen für mangelnde Leistungsfähigkeit bzw. unzureichende Leistungsbereitschaft interpretiert wird. Fast ein Viertel weist drei und mehr Arbeitsmarktbarrieren auf, wobei massive Integrationsbarrieren, wie z. B. Schulden, Sucht, Vorstrafen, gar nicht erfasst sind.

5 Arbeitsmarktpolitische Effekte – Integration und Einkommen

Arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen sind der Kern von Beschäftigungsprojekten, wobei die oben skizzierten Mehrfachbelastungen der Transitkräfte die Herausforderung für die St:WUK, um den verschiedenen Kompetenzen der Transitkräfte gerecht werden und in weiterer Folge ihre Integration in den Arbeitsmarkt bewerkstelligen zu können, aufzeigen. Folgende Integrationserfolge konnten erzielt werden:

Drei Monate nach Beendigung der Transitarbeit liegt die Erfolgsquote bei 31 Prozent, der Großteil entfällt dabei auf eine Beschäftigung ohne Förderung, je fünf Prozent sind in einer geförderten Beschäftigung bzw. Qualifizierung. In weiterer Folge – ein Jahr bzw. zwei und drei Jahre nach der Transitarbeit – ist ein deutlicher Zuwachs an erfolgreichen Arbeitsmarktstati zu beobachten. Nach drei Jahren befindet sich rund die Hälfte der Transitkräfte in einem erfolgreichen Arbeitsmarktstatus.

Der Anteil an Personen, die sich in einer ungeförderten Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt befinden, steigt von 20 Prozent ein Monat nach der Transitarbeit auf 38 Prozent nach drei Jahren deutlich an. Umgekehrt sinkt die Arbeitslosigkeit von 70 Prozent ein Monat nach der Teilnahme auf 35 Prozent drei Jahre danach.

Ein weiterer Indikator ist der Anteil an Tagen in verschiedenen Arbeitsmarktstati. Im Vergleich der drei Jahre vor bzw. nach der Transitbeschäftigung wird ein Zuwachs an erwünschten Arbeitsmarktpositionen deutlich. In den drei Jahren vor der Teilnahme wurde knapp über ein Drittel der gesamten möglichen Tage in Beschäftigung ohne Förderung, geförderter Beschäftigung oder Qualifizierung verbracht. Im Zeitraum der drei auf die Transitarbeit folgenden Jahre wurde hingegen beinahe die Hälfte der möglichen Tage in diesen Stati verbracht. Die Beschäftigungstage ohne Förderung haben sich im Vorher-Nachher-Vergleich beinahe verdoppelt.

Basierend auf den Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitsanteilen wurden auch besonders erfolgreiche und nicht erfolgreiche Transitkräfte eruiert. Als besonders erfolgreich gelten Personen, die mindestens 75 Prozent der möglichen Tage (wiederum in einem Zeitraum von drei Jahren) in Beschäftigung ohne Förderung waren. Nicht erfolgreich sind hingegen Personen, die mindestens 75 Prozent der Zeit, arbeitslos gemeldet waren. 20 Prozent der Transitkräfte gehören zu den besonders Erfolgreichen. Weitere zwölf Prozent waren immerhin mehr als die Hälfte der Zeit in einer Beschäftigung ohne Förderung. Knapp ein Drittel der Transitkräfte hat mehr als die Hälfte der drei Jahre in Beschäftigung verbracht, was angesichts zunehmender prekärer

und instabiler Beschäftigungsverläufe am Arbeitsmarkt bemerkenswert ist. Zwei Drittel haben hingegen weniger als die Hälfte der Zeit in Beschäftigung verbracht.

In den drei Jahren nach der Transitarbeit hat sich auch das erzielte Einkommen gegenüber den drei Jahren vorher deutlich erhöht. Im Schnitt aller Transitkräfte nimmt das Einkommen um 41 Prozent zu. Besonders hohe Zuwächse sind bei jüngeren TeilnehmerInnen, MaturantInnen sowie Frauen zu verzeichnen. Am wenigsten steigen die Einkommen von Älteren sowie Menschen mit einer Beeinträchtigung nach den Bestimmungen des AMS und einer gesetzlich anerkannten Behinderung.

Generell profitieren alle Gruppen von der Transitarbeit. Besonders positive Integrationseffekte sind bei Frauen generell, Wiedereinsteigerinnen und langzeitbeschäftigungslosen Personen zu sehen. Größere Integrationsschwierigkeiten haben hingegen ältere Personen und Vermittlungsbeeinträchtigte bzw. Personen mit gesetzlich anerkannter Behinderung.

6 Subjektiv wahrgenommene Effekte

Dieser Befund deckt sich mit den Aussagen der befragten ehemaligen Transitkräfte, die häufig auf die massive Arbeitsmarktbarriere *»Alter«* (auch verbunden mit Krankheit) hinwiesen. Neben den Beschäftigungserfolgen geben sie zusätzlich Effekte auf psychologischer bzw. persönlicher Ebene an, so mehrheitlich eine Steigerung des Selbstwertes bzw. des Selbstvertrauens. Durch die Transitarbeit schöpften sie wieder *»neuen Mut«*, Personen, die bereits seit geraumer Zeit keiner Beschäftigung nachgingen, fanden wieder einen Rhythmus im Alltag und erhielten wieder eine wichtige *»Aufgabe«* und das Gefühl, ein *»vollständiger Teil der Gesellschaft zu sein«*. Für viele Befragte war es besonders wichtig, dass sie wieder einen *»Fuß in die Tür«*, Kontakte und Impulse bekamen.

Die Transitarbeit selbst bewerteten die Befragten mehrheitlich (sehr) gut. Besonders in Bezug auf einzelne Aspekte der Transitarbeit, so etwa Unterstützung im Team, Erwerb neuer Kenntnisse, Hilfe zur Stabilisierung oder neue Impulse für das Berufsleben, liegt eine sehr hohe Zufriedenheit vor. Bei vielen dieser Arbeitsplätze handelte es sich um so genannte »Initialarbeitsplätze«, die später über sonstige Finanzierungen (Projektförderung, Übernahme durch Gemeinden- oder Tourismusverbände etc.) weiterbestehen. Aber auch die Hilfe bei der Suche nach Arbeit im Anschluss bzw. bei der Bewerbungsvorbereitung wird mehrheitlich positiv bewertet, ebenso die auszuführenden Tätigkeiten, welche teilweise zu neuen Impulsen und Berufsfeldern führten.

Die individuellen Effekte reichen vom kurzfristigen Ermöglichen einer Beschäftigung mit allen positiven Folgen bis hin zur mittel- und langfristigen Integration in den Arbeitsmarkt. Besonders hervorgehoben wird u.a., dass die Transitkräfte teilweise *»in sehr spannenden Feldern«* neues Fachwissen erhalten.

7 Regionalpolitische Ebene

Für die Analyse des umfassenden Nutzens für Stakeholder und eine breite Öffentlichkeit sind neben den arbeitsmarktpolitischen Effekten jene Leistungen von Relevanz, die durch die Tätig-

keit von St:WUK bei KooperationspartnerInnen »angestoßen« bzw. ermöglicht werden. NutznießerInnen der St:WUK sind vor allem Gemeinden und Regionen sowie unterschiedliche regional tätige Verbände.

Der spezifische St:WUK-Ansatz verbindet arbeitsmarktpolitische Anliegen und die Weiterentwicklung regionaler Initiativen. Die Arbeitsplätze in den Regionen und die damit verbundene Netzwerkarbeit nutzt den Standorten. Über »Multiplikatoreffekte« werden – wie an einzelnen Fallbeispielen verdeutlicht wird – Impulse für eine weiterführende Wertschöpfung ausgelöst, sei es durch mehr BesucherInnen der Museen, Naturparke, archäologischen Ausgrabungen, Kongresse und die Zunahme kultureller Veranstaltungen sowie sonstiger touristischer Anziehungspunkte. Die regionale Wertschöpfung wird ebenso durch viele im Umfeld notwendige Dienstleistungen erhöht. Teilweise werden auch Gemeinden direkt bei kommunalen Anliegen (Museen, Wasserthemenwege etc.) unterstützt oder Dienstleistungen für kommerzielle Betriebe erbracht.

8 Der Nutzen für KundInnen und KooperationspartnerInnen

Über eine Befragung von KundInnen und Kooperationspartnerinnen sowie über die Analyse von Fallbeispielen erfolgte eine Annäherung an den umfassenden Nutzen der St:WUK für die Stakeholder. Aber auch unterschiedliche regionalpolitische Akteure (Standortgemeinden, Tourismusverbände, kulturelle Institutionen) profitieren von den Aktivitäten der St:WUK, die teilweise auch eine kostengünstige Abdeckung öffentlicher Aufgaben im Kultur-, Wissenschafts-, Naturschutz- und Umweltbereich ermöglichen. Laut den Befragten besteht der Nutzen der Leistungen der St:WUK bzw. der einzelnen Vereine darin, dass Angebote für die Öffentlichkeit aufrechterhalten oder geschaffen werden, die ansonsten oftmals nicht finanzierbar wären.

Oft sind den Befragten keine Alternativen bekannt. Rund 47 Prozent der Befragten gaben an, dass es für die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen keine kommerziellen Alternativen gäbe, und weiteren 40 Prozent sind keine Alternativen bekannt. Ohne die Arbeitskräfte der St:WUK wären, so die Aussagen von rund drei Viertel der Befragten, *»wichtige Arbeiten unerledigt geblieben«* wären. Für 86 Prozent sind diese Arbeitskräfte notwendig, da sie selber nicht über ausreichend personelle Kapazitäten verfügen. Mit dem St:WUK besteht insgesamt ein Instrument, dass die Abdeckung von öffentlichen Aufgaben in den Bereichen »Umwelt«, »Naturschutz«, »Kultur«, »Wissenschaft« etc. unterstützt. Über die St:WUK werden für klar definierte Projektziele arbeitsmarktpolitische Gelder des AMS und des Sozialressorts lukriert. Damit zählen das Land und letztlich die Zielgruppen unterschiedlicher Aktivitäten zu den Nutznießern.

9 Netto-Kosten der geförderten Beschäftigung

In Österreich und in anderen Ländern Europas liegt eine Reihe von Kosten-Nutzen-Analysen vor, die in unterschiedlicher Tiefe die Sinnhaftigkeit und auch die ökonomischen Vorteile geförderter Beschäftigung belegen. Methodisch nicht restlos geklärt ist dabei die Frage, inwieweit

spezielle Erfolge oder Misserfolge Beschäftigungsmaßnahmen und nicht externen Ursachen zuzuschreiben sind,[8] wie lange die positiven Wirkungen nach dem Verlassen der Beschäftigungsmaßnahme anhalten, welchen Verlauf Beschäftigungskarrieren von TeilnehmerInnen ohne arbeitsmarktpolitische Intervention genommen hätten oder welche Transferleistungen angefallen wären. Solche methodischen und empirischen »Schwierigkeiten« nehmen zu, je mehr auf mittel- und langfristige Effekte fokussiert wird. Umgekehrt können viele Zweifel ausgeräumt werden, je begrenzter der untersuchte Zeitraum ist und je klarer sich der Untersuchungsgegenstand empirisch im Detail fassen lässt. Aber auch die »gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit«, also z.B. die Auswirkungen auf das Gesundheitssystem, auf die Familien, sperren sich gegen eine rein monetäre Bewertung.

In der gegenständlichen Analyse beschränkt sich die Darstellung der fiskalischen Umwegrentabilität bzw. von Kosten und Nutzen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand und die »Rückflüsse« an die Öffentlichkeit. So werden z.B. steuerliche Rückflüsse über Investitionen und Sachausgaben zwar berücksichtigt, nicht aber die Multiplikatorwirkungen der Tätigkeit der geförderten Maßnahmen für andere Betriebe, die Aufträge durchführten, bei denen eingekauft wurde, die Dienstleistungen zukauften und vieles andere mehr. Das heißt, zentraler Untersuchungsgegenstand ist die Quantifizierung der monetären Effekte auf öffentliche Budgets, mittel- und langfristige individuelle und volkswirtschaftliche Folgen durch die Entwertung vorhandener Qualifikationen, fehlende Perspektiven und Resignation werden nicht berücksichtigt.

Die Analyse am Beispiel eines Förderjahres ergab eine sehr positive Fiskalbilanz. Insgesamt betragen die Netto-Kosten für die öffentliche Hand im Förderjahr 2013 rund 19 Prozent aller Förderungen. Die größten Anteile an den »Rückflüssen« stellen die Ersparnis an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe und die Lohnnebenkosten, vor allem für die Sozialversicherung, dar. Für den Fördergeber AMS betragen die Netto-Kosten durch die Ersparnis von Transferleistungen 31 Prozent der Förderung. Ein das ganze Jahr durchgängig besetzter Transitarbeitsplatz (inklusive der Aufwendungen für die Schlüsselkräfte) kostete dem AMS damit 4.115 Euro. Durch die gestiegene Beschäftigung und gesunkene Arbeitslosigkeit im Folgejahr reduzieren sich auch im Folgejahr die Transfereinkommen um etwas mehr als ein Drittel, die Beiträge aus der Lohnsteuer und Sozialversicherung nehmen hingegen zu.

8 Auch verschiedene Versuche von Vergleichsgruppendesigns zwischen geförderten und nicht-geförderten Personen stoßen an ihre Grenzen: Mit den vorhandenen Indikatoren können das Vorhandensein und die Intensität von Arbeitsmarktbarrieren wie gesundheitliche Einschränkungen, Depression, Resignation, geringes Selbstwertgefühl, Rückzug aus der Gesellschaft, Verschuldung u.ä.m. nicht »abgebildet« werden. Zum Teil können die Personen, die ohne öffentliche Intervention wieder in den Arbeitsmarkt zurückkommen, auf völlig unterschiedliche Ressourcen und informelle Kontakte zurückgreifen wie jene, die sich in den Maßnahmen finden.

10 Literatur

Bock-Schappelwein, Julia / Fuchs, Stefan / Huemer, Ulrike / Konle-Seidl, Regina / Mahringer, Helmut / Rhein, Thomas (2014): Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland. Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich. Studie des WIFO im Auftrag des AMS Österreich. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

Eppel, Rainer / Horvath, Thomas / Hausegger, Trude u.a. (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien. Studie von WIFO und prospect unternehmensberatung gmbH im Auftrag des BMASK. Wien. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

Hausegger, Trude (Hg.) (2012): Arbeitsmarktbezogene Diagnostik und Wirkungsorientierung (Böhlau Studien Bücher. Böhlau-Verlag. Wien / Köln / Weimar.

Lankmayer, Thomas / Niederberger, Karl / Rigler, Sandra (2015): Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der oberösterreichischen Basar GmbH. Studie des Institutes für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (IBE) an der Universität Linz im Auftrag des AMS Oberösterreich. Linz. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

Lankmayer, Thomas / Niederberger, Karl / Rigler, Sandra (2016): FokusInfo 91: Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der oberösterreichischen BASAR GmbH (= Kurzfassung zu Lankmayer u.a. 2015). Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

Simsa, Ruth (2013): Die Ökonomisierung des Sozialen und der Druck auf Sozialorganisationen. In: Kontraste 8 (Dezember 2013). Seite 6–12.

Stoppacher, Peter / Edler, Marina (2015): Evaluation der Leistungen und Wirkungen der St:WUK. Studie des IFA Steiermark im Auftrag der St:WUK – Steirische Wissenschafts-, Umwelt- und Kulturprojektträger GmbH. Graz. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

AMS info 367, März 2017

Friederike Weber, Isa Hager, Christine Reidl

Optimale Betreuung und Förderung von Personen 45+ im AMS Burgenland

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Burgenland

1 Zielsetzung der Studie und Forschungsdesign

Ziel der vorliegenden Studie[1] im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Burgenland war es, Informationen darüber zu gewinnen, wie a) arbeitslose Personen 45+ durch das AMS Burgenland noch besser betreut und gefördert werden und b) welche Ansätze bei Unternehmen die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte fördern können, um daraus entsprechende Handlungsempfehlungen und Verbesserungspotenziale abzuleiten. Die Studie umfasste dabei mehrere Erhebungsschritte, wobei sowohl qualitative als auch quantitative Methoden eingesetzt wurden.

Abbildung: Überblick über die Erhebungsschritte

Erhebungsschritte	Zielsetzung
Sekundärstatistische Auswertungen von AMS- und Sozialversicherungsdaten	Aussagen über die soziodemographische Zusammensetzung der Gruppe der arbeitslosen Personen 45+ und den Einsatz / Wirkung der AMS-Instrumente
Fokusgruppe mit sieben AMS-BeraterInnen	Erfahrungen mit der Beratung und Förderung, Vermittlung und Beschäftigung von Personen 45+
Qualitative Interviews mit zehn UnternehmensvertreterInnen	
Telefonbefragung von 53 Personen 45+ (30 arbeitslos, 23 bereits wieder in Beschäftigung)	Die Arbeitsmarkt- und Betreuungssituation aus Sicht der Betroffenen

Quelle: prospect Unternehmensberatung GmbH, im Auftrag des AMS Burgenland

1 Weber, Friederike / Hager, Isa / Reidl, Christinel (2017): Optimale Betreuung und Förderung von Personen 45+ im AMS Burgenland. Studie von prospect Unternehmensberatung GmbH im Auftrag des AMS Burgenland. Eisenstadt / Wien. Download der Langfassung unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

2 Personen 45+ im AMS Burgenland

Im Jahr 2015 waren 1.954 Frauen und 2.846 Männer der Altersgruppe 45+ im AMS Burgenland als arbeitslos gemeldet. Die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit betrug 124 Tage. 40 Prozent verfügen maximal über einen Pflichtschulabschluss, 43 Prozent über Lehre, sieben Prozent über eine Berufsbildende Mittlere Schule und zehn Prozent weisen Matura-Niveau auf. Für Frauen wird häufiger ein Pflichtschul- oder ein mittlerer Bildungsabschluss ausgewiesen, bei Männern häufiger ein Lehrabschluss.

30 Prozent haben eine gesundheitliche Vermittlungseinschränkung oder Behinderung

Bei 23 Prozent der Über-45-Jährigen ist eine gesundheitliche Vermittlungseinschränkung dokumentiert, und sieben Prozent verfügen über einen Behindertenpass bzw. eine gesetzlich festgestellte Behinderung. Der Anteil der Personen mit Gesundheitsproblemen steigt mit dem Alter an.

3.630 Personen der Altersgruppe 45+ erhielten Förderung

3.630 Personen 45+ erhielten im Jahr 2015 eine oder mehrere AMS-Förderungen. Dabei zeigt sich, dass diese Gruppe im Vergleich zu den »Jüngeren« vor allem im Bereich »Beschäftigung« und seltener im Bereich »Qualifizierung« gefördert wurde. Am häufigsten wurde die Eingliederungsbeihilfe eingesetzt (881 Personen 45+ profitierten von einer solchen Förderung), gefolgt von Beratungs- und Betreuungseinrichtungen. Letztere werden dabei verstärkt von Frauen in Anspruch genommen. Bei der Eingliederungsbeihilfe stellt sich die Situation anders dar: Hier dominieren im Jahr 2015 die Männer.

Eingliederungsbeihilfe mit größtem Arbeitsmarkteffekt

Die Eingliederungshilfe war 2015 nicht nur die meist eingesetzte Fördermaßnahme für diese Gruppe, sondern brachte auch den größten Arbeitsmarkterfolg mit sich. Ein Vergleich der Zeitanteile in nicht-geförderter Beschäftigung sechs Monate vor Beginn und nach Ende einer Eingliederungsbeihilfe zeigt einen deutlichen Anstieg von 15 auf 55 Prozent. Die Effekte sind für Frauen ausgeprägter als für Männer. Dieser Erfolg ist auch darauf zurückzuführen, dass die Eingliederungsbeihilfe oft das letzte Instrument einer Förderkette darstellt und unmittelbar zu einer Beschäftigung führt.

3 Erfahrungen mit der Beratung, Förderung sowie Beschäftigung

Die Stärken »Älterer« werden hervorgehoben

Die befragten Unternehmen führen deutlich mehr Stärken als Schwächen an, wenn sie über Arbeitskräfte, die älter als 45 Jahre sind, sprechen. Zu den Stärken zählen beispielsweise:

- Berufserfahrung und fachliches Wissen;
- die Wertschätzung der Arbeitsstelle sowie

- positive Arbeitstugenden (Genauigkeit, Pünktlichkeit, Qualität der Arbeit, Lösungsorientierung), Social Skills und persönliche Eigenschaften (aktives Konfliktmanagement, Gelassenheit, positiver Beitrag zum Betriebsklima)

Mögliche Nachteile, die mit einer Beschäftigung von Personen dieser Altersgruppe verbunden werden, sind der beschränkte Beschäftigungszeitraum, besonders bei fortgeschrittenem Alter, oder dass »Ältere« weniger innovativ und technikaffin sowie veränderungsresistent seien und Schwierigkeiten im Umgang mit der EDV hätten. Angeführt werden auch etwaige gesundheitliche Probleme oder Kuraufenthalte.

Individuelle Bedürfnisse erkennen und angepasst reagieren

Wichtig bei der Betreuung von Personen 45+ ist aus Sicht der befragten AMS-BeraterInnen, die individuellen Bedürfnisse der Zielgruppe zu erkennen und darauf angepasst zu reagieren.

Bei Personen, die sehr lang in einem Unternehmen gearbeitet haben, liegt der Fokus anfangs beim Frustabbau. Diese sind häufig über den Arbeitsplatzverlust sehr enttäuscht und befinden sich teilweise sogar in einer Art Schockzustand. Erst danach ist eine berufliche Perspektive entwickelbar. Bei anderen ist es wiederum wichtig, sofort in die Vermittlung überzugehen, um die Motivation aufrecht zu erhalten.

Generell gilt es, die Vorurteile der Betroffenen in Bezug auf das eigene Alter zu entkräften, zeitliche Perspektiven aufzuzeigen und zu betonen, dass das Alter auch seine Qualitäten mit sich bringt. Entscheidend ist immer wieder die Orientierung in Richtung »Pension« zu durchbrechen, die auch aus unternehmerischer Sicht als problematisch empfunden wird.

Besonders herausfordernd ist die Beratung von Personen, die aus guten Positionen ausgeschieden sind und wieder eine vergleichbares Gehalt und eine ähnliche Stelle anstreben. Es ist kaum möglich, diese KundInnen entsprechend ihrer Wünsche zu vermitteln, dies vor allem, wenn sie formal keine hohe Qualifikation aufweisen, sondern sich in der alten Firma hochgearbeitet haben.

Erfahrung ist ein Plus und ein Minus

Aus unternehmerischer Sicht sind die Kompetenzen und die Berufserfahrungen das ausschlaggebende Argument, eine »ältere« Person anzustellen. Gleichzeitig stellt die Erfahrung oftmals eine Hürde dar, so die befragten AMS-BeraterInnen, da diese in der Regel mit höheren Lohnkosten verbunden ist. Manche Personen streichen aus ihren Lebensläufen sogar gewisse Erfahrungen, um nicht das Signal zu senden, sie seien zu teuer oder würden nicht lange bleiben, weil sie für den Job eigentlich überqualifiziert sind.

Bei einigen Firmen sei viel Überzeugungsarbeit notwendig. Es gibt aber auch eine Reihe von Unternehmen, vor allem jene mit professioneller Personalarbeit, bei denen das Alter von BewerberInnen keine Rolle spielt, oder solche, die wegen ihrer Arbeitseinstellung sogar explizit »Ältere« suchen.

Gesamtes AMS-Portfolio plus spezifische Angebote

Nach Aussage des AMS steht Personen dieser Altersgruppe das gesamte Portfolio an AMS-Angeboten zur Verfügung, es gibt darüber hinaus auch eine spezifische Beratungseinrichtung oder die Eingliederungsbeihilfe 50+.

»Älteren« wird immer wieder Distanz zu Weiterbildung nachgesagt. Aus Sicht der AMS-BeraterInnen gibt es die einen, die durchaus Scheu vor unterbreiteten Bildungsangeboten haben, und die anderen, die dankbar sind, dass sie die Chance erhalten, Neues zu lernen.

Die Unternehmen heben hervor, dass es für die Altersgruppe wichtig sei, beruflich am aktuellen Stand zu sein. Arbeitslose »Ältere« sollten dementsprechend mit Kursangeboten gefördert werden, die auf ihrer bisherigen Berufserfahrung aufbauen und auf die aktuellen Anforderungen ausgerichtet sind. Im Bedarfsfall sollte das AMS auch Umschulungen fördern. Schulungsbedarfe werden hier, ebenso wie vom AMS, vor allem im EDV-Bereich geortet.

Sowohl seitens des AMS als auch der Unternehmen wird insbesondere die Eingliederungshilfe als hilfreiches und effizientes Mittel zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppe hervorgehoben.

4 Die Arbeitsmarktsituation aus Sicht von Personen 45+

Rund ein Drittel der befragten Personen der Untersuchungsgruppe gibt gesundheitliche Gründe für den Jobverlust an, wobei dies bei der Gruppe der Wiederbeschäftigten nur vereinzelt zutraf. Diese führen oft Personalabbau oder Firmenschließung als Auslöser für die Arbeitslosigkeit an.

Hohe Zufriedenheit mit der Betreuung durch das AMS

Mit der AMS-Betreuung sind 57 Prozent sehr und 30 Prozent eher zufrieden, auch wenn teilweise noch intensivere und individuellere Beratung gewünscht wird. Der wesentliche Faktor für die Zufriedenheit liegt in der persönlichen Beratung. Die Befragten fühlten sich beispielsweise kompetent beraten und ernstgenommen. Auf Anliegen und Wünsche sowie die Person selber wurde eingegangen, und ebenso wurden die Ausbildungen, Qualifikationen sowie beruflichen Erfahrungen im Detail besprochen.

Die Situation von »Älteren« am Arbeitsmarkt bezeichnen viele als schwierig, »*(…) da könne das AMS auch nichts dagegen machen*«, so einzelne Anmerkungen. Es wird von strukturellen und politischen Problemen gesprochen. Die Konkurrenz durch junge, motivierte und billige Arbeitskräfte sei hoch.

Die wenigen Unzufriedenen bemängeln fehlende oder vernünftige Stellenvorschläge, haben sich unfreundlich behandelt gefühlt oder sprechen von wenig effektiven Kursen. Auch bei zufriedenen Personen ist immer wieder von nicht zielführenden oder sinnlosen AMS-Kursen die Rede oder von Zwangskursen bzw. der Nicht-Nachvollziehbarkeit der Kurszuweisung. Dies ist deshalb interessant, weil Befragte, die selbst einen Kurs absolvierten, mit diesem sehr zufrieden waren.

Stellenvermittlung wird kritischer gesehen

Über 80 Prozent der befragten Personen geben an, bereits Stellenangebote vom AMS erhalten zu haben, allerdings sind nur 14 Prozent mit diesen sehr und weitere 35 Prozent eher zufrieden. Die Unzufriedenheit wird vor allem auf die schlechte geographische Erreichbarkeit zurückgeführt (40 Prozent). Rund 30 Prozent konstatieren, dass der Stellenvorschlag nicht ihren Kompetenzen und Qualifikationen und rund ein Viertel, dass dieser nicht ihren Berufserfahrungen entsprochen hätte.

Die Wiederbeschäftigten nennen als Gründe für eine erfolgreiche Arbeitsuche hauptsächlich Eigeninitiative oder persönliche Kontakte bzw. dass sie bereits bei der Firma bekannt waren. Lediglich 41 Prozent empfanden die Unterstützung durch das AMS bei der Arbeitsuche als hilfreich, was auch mit dem Mangel an entsprechenden verfügbaren Stellen erklärbar ist, der thematisiert wird. Immerhin rund 40 Prozent der befragten Wiederbeschäftigten verdienen eigenen Angaben zu Folge nun weniger als in ihrem letzten Job.

Alter ist größtes Hindernis

Aus Sicht der noch arbeitslosen Befragten ist das Alter der ausschlaggebende Grund, warum noch kein neuer Arbeitsplatz gefunden wurde, aber auch wenig Stellenangebote im Berufsfeld seien dafür verantwortlich sowie die schwere Erreichbarkeit potenzieller offener Stellen.

Personen 45+ sind kompromissbereit

Kompromissbereitschaft wird von dieser Befragtengruppe auf mehreren Ebenen signalisiert. Mehr als 80 Prozent geben an, jedenfalls auch ein befristetes Dienstverhältnis eingehen zu wollen. Ebenso viele wären bereit, das Tätigkeitsfeld zu wechseln und 70 Prozent auch unter ihrem Können zu arbeiten. Auf weniger Gegenliebe stoßen die Arbeit in einer Leasingfirma oder Einkommenseinbußen. Lediglich 27 Prozent der befragten Personen wären auch bereit, für weniger Geld zu arbeiten, 47 Prozent würden das eventuell in Betracht ziehen. Kaum in Frage kommt der Wechsel des Wohnortes.

Weiterbildungsinteresse bei 50 Prozent gegeben

Im Rahmen der Studie galt ein besonderes Augenmerk dem Weiterbildungsinteresse und der Weiterbildungsbereitschaft der Personen 45+. Entgegen dem Vorurteil, dass »Ältere« fortbildungsscheu sind, zeigt sich, dass 50 Prozent der Befragten generell an Weiterbildungen interessiert sind. Wichtig sind jedoch der Berufsbezug sowie die Praxisnähe.

Jene Befragten, die geringes Interesse zeigen, begründen das zumeist mit ihrem Alter oder damit, dass sie kurz vor der Pension stehen. Einige Male werden auch Krankheiten als Hindernis angeführt.

Zuversicht in Bezug auf die berufliche Zukunft

Was die berufliche Zukunft betrifft, sehen diese 28 Prozent sehr und 41,5 Prozent eher optimistisch, wobei die bereits wieder Beschäftigten erwartungsgemäß optimistischer sind. Rund

ein Fünftel schätzt allerdings seine Arbeitsfähigkeit in Bezug auf die körperlichen als auch psychischen Anforderungen als (eher) schlecht ein. Was die Selbstwirksamkeitserwartung betrifft, fällt auf, dass die befragten Frauen einen geringeren Glauben an die eigenen Kompetenzen haben.

5 Resümee und Handlungsempfehlungen

Die Studie verdeutlicht noch einmal, wie heterogen die Gruppe der arbeitslosen Personen 45+ ist. Bereits junge Menschen sind sehr unterschiedlich, kommen noch individuelle Lebens- und Berufsbiographien dazu, dann vervielfachen sich die Unterschiede.

Vielfalt erfordert Individualisierung

Das erfordert einen sehr individuellen Zugang in der Beratung. Um dem gerecht zu werden, sind entsprechende zeitliche Ressourcen seitens des AMS notwendig. Das ist vor allem bei Gruppen mit besonderen Bedürfnissen notwendig. So zeigt sich z.B. bei Frauen 45+ der Bedarf, ihr Selbstbewusstsein und ihre Selbstwirksamkeit zu stärken.

Individualisierung ist auch im Bewerbungsprozess wesentlich, weil »Älteren« sonst droht, in der Masse zu schnell ausselektiert zu werden. Beispielsweise ist die hohe Bedeutung informeller Kontakte in der Arbeitsuche ein Hinweis darauf bzw. die Erfahrung des Service für Unternehmen (SfU) des AMS dass persönliche Beschreibungen einer Person hilfreich sind. Bewerbungsschreiben müssen sich durch ein »Alleinstellungsmerkmal« auszeichnen und so herausstechen.

Es braucht »Türöffner«

In Bezug auf die Vermittlung von Personen 45+ bedarf es »Türöffner« auf Ebene der Unternehmen als auch der Personen:

- **Unternehmensebene**: Einerseits braucht es Argumente, die gegebene Vorurteile entkräften. Andererseits müssen Programme angeboten werden, um solche Bilder durch persönliche Erfahrung zu überwinden. In diesem Sinne sollten Instrumente wie die Eingliederungsbeihilfe weitergeführt und wenn möglich ausgebaut werden (bei dieser Personengruppe zeigen sich laut einer Evaluation des WIFO[2] nur geringe Mitnahmeeffekte). Dabei ist auf einen gleichberechtigten Zugang zu achten. Es sollte aber auch über andere Möglichkeiten eines »niederschwelligen« Einstieges in ein Arbeitsverhältnis nachgedacht werden.

  Neben dem Service für Unternehmen (SfU) des AMS könnte die Impulsberatung für Betriebe zur Sensibilisierung für das Thema beitragen und nachhaltige Personalpolitik und eine entsprechende Unternehmenskultur fördern.

2 Eppel, Rainer / Mahringer, Helmut / Weber, Andrea / Zulehner, Christine (2011): Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Wien. Download der Studie unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

- **Personenebene**: Auf Ebene der Betroffenen gilt es negative Selbstbilder zu entkräften. Der Kombi-Lohn kann Türöffner sein, damit auch geringer entlohnte Tätigkeitsbereiche in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus sollten »Ältere« gut darauf vorbereitet werden, wie sie sich in Bewerbungsgesprächen selbst »die Türen öffnen können«.

Altersgerechte Didaktik und Methodik und Inhalte

Die Gestaltung von Kursangeboten für »ältere« Personen ist methodisch / didaktisch auf die Zielgruppe anzupassen. Altersgerechte Didaktik heißt beispielsweise Reflexion und Einbindung von Erfahrungswissen, die Herstellung eines sinnvollen Kontextes sowie ein Verständnis des Trainers bzw. der Trainerin als BegleiterIn / ModeratorIn des Lernprozesses. Nutzentransparenz ist für die Teilnahmemotivation wesentlich.

In EDV Kursen sollten unbedingt ein direkterer Zugang zu IKT, wie ihn »Digital Natives« aufweisen, vermittelt und Berührungsängste abgebaut werden.

Da rund 30 Prozent der beim AMS Burgenland vorgemerkten Personen 45+ eine gesundheitliche Einschränkung oder Behinderung aufweisen, erscheint die Integration von Gesundheitsangeboten in AMS-Kursen sowie Beschäftigungsprojekten als wesentlicher Faktor, um die Arbeitsfähigkeit zu stärken und zu erhöhen.

Zweiter Arbeitsmarkt und Gründungspotenzial

Abseits von Kursen und Einstellungsbeihilfen profitiert diese Gruppe auch von Beschäftigungsprojekten. Diese leisten einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Inklusion und zur sinnstiftenden Alltagsgestaltung, vor allem wenn keine Aussichten mehr auf eine erfolgreiche Integration in den 1. Arbeitsmarkt besteht.

Außerdem sollte nicht außer Betracht gelassen werden, dass es auch in diesem Alter noch vorhandenes Gründungspotenzial gibt, nicht nur bei Hochqualifizierten.

Große Sensibilität bei Wortwahl

Viele Herausforderungen am Arbeitsmarkt für »ältere« Personen stehen aus Sicht des AMS im Zusammenhang mit dem Stigma rund um den Begriff des Alters. Besonders sensibel ist vor diesem Hintergrund die Bezeichnung »Ältere«. Die Kategorisierung kann demotivierend auf die Personen wirken und bei Unternehmen defizitäre Altersbilder wecken.

AMS info 378, Oktober 2017

Friederike Weber, Tobias Krüse

Einstellung von Personalverantwortlichen zu AMS-Angeboten und deren TeilnehmerInnen

Zentrale Ergebnisse einer aktuellen Studie des AMS Oberösterreich

1 Zielsetzungen und Forschungsdesign

Die Zielsetzungen der vorliegenden Studie im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Oberösterreich, die von prospect Unternehmensberatung GmbH im Jahr 2017 abgeschlossen wurde, fokussierten auf folgende Aspekte:

- Einholung von Rückmeldungen zu den Instrumenten »Arbeitstraining« und »Arbeitserprobung« und zu Kriterien, die bei der Übernahmeentscheidung eine Rolle spielten;
- Gewinnung eines Überblickes sowohl über die Unternehmen, bei denen Arbeitstrainings und Arbeitserprobungen eingesetzt werden, als auch über die geförderten Personen;
- Untersuchung der Haltungen und Einstellungen von Personalverantwortlichen gegenüber AMS-Kursangeboten.

Schlussendlich sollten aus den Erkenntnissen dieser Studie entsprechende Handlungsempfehlungen und Verbesserungspotenziale abgeleitet werden.

Schwerpunkt: Telefonische Unternehmensbefragung

Der Schwerpunkt der Studie lag in einer telefonischen Befragung von 250 oberösterreichischen Unternehmen, bei denen im Jahr 2016 Arbeitstrainings oder Arbeitserprobungen durchgeführt wurden. Mehr als 90 Prozent der 250 Befragten waren Führungskräfte oder Personen aus dem Personalbereich.

Ergänzt wurde die Unternehmensbefragung um unternehmensbezogene sowie personenbezogene Daten des AMS zu den Förderfällen in Oberösterreich im Jahr 2016.

Insbesondere wurde im Rahmen der Studie analysiert, inwiefern auch Personen, die bereits mehrfach AMS-Angebote in Anspruch genommen haben und längere Zeit arbeitslos waren (fokussierte Gruppe), gefördert wurden.

2 Arbeitstrainings und Arbeitserprobungen in Oberösterreich

Im Jahr 2016 wurden laut den Datenquellen in Oberösterreich insgesamt 1.253 Arbeitserprobungen und 492 Arbeitstrainings gefördert. Diese 1.745 Arbeitserprobungen und Arbeitstrainings wurden in 1.198 oberösterreichischen Firmen durchgeführt.

Im Falle von Übernahmen ist Nachhaltigkeit gegeben

Die Übernahmen vom Unternehmen, in denen die geförderte Person eingesetzt war, bzw. von einem mit diesem verbundenen Unternehmen, liegen beim Arbeitstraining bei 31 Prozent. Erwartungsgemäß ist dieser Anteil bei der Arbeitserprobung etwas höher (37 Prozent). Diese Arbeitsaufnahmen scheinen auch nachhaltig zu sein, wenn man das Volumen an Beschäftigungstagen zu verschiedenen Zeitpunkten nach der Förderung betrachtet. Das Arbeitstraining weist noch etwas bessere Werte als die Arbeitserprobung auf. Personen, die mittels Arbeitstraining gefördert wurden, verbringen 93 Prozent des dreimonatigen Nachbeobachtungszeitraumes in Beschäftigung (geförderte und nicht-geförderte Beschäftigung).[3] Zwölf Monate danach sind es immerhin noch 83 Prozent. Bei der Arbeitserprobung waren es hingegen »nur« 83 Prozent im dreimonatigen Nachbeobachtungszeitraum (geförderte und nicht-geförderte Beschäftigung) und 75 Prozent zwölf Monate danach.

Unterschiede nach Unternehmensgröße und Branche

40 Prozent der Arbeitstrainings und Arbeitserprobungen wurden in Kleinstunternehmen durchgeführt, fünf Prozent in Großbetrieben. Nur Arbeitserprobungen setzten vor allem Klein- und Mittlere Unternehmen ein (rund 70 Prozent), während das bei Großunternehmen nur bei 47 Prozent der Fall war. Letztere führten zu 40 Prozent nur Arbeitstrainings durch. Die meisten Unternehmen stammten aus den Bereichen »Handel« und »Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen« (27 Prozent). Stark vertreten waren auch der Bereich »Herstellung von Waren« (19 Prozent), das Bauwesen (neun Prozent) und das Gesundheits- und Sozialwesen (neun Prozent). In Unternehmen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen kommen besonders häufig Arbeitstrainings (50 Prozent), in der Beherbergung und Gastronomie kommen hauptsächlich Arbeitserprobungen (85 Prozent) zum Einsatz. Die höchste Übernahmequote zeigt sich im Bereich »Verkehr und Lagerei«. Am geringsten fällt die Übernahme bei Personen aus, die im Gesundheits- und Sozialwesen ihr Arbeitstraining / ihre Arbeitserprobung absolviert haben (21 Prozent).

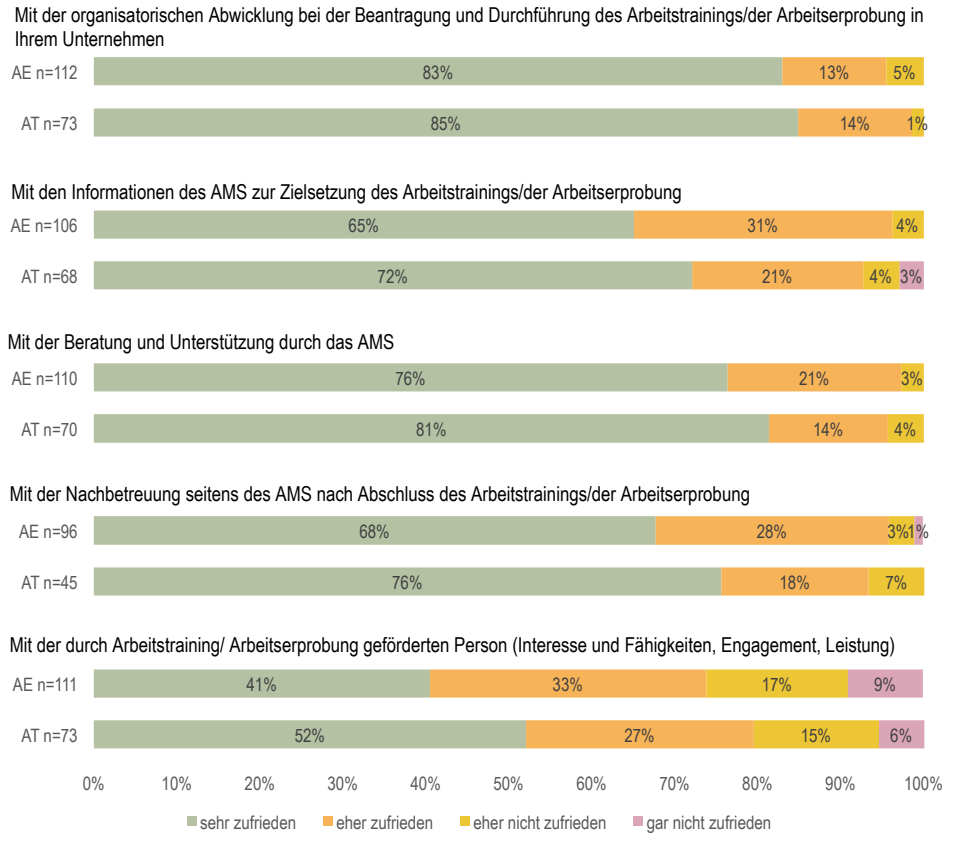
Ein Drittel stammte aus der fokussierten Gruppe

In 573 der insgesamt 1.745 geförderten Fälle wurden Personen aus der fokussierten Gruppe gefördert. Der Anteil ist beim Arbeitstraining mit 42 Prozent wesentlich höher als bei der Arbeitserprobung (30 Prozent). Bei Großunternehmen und Unternehmen aus dem Gesundheits-

3 Zu beachten ist, dass die Personen zwar unmittelbar nach der Förderung vom Unternehmen übernommen wurden, die ausgewiesenen Beschäftigungstage im Nachbeobachtungszeitraum können aber durchaus auch in einem anderen Unternehmen gewesen sein. Das ist aber vermutlich nur selten der Fall.

und Sozialbereich wurden besonders häufig Personen der fokussierten Gruppe gefördert. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass hier viele Arbeitstrainings abgewickelt wurden. Ein Drittel der Personen aus der fokussierten Gruppe wurde von den Unternehmen übernommen. Dieser Wert ist etwas schlechter als beim Rest, wobei die Unterschiede vor allem auf die Arbeitserprobung zurückzuführen sind. Ähnlich verhält es sich mit der Nachhaltigkeit der Beschäftigung im Falle einer Übernahme. Hier schneidet bei der fokussierten Gruppe lediglich die Arbeitserprobung im Vergleich etwas schlechter ab. Allerdings ist bei bei den Förderinstrumenten in dieser Gruppe der Anteil der geförderten Beschäftigung in den Nachbeobachtungszeiträumen ein höherer. Besonders viele Personen aus der fokussierten Gruppe wurden von Kleinstunternehmen übernommen, obwohl hier am wenigsten Personen dieser Gruppe gefördert wurden. Während 51 Prozent aller oberösterreichischen Unternehmen, in denen eine Person der fokussierten Gruppe ihr Arbeitstraining oder ihre Arbeitserprobung absolvierte, ihren Standort in Städten hatten, waren es im ländlichen Raum lediglich 35 Prozent.

Abbildung 1: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der Förderung



Quelle: prospect Unternehmensberatung GmbH im Auftrag des AMS Oberösterreich; Datenbasis: Unternehmensbefragung OÖ 2017

3 Sichtweise der Unternehmen

3.1 Rückmeldungen zu Arbeitstraining und Arbeitserprobung

Sowohl bei Arbeitstrainings (66 Prozent) als auch bei Arbeitserprobungen (80 Prozent) wird das Kennenlernen und Erproben potenzieller zukünftiger MitarbeiterInnen als häufigster Grund für den Einsatz genannt. In Folge unterscheiden sich die Instrumente: Beim Arbeitstraining sind soziale Gründe wichtiger (41 Prozent), bei der Arbeitserprobung hat das Sammeln von Arbeitserfahrung mehr Gewicht (47 Prozent). Kurzfristig erhöhter Personalbedarf wird von rund 30 Prozent als Einsatzmotiv angeführt.

Zufriedenheit mit der Abwicklung durch das AMS generell sehr hoch

Über 90 Prozent der Befragten sind sehr bzw. eher mit verschiedenen Aspekten der Abwicklung der Förderung durch das AMS zufrieden. 95 Prozent der befragten Personen würden beide Instrumente unbedingt oder eher weiterempfehlen. Lediglich zur Nachbetreuung durch das AMS gibt es vermehrt Rückmeldungen, dass eine solche nicht gegeben war. Die Zufriedenheit mit den geförderten Personen ist leicht geringer als bei den abwicklungstechnischen Aspekten. Als Gründe für Unzufriedenheit werden fehlende fachliche Qualifikation und persönliche Eignung angeführt.

Der Großteil der befragten Unternehmen schätzt die Dauer der Förderung als ausreichend ein. Beim Arbeitstraining halten 24 Prozent, bei der Arbeitserprobung 39 Prozent die Dauer für zu kurz. Am geeignetsten wird sowohl das Arbeitstraining als auch die Arbeitserprobung für Personen gehalten, die schon längere Zeit nicht mehr im erlernten Beruf tätig waren.

Überprüfung der Eignung potenzieller MitarbeiterInnen steht im Vordergrund

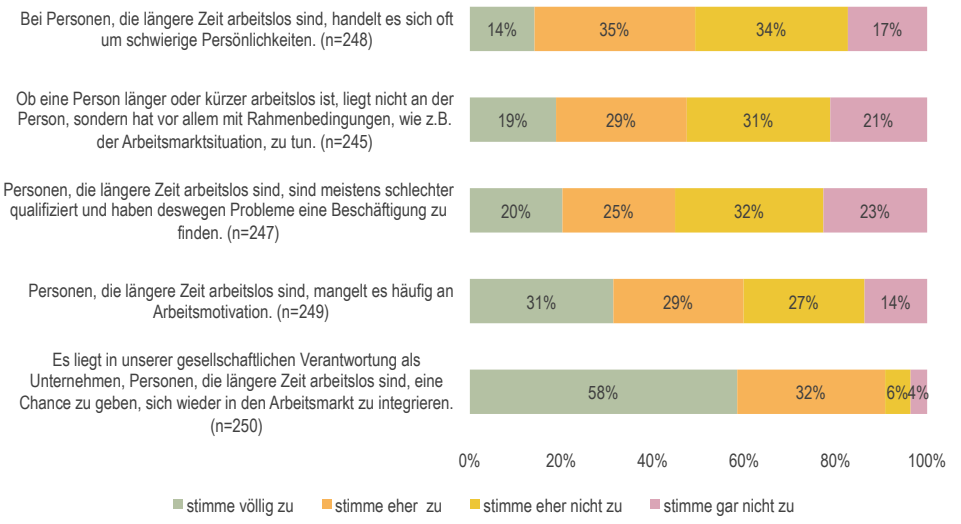
Die meisten Unternehmen stimmen in Bezug auf beide Förderinstrumente der Aussage völlig oder eher zu, dass die Arbeitserprobung ein gutes Instrument ist, um die körperliche, psychische und persönliche Eignung einer Person zu überprüfen. In Bezug auf die Übernahme zeigt sich, dass beim Arbeitstraining der persönliche Eindruck, während bei der Arbeitserprobung die fachliche Eignung das wichtigste Kriterium war.

Nach den Gründen für die Nicht-Übernahme gefragt, melden über 40 Prozent rück, dass die geförderte Person kein Interesse an einer Stelle im Unternehmen hatte. Beim Arbeitstraining geben 32 Prozent der Unternehmen an, gar nicht vorgehabt zu haben, neues Personal aufzunehmen.

Laut den Unternehmen nur geringe Mitnahmeeffekte

Bei der Frage, ob die übernommene geförderte Person auch ohne Arbeitstraining bzw. Arbeitserprobung beschäftigt worden wäre, zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Förderinstrumenten. Beim Arbeitstraining räumen 28 Prozent der Befragten Mitnahmeeffekte ein, bei der Arbeitserprobung nur 19 Prozent.

Abbildung 2: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu Personen, die längere Zeit arbeitslos sind, zu?



Quelle: prospect Unternehmensberatung GmbH im Auftrag des AMS Oberösterreich; Datenbasis: Unternehmensbefragung OÖ 2017

3.2 Rekrutierungspraktiken

82 Prozent der Unternehmen geben an, Personal auch über das AMS zu suchen. Wenn nicht über das AMS gesucht wird, wird häufig auf schlechte Erfahrungen mit BewerberInnen verwiesen bzw. angeführt, dass kein Personalbedarf besteht. Über 80 Prozent der Unternehmen, die über das AMS Personal suchen, sind damit sehr oder eher zufrieden. Im Falle von Unzufriedenheit wird oft auf mangelnde Selektion und Motivation der TeilnehmerInnen verwiesen.

So genannte »Arbeitstugenden« spielen nach Auskunft der Unternehmen die wichtigste Rolle bei Einstellungsentscheidungen. Zweitwichtigstes Kriterium sind Fachkompetenzen und Fachwissen. Die Kompatibilität von BewerberInnen mit der Unternehmenskultur und dem Betriebsklima steht an dritter Stelle. Die Fähigkeit, das Unternehmen nach außen hin zu repräsentieren, hat eine untergeordnete Bedeutung.

3.3 Erfahrungen mit und Einstellungen gegenüber Arbeitslosen

Von den befragten Unternehmen haben rund 70 Prozent Erfahrung in der Rekrutierung von Personen, die längere Zeit arbeitslos waren. Die Sichtweise auf diese Personen ist unterschiedlich, aber bei rund der Hälfte der UnternehmensvertreterInnen zeigen sich gewisse Vorbehalte. Am negativsten schätzen die befragten Unternehmen die Arbeitsmotivation ein.

Bei Unternehmen, die nur geringe Vorbehalte äußern, spielen Fachkompetenzen und Fachwissen im Einstellungsprozess eine bedeutendere Rolle. Unternehmen mit starken Vorbehalten legen besonders viel Wert auf die Arbeitstugenden.

Während im ländlichen Raum 28 Prozent der befragten Unternehmen starke Vorbehalte äußern, sind es im städtischen Bereich nur zehn Prozent.

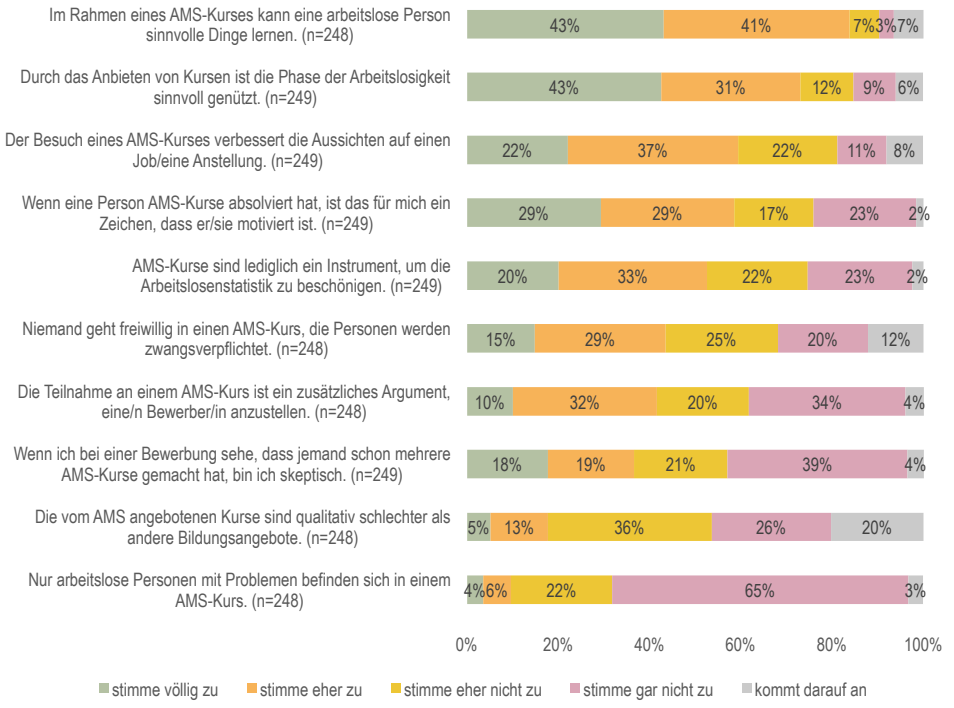
3.4 Bewertung von AMS-Kursangeboten

41 Prozent der befragten Unternehmen geben an, gar nicht über AMS-Kursangebote informiert zu sein, 38 Prozent sind etwas informiert. Jedoch wünschen sich 70 Prozent dieser Unternehmen keine zusätzlichen Informationen.

Über 80 Prozent der Befragten stimmen der Aussage völlig oder eher zu, dass im Rahmen eines AMS-Kurses sinnvolle Dinge gelernt werden können. Mehr als die Hälfte der Befragten glaubt auch, dass die Phase der Arbeitslosigkeit damit gut genutzt ist. Die Teilnahme wird von 58 Prozent als Indiz für die Motivation von BewerberInnen angesehen.

Jedoch stimmen immerhin 53 Prozent der Aussage »AMS-Kurse sind lediglich ein Instrument, um die Arbeitslosenstatistik zu beschönigen« zu, und 44 Prozent der Unternehmen geben an, dass die TeilnehmerInnen zwangsverpflichtet werden (siehe Abbildung 3.)

Abbildung 3: Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen im Hinblick auf das AMS-Kursangebot zu?



Quelle: prospect Unternehmensberatung GmbH im Auftrag des AMS Oberösterreich; Datenbasis: Unternehmensbefragung OÖ 2017

AMS-Kurse können nicht undifferenziert bewertet werden

Die Anteile von jenen, die den Aussagen nicht undifferenziert zustimmen, schwanken zwischen zwei und 20 Prozent. Insgesamt geben 83 UnternehmensvertreterInnen Gründe an, warum sie die Aussagen nicht anhand der vorgegebenen Skala bewerten können. Knapp die Hälfte der Unternehmen beruft sich hier auf Informationsmangel.

Beinahe 40 Prozent der anderen Unternehmen konstatieren, dass die Sinnhaftigkeit stark vom jeweiligen Kursinhalt abhängig ist. Wird noch einmal explizit nach Differenzierungen gefragt, so sind 42 Prozent der Ansicht, dass es einen Unterschied macht, welcher Typ von AMS-Kurs absolviert wird. Als Grund führen drei Viertel als entscheidendes Kriterium den fachspezifischen Konnex des besuchten Kurses an. Kurse mit Bezug zum Arbeits- und Berufsgebiet bzw. zum Arbeitsalltag werden als positiv und sinnvoll erachtet. Aktivierungsmaßnahmen wie Bewerbungstrainings werden eher kritisch gesehen.

Der größte Teil (rund 50 Prozent) glaubt, dass das Image der AMS-Kurse in der Öffentlichkeit eher nicht gut ist, 14 Prozent halten es für schlecht. Ein verstärkter Fokus auf Fachinhalte wird von mehr als einem Drittel der Unternehmen als Imagetreiber gesehen. Es konnte festgestellt werden, dass:

- es einen positiven Zusammenhang zwischen den geäußerten Vorbehalten gegenüber Arbeitslosen und AMS-Kursen gibt;
- die schlechtere Wahrnehmung des öffentlichen Images mit stärkeren Vorbehalten verbunden ist;
- Vorbehalte gegenüber AMS-Kursen häufiger mit geringem Informationsstand einhergehen.

4 Resümee und Schlussfolgerungen

Die Zufriedenheit mit dem Arbeitstraining und der Arbeitserprobung ist hoch. Allerdings besteht der Wunsch einer Reihe von Betrieben nach einer verstärkten Nachbetreuung.

Aus Sicht des Studienteams wäre die verstärkte Kontaktaufnahme seitens des AMS gegen Ende der Förderung durchaus empfehlenswert, weil sie ein Hebel für die Erhöhung der Übernahmequote sein könnte. In einem Gespräch mit dem Betrieb sollte noch einmal die Zielrichtung des Förderinstrumentes dargelegt und davon ausgehend abgeklärt werden, ob bei der geförderten Person diese Ziele erreicht wurden.

Zielrichtung noch klarer kommunizieren

Dies erscheint letztlich auch deshalb sinnvoll, weil aus den Befragungsergebnissen hervorgeht, dass in den Augen der Unternehmen kaum Trennschärfe zwischen den beiden Instrumenten gegeben ist.

Die Zielrichtung der Förderinstrumente zu Beginn und zu Ende der Förderung noch klarer zu kommunizieren erscheint auch deshalb sinnvoll, weil beinahe ein Drittel der Personalverantwortlichen angibt, eines der beiden wesentlichsten Motive für den Einsatz war kurzfristig erhöhter Personalbedarf. Dafür sollten diese Instrumente nicht eingesetzt werden.

Vorschlag: Förderdauer bei Arbeitserprobung vereinheitlichen
Vor diesem Hintergrund ist die in der Befragung häufig geforderte Verlängerung der Förderdauer – insbesondere für die Arbeitserprobung – kritisch zu betrachten. Das Studienteam hält eine generelle Verlängerung über den Standard einer einmonatigen Probezeit hinaus für nicht sinnvoll, jedoch sollten die unterschiedliche Förderdauer zur Überprüfung von fachlicher und persönlicher Eignung überdacht werden, da beides nicht unmittelbar trennbar ist.

Zu überlegen: verstärkter Einsatz bei bestimmten Unternehmen und Personengruppen
Besonders bei älteren arbeitslosen Personen (im Sinne eines »Türöffners«) und kleineren Unternehmen (knappe Ressourcen für Personalauswahl) könnte sich ein verstärkter Einsatz von Arbeitstrainings und Arbeitserprobungen positiv auswirken.

Sensibilisierung zum Aufbrechen der Vorbehalte
Zum Aufbrechen von Vorbehalten, die sich gegenüber Personen, die längere Zeit arbeitslos waren und gegenüber AMS-Kursen zeigen, sollten gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen werden. Dabei gilt es, Unternehmen direkt, aber auch die breite Öffentlichkeit anzusprechen. Jedoch ist große Sensibilität gefragt, da zwar Vorbehalte in Verbindung mit Informationsmangel stehen, sich schlecht informierte Unternehmen jedoch häufig keine zusätzlichen Informationen wünschen.

AMS info 386/387, November 2017

René Böheim, Rainer Eppel, Helmut Mahringer

Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit

Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS

1 Einführung

1.1 Die Betreuungsrelation: ein bisher unterbelichteter Parameter der Arbeitsmarktpolitik

Die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen zählt zu den Kernaufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Wie erfolgreich Arbeitsuchende bei der Rückkehr in Beschäftigung unterstützt werden können, ist potenziell von der Zahl der BeraterInnen sowie davon abhängig, wie viele KundInnen sie zu betreuen haben. Die Relation von BeraterInnen und zu betreuenden Arbeitslosen ist nämlich ausschlaggebend dafür, wie viel Zeit für die Unterstützung und auch Kontrolle einer arbeitslosen Person aufgewendet werden kann.

Obwohl es sich um einen potenziell wichtigen Faktor handelt, gibt es bisher nur wenige Studien, in denen die Bedeutung der Betreuungsrelation für den Vermittlungsprozess und den Arbeitsmarkterfolg der betreuten Arbeitslosen systematisch untersucht wurde. In Deutschland wurden mehrere Modellprojekte in einzelnen Geschäftsstellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) umgesetzt, um die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Vermittlung von Arbeitslosen zu untersuchen).[1] Ähnliche, d.h. auf randomisierten Feldexperimenten beruhende, Wirkungsanalysen liegen für Frankreich[2] und Dänemark[3] vor.

Darüber hinaus wurde der Einfluss der Betreuungsrelation auf die Vermittlung Arbeitsloser in den Niederlanden analysiert – hier allerdings nicht auf Basis eines Feldexperimentes,

1 Vgl. Schiel / Schröder / Gilberg 2008; Hofmann et al. 2010, 2012; Hainmueller et al. 2016; Fertig 2014.

2 Vgl. Behaghel / Crépon / Gurgand 2014.

3 Vgl. Maibom / Rosholm / Svarer 2017.

sondern unter methodischer Nutzung von Unterschieden in der Betreuungsrelation nach Region und über die Zeit.[4] Für Österreich gibt es bisher keine Wirkungsevidenz.

1.2 Randomisiertes Feldexperiment des AMS

Vor diesem Hintergrund verwirklichte das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) in den Jahren 2015 und 2016 ein Pilotprojekt, um für Österreich die Effekte einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu ermitteln. Im Rahmen eines kontrollierten Zufallsexperimentes wurde in zwei Regionalen Geschäftsstellen (RGS) – der Servicezone der RGS Linz und der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz – vorübergehend das Personal aufgestockt. Durch das zusätzliche Personal wurden innerhalb der jeweiligen RGS und Zonen die Betreuungsrelationen, also die Zahl der zu betreuenden KundInnen pro AMS-BeraterIn, für eine zufällig ausgewählte Gruppe von KundInnen verringert. Die Auswirkungen dieses Experimentes wurden in zwei Berichten, einerseits für die RGS Linz[5] und andererseits für die RGS Wien / Esteplatz[6], ausführlich beschrieben. Das vorliegende AMS info fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Das Pilotprojekt des AMS

2.1 Das Experiment als idealtypische Strategie zur Analyse kausaler Effekte

Den Vorbildern Deutschland, Dänemark und Frankreich folgend setzte das AMS Österreich gemeinsam mit dem auftragnehmenden Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) zur Evaluierung einer verbesserten Betreuungsrelation ein kontrolliertes Zufallsexperiment um. Ein solches Experiment zeichnet sich dadurch aus, dass die zu untersuchenden Personen zufällig entweder (1) einer Treatmentgruppe, für die gezielt eine bestimmte Veränderung der Rahmenbedingungen vorgenommen wird, oder (2) einer Kontrollgruppe mit unveränderten Rahmenbedingungen zugeteilt werden. Ein solches Vorgehen ist die idealtypische empirische Strategie zur Ermittlung kausaler Effekte von Politikmaßnahmen.[7] Wenn die zufällige Gruppeneinteilung (Randomisierung) gelingt (und die Fallzahl ausreichend groß ist), dann sind Treatment- und Kontrollgruppe in relevanten Ausgangsmerkmalen vergleichbar, und eine Gegenüberstellung der anschließenden Veränderungen der beiden Gruppen zeigt den unverzerrten kausalen Effekt des Eingriffes. Die gemessenen Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den Gruppen sind in diesem Fall ausschließlich auf den »exogenen« Eingriff zurückzuführen und nicht auf Unterschiede in ihrer Zusammensetzung (Selektionsverzerrung).[8]

4 Vgl. Koning 2009.
5 Vgl. Böheim / Eppel / Mahringer 2017B.
6 Vgl. Böheim / Eppel / Mahringer 2017A.
7 Vgl. z.B. List / Rasul 2011 oder Kugler / Schwerdt / Wößmann 2014.
8 Vgl. Imbens / Wooldridge 2009; Angrist / Pischke 2009; Harrison / List 2004; Levitt / List 2009; List 2011; List / Rasul 2011.

2.2 Erfolgreicher Randomisierungsansatz des AMS

Das Pilotprojekt des AMS bestand darin, die Gesamtheit aller in einer bestimmten Zone einer bestimmten RGS betreuten Arbeitslosen zufällig – anhand des Geburtsmonates – auf zwei Gruppen aufzuteilen: eine Treatmentgruppe mit besserer und eine Kontrollgruppe mit schlechterer Betreuungsrelation:

- In der Servicezone der RGS Linz wurden in der Zeit von 1. Mai 2015 bis 30. April 2016 sieben zusätzliche Planstellen geschaffen, um für alle KundInnen mit Geburtsmonat Jänner, Februar oder März vorübergehend das Personal aufzustocken. Für diese Treatmentgruppe verringerte sich die Betreuungsrelation zwischen Servicezone-MitarbeiterInnen und AMS-KundInnen (registrierte Arbeitslose und in Schulung befindliche Personen) deutlich – von ca. 1:90 auf 1:65 (in den durch eine saisonbedingt höhere Zahl von Arbeitslosen geprägten Wintermonaten von ca. 1:140 auf 1:90). Währenddessen erhöhte sich in einer Kontrollgruppe aus arbeitslosen Personen mit den Geburtsmonaten April bis Dezember die Betreuungsrelation geringfügig auf ca. 1:110 (bzw. rund 1:150 im Winter).
- In der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz wurden in der Zeit von 1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2015 vorübergehend vier zusätzliche Planstellen geschaffen. Durch diese Personalaufstockung und eine Beschränkung der Zuständigkeit einer Abteilung auf die Geburtsmonate Jänner bis März verbesserte sich für eine Treatmentgruppe aus Arbeitslosen das Verhältnis von Beratungszone-MitarbeiterInnen zu (arbeitslosen oder in Schulung befindlichen) AMS-KundInnen deutlich von ungefähr 1:250 auf 1:100 und verblieb auch im weiteren Jahresverlauf relativ konstant auf diesem Niveau. Für eine Kontrollgruppe aus Personen mit Geburtsmonaten April bis Dezember sollte die Arbeitsbelastung weitgehend unverändert bleiben. Vor dem Hintergrund einer steigenden Arbeitslosigkeit erhöhte sich hier das Betreuungsverhältnis allerdings im Jahresverlauf 2015 sukzessive auf ein Niveau von letztlich 1:350.

In beiden Regionalen Geschäftsstellen blieben die Aufgaben der betroffenen Abteilungen unverändert. Mit der Verbesserung der Betreuungsrelation sollten jeweils in der Treatmentgruppe die Frequenz von Kontaktterminen erhöht und damit die Betreuung der KundInnen intensiviert werden (höhere Betreuungsdichte).

Wie die Auswertungen des Pilotprojektes zeigen, wurde mit der Auswahl anhand des Geburtsdatums an beiden Standorten tatsächlich eine zufällige Zuteilung zu einer Treatmentgruppe mit besserer und einer Kontrollgruppe mit schlechterer Betreuungsrelation erreicht. Die beiden Gruppen waren einander in ihren Ausgangsmerkmalen sehr ähnlich. Geringfügige, weiterhin beobachtbare Unterschiede wurden bei der Auswertung der Effekte der verbesserten Betreuungsrelation berücksichtigt, um eine kausale Interpretierbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Diese Bereinigung um Unterschiede in Ausgangsmerkmalen der beiden Gruppen erfolgte mittels Regressionen (»Methode der kleinsten Quadrate«). Als Datengrundlage dafür dienten anonymisierte administrative Individualdaten des AMS und des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger. Die Effekte der günstigeren Betreuungsrelation

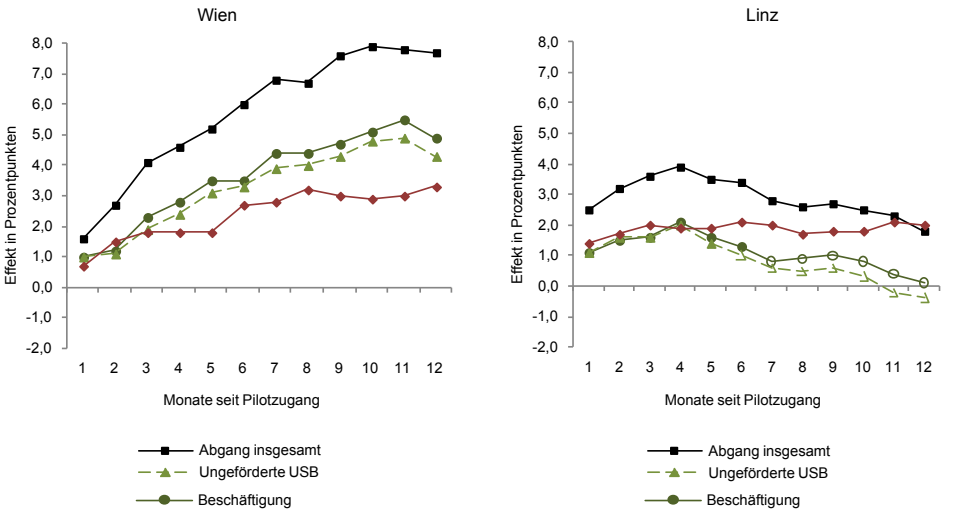
wurden durch einen Vergleich zahlreicher Ergebniskennzahlen zwischen der jeweiligen Treatment- und Kontrollgruppe ermittelt.

3 Effekte der verbesserten Betreuungsrelation

An beiden Pilotstandorten hatte die verbesserte Betreuungsrelation deutlich mehr Vermittlungsaktivitäten zur Folge: Es kam zu häufigeren Kontakten zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitsuchenden, zu mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Zuweisungen zu Maßnahmen und tatsächlichen Förderteilnahmen sowie auch zu häufigeren Sanktionen in der Form von Sperren des Leistungsbezuges aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen oder Verweigerungen von Arbeitsaufnahmen bzw. Maßnahmeteilnahmen.

Diese Belebung des Vermittlungsprozesses dürfte erklären, weshalb die Verbesserung der Betreuungsrelation signifikant positive Auswirkungen auf den – ab dem Zeitpunkt des Zuganges einer Person in das Pilotprojekt gemessenen – Arbeitsmarkterfolg der arbeitslosen KundInnen zeitigte (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Durchschnittlicher Effekt der verbesserten Betreuungsrelation auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit



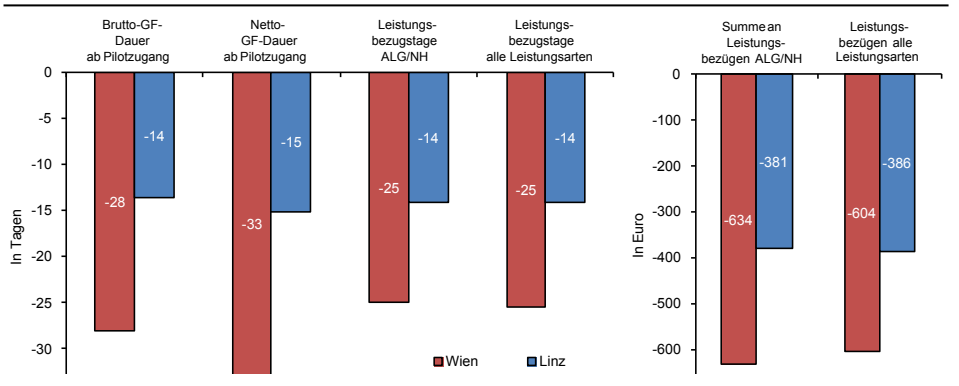
Quelle: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt auf den Abgang innerhalb von 1, …, 12 Monaten ab Pilotzugang. Unter allen Personen, deren Erwerbslaufbahn bis zum Ende des jeweiligen Zeitraums in den Daten beobachtbar ist. Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (Zehn-Prozent-Irrtumsniveau). Beschäftigung: Aufnahme einer geförderten oder ungeförderten (unselbständigen oder selbständigen) voll versicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb von zwei Wochen nach Geschäftsfallende und anschließendem durchgehendem Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen. Erwerbsinaktivität: Falls kein Abgang in Beschäftigung im obigen Sinne. Ungeförderte USB: Ungeförderte unselbständige Beschäftigung.

3.1 Verkürzung der Arbeitslosigkeit

Die bessere Relation von ArbeitsvermittlerInnen zu Arbeitslosen verkürzte die Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant:

- In der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz bewirkte sie, dass die betroffenen KundInnen mit einer um 7,7 Prozentpunkte bzw. um 15 Prozent gesteigerten Wahrscheinlichkeit innerhalb eines Jahres nach ihrem Pilotzugang aus Arbeitslosigkeit abgingen und im Durchschnitt um 28 Tage (Brutto-Geschäftsfalldauer) bzw. 33 Tage (Netto-Geschäftsfalldauer) weniger lang arbeitslos blieben.[9]) Die durchschnittliche Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung reduzierte sich in Wien um 25 Tage. Daraus ergab sich bis Ende Juli 2016 – je nachdem, ob nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder auch andere Leistungsarten berücksichtigt werden – eine durchschnittliche Ersparnis von 634 bzw. 604 Euro pro Geschäftsfall.
- In der Servicezone der RGS Linz bewirkte die Verbesserung der Betreuungsrelation eine Steigerung der Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres aus Arbeitslosigkeit abzugehen, um 1,8 Prozentpunkte bzw. 2,2 Prozent. Die betroffenen KundInnen blieben im Durchschnitt um zwei Wochen weniger lang arbeitslos (Brutto-Geschäftsfalldauer: –14 Tage, Netto-Geschäftsfalldauer: –15 Tage) und bezogen auch 14 Tage kürzer Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Daraus ergab sich bis zum Beobachtungsende (Ende März 2017) – je nachdem, ob nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder auch andere Leistungsarten berücksichtigt werden – eine durchschnittliche Ersparnis von 381 bzw. 386 Euro pro Geschäftsfall (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Durchschnittlicher Effekt der verbesserten Betreuungsrelation auf nachfolgende Arbeitslosigkeitsdauer und Leistungsbezüge



Quelle: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Geschäftsfalldauer ab Pilotzugang, maximal bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (Wien: 31. Juli 2016, Linz: 31. März 2017); netto: nur Vormerkstatus, die einen Geschäftsfall begründen. Kumulierte Zahl der Tage mit Bezug einer Leistung der Arbeitslosenversicherung (AIV) bzw. kumulierte Höhe der bezogenen Leistungen in der Zeit von Pilotzugang bis Geschäftsfallende (maximal: 31. Juli 2016 bzw. 31. März 2017). ALG / NH: nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Alle Leistungsarten: alle Leistungsarten der AIV. Alle Effekte statistisch signifikant auf Ein-Prozent-Irrtumsniveau.

9 Netto-Geschäftsfalldauer: Kumulierte Zahl der Tage mit einem geschäftsfallbegründenden Vormerkstatus (AL = Aarbeitslos, AG = Abklärung der Arbeitsfähigkeit / Gesundheitsstraße, LS = Lehrstellensuchend, SC: In Schulung, SF: Bezug eines Fachkräftestipendiums, SR = Schulung Reha mit Umschulungsgeld) in der Zeit von Pilotzugang bis Geschäftsfallende. Unterbrechungen, z. B. wegen Krankheit oder einer kurzen Beschäftigung, werden also bei der Berechnung der Netto-Geschäftsfalldauer herausgerechnet.

3.2 Vermehrte Abgänge in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität

Die Verkürzung der Arbeitslosigkeit kam sowohl durch häufigere Beschäftigungsaufnahmen als auch durch vermehrte Übertritte in Erwerbsinaktivität zustande:

- In der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz erhöhte sich der Anteil der Abgänge in Beschäftigung innerhalb eines Jahres durch die verbesserte Betreuungsrelation um 4,9 Prozentpunkte (+18 Prozent) und der Anteil der Abgänge in Erwerbsinaktivität um 3,3 Prozentpunkte (+15 Prozent). An diesem Standort beruhte die kürzer Dauer von Geschäftsfällen der Treatmentgruppe zu einem etwas größeren Anteil darauf, dass diesen Arbeitslosen häufiger eine Wiedereingliederung in Beschäftigung gelang. Zu einem anderen Teil ging sie aber auch auf vermehrte Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme zurück. In diesem Fall blieben die Betroffenen ohne Erwerbsarbeit, ohne aber weiter beim AMS registriert zu sein und eine Existenzsicherungsleistung zu beziehen. Der Effekt auf die Beschäftigung war in Wien stärker ausgeprägt als jener auf Erwerbsinaktivität, obwohl in der Wirkungsanalyse Abgänge aus Arbeitslosigkeit nur dann als Arbeitsübertritte klassifiziert wurden, wenn die Betroffenen länger als zwei Monate in Beschäftigung verblieben.
- Auch in der Servicezone der RGS Linz bewirkte die verbesserte Betreuungsrelation sowohl vermehrte Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme als auch raschere Beschäftigungsübertritte. Der Anteil der Übergänge in Beschäftigung innerhalb von sechs Monaten ab Pilotzugang erhöhte sich um 1,3 Prozentpunkte. Allerdings ist in Linz im Gegensatz zur Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz für einen über sechs Monate hinausreichenden Beobachtungszeitraum kein Effekt der besseren Betreuungsrelation auf die Abgangsrate in Beschäftigung mehr messbar, da in weiterer Folge auch vermehrt Personen in der Kontrollgruppe (d.h. mit ungünstigerer Betreuungssituation) einen Arbeitsplatz fanden. In Linz wirkte sich die Erhöhung der Betreuungsdichte auf die Abgänge in Erwerbsinaktivität stärker und nachhaltiger aus als auf die Übergänge in Beschäftigung: Innerhalb von sechs Monaten zog sich ein um 2,1 Prozentpunkte höherer Anteil der Arbeitslosen aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zwölf Monate nach Pilotzugang war die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität immer noch signifikant höher (+2,0 Prozentpunkte).

Je mehr Zeitressourcen den BeraterInnen zur Verfügung stehen, desto mehr können sie individuell zugeschnittene Unterstützung anbieten und desto sorgfältiger können sie die Suchanstrengungen ihrer KundInnen überwachen. Die häufigeren Abgänge in einen erwerbsfernen Zustand könnten darauf hindeuten, dass durch einen vermehrten Kontakt mit dem AMS ein höherer Druck zur Abmeldung für Arbeitslose entstand, die von vornherein eine geringe Erwerbsneigung hatten.

An beiden Pilotstandorten sind positive Integrationserfolge am Arbeitsmarkt bereits innerhalb kurzer Zeiträume sichtbar. Schon im ersten Monat ab Beginn der Pilotteilnahme wirkte sich die verbesserte Betreuungsrelation in einer signifikant häufigeren Rückkehr Arbeitsloser in Beschäftigung aus.

In einem Einjahres-Zeitraum ab Pilotzugang waren die betroffenen Arbeitslosen in Folge der verbesserten Betreuungsrelation in Wien / Esteplatz elf Tage mehr in (ungeförderter unselbständiger) Beschäftigung, zwölf Tage mehr in Erwerbsinaktivität und 23 Tage weniger arbeitslos (mit geschäftsfallbegründendem Vormerkstatus). Die von der Personalaufstockung in Linz profitierenden Arbeitsuchenden waren im entsprechenden Einjahres-Zeitraum sieben Tage mehr in Beschäftigung, vier Tage mehr in Erwerbsinaktivität und zwölf Tage weniger in Arbeitslosigkeit.

3.3 Wirkungsunterschiede zwischen Personengruppen

Zum Teil lassen sich markante Wirkungsunterschiede zwischen Subgruppen von Personen feststellen:

- Während die Personalaufstockung für junge Menschen unter 25 Jahren die Betreuungsintensität relativ wenig veränderte und – möglicherweise deshalb – in der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz gar keine Wirkung auf den Arbeitsmarkterfolg hatte, wirkte sie sich in Wien für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose in einer relativ starken Intensivierung der Betreuung und Erhöhung der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aus. Für diese beiden Gruppen vermehrten sich die Übergänge sowohl in Beschäftigung als auch in Erwerbsinaktivität überproportional.
- Für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen wirkte sich die Ausweitung der Betreuungskapazitäten tendenziell schwächer aus als für Personen ohne gesundheitliche Einschränkung. Dies gilt insbesondere für Übergänge in Beschäftigung. Am Standort Linz ließen sich für diese Gruppe überhaupt keine signifikanten Effekte auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit feststellen. Dies könnte darauf hinweisen, dass Beratung und Vermittlung alleine für diese Personengruppe nicht ausreichen, um ihre Reintegrationschancen deutlich zu heben.
- Die Ausweitung der Betreuungskapazitäten hatte für Menschen unterschiedlicher Ausbildungsniveaus eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit zur Folge. Nur teilweise verbargen sich dahinter auch raschere Beschäftigungsübertritte. Besonders fällt auf: Es sind die Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrabschluss, die sich als Konsequenz der verbesserten Betreuungssituation vermehrt aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen.
- Im Geschlechtervergleich reagierten in der RGS Wien / Esteplatz Männer stärker in der Form von Beschäftigungsübertritten, während sich die Personalausweitung bei Frauen stärker in Erwerbsaustritten auswirkte. In der RGS Linz profitierten Frauen mehr als Männer von der verbesserten Betreuungsrelation: Bei ihnen führte die Erhöhung der Betreuungsdichte zu rascheren Beschäftigungsübertritten, aber zugleich auch – ähnlich wie in Wien – zu vermehrten Arbeitsmarktaustritten.
- Tendenziell lassen sich die Beschäftigungschancen stärker bei jenen KundInnen steigern, die während der Pilotlaufzeit neu in die jeweilige Zone eintraten (»Neuzugänge«). Demgegenüber scheinen Personen, die sich schon vor Beginn des Pilotprojektes in der Zone befanden (»BestandskundInnen«), stärker mit Erwerbsaustritten zu reagieren. So wirkte

sich der veränderte Betreuungsschlüssel in Wien für beide Subgruppen in einer signifikant höheren Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aus. Während diese Steigerung bei Neuzugängen beinahe ausschließlich durch häufigere Beschäftigungsübertritte zustande kam, wurde sie bei BestandskundInnen ebenso stark durch vermehrte Abgänge in Erwerbsinaktivität erzeugt. Ähnlich führte die Verbesserung der Betreuungsrelation in Linz nur für Neuzugänge zu einer rascheren Beschäftigungsaufnahme. Für BestandskundInnen wirkte sie sich noch stärker als in der RGS Wien / Esteplatz in vermehrten Erwerbsaustritten aus und reduzierte auf diesem Weg die Arbeitslosigkeit. Dieser verstärkte Abgang von BestandskundInnen in Erwerbsinaktivität könnte ein Effekt einer intensiveren Prüfung der Voraussetzungen für den Leistungsbezug sein, der vermutlich nur einmalig erzielt werden kann. Der längerfristige Effekt der verbesserten Betreuungsrelation dürfte dagegen eher jenem der NeukundInnen entsprechen.

3.4 Keine Wirkung auf die Beschäftigungsqualität

Auf die Qualität der aus Arbeitslosigkeit aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse hatte die Personalveränderung keine Auswirkung – weder auf den monatlichen Einstiegslohn, noch auf die Beschäftigungsstabilität aufgenommener Jobs. Ebenso wenig veränderte sich die Häufigkeit, mit der Arbeitsuchende in einem anderen Bundesland (regionale Mobilität) oder in einem anderen Wirtschaftsbereich als vor der Arbeitslosigkeit (sektorale Mobilität) eine Beschäftigung aufnahmen. Dieses Ergebnis gilt für beide Pilotstandorte.

3.5 Unterschiede in der Wirkung zwischen Linz und Wien

An beiden Pilotstandorten – in Linz und Wien – zeigte sich insgesamt, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelation die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzt und vermehrte Abgänge sowohl in Beschäftigung als auch in Erwerbsinaktivität bewirkt. Die für die Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz gemessenen Wirkungen sind jedoch stärker ausgeprägt als für die Servicezone der RGS Linz. Darüber hinaus hält hier die Wirkung auf den Abgang in Beschäftigung länger an. Für diese Unterschiede zwischen den Pilotstandorten gibt es mehrere mögliche Erklärungsfaktoren:

Erstens werden unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen betrachtet: Während die Servicezone für Arbeitslose mit einem klaren Berufswunsch, ausreichender Qualifikation und Eigeninitiative vorgesehen ist, werden in der Beratungszone Personen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf, darunter Langzeitarbeitslose, betreut.

Zweitens ist die Arbeitsmarktsituation in Oberösterreich günstiger als in Wien: Die Arbeitslosenquote lag hier mit 6,1 Prozent im Jahr 2016 im Bundesländervergleich niedrig, in Wien demgegenüber am allerhöchsten (13,6 Prozent). Auch die Verfestigung der Arbeitslosigkeit ist in Wien stärker ausgeprägt.[10]

10 Vgl. Eppel / Horvath / Mahringer 2014.

Beide Faktoren – die unterschiedlichen Zonen und die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktbedingungen – tragen dazu bei, dass beim Experiment in der RGS Wien / Esteplatz eine Gruppe von Arbeitslosen mit, im Vergleich zur RGS Linz, schlechteren Beschäftigungschancen untersucht wurde. Die stärkeren Effekte der Personalaufstockung in Wien weisen demnach darauf hin, dass KundInnen mit größeren Integrationsproblemen stärker von einer verbesserten Betreuungsrelation profitieren. Dafür spricht auch das Ergebnis am Wiener Standort, wo für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose die Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit überproportional stiegen.

Als ein dritter Erklärungsansatz kommt allerdings hinzu, dass in der Beratungszone der RGS Wien / Esteplatz – von einer wesentlich ungünstigeren Betreuungssituation ausgehend (Betreuungsverhältnis von ca. 1:250 gegenüber 1:90) – die Betreuungsrelation in stärkerem Ausmaß verbessert wurde als in der Servicezone der RGS Linz.

3.6 Fiskalische Auswirkungen

- Aufgrund der Verkürzung der Arbeitslosigkeit und vermehrter Abgänge in Beschäftigung ist die Personalaufstockung aus fiskalischer Perspektive nicht nur mit Kosten verbunden, sondern auch mit Erträgen in der Form geringerer Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen während der Arbeitslosigkeit und erhöhter Einkünfte aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben. Eine Fiskalanalyse ergibt, dass die Gesamtkosten deutlich durch zusätzliche Erträge überkompensiert wurden. Im Saldo nahm die öffentliche Hand pro arbeitsloser Person, die intensiver betreut wurde, in Linz 261 Euro und in Wien / Esteplatz 484 Euro ein. Dies bedeutet bei Berücksichtigung aller vom verbesserten Betreuungsschlüssel betroffenen Personen einen positiven Gesamt-Nettoertrag von ca. 1,54 Millionen Euro (Linz) bzw. 1,82 MillionenEuro (Wien / Esteplatz).
- Für das AMS ergab sich ein positiver Saldo aus Erträgen und Zusatzkosten der Personalaufstockung von rund 1,81 Millionen Euro (Linz) bzw. 1,64 Millionen Euro (Wien / Esteplatz). Hierbei sind die vermehrten Rückflüsse aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer nicht berücksichtigt, da diese nicht an das AMS fließen. Umgekehrt erspart sich das AMS infolge der reduzierten Arbeitslosigkeit nicht nur Existenzsicherungsleistungen, sondern darüber hinaus auch Beitragszahlungen an die Sozialversicherung für arbeitslose Personen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe).

4 Conclusio: Wirkungsvolle und kosteneffektive Stellschraube

Mit dem Feldexperiment des AMS wird eine Lücke in der Erforschung des österreichischen Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik geschlossen. Bisher wurde die Bedeutung der Betreuungsrelation für die Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt nur in wenigen internationalen Studien untersucht. Die Ergebnisse des österreichischen Pilotprojektes bestätigen die Erfahrungen anderer Länder. Sie machen deutlich, dass es sich bei der Betreuungsrelation um einen wichtigen Parameter der Arbeitsmarktpolitik handelt. Eine intensivere Betreuung infolge eines verbesserten Verhältnisses aus AMS-BeraterInnen und zu betreuenden

Arbeitslosen resultiert über den Wirkungskanal vermehrter Vermittlungsaktivitäten in einer kürzeren Arbeitslosigkeit und in vermehrten Beschäftigungsaufnahmen.

Erste Fiskalanalysen zeigen, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelation auch kostensparend sein kann. Sowohl in Wien als auch in Linz wurden die Kosten der Personalaufstockung durch Ersparnisse an Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen und zusätzliche Erträge aus Lohnsteuer und insbesondere Sozialversicherungsbeiträgen deutlich überkompensiert.

Hinsichtlich einer Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ist zu beachten: Eine flächendeckende Verbesserung der Betreuungsrelation in ganz Österreich würde nicht notwendigerweise Wirkungen im selben Ausmaß entfalten. Zum einen ist denkbar, dass eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen einer bestimmten RGS die Arbeitsmarktchancen anderer Arbeitsuchender schmälert – seien es betreute Arbeitslose in anderen RGS, Beschäftigte, Erwerbsinaktive oder bisher im Ausland ansässige Arbeitskräfte auf Arbeitsuche. Eine derartige Förderung der Konkurrenzfähigkeit Arbeitsloser am Arbeitsmarkt mag jedoch durchaus beabsichtigt sein. Zum anderen ist es möglich, dass manche der beobachteten Effekte nur einmalig auftreten – so etwa der vermehrte Abgang von BestandskundInnen in Erwerbsinaktivität als Konsequenz einer intensiveren Überprüfung der Voraussetzungen für den Bezug von Existenzsicherungsleistungen.

Es ist aber zu erwarten, dass wesentliche Teile der gemessenen Effekte, so etwa die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer, die Ausweitung der Beschäftigungszeiten Arbeitsloser und die überproportional starken Wirkungen für Personen mit längerfristigen Integrationsproblemen, auch bei einer dauerhafteren und breiteren Umsetzung der Personalaufstockung bestehen bleiben würden.

5 Literatur

Angrist, J.D. / Pischke, J.S. (2009): Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists Companion.

Behaghel, L. / Crépon, B. / Gurgand, M. (2014): »Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment«, American Economic Journal: Applied Economics, 2014,Vol. 6 (4).

Böheim, R. / Eppel, R. / Mahringer, H. (2017A): Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

Böheim, R. / Eppel, R. / Mahringer, H. (2017B): Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«. Eppel, R. / Horvath, T. / Mahringer, H. (2014): »Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013«, WIFO-Monographien, Dezember 2014.

Fertig, M. (2014): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 28. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, IAB-Forschungsbericht 2014, 4, Nürnberg.

Hainmueller, J. / Hofmann, B. / Krug, G. / Wolf, K. (2016): »Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices«, Scandinavian Journal of Economics, 2016, 118(4), pp. 941–974.

Harrison, G.W. / List, J.A. (2004): »Field Experiments«, Journal of Economic Literature, 2004, Vol. 42 (4), pp. 1009–1055.

Hofmann, B. / Krug, G. / Sowa, F. / Theuer, S. / Wolf, K. (2010): »Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler«, IAB-Kurzbericht, 09/2010, Nürnberg.

Hofmann, B. / Krug, G. / Sowa, F. / Theuer, S. / Wolf, K. (2012): »Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes«, Zeitschrift für Evaluation, 2012, 11 (1), Seite 7–38.

Imbens, G.W. / Wooldridge, J.M. (2009): »Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation«, Journal of Economic Literature, 2009, Vol. 47 (1), pp. 5–86.

Koning, P. (2009): »The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands«, Empirical Economics, 2009, 37, pp. 393–409.

Kugler, F. / Schwerdt, G. / Wößmann, L. (2014): »Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik«, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2014, 15.2, Seite 105–132.

Levitt, S.D. / List, J.A. (2009): »Field Experiments in Economics: The Past, the Present, and the Future«, European Economic Review, 2009, Vol. 53 (1), pp. 1–18.

List, J.A. (2011): »Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off«, Journal of Economic Perspectives, 2011, Vol. 25 (3), pp. 3–16.

List, J.A. / Rasul, I. (2011): »Field Experiments in Labor Economics«, Handbook of Labor Economics, 2011, Vol. 4a, pp. 103–228.

Maibom, J. / Rosholm, M. / Svarer, M. (2017): »Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation«, The Scandinavian Journal of Economics, 2017, 119(3), pp. 541–570.

Schiel, S. / Schröder, H. / Gilberg, R. (2008): »Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs »Förderung der Arbeitsaufnahme« (FAIR)«, in Kruppe, T. (Hg.), IAB-Bibliothek, 312, Bertelsmann, Bielefeld.

AMS info 415/416, Juli 2018

Ehrenfried Natter

Impulsberatung für Betriebe – Teil der präventiven Arbeitsmarktpolitik des AMS Österreich

Zwischenergebnisse und Lessons Learned aus der ersten Halbzeit der Programmumsetzung 1.9.2015 bis 31.12.2017

1 Einleitung[1]

Die »Impulsberatung für Betriebe« (IBB) ist ein Instrument der präventiven Arbeitsmarktpolitik des AMS Österreich und Teil des »Impulsprogrammes 2015–2019«, das auch die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte sowie die Impulsqualifizierungsverbünde umfasst. Als kostenfreies Beratungsangebot für Unternehmen aller Größen und Branchen in ganz Österreich unterstützt es betriebliche Personal- und Organisationsentwicklung mit der generellen Zielsetzung, Beschäftigte höherzuqualifizieren und deren Beschäftigung zu sichern. In der ersten Programmhalbzeit zwischen September 2015 und Dezember 2017 haben im Durchschnitt 75 BeraterInnen und ExpertInnen der vom AMS Österreich mit der Durchführung beauftragten »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«[2] mit 3.191 Unternehmen Erstgespräche durchgeführt und insgesamt 1.221 Betriebe eingehend beraten.

2 Ausrichtung

Die »Impulsberatung für Betriebe« (IBB) als Instrument des Service für Unternehmen (SfU) des AMS soll dazu beitragen:

1 Der vorliegende Text, der unter der Mitarbeit von Clemens Ragl erarbeitet wurde, basiert auf den IBB-Beratungserfahrungen und Ergebnissen des Fall-Monitorings und entstand im Zuge der Berichtlegung über den ersten Beauftragungszeitraum zwischen September 2015 und Dezember 2017.

2 Gemeinsam mit den Subunternehmen BAB Unternehmensberatung, Merlin Unternehmensberatung, abz*austria, equalizent Schulung und Beratung sowie Ximes.

- die betriebliche Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen;
- die Anforderungen einer alternden Belegschaft zu bewältigen;
- die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Betrieb herzustellen;
- Arbeitsplätze im Falle von Kapazitätsschwankungen zu sichern;
- die betriebliche Vielfalt und Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen zu gestalten.

Darüber hinaus unterstützt die Beratung das SfU dabei, NeukundInnen zu gewinnen, die KundInnenbindung zu verbessern sowie die Inanspruchnahme von Angeboten des AMS zu erhöhen.[3] In diesen Themenbereichen unterstützen BeraterInnen und ExpertInnen der IBB bei der Bearbeitung personalwirtschaftlicher Themen und betrieblicher Anpassungsprozesse und setzen so Impulse für die Zukunft. Ausgangspunkt sind immer personalwirtschaftliche Fragestellungen und Herausforderungen der Unternehmen mit arbeitsmarktpolitischer Relevanz.

Typische betriebliche Fragestellungen, die mit IBB bearbeitet werden können

- Wie können wir gut ausgebildetes und motiviertes Personal rekrutieren und dabei Frauen und Männern gleiche Chancen bieten?
- Wie können wir das bestehende Potenzial unserer MitarbeiterInnen besser nutzen und gezielt durch Qualifizierung fördern?
- Wie können wir unsere Fachkräfte aufbauen, halten und weiterentwickeln?
- Wie können wir Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen, Jugendliche, Ältere bzw. Menschen mit Behinderung gezielt fördern, weil sie die Zukunft unseres Arbeitsmarktes sind?
- Wie können wir alternsgerechte Arbeitsbedingungen schaffen, weil unsere Belegschaft älter wird?
- Wie können wir die Beschäftigungsfähigkeit unserer Belegschaft erhalten und steigern?
- Wie reagieren wir auf Nachfrageschwankungen oder Kapazitätsrückgänge? Wie bewältigen wir Wachstumsphasen? Wie schaffen wir eine sozialverträgliche Redimensionierung?
- Wie können wir den technologischen und strukturellen Wandel gut bewältigen?

3 Inhalt und Ablauf

3.1 Erstgespräch

Die IBB, die eine kostenfreie Beratung im Ausmaß bis zu zwölf Beratungstagen umfasst, startet mit einem Erstgespräch, das gemeinsam mit SfU-BeraterInnen durchgeführt wird und in dem die Impulsberatung vorgestellt, die Interessen der Betriebe abgeklärt und Angebote des AMS präsentiert werden.

> *»Ich habe von zwei offenen Stellen erfahren, die wir im eJob-Room ausgeschrieben haben – nur dank dieses Erstgesprächstermins mit dem Unternehmen.«*
> ***SfU-Beraterin***

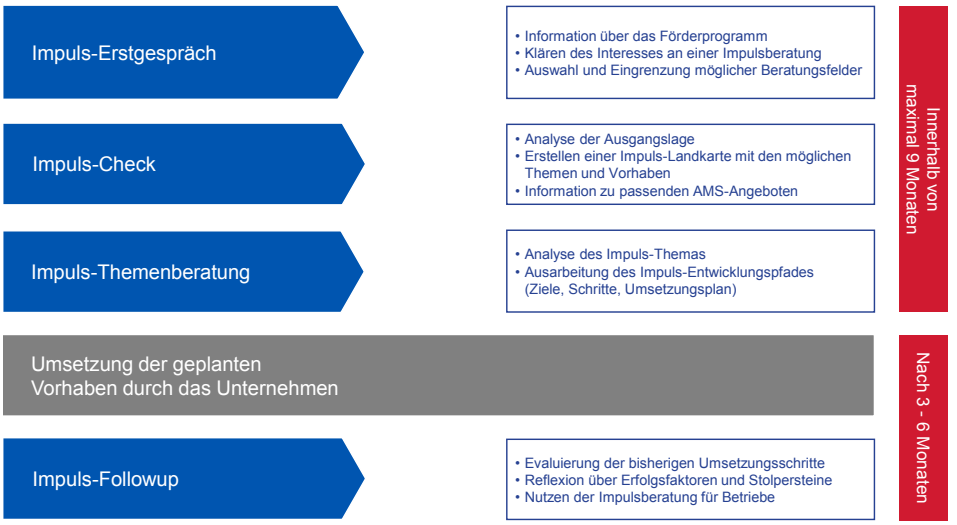
3 Quelle: Bundesrichtlinie »Impulsberatung für Betriebe (IBB)«, AMS Österreich.

3.2 Impuls-Check

Der Impuls-Check liefert dem Betrieb mit geringem Aufwand eine professionelle und kompakte Einschätzung seiner Ist-Situation. Durchgeführt wird eine strukturierte und grafisch aufbereitete Analyse der Belegschaftsstruktur beispielsweise nach Geschlecht, Alter, Verweildauer in der jeweiligen Funktion, Qualifikation oder hinsichtlich Fluktuation. Sie beinhaltet auch die Erstellung von Szenarien zur Personalentwicklung in den kommenden fünf bis zehn Jahren.

Mit Hilfe der Belegschaftsstrukturanalyse sowie von qualitativen Interviews oder Workshops mit Geschäftsleitung, HR-Verantwortlichen, Betriebsrat, ausgewählten Führungskräften und MitarbeiterInnen werden mögliche Impuls-Themen identifiziert sowie relevante AMS-Förderungen und Dienstleistungen vorgestellt.

Abbildung 1: IBB-Ablauf



Quelle: »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«, im Auftrag des AMS Österreich

3.3 Impuls-Themenberatung

Ausgehend von den im Impuls-Check identifizierten Herausforderungen des Betriebes werden in der Regel ein bis zwei IBB-Themen vertiefend bearbeitet. Der gesamte Beratungsprozess, bei dem unterschiedliche Methoden und SpezialistInnen zum Einsatz kommen, zielt auf individuell auf den Betrieb abgestimmte Lösungen und Maßnahmen ab. In Kleinbetrieben geht es häufig um den Auf- und Ausbau einer passenden internen Struktur, so vor allem dann, wenn das Unternehmen rasches Wachstum erlebt. Auch der Aufbau eines Personalmanagements bzw. die Definition von Verantwortlichkeiten für Personalagenden sind dabei ein häufiges Thema.

Im Zuge der Beratungen werden beispielsweise Anforderungsprofile für Stellenausschreibungen erstellt, Organigramme erarbeitet, Entwürfe für Arbeitszeitmodelle skizziert, MitarbeiterInnenworkshops zur Sammlung von Verbesserungsmaßnahmen des Arbeitsumfeldes durchgeführt, Führungskräfteworkshops etwa zu Arbeitgeberattraktivität veranstaltet, Bildungsbedarfe erhoben und Qualifizierungsvorhaben vorbereitet oder Recruiting- und Onboarding-Tools erarbeitet.

IBB-Beispiel: Harry's Gastrotainment

Betriebliches Wachstum durch Qualifizierung absichern

Um weitere Standorte zu eröffnen und die Geschäftsführung zu entlasten, entschied sich der Ganzjahresbetrieb mit 80 Beschäftigten für die Etablierung einer zweiten Führungsebene. Nach Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen der beiden Führungsfunktionen im Restaurant und in der Küche wurden die zukünftigen Führungskräfte auf ihre neue Funktion vorbereitet. Eine wesentliche Rolle spielte dabei das maßgeschneiderte Weiterbildungspaket. Dazu gehörten Einzelcoachings, in denen die neuen LeiterInnen bei der Übernahme ihrer neuen Führungsrolle begleitetet wurden, und Führungskräftetrainings im Rahmen des AMS-Qualifizierungsverbundes für Führungskräfte in der Tourismusbranche.

»Das Führungskräfteentwicklungsprogramm, das mit Hilfe der IBB entwickelt wurde, wurde als große Wertschätzung erlebt, die betriebsübergreifende Ausbildung im Rahmen des Verbundes als bereichernd empfunden. Meine Führungskräfte managen ihre Bereiche jetzt eigenständig.«

Harald Schindlegger, Geschäftsführer Harry's Gastrotainment

3.4 Follow up

Im Vergleich zum Vorläuferprogramm »Flexibilitätsberatung für Betriebe« wurde ein vierter Beratungsschritt neu eingeführt: Etwa drei Monate nach Abschluss der Themenberatung findet ein Follow-up-Termin in der Regel gemeinsam mit dem / der zuständigen SfU-BeraterIn statt, bei dem der Stand der Umsetzung reflektiert und der Beratungsprozesses abgeschlossen werden.

»Der Personalleiter eines Betriebes wünschte sich beim abschließenden Gespräch weitere Besuche des SfU. In der Zwischenzeit kam es bereits zu einem weiteren Termin des SfU im Betrieb, bei dem gleich zwei neue Stellen neu über das AMS ausgeschrieben wurden.«
IBB-Beraterin

3.5 Fall-Monitoring

Neu etabliert wurde auch ein laufendes Fall-Monitoring, dessen Ergebnisse für die laufende Programmsteuerung genutzt werden. Nach jedem Abschluss einer Beratung werden Unternehmens- und BetriebsratsvertreterInnen sowie SfU- und IBB-BeraterInnen strukturiert zu folgenden Themen befragt: »Zielerreichung«, »Wirksamkeit der eingesetzten Methoden und Tools« sowie »Schnittstellen und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten AkteurInnen«.

4 Umsetzung 2015 bis 2017

Im Zeitraum 1.9.2015 bis 31.12.2017 wurden mit 3.191 Betrieben Erstgespräche geführt. Insgesamt 1.221 Betriebe haben einen Impuls-Check durchlaufen, 875 eine umfassende Themenberatung in Anspruch genommen.

4.1 Vielfältiger Zugang ins Programm

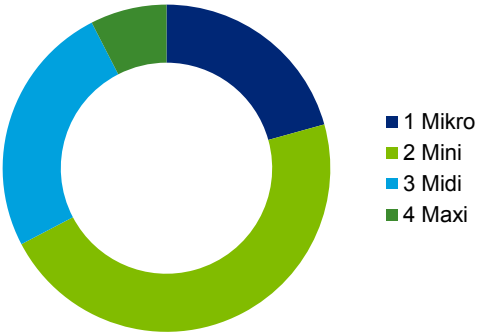
Abhängig von den regionalen Herausforderungen bzw. den Vertriebsstrategien des SfU verfolgen die Landesgeschäftsstellen des AMS unterschiedliche Strategien, wie sie den Zugang der Unternehmen zur IBB gestalten. Das Spektrum reicht von einer primären Ausrichtung auf Top- und PotenzialkundInnen über inaktive KundInnen bis hin zur NeukundInnengewinnung.

> *»In einem kleinen Handelsbetrieb hatte es bisher keinen Kontakt zum AMS gegeben. Der Geschäftsführer war angenehm überrascht, wie viele Fördermöglichkeiten es gibt und möchte bei der nächsten Stellenbesetzung die anonymisierte Stellensuche und die Potenzialanalyse ausprobieren.«*
> ***SfU-Berater***

Die Erfahrung der ersten Phase der Programmlaufzeit bis Ende 2017 zeigt, dass etwa 40 Prozent der Betriebe, mit denen ein Erstgespräch durchgeführt wurde, in der Folge auch Interesse an einem Impuls-Check haben. Circa drei Viertel aller Unternehmen, die einen Impuls-Check durchlaufen haben, haben auch eine vertiefende Themenberatung in Anspruch genommen.

Durchschnittlich stiegen monatlich 114 Betriebe mit der Durchführung eines Erstgespräches neu ins IBB-Programm ein. Dabei zeigt sich eine gewisse »Saisonalität«. Die höchsten Eintritte erfolgen im Frühjahr und Herbst, die niedrigsten (betriebs-)urlaubsbedingt in den Sommermonaten bzw. im Dezember, wenn die Unternehmen wegen der Jahresabschlussarbeiten wenig Zeit haben.

Abbildung 2: IBB-Betriebe, nach Zahl der MitarbeiterInnen



Quelle: »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«, im Auftrag des AMS Österreich

4.2 Konzentration auf KMU

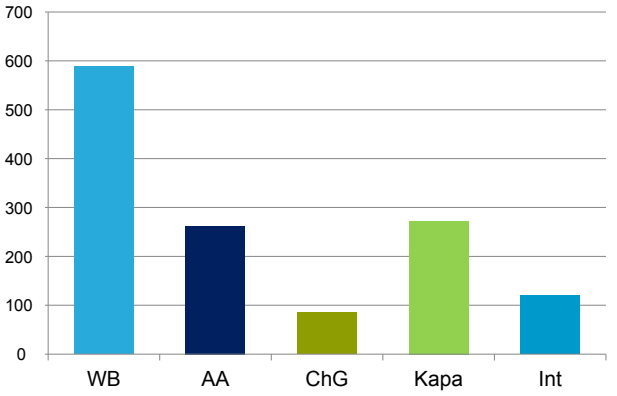
93 Prozent aller IBB-Betriebe sind Klein- und Mittelbetriebe (KMU) mit bis zu 250 Beschäftigten: 21 Prozent Kleinstbetriebe mit bis zu zehn MitarbeiterInnen, 47 Prozent mit elf bis 50 Beschäftigten bzw. 25 Prozent mit 51 bis 250 Beschäftigten. Damit ist die IBB wie geplant klar auf KMU ausgerichtet.

Immerhin 68 Prozent aller IBB-Betriebe beschäftigen weniger als 50 MitarbeiterInnen, was zeigt, dass die frühere »Qualifizierungsberatung für Betriebe« (QBB) des AMS, die für Unternehmen dieser Größe zur Verfügung stand, erfolgreich in die IBB integriert werden konnte.

Großbetriebe mit mehr als 250 MitarbeiterInnen sind mit sieben Prozent vertreten, obwohl sie über professionelle Personalentwicklungsabteilungen bzw. entsprechende Instrumente verfügen und der Umstand, dass das Beratungsangebot kostenfrei ist, für sie kaum von Bedeutung ist. Die spezifische thematische Ausrichtung, die Verknüpfung mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und die Optimierung der Schnittstelle zum AMS stellen insbesondere für Großbetriebe, denen Corporate Social Responsibility (CSR) ein Anliegen ist, einen zusätzlichen Mehrwert dar. Umgekehrt ermöglicht deren Beratung ein »Von den Großen lernen«, wovon die gesamte IBB-Umsetzung profitiert.

4.3 Das Thema »Weiterbildung« dominiert

Abbildung 3: IBB-Themen



Quelle: »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«, im Auftrag des AMS Österreich

Im Zeitablauf ist die Bearbeitung der fünf Themen der IBB-Beratung relativ konstant geblieben. Das am stärksten nachgefragte Impuls-Thema ist die »Betriebliche Weiterbildung« (WB) mit rund 44 Prozent aller Nennungen, gefolgt von den Themen »Kapazitätsschwankungen« (Kapa) und »Alter(n)sgerechtes Arbeiten« (AA) mit je rund 20 Prozent. Das Thema

»Chancengleichheit von Frauen und Männern« (ChG) steht bei ca. sechs Prozent der Unternehmen im Zentrum der Themenberatung, das Thema »Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen« (Int) bei rund neun Prozent. In der Regel werden im Zuge eines Beratungsprozesses zwei Themen gleichzeitig bearbeitet. Beispielsweise führt die Befassung mit der Herausforderung alternder Belegschaften zu der Schlussfolgerung, dass spezifische Qualifizierungen erforderlich sind. Oder bei Fragen von Kapazitätsschwankungen und Personalsuche, dass es sinnvoll sein kann, statt eines männlichen Lehrlings einen weiblichen einzustellen.

4.4 Branchenschwerpunkt »Tourismus« im Jahr 2017

Die zunehmenden Herausforderungen in der Tourismuswirtschaft (schnelllebiger Markt, neue Buchungsplattformen, steigende Flexibilitätsanforderungen, Kapazitätsschwankungen und v.a. Fachkräftemangel) fordern Hotellerie- und Gastronomiebetriebe bei der Personalsuche, dem Halten und der Qualifizierung von MitarbeiterInnen. Und damit auch das AMS.

Vor diesem Hintergrund hat das AMS 2017 einen Tourismusschwerpunkt im Rahmen der IBB gesetzt. Ausgehend von einer Studie, die die Arge IBB gemeinsam mit Synthesis Forschung durchführte, wurden Faktoren erfolgreicher Personalarbeit im Tourismus und Unterschiede zwischen Good-Practice-Betrieben und Non-Good-Practice-Betrieben erarbeitet. Mit dem Ergebnis, dass weder Unternehmensgröße noch Saisonalität entscheidende Kriterien für eine erfolgreiche Personalarbeit darstellen, sondern das Bewusstsein für das Thema »Personalarbeit« und die daraus folgenden innerbetrieblichen Gestaltungsspielräume.

4.5 Steigende Zahl von Tourismusbetrieben in der IBB

Auf dieser Grundlage wurde ein spezifisches auf die Tourismusbranche ausgerichtetes IBB-Beratungsangebot – inklusive Interventionskoffer und BeraterInnenhandbuch – entwickelt. Bis Ende 2017 fanden drei AMS-interne Veranstaltungen in Regionalen Geschäftsstellen sowie vier AMS-Vernetzungstreffen für Tourismusunternehmen statt, um das neue Angebot zu promoten. Mit der Folge, dass sich im Laufe des Jahres 2017 die Zahl der Tourismusbetriebe in der IBB deutlich erhöhte: Betrug die Anzahl von Beherbergungs- bzw. Gastronomiebetrieben im März 2017 noch 252 oder 12,9 Prozent aller IBB-Betriebe, erhöhte er sich bis Ende 2017 auf 482 bzw. 15,1 Prozent aller IBB-Betriebe. Alleine im Oktober 2017 war einer von vier Betrieben, die neu ins Programm kamen, ein Unternehmen aus dem Beherbergungs- bzw. Gastronomiebereich.

Um diesen Aktivitäten auch in der zweiten Programmhälfte bis 2019 Öffentlichkeit und Gewicht in der Beratung zu verleihen, sind weitere »Tourismusveranstaltungen« geplant. Darüber hinaus wurde das Video »Impulse für eine erfolgreiche Personalarbeit im Tourismus«[4] mit Vorstand Dr. Johannes Kopf erstellt, das beginnend mit der »AMS-Unternehmenskampagne 2018« zum Einsatz kommt.

4 Siehe https://unternehmen.ams.at

5 Erste Einschätzungen

516 Beratungsabschlüsse wurden bis Ende 2017 vom Fall-Monitoring erfasst. In leitfadengestützten Befragungen bewerteten SfU- und IBB-BeraterIn (nach Impuls-Check und Themenberatung) sowie VertreterInnen des Unternehmens bzw. des Betriebsrates (im Zuge des Follow-up) auf einer Skala von 1 (beste Bewertung) bis 6 (kritischste Bewertung) die Zielerreichung, die Wirksamkeit der Methoden und Tools sowie die Schnittstellen und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten AkteurInnen je Beratungsfall. Zusätzlich liefern die qualitativen Aussagen der Befragten wesentliche Hinweise über förderliche und hinderliche Faktoren der Umsetzung sowie für eine allfällige Weiterentwicklung der IBB.

5.1 Sehr hohe Gesamtzufriedenheit bzw. Gesamtnutzen

Insgesamt ist die Zufriedenheit mit der IBB über den Zeitablauf konstant und auf einem sehr hohen Niveau. Die Durchschnittsbewertungen zu den einzelnen Fragestellungen streuen zwischen den Werten 1,03 und 1,85.

Die Gesamtzufriedenheit fällt bei den SfU-BeraterInnen und UnternehmensvertreterInnen am höchsten aus. Erstere betonen die gute Zusammenarbeit zwischen allen AkteurInnen, letztere heben den Beratungszugang (»Blick von außen«, breite Einbindung der MitarbeiterInnen) und die Kompetenz der BeraterInnen hervor.

Die IBB-BeraterInnen sind in der Gesamtbeurteilung der IBB leicht kritischer, die Betriebsräte und Betriebsrätinnen am relativ kritischsten. Letztere ist zum Teil höheren Erwartungen an die Geschäftsleitungen (und weniger an die IBB) geschuldet.

5.2 IBB als Instrument des SfU

Wie gut die IBB in das Angebotsportfolio des SfU integriert ist, zeigt auch das hohe Engagement der SfU-BeraterInnen während des Beratungsprozesses: 71 Prozent aller Erstgespräche und 74 Prozent aller Follow-ups fanden unter deren Beteiligung statt. Damit ist es gelungen, die IBB als Instrument des SfU zu etablieren und die betrieblichen Angebote des AMS zu präsentieren.

> *»Viele der Erstgespräche sind ein idealer Einstieg für mich. Ich lerne die Unternehmen und deren Ausgangssituation sehr schnell kennen, und der Beziehungsaufbau zu den AnsprechpartnerInnen geht ganz leicht, da diese begeistert vom Angebot der IBB sind.«*
> ***SfU-Beraterin***

5.3 Bedarfsgerechte IBB-Konzeption

In der Bewertung der IBB-Phasen durch die Unternehmen schneidet die Themenberatung, der umfangreichste Teil der Beratung, am besten ab und bestätigt somit die grundsätzliche Konzeption der IBB. Nur knapp weniger gut werden das Follow up sowie der Impuls-Check eingeschätzt. Beim Follow-up zeigt sich, dass dieser in Einzelfällen nicht zur passenden Zeit erfolgt (weil Umsetzungen der geplanten Maßnahmen noch nicht gestartet oder abgeschlossen sind) oder dessen Stellenwert für die Unternehmen manchmal nicht klar ist. Der Impuls-Check

bietet Potenzial bezüglich einer klareren Ausdifferenzierung – im Sinne einer expliziten »Kurzberatung« bzw. eines fundierten Einstieges in die vertiefende Themenberatung.

5.4 Höchster Gesamtnutzen bei Mikro-Unternehmen

Mikro-Unternehmen (mit bis zu zehn zehn Beschäftigten) bewerten in der Regel den Gesamtnutzen und die einzelnen Beratungsphasen der IBB höher als die größeren Betriebe. Hier wird deutlich, dass vielfach kleine Impulse bei Kleinstbetrieben oft große (innerbetriebliche) Wirkung erzielen, wiewohl der arbeitsmarktpolitische quantitative Effekt (gemessen an zusätzlicher Qualifizierung, neuen offenen Stellen oder Integration von Zielgruppen) aufgrund der Betriebsgröße naturgemäß bescheidener ist.

5.5 Größere Betriebe und längere Beratung von SfU- und IBB-BeraterInnen besser bewertet

IBB-BeraterInnen beurteilen den Einsatz der Methoden und Tools bei größeren Betrieben besser als bei kleineren. Das gilt auch für die Einschätzung der SfU- und IBB-BeraterInnen hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit mit den Unternehmen.

Nicht ganz so eindeutig, aber tendenziell ähnlich, erfolgt die Einschätzung der SfU-BeraterInnen bezüglich des Beitrages der IBB zur KundInnenbindung, zur Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und zur höheren Inanspruchnahme von AMS-Dienstleistungen. In aller Regel gilt: Wenn mehrere Phasen der Beratung durchlaufen werden und bei größeren Betrieben fällt die Bewertung besser aus.

5.6 Voraussetzungen einer erfolgreichen IBB-Beratung

Insgesamt lässt sich sagen, dass eine Beratung dann erfolgreich ist, wenn:

- die IBB vom Unternehmen als Chance wahrgenommen wird;
- der »Blick von außen« explizit erwünscht ist und nicht als Irritation gesehen wird;
- die Involvierung des SfU schon ab dem Erstgespräch stattfindet;
- es zu einer verbindlichen Zusammenarbeit aller AkteurInnen kommt;
- es den BeraterInnen mit Hilfe passender Methoden und Tools und dem Einsatz von ExpertInnen und gut aufbereiteter Unterlagen gelingt, die Bedürfnisse des Unternehmens zu identifizieren und die richtigen Maßnahmen einzuleiten, und
- die Einbindung von MitarbeiterInnen unterschiedlicher Organisations- und Hierarchieebenen des Betriebes stattfindet.

5.7 Hohe arbeitsmarktpolitische Resonanz der IBB

Welche arbeitsmarktpolitische Wirkung die IBB entfaltet, wird mit Hilfe des externen Wirktungsmonitorings von Synthesis Forschung erhoben. Erste Aussagen einer »Resonanz-Analyse« vom Sommer 2017 zeigen, dass rund die Hälfte der Unternehmen resonant auf die IBB reagiert hat. Das heißt, sie veränderten bereits während der Beratungsdauer ihr Verhalten bei Neuaufnahmen von MitarbeiterInnen auf arbeitsmarktpolitisch affine Weise. Circa elf Prozent wiesen

sogar eine hohe Resonanz auf. Das heißt, es konnte eine überproportionale Entwicklung in der Beschäftigung von Älteren (45+), von Frauen und von Personen mit Pflichtschulabschluss – also den Zielgruppen des Impulsprogrammes – festgestellt werden.

Eindeutig war auch der Zusammenhang bezüglich Inanspruchnahme des Qualifizierungsinstrumentes QBN (= »Qualifizierungsförderung für Beschäftigte«). Je resonanter die Unternehmen sind, desto häufiger fanden Qualifizierungen statt und wurden QBN-Förderungen in Anspruch genommen.

6 Resümee und Ausblick

Nach gut zwei Jahren Programmumsetzung lautet ein erstes Resümee: Die Gesamtausrichtung der IBB wurde von den Unternehmen gut angenommen. Sowohl die Online-Abfrage des AMS bei den Unternehmen zur Teilnahmezufriedenheit als auch das IBB-interne Fall-Monitoring liefern sehr gute Rückmeldungen und zeigen, dass die IBB Unternehmen und Beschäftigte bei betrieblichen Anpassungsprozessen unterstützt und damit die Arbeitsplatzsicherheit erhöht wird.

6.1 Success-Stories

Die IBB setzt Impulse für eine arbeitsmarktaffine Personalpolitik, verändert Strukturen und Haltungen in den Betrieben und führt in sehr vielen Fällen bereits unmittelbar zu konkreten Ergebnissen. Beispielsweise werden zusätzliche offene Stellen geschaffen, Lehrlinge neu aufgenommen, neue Arbeitszeitmodelle erarbeitet, MitarbeiterInnen qualifiziert, AMS-Förderungen zusätzlich in Anspruch genommen, weibliche Lehrlinge in technischen Berufen eingesetzt oder die Stelle eines / einer HR-Verantwortlichen neu geschaffen.

Die IBB hat es dem AMS ermöglicht, auf Veränderungen des Arbeitsmarktes zu reagieren und insbesondere für Tourismusbetriebe und die aufkommende Fachkräfteknappheit neue flankierende Angebote für UnternehmenskundInnen zu entwickeln und einzusetzen. Die IBB erreicht, wie geplant, in hohem Maße Klein- und Mittelunternehmen und unterstützt sie dabei, HR-Basics einzuführen und ihre Personalpolitik entsprechend der Zielsetzungen der IBB neu auszurichten. Zentrales Thema der IBB ist die »Betriebliche Weiterbildung« (WB). Darüber hinaus fungiert sie in zahlreichen Fällen für SfU-BeraterInnen als »Türöffner« für Betriebe und ermöglicht es ihnen, durch punktuelle Teilnahme am Beratungsprozess die Unternehmensrealitäten besser zu verstehen, Bedarfe der Betriebe zu erkennen, die betriebsnahen Angebote des SfU danach auszurichten und ihre KundInnenbeziehung zu verbessern. Nicht zuletzt zeigt eine erste Resonanz-Analyse, dass IBB-Betriebe insbesondere im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen ihr Einstellungsverhalten positiv verändern und Qualifizierung sowie QBN-Inanspruchnahme bei diesen Betrieben deutlich zunehmen.

6.2 Tausend weitere Betriebe im Programm

Bis 31. Dezember 2018 können Betriebe noch mit einer IBB-Beratung starten, damit bis zum Programmende im September 2019 die Beratungen in den Unternehmen vollständig und zeit-

gerecht abgeschlossen werden können. Für das gesamte Jahr 2018 wird mit einer Aufschließung von weiteren tausend Betrieben in die IBB gerechnet. Damit wären über die gesamte IBB-Periode mit rund 4.200 Betrieben Erstgespräche geführt und etwa 1.680 Unternehmen ausführlich zu personalwirtschaftlichen Fragestellungen mit arbeitsmarktpolitischer Relevanz beraten worden.

Mit durchschnittlich mehr als 100 Erstgesprächen und rund 35 Betriebsberatungen pro Monat setzt das AMS mit der IBB also einen deutlichen Akzent für eine betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik in Österreich.

AMS info 426, August 2018

Andreas Riesenfelder, Lisa Danzer, Ferdinand Lechner, Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Sofia Kirilova

Evaluierung der Beratung, Betreuung und Förderung von REHA-KundInnen im AMS Kärnten

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Kärnten

1 Hintergrund der aktuellen Studie

Im Rahmen dieser Studie[1] im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Kärnten wurden aus dem Kreis der KundInnen des AMS Kärnten zwei Untersuchungsgruppen näher betrachtet. Die erste Gruppe – Personen mit in der AMS-EDV-codierter gesundheitlicher Einschränkung – wird im Rahmen einer Dienstanweisung der Beratungszone zugeordnet. Für die zweite Gruppe – Personen mit codierter gesundheitlicher Einschränkung und eigenem PST[2]-Deskriptor – gibt es in Kärnten in jeder Regionalen Geschäftsstelle (RGS) des AMS REHA-SpezialistInnen, welche spezifische Kompetenzen vorweisen können und mit einer Vielzahl an Akteuren aus den Bereichen PVA, GKK und AUVA zusammenarbeiten. Die Beratung, Betreuung und Förderung dieser beiden KundInnengruppen bildet im AMS Kärnten traditionell einen Schwerpunkt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Ziel der vorliegenden Studie ist die Evaluierung dieser spezifischen REHA-Beratung im AMS Kärnten. Die Ergebnisse sollen dem AMS Kärnten Grundlagen für die geeignetste Organisationsform bzw. den optimalen Ressourceneinsatz liefern.

Das Forschungsvorhaben bedient sich eines Multimethodenansatzes bestehend aus Strukturdatenanalysen, einer repräsentativen Befragung von KundInnen, einer qualitativen Befragung von AMS-MitarbeiterInnen und anderer relevanter Akteure sowie einer Wirkungs- und

1 Andreas Riesenfelder (L&R) / Lisa Danzer (L&R) / Ferdinand Lechner (L&R) / Andrea Egger-Subotitsch (abif), Claudia Liebeswar (abif), Sofia Kirilova (abif) (2018): Evaluierung der Beratung, Betreuung und Förderung von REHA-KundInnen im AMS Kärnten. Klagenfurt. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«. Die Studie wurde gemeinsam von den beiden Instituten L&R Sozialforschung und abif – Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung umgesetzt und 2018 finalisiert.

2 PST = Personenstammdaten.

Effizienzanalyse. Die Forschungsergebnisse wurden im Rahmen einer qualitativen Interpretation herausgearbeitet und durch Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen ergänzt.

2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Die hohe Zufriedenheit sowohl der REHA-KundInnen als auch der Beratungszone-KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen weist – in Einklang mit den Einschätzungen der ExpertInnen – darauf hin, dass die Angebote passgenau auf die Bedürfnisse der jeweiligen Personengruppe zugeschnitten sind.
- Wo es Unterschiede zwischen den Einschätzungen der REHA-KundInnen und der Beratungszone-KundInnen gibt, sind diese beinahe durchgehend derart, dass die REHA-KundInnen etwas zufriedener sind. Hinsichtlich einiger Erwartungen an die Betreuung im AMS geben die Beratungszone-KundInnen zwar häufiger an, dass diesen entsprochen wurde – das könnte aber der Tatsache geschuldet sein, dass REHA-KundInnen insgesamt mehr, unterschiedlichere und wahrscheinlich auch größere Erwartungen an die Betreuung hatten.
- Die REHA-Beratung zeichnet sich vor allem durch das Spezialwissen der REHA-BeraterInnen, die starke Vernetzung mit anderen Akteuren des Rehabilitationssystems, die umfangreicheren zeitlichen Ressourcen, die höheren Fördersummen für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation und das breitere Maßnahmenangebot aus.
- Die Anzahl der AMS-KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen – und daher auch die Anzahl potenzieller REHA-KundInnen – wird den ExpertInnen zufolge auch weiterhin zunehmen. Auf Dauer sind daher entweder die Ressourcen zu erhöhen oder die Zuweisungskriterien engmaschiger zu gestalten. Trägerorganisationen sehen ein hohes Nutzenpotenzial durch REHA-Maßnahmen für einen Teil jener Personen, die gesundheitlich eingeschränkt sind, aber derzeit der Beratungszone zugeordnet werden.
- Während die Zuweisungskriterien zur REHA-Beratung oder der Betreuung in der Beratungszone seitens der ExpertInnen für grundsätzlich gut befunden werden, sollten sie noch transparenter kommuniziert werden, um ein regionenübergreifend einheitliches Vorgehen zu ermöglichen, sofern dies gewünscht wird. Lösungen müssen vor allem für solche Personen gefunden werden, die weder dem einen noch dem anderen Angebot eindeutig zuordenbar sind, etwa für suchtkranke KundInnen oder Personen, die nach eigener und nach ExpertInnenansicht nicht arbeitsfähig sind.
- Zudem ist die Formulierung von Lösungen für KundInnen mit psychischen oder psychosozialen Beeinträchtigungen gefordert. Die diesbezügliche Problematik könnte sich zukünftig verstärken. Zum einen nimmt die Prävalenz diagnostizierter psychischer Erkrankungen in der arbeitsmarktrelevanten Gruppe zu, zum anderen werden die Betroffenen bislang oftmals zu Beschäftigungsmaßnahmen zugewiesen, in denen monotone, wenig stressbelastete Tätigkeiten mit niedrigen Qualifizierungsanforderungen verrichtet werden, die aber, so die Ansicht der ExpertInnen, zunehmend der Digitalisierung und Technisierung zum Opfer fallen werden und auch nicht für alle Personen geeignet sind.

- Werden Kurse, Beschäftigungsprojekte und Beratungs- und Betreuungseinrichtungen miteinander verglichen, empfinden die KundInnen die Beratungs- und Betreuungseinrichtungen als besonders nützlich. Dies ist einer Kombination aus »harten« und »weichen« Faktoren geschuldet. So beschreiben die KundInnen, dass sie durch die Beratungs- und Betreuungseinrichtungen neue Perspektiven gewonnen und Informationen erhalten hätten, aber auch, dass sie ihr Wohlbefinden und ihre gesundheitliche Situation verbessern konnten.
- Die gute Vernetzung innerhalb des AMS sowie die Kooperation des AMS mit AMS-externen Akteuren werden dadurch erleichtert, dass Kärnten ein recht kleines Bundesland ist. Dies müsste bei einem Wissenstransfer z.B. in Richtung der Bundeshauptstadt, wo die Bedingungen andere sind, beachtet werden.
- Die Strukturanalyse der Geschäftsfälle legt offen, dass REHA-KundInnen ein spezifisches Profil aufweisen und sich in einigen Punkten nicht nur vom Segment der AMS-KundInnen ohne dokumentierte gesundheitliche Einschränkung unterscheiden, sondern auch von KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone.
- So finden sich unter REHA-KundInnen signifikant mehr Personen mit Pflichtschulabschluss als unter KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone. Des Weiteren finden sich auch mehr Jugendliche und junge Erwachsene als unter KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone und mehr Ältere als in der Gruppe der KundInnen ohne dokumentierte Einschränkung.
- Zudem lassen sich bei REHA-KundInnen im Gegensatz zu KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone umfangreichere berufliche Veränderungsprozesse nachweisen: Hierzu zählen Reduktionsprozesse in den Berufsbereichen »Bau« (zuletzt ausgeübter Beruf mit einem Anteil von 8,1 Prozent – Berufswunsch mit einem Anteil von 4,8 Prozent) und »Fremdenverkehr« (von 11,1 zu 6,6 Prozent) sowie Ausweitungsprozesse in den Berufsbereichen »Hilfsberufe« (von 22,3 zu 30,8 Prozent) sowie »Büroberufe« (von 6,9 zu 7,8 Prozent).
- Auch findet sich bei REHA-KundInnen eine signifikant längere Geschäftsfalldauer als unter KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone und weiter auch eine um vieles längere Geschäftsfalldauer als unter KundInnen ohne dokumentierte gesundheitliche Einschränkung. Konkret am Beispiel der Kohorte 2015 sind bei REHA-KundInnen längere Geschäftsfälle mit einer Dauer von mehr als 365 Tagen bei rund 32 Prozent zu finden, bei KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone bei rund 24 Prozent, und bei der Vergleichsgruppe ohne dokumentierte gesundheitliche Einschränkung ist dies bei rund neun Prozent der Fall.
- Letztlich unterscheidet sich auch der dokumentierte Behinderungsstatus bei REHA-KundInnen signifikant gegenüber KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone: Begünstigte Behinderte und Personen mit Behindertenpass finden sich bei REHA-KundInnen weitaus häufiger. Weiters stechen die Regionen Feldkirchen und Wolfsberg durch überdurchschnittlich hohe Anteile an begünstigten Behinderten unter den REHA-KundInnen heraus. In Hermagor wiederum wurden ausnahmslos alle Menschen mit Begünstigtenstatus oder Behindertenpass der REHA-Beratung zugewiesen.

- Die Strukturanalyse der Teilnahmen an Bildungsmaßnahmen zeigt, dass REHA-KundInnen deutlich längere Teilnahmedauern aufweisen als die beiden anderen KundInnengruppen. Konkret anhand der Kohorte 2015 beläuft sich die durchschnittliche Teilnahmedauer der REHA-KundInnen an Bildungsmaßnahmen auf rund 178 Tage, bei KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone währt die mittlere Teilnahmedauer mit rund 88 Tagen nur halb so lange und fällt sogar niedriger aus als im Falle der KundInnen ohne dokumentierte gesundheitliche Einschränkung mit rund 99 Tagen.
- Des Weiteren wird sichtbar, dass knapp die Hälfte der Bildungsmaßnahmen für REHA-KundInnen aus ausgewiesenen REHA-Maßnahmen besteht. Konkret wurden in der Kohorte 2015 insgesamt 41 Prozent der Bildungsmaßnahmen von REHA-Trägern durchgeführt.
- Den längerfristigen Wirkungsanalysen zu den Geschäftsfällen zufolge zeigt sich erfreulicherweise, dass die Effektivität der Unterstützung für Personen in der REHA-Beratung im Verlauf der letzten Jahre signifikant zugenommen hat: War 2010 bei KundInnen in der REHA-Beratung noch ein negativer Effekt im Bereich der Beschäftigtentage mit einem durchschnittlichen Minus von 13,9 Tagen ersichtlich, so konnte die Kohorte 2015 mit einem Plus von 10,8 Tagen mit einem deutlich positiven Ergebnis abschließen. Wie die Daten der Vergleichsgruppe zeigen, ist dieses Ergebnis nicht eine Folge der Verbesserungen in der Wirtschaftslage im Bundesland Kärnten, sondern tatsächlich durch endogene Faktoren bedingt.
- Gegenüber den AMS-KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen in der Beratungszone stechen REHA-KundInnen geraden in den beiden letzten Kohorten (2014 und 2015) durch signifikant bessere längerfristige Beschäftigungseffekte heraus. Am Beispiel der Kohorte 2015 ergeben die Analysen im Fall der REHA-KundInnen ein Plus von 10,8 Beschäftigungstagen, im Fall der AMS-KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen in der Beratungszone von 4,6 Beschäftigungstagen. Dieser Erfolgstrend ist dem spezifischen Einsatz der REHA-Beratung zuzuschreiben.
- Die vergleichsweise problematische Lage der REHA-KundInnen zeigt sich u.a. daran, dass am Beispiel der Kohorte 2015 rund 67 Prozent der KundInnen ohne gesundheitliche Einschränkung im Jahr vor Eintritt in den Geschäftsfall überwiegend beschäftigt waren, wogegen dies auf lediglich rund 51 Prozent der KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone und sogar nur auf rund 36 Prozent der KundInnen in der spezifischen REHA-Beratung zutrifft.
- Das bei der Gruppe der REHA-KundInnen reduzierte Beschäftigungsausmaß im Nachbeobachtungszeitraum ist überwiegend durch die Lage vor Eintritt in den Geschäftsfall bestimmt und kann somit im Kontext der deutlich stärkeren gesundheitlichen Belastung dieses KundInnensegmentes noch immer dem Bereich positiver Effekte zugeordnet werden.

- Es zeigt sich ein starker Effekt der Zunahme an erwerbsfernen (OLF[3]) Tagen bei REHA-KundInnen rund um den Geschäftsfall. Dies ist deswegen nicht unkritisch, weil dadurch die Quote der Erwerbspersonen in der Untersuchungsgruppe eine Reduktion erfährt und die Distanz zum Erwerbssystem sichtbar steigt.
- Regionalanalysen am Beispiel der Kohorte 2015 belegen, dass die RGS Völkermarkt durch vergleichsweise stärkere positive Beschäftigungseffekte bei REHA-KundInnen rund um den Geschäftsfall heraussticht. Der gegenteilige Effekt findet sich in Hermagor. In beiden Fälle sind die Unterschiede in der Effektivität allerdings vor allem auf unterschiedliche Zusammensetzungen der KundInnen zurückzuführen.
- Alarmierende Ergebnisse erbringen altersspezifische Wirkungsanalysen der Geschäftsfälle, finden sich doch insbesondere bei REHA-KundInnen deutlich reduzierte Beschäftigungseffekte bei der Altersgruppe ab 40/45 Jahren (ein Minus von 31 Beschäftigungstagen bei der Kohorte 2015). Im Gegensatz dazu ist bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 24 Jahren aus dem REHA-Segment ein durchschnittlicher Zuwachs von rund 94 Tagen gegeben, bei REHA-KundInnen im Haupterwerbsalter beträgt der Zuwachs rund 23 Tage.
- Den Wirkungsanalysen zu den Bildungsmaßnahmen zufolge können für das Segment der REHA-KundInnen nur eingeschränkte Effekte verbucht werden. Wo die Effekte der Maßnahmen für AMS-KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone im Laufe der letzten Jahre einen deutlichen Aufwärtstrend zeigen und zuletzt eine positive Bilanz verzeichnen, verbleibt im Bereich der Maßnahmen für REHA-KundInnen auch zuletzt in der Kohorte 2015 ein negativer Saldo, und zwar mit einem Minus von genau neun Beschäftigungstagen. Vor dem Hintergrund der bei REHA-TeilnehmerInnen an Bildungsmaßnahmen doch merkbar stärkeren gesundheitlichen Belastung sind aber auch die im Falle der REHA-KundInnen reduzierten Effekte noch als Erfolg zu bewerten. Als weitere Ursache für die reduzierten Effekte wird der hohe Anteil an Fällen mit beruflicher Neuorientierung heranzuziehen sein.
- Interessant sind in diesem Zusammenhang auch altersspezifische Auswertungen: Die Verluste der Bildungsmaßnahmen für REHA-KundInnen auf der Beschäftigungsebene entstehen vor allem im Bereich der Älteren ab 45/50 Jahren; in diesem Segment liegt mit einem Minus von rund 57 Tagen ein negativer Saldo an Beschäftigungstagen vor.
- Aus den Einkommensanalysen wird ersichtlich, dass alle drei KundInnensegmente nach Beendigung eines Geschäftsfalles durchschnittlich mit einem Plus im Monatseinkommen wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen. Deutlich sichtbar sind allerdings die Differenzen zwischen den KundInnensegmenten: Demnach können KundInnen ohne dokumentierte gesundheitliche Belastung mit einem höheren Einkommenssaldo wieder in die Beschäftigung zurückkehren als REHA-KundInnen und KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen in der Beratungszone. Zwischen den beiden letztgenannten KundInnensegmenten bestehen nur geringe Unterschiede.

3 OLF = Out of Labour Force.

- Einkommensanalysen im Umfeld der Teilnahmen an Bildungsmaßnahmen lassen Einkommenszuwächse bei der Gruppe der REHA-KundInnen vermissen; hier dürften sich Berufswechselprozesse im Zusammenhang mit Umschulungen negativ auswirken.
- Effizienzanalysen belegen für Bildungsmaßnahmen, dass im Bereich der AMS-KundInnen in der REHA-Beratung rund 2,5-mal höhere Förderkosten gegenüber dem KundInnenkreis der Personen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone bzw. rund 1,5-mal höhere Förderkosten gegenüber dem KundInnenkreis der Personen ohne dokumentierte gesundheitliche Einschränkung entstehen. Diese große Differenz in den Förderkosten ist vor dem Hintergrund der stark ausgeprägten gesundheitlichen Belastung der REHA-KundInnen wenig überraschend und ist zumindest teilweise ein Effekt der um vieles längerem Förderdauer im Falle der REHA-KundInnen bzw. wird auch durch die fachlich spezifischeren Anforderungen (Umschulung etc.) bedingt.
- Die durchschnittlichen AMS-Kosten je erfolgreichem Förderfall für REHA-KundInnen aus der Kohorte 2015 belaufen sich auf 13.758 Euro und sind dementsprechend mehr als 2,5-mal höher als im Bereich der AMS-KundInnen mit gesundheitlicher Einschränkung in der Beratungszone und knapp 2,3-mal höher als im Fall der KundInnen ohne gesundheitliche Einschränkung.
- Für ältere KundInnen (ab 45/50 Jahre) in der REHA-Beratung wurden geringere Ausgaben im Bereich der Bildungsmaßnahmen getätigt. Am Beispiel der Kohorte 2015 belaufen sich die durchschnittlichen AMS-Kosten für diese Gruppe auf 4.976 Euro; im Haupterwerbsalter wurde hingegen durchschnittlich ein Betrag in der Höhe von 6.707 Euro gefördert.

AMS info 430, September 2018

Irène Siebert

Kompetenzmessung als Grundlage der Evaluation von Bildungsmaßnahmen bei Weiterbildungsträgern des Arbeitsmarktservice Wien

1 Hintergrund und Zielsetzungen der vorliegenden Studie[1]

Die österreichische Weiterbildungslandschaft ist durch eine große institutionelle Vielfalt geprägt. Die Institutionalisierung und die Professionalisierung der Weiterbildungsbranche in den letzten Jahrzehnten führte dazu, dass gerade unter dem Aspekt der beruflichen bzw. betrieblich organisierten Weiterbildung deren gesellschaftliche Anerkennung stetig zugenommen hat.

1995 betrug die Weiterbildungsquote an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der österreichischen Bevölkerung 7,7 Prozent, 2016 lag sie bereits bei 14,9 Prozent.[2] Österreichische Bildungseinrichtungen gehören mit einem 38-prozentigen Marktanteil zu den größten Anbietern nicht-formaler Fort- und Weiterbildung und liegen im OECD-Ländervergleich mit Polen, Slowenien oder Litauen im ersten Drittel.[3]

Unternehmen, die im Weiterbildungssektor tätig sind, müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, einerseits betriebswirtschaftlichen und andererseits pädagogischen Ansprüchen des Bildungsauftrages gerecht werden. Dieser Ökonomisierungsprozess der Weiterbildungsinstitutionen führte zum Aufeinanderprallen klassischer pädagogischer Grundsätze wie Individualisierung, Differenzierung, Anschaulichkeit u.v.m. mit ökonomischen Prinzipien wie Wirtschaftlichkeit, Rationalität oder Input-Output-Relation.

Bildungsmaßnahmen von Weiterbildungsträgern, die im Auftrag des Arbeitsmarktservice (AMS) finanziert werden, sind für viele Personengruppen von Interesse. Der interne Adressatenkreis, der direkt am Bildungsangebot beteiligt ist (Bildungsträger, Lehrende, Lernende, Kos-

1 Irène Siebert (2018): Kompetenzmessung als Grundlage der Evaluation von Bildungsmaßnahmen bei Weiterbildungsträgern des Arbeitsmarktservice Wien. Masterthesis zur Erlangung des akademischen Grades »Master of Arts« im Universitätslehrgang Wirtschafts- und Organisationspsychologie am Zentrum für Management im Gesundheitswesen an der Donau-Universität Krems. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

2 Vgl. Statistik Austria 2017.

3 Vgl. OECD 2016, Seite 468.

tenträger) sowie der externe Adressatenkreis (Staat, Politik, Sozialpartner, Öffentlichkeit, Mitbewerber etc.) sind an der erfolgreichen Durchführung dieser Bildungsangebote interessiert.

Das AMS Wien übernimmt bei AMS-finanzierten Aus- und Weiterbildungen sowohl die Funktion einer Prüf- und Kontrollinstanz zur auftragskonformen Leistungserbringung als auch eines Fördergebers mit einer Best-Practice-Programmatik. Dabei fordert es hohe Qualitätsstandards von Bildungsträgern ein. Das Evaluationsportfolio der Arbeitsmarktförderung wurde um den Schwerpunkt einer vertiefenden methodisch-didaktischen Evaluierung von Bildungsmaßnahmen erweitert. In diesem Sinne unterstützte das AMS Wien die Entwicklung dieser Studie zur Kompetenzmessung von Bildungsmaßnahmen in der beruflichen Weiterbildung.

Abbildung 1: EFQM-GRETA-Total-Themenmatrizen (A–D … Bildungsträger, K … Kategorienbildung, L1 … Leitende, L2 … Lehrende, L3 … Lernende)

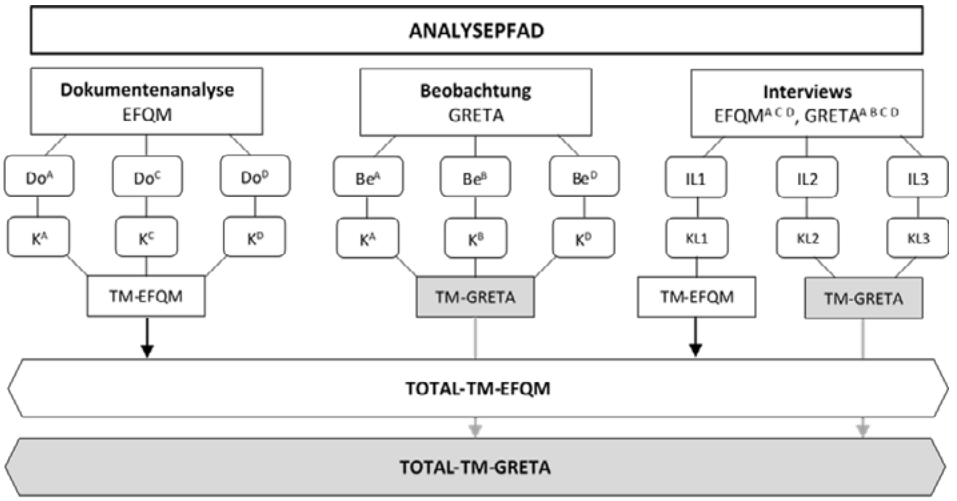


Abbildung 2: Die zentralen EFQM Grundprinzipien in Bildungsangeboten

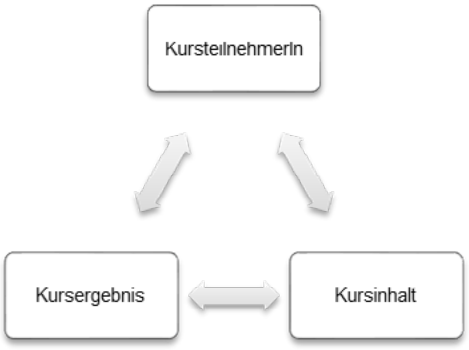
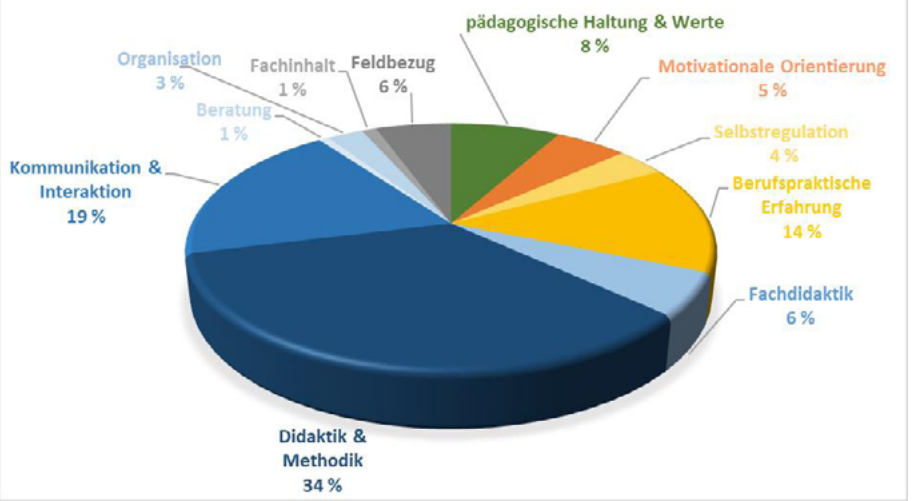


Abbildung 3: Verteilung der Kompetenzbereiche (GRETA)



2 Zentrale Studienergebnisse

Das Ziel der Studie bestand darin, in wissenschaftlich fundierter Weise Verfahren und Methoden zur organisationalen und personenbezogenen Kompetenzerhebung bei Bildungsangeboten des AMS Wien einzusetzen, diese auf ihre Eignung zu prüfen und Empfehlungen zur Verbesserung abzuleiten. Die theoretische Grundlage basiert auf dem aktuellen GRETA-Kompetenzmodell[4] und dem EFQM-Excellence-Modell.[5]

Die beiden Modelle, einerseits pädagogischen und andererseits ökonomischen Ursprunges, ergänzen einander interdisziplinär und wurden auf ihre Anwendbarkeit im Forschungsfeld erprobt.

Das Evaluationsportfolio umfasste ein qualitatives Methodenset mit vier Dokumentenanalysen der eingesetzten Kursmaterialien (z.B. Skripten, Kursmappen), drei Beobachtungen einer »typischen« Unterrichtseinheit und 13 Interviews mit Lernenden, Lehrenden und Leitenden. Die Auswertung erfolgte mittels 20 qualitativer Inhaltsanalysen und unterschiedlicher Bewertungsbögen. Vier namhafte Wiener Weiterbildungsträger, die das erfolgreiche Kursangebot »Kompetenz mit System«, kurz KMS, durchführen, davon drei Betriebe mit über 250 Beschäftigten, nahmen an der Untersuchung teil.

4 Das GRETA-Kompetenzmodell »Grundlagen für die Entwicklung eines trägerübergreifenden Anerkennungsverfahrens für die Kompetenzen Lehrender in der Erwachsenen- und Weiterbildung« ist ein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (Deutschland) von 2014 bis 2017 gefördertes Projekt, das ein einheitliches, trägerübergreifendes Kompetenzmodell von Lehrkräften in der Erwachsenen- und Weiterbildung entwickelte (vgl. Lencer / Strauch 2016).

5 Das European Foundation for Quality Management EFQM Excellence Modell ist eine Qualitätsmanagementmethode, die es ermöglicht, betriebliche Erfolgsfaktoren mit Individual-, Team- und Organisationskompetenzen zu verknüpfen (vgl. Erpenbeck 2007).

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring[6] stellte die Basis der Auswertung der erhobenen Daten dar. Mittels Methoden-Triangulation wurde das dreistufige Methodenset (Dokumentenanalyse – Beobachtung – Interview) in eine Gesamtmatrix »EFQM-GRETA-Total-Themenmatrizen« zusammengeführt. Sowohl das EFQM als auch das GRETA-Modell bewährten sich in den verschiedenen Verfahren.

Der Einsatz des EFQM-Modells eignete sich für die Interviews mit den Leitenden und für die Dokumentenanalysen der Unterrichtsmaterialien im Kurs. Mit der Entwicklung eines Bewertungsbogens nach EFQM wurde allerdings eine effizientere Auswertungsmethode für die Dokumentenanalyse geschaffen. Für die Interviews mit leitenden Angestellten wurde ein standardisierter Interviewleitfaden nach EFQM-Kriterien erstellt.

Die Ergebnisse nach EFQM bewiesen, dass Weiterbildungsträger ihren Fokus auf die wesentlichen Segmente eines Kurses, also die KursteilnehmerInnen, Kursinhalte und Kursergebnisse, legten. Aspekte der Kreativität und Innovation, Vision und Inspiration oder Nachhaltigkeit spielten eine untergeordnete Rolle.

Das GRETA-Kompetenzmodell wurde für die wissenschaftliche Beobachtung und Interviews mit den Lehrenden und Lernenden eingesetzt. Der »Kompetenzbeobachtungsbogen« und der »Fünf-Sinne-Beobachtungsbogen« ermöglichten die Bewertung des Lehr- und Lerngeschehens auf einer vier bis fünfstufigen Ratingskala. Das Verlaufsprotokoll diente der realitätsnahen Dokumentation des Unterrichtes auf mikro- und makrodidaktischer Ebene. Die Interviewleitfäden nach GRETA-Kriterien ließen die Erfassung komplexer kognitiver Strukturen zu.

Der Schwerpunkt nach GRETA lag aufgrund der Studienergebnisse auf dem berufspraktischen Können und Wissen (vgl. Abbildung 3, blaues Segment) Lehrender. Die professionelle Selbststeuerung (vgl. Abbildung 3, gelb-oranges Segment) und Wertehaltung (vgl. Abbildung 3, grünes Segment) als auch das fach- und feldspezifische Wissen (vgl. Abbildung 3, graues Segment) Lehrender hatten einen geringeren Einfluss auf das Lehrgeschehen.

Summa summarum entsprach die Intensität der Darstellung der Kompetenzbereiche der professionellen Handlungskompetenz Lehrender nach GRETA. Die Anzahl der GRETA-Kompetenzfacetten ist grundsätzlich zweckmäßig zu reduzieren, da weder in den Interviews mit Lernenden und Lehrenden noch bei den Beobachtungen alle 23 Kompetenzen erfassbar waren. Des Weiteren überschnitten sich die Kompetenzbereiche zum Teil.

Hieraus lässt sich äußerst zufriedenstellend schlussfolgern, dass die erfassten organisationalen und personalen Kompetenzen sehr umfangreich ausfielen und von einer hohen Qualität der Bildungsangebote von »Kompetenz mit System« und des eingesetzten Personals zeugten. Die Weiterbildungsträger schnitten in den meisten Kategorien (Methodik, Didaktik, Kompetenzorientierung, Gender Mainstreaming, Prozesse managen, Motivation, Engagement, Wertehaltung, KundInnen- und Ergebnisorientierung) sehr gut ab. Auf die

6 Vgl. Mayring / Gläser-Zikuda 2008; Mayring 2015.

von ihnen im geringeren Ausmaß beachteten Kategorien wie Nachhaltigkeit, Kreativität, Innovationen, Kooperationen, Feedback, Reflexion und Diversität ist es ratsam, zukünftig ein höheres Augenmerk zu legen, um aufgrund des steigenden Wettbewerbsdrucks, am Markt zu bestehen.

Aus der Analyse der Ergebnisse ergaben sich konkrete Empfehlungen sowie Sichtweisen für Bildungsangebote des AMS Wien:

- über den »Tellerrand« der zentralen Elemente eines Bildungsangebotes blicken;
- das Bewusstsein für betriebswirtschaftliche Qualitätsmodelle steigern;
- die gemeinsamen pädagogischen Prinzipien des Lehr- und Lerngeschehens im Sinne einer Ermöglichungsdidaktik fördern;
- Inspirationen und Visionen generieren sowie nachhaltige Nutzenaspekte fördern;
- Bildungsinstitute zu mehr Kreativität und Innovation animieren;
- Gender Mainstreaming und Diversität bei Bildungsinstituten intensivieren;
- mehr Ressourcen für die Reflexion des Lehrhandelns, der kollegialen Zusammenarbeit und dem Umgang mit Feedback stellen;
- die Kooperation mit Auftraggeber und Adressaten vertiefen;
- Lernende, Lehrende und Leitende im Evaluationsprozess verstärkt einbinden;
- die Verfahrenstypen und Modelle zielgerichtet einsetzen.

3 Fazit

Es scheint viel Fremdorganisation nötig, damit Selbstorganisation angebahnt und erfolgreich Selbststeuerung unterstützt werden können. Qualitätskontrollen in Bildungsmaßnahmen bei Weiterbildungsträgern des AMS Wien dienen der Überprüfung des Qualitätsniveaus, beugen defizitären Tendenzen vor und eröffnen Verbesserungspotentiale und Chancen. Die Gütekriterien exzellenter Organisationen nach der European Foundation of Quality Management (EFQM) und die professionellen Handlungskompetenzen Lehrender im Kursgeschehen nach den Grundlagen für die Entwicklung eines trägerübergreifenden Anerkennungsverfahrens (GRETA) greifen ineinander und begünstigen die Zufriedenheit sämtlicher Anspruchsgruppen und den Maßnahmenerfolg der Weiterbildungsträger.

Das neue Evaluationsportfolio des AMS Wien lässt sich bei allen Bildungsmaßnahmen von Fort- und Weiterbildungsträgern anwenden und ermöglicht damit eine qualitätsvolle und ökonomische Umsetzung.

4 Literatur

Erpenbeck, J. (2007): Beiträge zu einem integrierten Kompetenzmanagement. QUEM-Bulletin. 2. Seite 1–7.

Schlutz, E. (1999): Lernkulturen. Innovationen Preise Perspektiven. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE).

Lencer, S. / Strauch, A. (2016): Das GRETA-Kompetenzmodell für Lehrende in der Erwachsenen- und Weiterbildung. Internet: www.die-bonn.de/id/34407.

Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Beltz Verlag. Weinheim / Basel.

Mayring, P. / Gläser-Zikuda, M. (2008): Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse. Beltz Verlag. Weinheim / Basel.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016): Bildung auf einen Blick 2016. OECD-Indikatoren. W. Bertelsmann Verlag. Paris / Bielefeld.

Siebert, I. (2018): Kompetenzmessung als Grundlage der Evaluation von Bildungsmaßnahmen bei Weiterbildungsträgern des Arbeitsmarktservice Wien. Masterthesis zur Erlangung des akademischen Grades »Master of Arts« im Universitätslehrgang Wirtschafts- und Organisationspsychologie am Zentrum für Management im Gesundheitswesen an der Donau-Universität Krems. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library« bzw. direkt unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=12527.

Statistik Austria (2017): Teilnahme der Bevölkerung ab 15 Jahren an Kursen und Schulungen in den letzten vier Wochen nach Erwebsstatus (ILO) – Jahresdurchschnitt 2016. Internet: www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_ gesellschaft/bildung_und_kultur/erwachsenenbildung_weiterbildung_lebenslanges_lernen/weiterbildungsaktivitaeten_der_bevoelkerung/028452.html.

AMS info 449, August 2019

Natalie Pils

Wirtschaftspsychologische Evaluierung des AMS-Neuorientierungskompasses

Mit Hauptaugenmerk auf Jugendliche und junge Erwachsene mit Lehrausbildung

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Untersuchungsergebnisse eines unlängst im Auftrag der Abteilung Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich von HILL-AMC Management durchgeführten wirtschafts-psychologischen Monitorings des AMS-Neuorientierungskompasses[1] konnten zeigen, dass sich auffallend viele junge Menschen, vor allem mit Lehrabschluss, beruflich umorientieren möchten. Im vorliegenden Projekt wurde eben diese Zielgruppe (Personen bis 24 Jahre) anhand aktueller Neuorientierungskompass-Daten genauer untersucht, wobei diverse Einflussfaktoren für eine Neuorientierung herausgearbeitet und konkrete Fragestellungen zum Thema beantwortet wurden.

In der vorliegenden Kurzfassung des im Mai 2019 fertiggestellten Evaluierungsberichtes zum Thema »Jugendliche und junge Erwachsene mit Lehrausbildung«[2] finden sich demnach die wesentlichen Ergebnisse der explorativ vorgenommenen wirtschaftspsychologischen Analysen, der statistischen Datenauswertungen und der Gruppenvergleiche hinsichtlich der Motive, persönlichen Neigungen und Interessen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit dem Wunsch nach Neuorientierung.

1 Der AMS Neuorientierungskompass (www.ams.at/neuorientierungskompass) ist ein von HILL-AMC Management entwickeltes psychologisch-diagnostisches Verfahren, v.a. für Personen mit Berufserfahrung, zur Erfassung von persönlichen Neigungen, Interessen sowie weiteren berufsrelevanten Merkmalen und zählt zu den Online-Berufsorientierungstools des AMS Österreich. Der Neuorientierungskompass ist umfassend mit den Berufsinformationen des AMS vernetzt, wodurch das Tool eine Vielzahl an Auswertungsmöglichkeiten für die Arbeitsmarktforschung bietet.

2 Download der Studie unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.

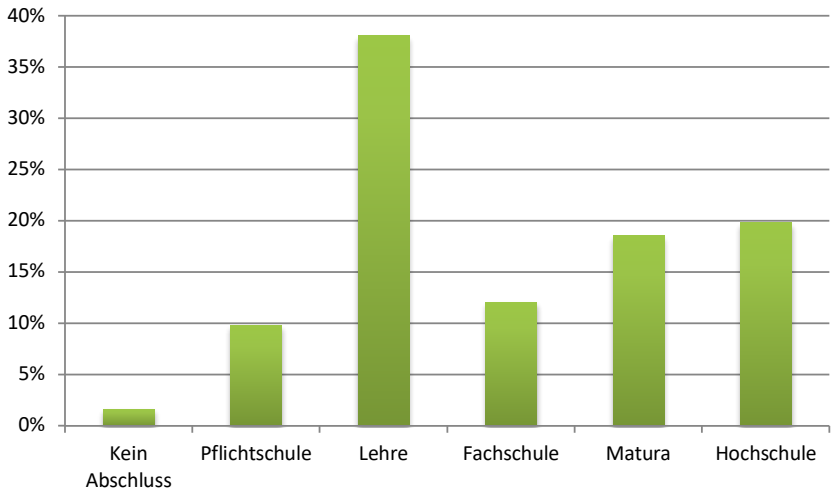
2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Folgenden werden die interessantesten Ergebnisse, Aussagen und Thesen des vollständigen Berichtes zusammengefasst und mit einem abschließenden Fazit dargestellt.

2.1 Stichprobenbeschreibung

- Für den Erhebungszeitraum von Ende Mai 2017 bis Anfang Juli 2018 liegen 5.935 Ergebnisse von Personen im Alter unter 25 Jahren vor. Diese Anzahl entspricht ca. 22,5 Prozent der Grundgesamtheit. Die Gruppe der Unter-25-Jährigen verteilt sich auf ca. 64 Prozent Frauen und ca. 36 Prozent Männer.
- Beinahe die Hälfte der NutzerInnen bis 24 Jahre weist einen Lehrabschluss auf und will sich somit bereits kurz nach ihrer Ausbildung beruflich umorientieren (Abbildung 1). Darauf folgen Personen mit Matura (ca. 20 Prozent) und Pflichtschulabschluss (ca. 13 Prozent). Der Anteil an Hochschulabsolvent/innen ist deutlich geringer als in der Gesamtstichprobe (ca. fünf Prozent). Dies lässt sich jedoch auf das jüngere Alter der Stichprobe zurückführen, da tertiäre Bildungswege eher selten vor dem 25. Lebensjahr abgeschlossen werden.

Abbildung 1: Ausbildungsniveau der NutzerInnen in der Gesamtstichprobe (N = 26.394)



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

- Während insgesamt die meisten NutzerInnen ihren Hauptwohnsitz in Wien angaben, kommen Personen bis 24 Jahre vorwiegend aus Oberösterreich, gefolgt von Wien und Niederösterreich. Wird ein vorhandener Lehrabschluss mitberücksichtigt, rückt Wien (vermutlich aufgrund des geringen Industrieanteils) auf den vierten Platz.

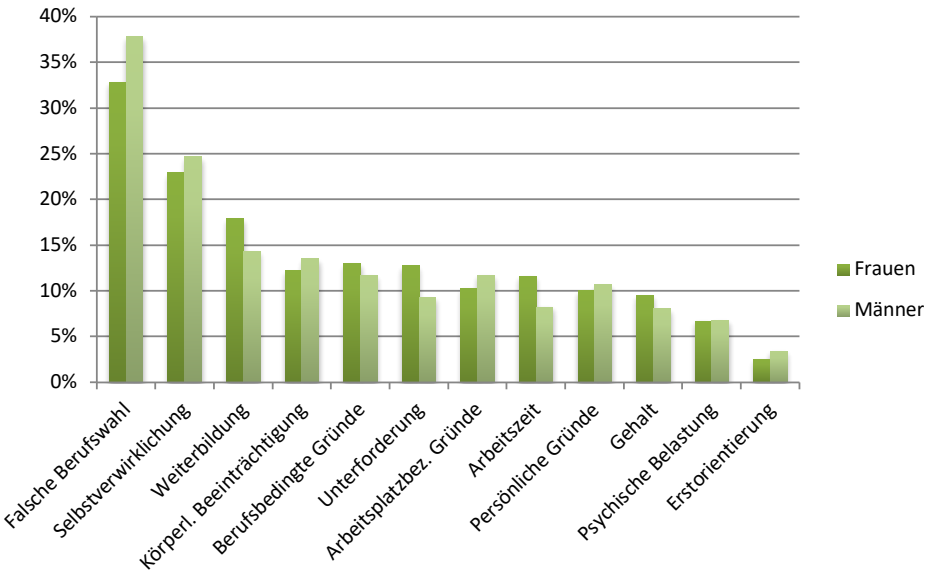
2.2 Individuelle Neuorientierungsgründe

- Insgesamt konnten 1.392 Freitexteinträge von NutzerInnen bis 24 Jahre zur offenen Frage nach sonstigen Neuorientierungsgründen verwertet und in einer qualitativen Inhaltsanalyse zu bestimmten Kategorien zusammengefasst werden.
- Alters- und geschlechtsunabhängig gaben NutzerInnen private und teils sehr ausführliche persönliche Informationen (selbstverständlich anonymisiert) preis. Dies zeigt, dass der Leidensdruck für einen Berufswechsel mitunter sehr hoch ist und spricht andererseits für das Vertrauen der NutzerInnen in den Neuorientierungskompass als wegweisendes Verfahren.
- Folgende Kategorien ergaben sich aus der qualitativen Inhaltsanalyse: Körperliche Beeinträchtigung, Psychische Belastung und Überforderung, Arbeitszeit, Gehalt, Arbeitsplatzbezogene Gründe, Unterforderung, Weiterbildung und Herausforderung, Selbstverwirklichung und Sinn, Berufsbedingte Gründe, Falsche Berufswahl, Erstorientierung und Persönliche Gründe (Abbildung 2).
- Im Gendervergleich zeigt sich, dass um fünf Prozent mehr junge Männer angeben, sich ursprünglich für den falschen Beruf entschieden zu haben (Abbildung 3). Mit steigendem Alter nimmt die Angabe »falsche Berufswahl« jedoch generell ab, was darauf hindeutet, dass eine unpassende Berufs- bzw. Ausbildungswahl in der der Regel früh erkannt wird und bereits im jungen Erwachsenenalter nach Alternativen gesucht wird.
- Weiterbildung und Herausforderung, körperliche Beeinträchtigung sowie Arbeitszeit werden am häufigsten von Personen mit Lehrabschluss genannt.
- Personen ohne Ausbildung oder mit Pflichtschulabschluss geben vorwiegend persönliche Gründe und berufliche Erstorientierung an, was darauf hindeuten könnte, dass ihr bisheriger Berufsweg durch persönliche Schwierigkeiten erschwert war.
- Personen mit Hochschulabschluss sehen sich oftmals mit der Wahl der falschen Studienrichtung und somit einer unzureichenden Selbstverwirklichung konfrontiert.
- Unterforderung, arbeitsplatzbezogene Gründe und Gehalt werden am häufigsten von Personen mit Matura genannt, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass sich Maturantinnen und Maturanten, welche meist kein explizites Fachwissen nachweisen können (im Falle einer AHS-Matura), in den ersten Berufsjahren oftmals nicht ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt fühlen.
- Eine falsche Berufswahl wird in ländlicheren Regionen allgemein häufiger als Neuorientierungsgrund angegeben als im städtischen Gebiet. Junge Personen aus dem Burgenland nennen diesen Grund am häufigsten, junge WienerInnen am seltensten.

2.3 Erwartungen und unerwünschte Arbeitsbedingungen

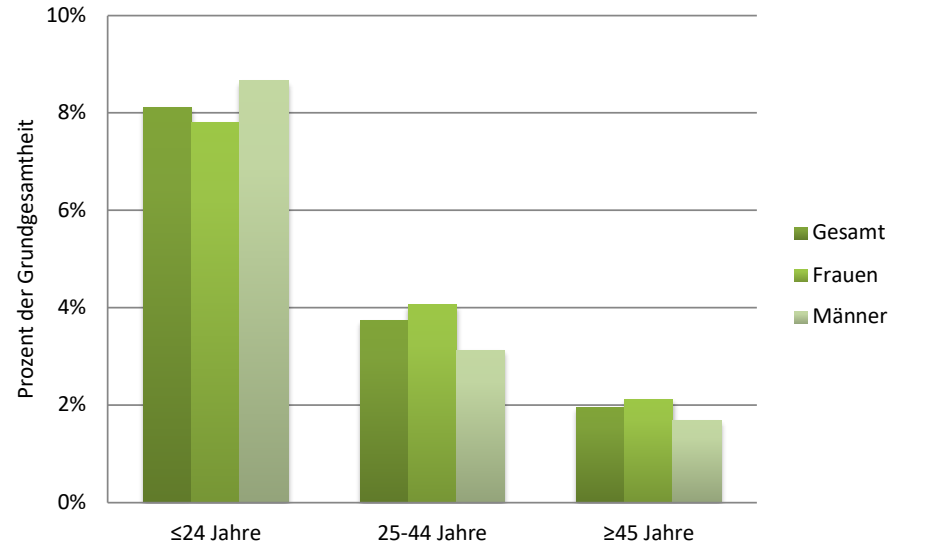
- NutzerInnen des Neuorientierungskompasses bis 24 Jahre erwarten in erster Linie ein höheres Gehalt und sinnvollere Tätigkeiten in ihrem neuen Beruf. Als sonstiger Neuorientierungsgrund wird »mehr Gehalt« hingegen nur von neun Prozent der NutzerInnen genannt, was vermutlich daran liegt, dass die Erwartungen vor den sonstigen Gründen erhoben werden und das Gehaltsthema somit bereits abgedeckt ist.

Abbildung 2: Offene Neuorientierungsgründe in der Altersgruppe ≤24 Jahre im Gendervergleich



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

Abbildung 3: Falsche Berufswahl – Altersverteilung im Gruppenvergleich



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

- Fließbandarbeit führt sowohl in der Gesamtgruppe der unter 25-Jährigen als auch in der Stichprobe mit Lehrabschluss die Liste der unerwünschten Arbeitsbedingungen an, gefolgt von Leiharbeit und sehr unregelmäßigen Arbeitszeiten.

2.4 Stärken, Schwächen und Ausschlussgründe

- Als häufigste Ausschlussgründe werden von beiden Geschlechtern vorwiegend kreativ-künstlerische Qualifikationen genannt. Unterschiede zwischen Frauen und Männern beziehen sich teilweise auf traditionell einem bestimmten Geschlecht zugeschriebene Qualifikationen.
- Des Weiteren finden sich unter den häufigsten Ausschlussgründen Kompetenzen, die mit Führung und Verantwortung, körperlicher Arbeit, technisch-analytischen Fähigkeiten oder Außendienst in Zusammenhang stehen.
- Die von jungen Personen am häufigsten genannten Stärken zählen zu den sozialen Qualifikationen oder beziehen sich auf die Arbeitsweise. Dazu zählen Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft, Lernbereitschaft, Zuverlässigkeit und selbstständige Arbeitsweise.
- Ähnlich wie bei den Ausschlussgründen, werden kreativ-künstlerische Qualifikationen in der Stichprobe der Bis-24-Jährigen am häufigsten als Schwächen genannt. Insgesamt nennen Frauen beinahe doppelt so viele Schwächen wie Männer.

2.5 Berufsausbildung

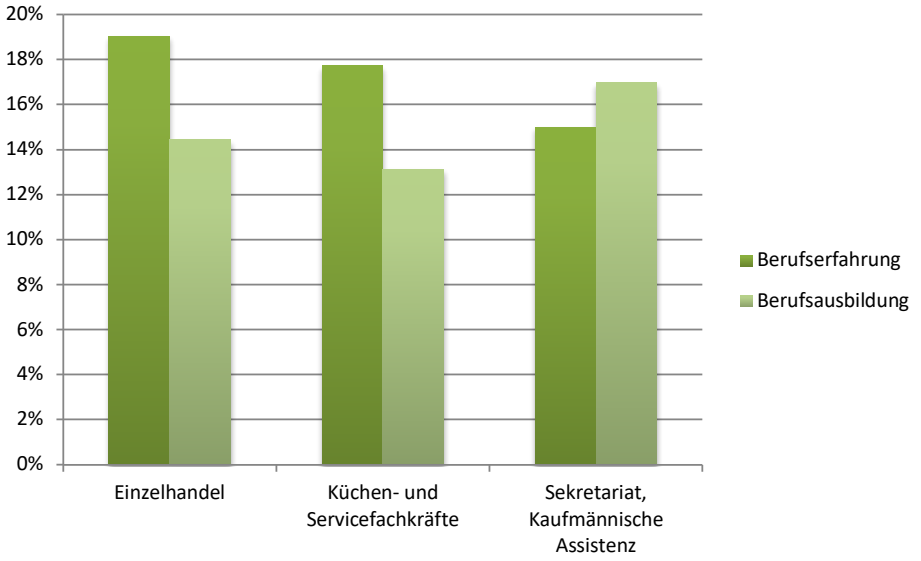
- Unter-25-jährige NutzerInnen weisen am häufigsten Berufsausbildungen in den Bereichen »Büro, Marketing, Finanz, Recht, Sicherheit« und »Soziales, Gesundheit, Schönheitspflege« auf. Bezogen auf einzelne Berufsfelder wurden am häufigsten »Sekretariat, Kaufmännische Assistenz« und »Einzelhandel« sowie »Küchen- und Servicefachkräfte« genannt (Abbildung 4).
- Die am häufigsten genannten Berufsfelder, in welchen NutzerInnen mit Lehrabschluss eine Berufsausbildung aufweisen, unterscheiden sich kaum von jenen der Gesamtstichprobe der Unter-25-Jährigen. Generell wurden von Personen mit Lehrabschluss jedoch häufiger Berufsfelder genannt, die typische Lehrberufe darstellen.
- Unterschiede in den Angaben von abgeschlossenen und nicht abgeschlossenen Berufsausbildungen betreffen hauptsächlich Berufe, die vermutlich ebenso durch rein praktische Erfahrung als ausschließlich durch spezielle Ausbildungswege erlernt werden können (z.B. Anlern- und Hilfsberufe).

2.6 Berufserfahrung

- Personen unter 25 Jahren mit dem Wunsch nach beruflicher Neuorientierung weisen genderunabhängig am häufigsten Berufserfahrung in den Berufsbereichen »Büro, Marketing, Finanz, Recht, Sicherheit« und »Handel, Transport, Verkehr« auf, was aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bedeuten könnte, dass diese Branchen das höchste »Arbeitslosenpotential« haben.

- Einzelne Berufsfelder betreffend, wird am häufigsten Berufserfahrung im Einzelhandel, als Küchen- und Servicefachkraft und im Sekretariat bzw. als kaufmännische Assistenz genannt, was den häufigsten Ausbildungen entspricht (Abbildung 4).

Abbildung 4: Top 3 Berufserfahrungen und Berufsausbildungen im Vergleich (Gesamt ≤24 Jahre)



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

- Geschlechtsunterschiede zeigten sich sowohl bei den Berufsausbildungen als auch bei den Berufserfahrungen lediglich in Berufsbereichen bzw. Berufsfeldern, die traditionell dem weiblichen oder männlichen Geschlecht zugeschrieben werden.
- Bei der Analyse der angegebenen Dauer der Berufserfahrung in einem bestimmten Berufsfeld ergeben sich kaum Unterschiede zu den Angaben gesamt. Lediglich bei sehr langen Zeiträumen (zehn Jahre) gibt es Unterschiede. Am häufigsten wird von Personen bis 24 Jahre mit über zehn Jahren Berufserfahrung »Landbau, Viehwirtschaft, Tierbetreuung« ausgewählt. Aufgrund der jungen Stichprobe wird vermutet, dass es sich hierbei vorwiegend um Mithilfe in familiären Betrieben handelt.

2.7 Ausgeschlossene Berufe

- Generell werden von Personen bis 24 Jahre oftmals handwerklich-technische Berufe ausgeschlossen. Geschlechtsunterschiede beziehen sich in erster Linie auf traditionelle Tätigkeitszuschreibungen; so werden oftmals typische »Frauenberufe« von Männern ausgeschlossen und umgekehrt.

- Es werden häufig Anlern- und Hilfsberufe ausgeschlossen, was darauf schließen lässt, dass die NutzerInnen des Neuorientierungskompasses im Allgemeinen bereit sind, eine Aus- oder Weiterbildung für ihren zukünftigen Beruf zu absolvieren.
- Wird nur ein bestimmtes Berufsfeld ausgeschlossen, wird am häufigsten jenes gewählt, in dem die Stichprobe auch die meiste Berufserfahrung aufweist (Einzelhandel). Es ist demnach anzunehmen, dass überwiegend eigene (negative) Erfahrungen mit einem bestimmten Beruf ausschlaggebend dafür sind, das jeweilige Berufsfeld für zukünftige Tätigkeiten auszuschließen.

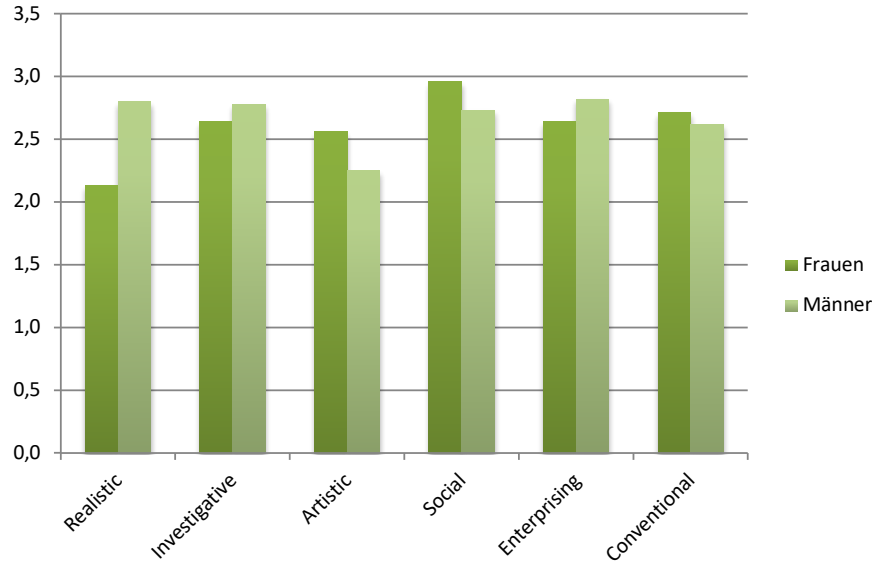
2.8 Persönlichkeit

- Im Persönlichkeitsfragebogen beschreiben sich junge Personen, die eine falsche Berufswahl getroffen haben, als sensibler und weniger aufgabenverbunden als Personen, die keine oder andere (sonstige) Neuorientierungsgründe nannten. Zeigt sich eine Person also eher unorganisiert und unsicher bzw. emotional angespannt, könnte dies die Wahl eines geeigneten Berufs ungünstig beeinflussen.
- Umgekehrt verhält es sich bei Personen mit Lehrabschluss, die eine geringere Sensitivität und höhere Aufgabenverbundenheit als andere Ausbildungsgruppen zeigen.
- Hinsichtlich aufgetretener Geschlechtsunterschiede kann festgehalten werden, dass Frauen tendenziell eine höhere Aufgabenverbundenheit und Personenorientierung aufweisen.
- Junge Personen, die eine hohe Offenheit für Neues aufweisen, zeigen auch eine hohe Weiterbildungsbereitschaft. Mittels linearer Regression konnte ermittelt werden, dass eine hohe Offenheit für Neues eine hohe Weiterbildungsbereitschaft voraussagt – diese wiederum wirkt sich positiv auf eine berufliche Umorientierung nach einer falschen Berufswahl aus.

2.9 Interessen

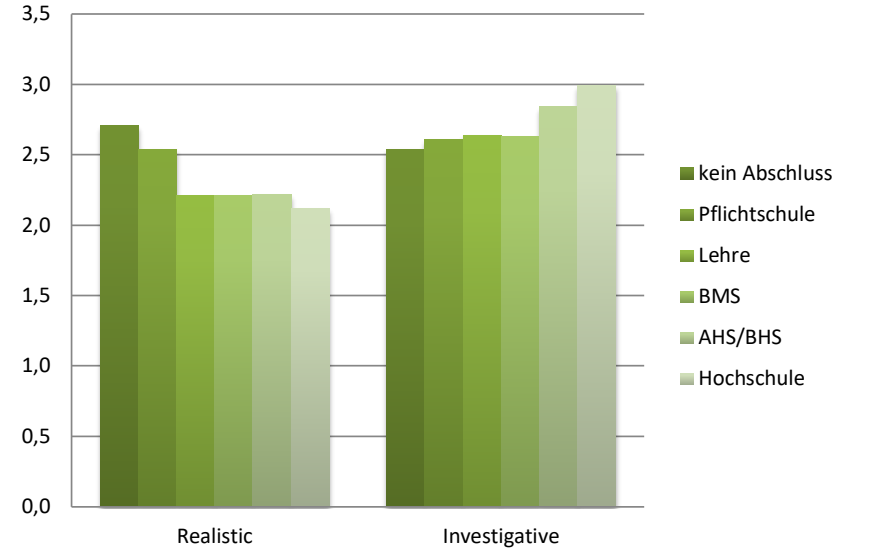
- Im Interessenfragebogen zeigen sich erwartungsgemäß geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich traditionell zugeschriebener Interessensdomänen – Frauen sind vermehrt am künstlerischen (artistic) und sozialen (social) Bereich interessiert als Männer, während Männer deutlich größeres Interesse an handwerklich-praktischen (realistic) Tätigkeiten zeigen als Frauen (Abbildung 5). Dieses Ergebnis unterstreicht die Notwendigkeit geschlechtsspezifischer Normstichproben in Berufsorientierungsfragebögen.
- Mit steigendem Ausbildungsgrad nimmt das praktische Interesse (realistic) geschlechtsübergreifend ab; forschendes Interesse (investigative) hingehen nimmt mit höher Ausbildung zu (Abbildung 6). Dies lässt sich gut mit den Anforderungen unterschiedlicher Ausbildungen vereinen, da Lehrberufe zumeist einen handwerklich-praktischen Charakter aufweisen, während (hoch-)schulische Ausbildungspfade vermehrt forschendes Interesse fordern.

Abbildung 5: Interessenskalen im Gendervergleich in der Altersgruppe ≤24 Jahre



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

Abbildung 6: Vergleich der Interessensskalen R (Praktisch) und I (Forschend) hinsichtlich unterschiedlicher Ausbildungsniveaus in der Altersgruppe ≤24 Jahre



Quelle: HILL-AMC Management 2019, im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich

- Eine Abnahme des praktischen Interesses mit steigendem Ausbildungsgrad findet sich erwartungsgemäß auch bei Jugendlichen, die angaben, den falschen Beruf gewählt zu haben.
- Personen bis 24 Jahre, die an ordnend-verwaltenden (conventional), unternehmerischen (enterprising) oder praktischen (realistic) Tätigkeiten interessiert sind, neigen weniger zu einer falschen Berufswahl als Personen mit anderen Interessen.

3 Fazit

Innerhalb der Zielgruppe der bis-24-jährigen NutzerInnen des Neuorientierungskompasses verfügen beinahe 50 Prozent über eine abgeschlossene Lehrausbildung. Eine falsche Berufswahl ist in dieser Gruppe allerdings nicht der vorherrschende Neuorientierungsgrund. Im Gegenteil, junge Personen mit Lehrausbildung weisen sogar vermehrt Persönlichkeitseigenschaften auf, die einer falschen Berufswahl entgegenwirken, nämlich eine hohe Aufgabenverbundenheit und eine geringe Sensitivität. Auch bestimmte Interessensausprägungen korrelieren positiv mit einer passenden Berufswahl, nämlich praktisches, unternehmerisches und systematisches Interesse. Darüber hinaus wird »falsche Berufswahl« von Frauen seltener genannt als von Männern, was unter anderem darauf zurückzuführen sein könnte, dass Frauen im Allgemeinen eine höhere Aufgabenverbundenheit zeigen als Männer.

Somit ist davon auszugehen, dass für Personen mit abgeschlossener Lehrausbildung andere Gründe eine entscheidendere Rolle für eine berufliche Neuorientierung spielen, wie etwa der Wunsch nach Weiterbildungsmöglichkeiten und neuen Herausforderungen im Beruf. Viele NutzerInnen mit Lehre geben darüber hinaus an, bisher starken körperlichen Belastungen und ungünstigen Arbeitszeiten ausgesetzt gewesen zu sein, woraus sich ableiten lässt, dass in der betreffenden Personengruppe berufliche Neuorientierung vor allem durch bisherige negative Berufserfahrungen, wie beispielsweise körperliche (Über-)Belastung, motiviert ist.

AMS info 451, September 2019

Andrea Egger-Subotitsch

Dequalifizierung durch Qualifizierung? Ausbildungen unter dem Ausbildungsniveau und Auswirkungen auf die Berufskarriere

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Steiermark

1 Ein internes Projekt mit externer Begleitforschung

MitarbeiterInnen des AMS Steiermark beobachten immer wieder, dass Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder akademischen Grad eine Qualifizierung über ZAM[1] oder SZF[2] in Anspruch nehmen, die offensichtlich unter dem bereits zuvor erreichten formalen Ausbildungsgrad liegt. Eine interne Arbeitsgruppe aus Gender-Mainstreaming-Beauftragten, VertreterInnen von SFA[3] und SFU[4] sowie der Förderstelle des AMS Steiermark hat sich zum Ziel gesetzt, diesem Phänomen auf den Grund zu gehen und, sollte sich der Verdacht erhärten, dass einschlägige AMS-Prozesse oder Beratungen zu einer Dequalifzierungsspirale von Frauen beitragen, entsprechende Maßnahmen dagegen auszuarbeiten.

Das externe Forschungsinstitut abif unterstützte im Jahr 2017 das interne AMS-Projekt mit Recherche-, Erhebungs- und Analysearbeiten.[5] Die forschungsleitenden Fragen umfassten hierbei:

- Setzen AMS-Ausbildungen unter dem Ausbildungsniveau der Kundinnen an?
- Was passiert im AMS-Betreuungsverlauf? Erfolgt eine Dequalifizierung von Frauen?

1 ZAM = Zentrum für Ausbildungs-Management (www.zam-steiermark.at).

2 SZF = Schulungszentrum Fohnsdorf (www.szf.at).

3 SfA = Service für Arbeitsuchende des AMS.

4 SfU = Service für Unternehmen des AMS.

5 Egger-Subotitsch, Andrea / Schneeweiß, Sandra / Liebeswar, Claudia / Schober, Thomas (2017): Dequalifizierung durch Qualifizierung? Ausbildungen unter dem Ausbildungsniveau und Auswirkungen auf die Berufskarriere. Graz. Download in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=12580.

- Werden vorhandene Ausbildungen / Qualifikationen / Berufserfahrungen nicht ausreichend berücksichtigt? Und wenn sie nicht berücksichtigt werden, warum?

Darüber hinaus sollten das Phänomen der dequalifizierten Beschäftigung quantitativ erschlossen und Ursachen von Dequalifizierung aufgezeigt werden. Methoden zur Beantwortung dieser Fragen umfassten daher auch eine Literaturanalyse sowie eine Analyse vorhandener Daten aus der Arbeitskräfteerhebung zu dequalifizierter Beschäftigung. Die interne AMS-Arbeitsgruppe stellte als Datenbasis für die Befragung von AMS-Kundinnen rund 83 Fälle zur Verfügung, bei denen der begründete Verdacht auf Dequalifizierung vorlag. Diese Personen wurden in halb-standardisierten telefonischen Interviews befragt (erreicht: n=66), mit 15 Personen wurden leitfadengestützte Interviews geführt, ebenso wurde eine Fokusgruppe abgehalten (»Kundinnenmeeting«).

Darüber hinaus fanden leitfadengestützte ExpertInneninterviews mit VertreterInnen des AMS sowie der Qualifizierungsanbieter ZAM und SZF (n = 6) satt. Weiters wurde mit MitarbeiterInnen der verschiedenen Fachbereiche des AMS und der Inhouse-Qualifizierungszentren des ZAM und des SZF das Thema der Dequalifizierung anhand konkreter Fallbeispiele diskutiert (n=25). Damit wurden einerseits die unterschiedlichen Sichtweisen und vor allem das Verständnis der Bedeutung von »Dequalifizierung« eruiert, andererseits wurde damit auch ein Bewusstsein für die Thematik in den beteiligten Regionalen Geschäftsstellen (RGS) Leoben, Hartberg und Graz gefördert.

2 Dequalifizierung als Entwertung von vorhandenen Bildungs-, Berufs- oder Arbeitsqualifikationen

Als »Dequalifizierung« wird der Umstand bezeichnet, dass Personen mit einem bestimmten Bildungs- oder Qualifikationsniveau unterhalb jenes Niveaus erwerbstätig sind. Im Unterschied zum Begriff »überqualifiziert« deutet Dequalifizierung stärker auf die verminderte Nutzung bzw. die teilweise oder gar völlige Entwertung von vorhandenen Bildungs-, Berufs- oder Arbeitsqualifikationen hin. Ausbildungen können daher dann als dequalifizierend angesehen werden, wenn sie mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer dequalifizierten Tätigkeit führen. Dequalifizierung findet Eingang in den Diskurs um »Brain Waste« und »Qualifikations-Mismatch«. Hierbei steht die Verwertbarkeit von Ausbildung im Vordergrund: Ist diese nicht verwertbar, ist das ein ökonomischer Verlust. Für AMS-, ZAM- und SZF-MitarbeiterInnen sind Verbesserung des Einkommens und nachhaltige, existenzsichernde Beschäftigungsmöglichkeiten relevante Kriterien bei der Fallbeurteilung. Wird dahingehend eine Verbesserung erzielt oder erwartet, tritt die Frage der Dequalifizierung in den Hintergrund. Auch der Kundinnenwunsch nach einer potenziell dequalifizierenden Ausbildung, vor allem wenn er mit besserer Vereinbarkeit argumentiert wird, legitimiert aus ihrer Sicht eine (formale) Dequalifizierung. Bei Migrantinnen wird Dequalifizierung bedauert, aber trotzdem oft als Chance gesehen, vor allem dann, wenn Sprachkurs und Qualifizierung kombiniert werden.

3 Dequalifizierte Tätigkeit: Frauen sind in der Steiermark häufiger von Überqualifikation betroffen, allerdings nicht mehr als in vergleichbaren Bundesländern

Statistik Austria liefert auf Basis der Arbeitskräfteerhebung folgende Zahlen zur Überqualifikation nach der Selbsteinschätzungsmethode: In der Steiermark schätzen sich 10,8 Prozent der Erwerbstätigen als überqualifiziert ein, 8,1 Prozent der Männer und 14 Prozent der Frauen. Bei den Frauen entspricht das dem österreichischen Durchschnittswert (9,3 Prozent Männer, 13,8 Prozent Frauen).

Nach normativer Berechnungsmethode, bei der die Berufshauptkategorien von ISCO08 mit den höchsten Bildungsabschlüssen gekreuzt werden, ergeben sich ähnliche Relationen, allerdings mit etwas höheren Werten: Demnach sind 21,5 Prozent der Frauen und 13,2 Prozent der Männer als überqualifiziert einzustufen.

4 AMS-Ausbildungen setzen in Ausnahmefällen unter dem Ausbildungsniveau der Kundinnen an

Die AMS-interne Arbeitsgruppe zählte Fälle von dequalifizierender Ausbildung bei ZAM und SZF anhand der Förderfälle 2015 bis 2017 aus: Von etwa 800 bis 900 Fällen lag bei 83 Fällen der begründete Verdacht auf Dequalifizierung vor, weil der vor der Qualifizierung vorhandene formale Abschluss, meistens ein akademischer Grad, über jenem mit der Qualifizierung erreichbaren lag.

In einzelnen dieser Fälle handelte es sich, wie die Befragungsergebnisse zeigen, aber eher um eine Zusatzqualifikation. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass bei weniger als zehn Prozent der Fälle, in denen eine Qualifizierung angetreten wird, ein formal niedrigerer Abschluss angestrebt bzw. erreicht wird.

5 Motive der Frauen: äußere und innere Faktoren

In jenen qualitativ analysierten Fällen, in denen eine formale Dequalifizierung stattfand, waren sich die Kundinnen in der Regel darüber im Klaren. Dequalifizierung nehmen die Kundinnen bewusst in Kauf, weil sie sich erhoffen, andere Aspekte der Beschäftigung, z.B. die Arbeitsbedingungen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zu verbessern. Wie die Ergebnisse der qualitativen Befragungen der Kundinnen zeigen, wird die Entscheidung für eine Dequalifizierung hierbei beeinflusst von:

- individuellen, persönlichen Motiven, z.B. von Lebensplänen und Erwartungen an die Arbeitswelt, sowie von
- äußeren Rahmenbedingungen, z.B. von unterschiedlich ausgestalteten Arbeitsplätzen, Arbeitsbedingungen und dem (regionalen) Arbeitsangebot.

Innere und äußere Faktoren wechselwirken hierbei vielfältig: Gesellschaftlich-normative (Geschlechter-)Rollenerwartungen und die traditionelle Verteilung von Produktions- und Reproduktionsarbeit nehmen etwa Einfluss auf individuelle Lebenspläne und Lebenserwartungen

und damit auch auf das individuelle Verhalten, z.B. die Bereitschaft, auf veränderte Rahmenbedingungen (z.B. Betreuungspflichten) mit der Aufnahme einer dequalifizierten Tätigkeit zu reagieren. Die Motive zur dequalifizierenden Ausbildung sind somit ident mit den aus der Literatur bekannten Motiven für dequalifizierte Beschäftigung.

Mehr als die Hälfte (37) der telefonisch befragten Kundinnen beschreibt, einfach keinen Job im ursprünglich gelernten Bereich gefunden zu haben, der ihnen entspricht. Manche suchen auch gar nicht erst, ob der vermeintlich schlechten Jobaussichten. Weitere (Teil-)Gründe, nicht in dem Bereich zu arbeiten, der zunächst gelernt wurde, umfassen vor allem die schlechten Arbeitsbedingungen in diesem Bereich (vor allem hinsichtlich der Lage der Arbeitszeiten) und in absteigender Reihenfolge das fehlende Interesse an der entsprechenden Arbeit, die Unvereinbarkeit der jeweiligen Arbeit mit Betreuungspflichten für Kinder und mangelhafte Deutschkenntnisse bzw. Übertragbarkeit der Ausbildung. Nur vier der 66 Befragten sprechen von der Qualifizierung als Notlösung.

6 AMS-Prozesse, Gender Mainstreaming und Dequalifizierung

Die ExpertInnen konkludieren, dass die Unterschiede zwischen Männern und Frauen, was die Häufigkeit dequalifizierender Ausbildungen betrifft, zum Teil artifiziell und zum Teil Symptom gesellschaftlicher, struktureller und gesetzlicher Problematiken, auf die weder AMS noch Maßnahmenträger unmittelbar Einfluss nehmen können, sind.

Die Einzelentscheidung für die Finanzierung einer Dequalifizierung widerspricht daher in der Regel nicht den Zielen des Gender Mainstreaming: Im Gegenteil, so der Tenor in den AMS- / ZAM- / SFZ-Diskussionsrunden, werde den Frauen Wahlfreiheit gegeben, selbst wenn die Entscheidung letztlich in Richtung einer Dequalifizierung ausfällt. Druck von Seiten des AMS und der Maßnahmenträger wird nicht gesehen. Auch die befragten Frauen erlebten keinen Druck von Seiten des AMS oder der Schulungsträger – sehr wohl empfinden sie aber den Druck, Arbeit zu finden.

7 Mehrwert der Dequalifizierung

Dass das AMS in diesem Spannungsfeld zwischen Vermittlungsauftrag und Gender Mainstreaming vielfach erfolgreich agiert, zeigt sich darin, dass sowohl Kundinnen als auch ExpertInnen einen eindeutigen Mehrwert der Qualifizierungen feststellen. Die Kundinnen betonen dabei vor allem folgende Aspekte:

- Wenn es sich bei der auf den ersten Blick dequalifizierenden Ausbildung doch eher um eine Zusatzqualifizierung gehandelt hatte, konnten sich Kundinnen ein breiteres Berufsspektrum erschließen oder wieder in ihrem ursprünglichen Berufsfeld Anschluss finden.
- Bei einem großen Teil der Kundinnen hat sich die Arbeits- und Lebenssituation durch die Qualifizierung – trotz formaler Dequalifizierung – verbessert. 84,8 Prozent der telefonisch befragten Kundinnen (n=66) gaben an, dass sich ihr Leben nach der (De-)Qualifizierung verbessert habe. Die meisten der nun wieder Berufstätigen geben an, die aktuelle Qualifizierung in ihrem Job zu verwerten, ein Teil davon kann auch die in der ursprünglichen Aus-

bildung erworbenen Kompetenzen einsetzen. Unzufrieden waren jene Personen, die von der Qualifizierung enttäuscht waren, weil aus ihrer Sicht nur Basiskenntnisse oder schon bekanntes Wissen (Migrantinnen) vermittelt wurden. Im Nachhinein betrachtet waren sie bei der Entscheidung zu wenig orientiert. Unzufrieden zeigen sich auch jene, die von den Arbeitgebern nicht übernommen wurden.

- Fachausbildungen ermöglichen eine positive Karriereentwicklung und ausbildungsadäquate Beschäftigung. Entscheidend sind hier die Tiefe und die Anschlussfähigkeit der Qualifizierung. Nach Schilderung der befragten SZF-ExpertInnen wird auf die Bedarfe der regionalen Wirtschaft bei der Ausgestaltung von Qualifizierungsangeboten abgestellt.
- Einem Teil der Befragten, die in ihrem ursprünglichen Beruf unglücklich waren, wurde es ermöglicht, einen Beruf zu ergreifen, der ihren Interessen und Bedürfnissen besser entspricht und somit dazu beiträgt, dass sie langfristig ihre Beschäftigungsfähigkeit aufrechterhalten können.

Aus den ExpertInnenbefragungen wurden ergänzend hierzu folgende Vorteile durch die Qualifizierungen offenbar:

- Durch die finanzielle Unterstützung konnten Kundinnen Qualifizierungen absolvieren, die sie sich ohne diese Unterstützung nicht leisten hätten können.
- Qualifizierungen vermitteln Selbstbewusstsein, das bei der Arbeitsmarktintegration von Vorteil ist.
- Durch die Qualifizierung kann das berufliche Netzwerk vergrößert werden.
- Qualifizierungen ermöglichen den Kundinnen mehr Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt.
- Kundinnen können durch die Qualifizierung – teils nach mehrjähriger Erwerbslosigkeit – wieder erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden.

8 Schlussfolgerung

Weder bei den Interviews mit Kundinnen noch bei der Befragung und in der Diskussion mit AMS-, ZAM- und SZF-MitarbeiterInnen konnten Hinweise darauf gefunden werden, dass Kundinnen in der Beratung zu einer Ausbildung gedrängt wurden. Nicht immer konnten die Wünsche der Kundinnen nach einer bestimmten Qualifikation erfüllt werden, weil z.B. die gewünschte Qualifizierung gerade nicht buchbar war oder weil die Zusatzausbildung vom AMS grundsätzlich nicht finanziert wird, wenn kein Arbeitgeber diese unterstützt. Nach Interpretation der StudienautorInnen ist Dequalifizierung der individuelle Lösungsansatz der Frauen in Bezug auf ein Problem. Sie ist eine Adaption an (veränderte) innere oder äußere Bedingungen. Wenn man das Phänomen der Dequalifizierung bekämpfen will, wäre es notwendig, an den äußeren Rahmenbedingungen anzusetzen, die diese Adaption notwendig machen (z.B. Väter übernehmen Betreuungsaufgaben für ihre Kinder, Berufsorientierung vor Studienbeginn und nicht nur Studienberatung, Unterstützung von Frauen in Technikjobs, Maßnahmen zur Burnout-Prävention, familienfreundliche Betriebsstrukturen etc.). Auch die inneren Bedingungen

sind nicht unverrückbar. Durch Aufklärung hinsichtlich der Konsequenzen, durch individuelles Coaching oder durch sonstige Maßnahmen zur Stärkung von Selbstwert kann Dequalifizierung entgegengewirkt werden, allerdings nicht bei jeder Frau bzw. in jedem Fall. Und so sollte Dequalifizierung auch als Lösung anerkannt werden, ebenso wie die Grenzen des AMS. Nicht übersehen werden sollte, dass die Dequalifizierung bei einigen Migrantinnen schon durch die vorherige Tätigkeit, z.B. in der Gastronomie, eingesetzt hat. Die AMS-finanzierte Qualifizierung ist dann eine Höherqualifizierung in dem Bereich.

Das AMS selbst kann in zweierlei Hinsicht zur Reduktion von Dequalifizierung beitragen. Einerseits können die vorhandenen AMS-Förder- und Beratungsmöglichkeiten sehr fallbezogen und individuell passend eingesetzt werden. Andererseits kann das AMS weiterhin und intensiv an der Umsetzung von Gender Mainstreaming in der eigenen Organisation arbeiten:

- **Arbeitserprobungen vor (Um-)Qualifizierungen:** Das AMS verfügt über verschiedene Förderinstrumente, von der Orientierung, der Qualifizierungsförderung bis hin zur Einstellungsförderung. Die qualitativen Ergebnisse zeigen, dass die passgenaue Unterstützung sehr hilfreich für Frauen sein kann. Nicht unterschätzt werden sollte der Orientierungsbedarf von Akademikerinnen. Kundinnen und ExpertInnen sind sich darin einig, dass oftmals ein großer Orientierungsbedarf von Seiten der Kundinnen besteht und dass diese in vielen Fällen keinen realistischen Blick auf die Arbeitsbedingungen haben, die in einem bestimmten Berufsfeld vorherrschen. Entscheidungen, die aufgrund von Fehlannahmen getroffen werden, eventuell um damit tatsächlich oder vermeintlich den Anforderungen einer vorübergehend veränderten Lebens- und Familiensituation besser zu begegnen, können später bereut werden. Daher wird vom internen Arbeitsteam vorgeschlagen, Um- bzw. potenzielle Dequalifizierungen nur nach einer vorhergehenden Arbeitserprobung, z.B. in Form eines Praktikums, zu unterstützen.
- **Fortwährende Verfolgung von Gender-Mainstreaming-Zielen:** Gender Mainstreaming ist weiterhin groß zu schreiben. Dies inkludiert auch die gezielte Schulung und Sensibilisierung von AMS-MitarbeiterInnen. Personen mit KundInnenkontakt sind darauf hinzuweisen, dass das gewählte Wording und die Fragen an die Kundinnen – in Form von subtil vermittelten Werten und Stereotypen – Arbeitsmarktrealitäten reproduzieren können. Dies kann aber auch der Fall sein, wenn Personen aufgrund ihres Geschlechts verschiedene Motive, Lebensrealitäten und Bedarfe unterstellt werden, die diese unter Umständen gar nicht haben. Sehr selten, aber eben doch, wurden bei den Falldiskussionen auch Stereotype bedient (z.B.: »*Die junge Frau wird Kinder kriegen und dann sowieso nicht mehr im Quellberuf arbeiten.*«), und zwar als Legitimierung einer dequalifizierenden Ausbildung, was es zu vermeiden gilt.

Wie sich die Umschulung mittel- oder längerfristig in der Wahrnehmung der Kundinnen auswirkt, konnte nur prospektiv erhoben werden, da die Befragten erst kürzlich ihre Ausbildung abgeschlossen haben oder noch immer in Ausbildung waren.

AMS info 467, April 2020

Lisa Danzer, Ferdinand Lechner, Andreas Riesenfelder

Evaluierung des Fachkräftestipendiums

Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag des AMS Österreich

1 Einleitung

Das Fachkräftestipendium (FKS) kann seit Mitte 2013 von gering- und mittelqualifizierten ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen beansprucht werden, um sich zu Fachkräften in so genannten »Mangelberufen« ausbilden zu lassen. Ziele sind vor allem das Nachholen von Lehrabschlüssen, die Erlangung von berufsqualifizierenden Schulabschlüssen (BMS, BHS) oder der Erwerb von Ergänzungsqualifikationen in den besagten Mangelberufen. Die möglichen Ausbildungsgänge werden vom AMS spezifiziert. Mit diesem arbeitsmarktpolitischen Förderansatz im Bereich der Erwachsenenbildung haben sich somit für zahlreiche Beschäftigtengruppen neue Möglichkeiten eröffnet, nämlich entweder a) ihr formales Qualifikationsniveau zu erhöhen und damit möglicherweise ihre Position am Arbeitsmarkt zu verbessern oder b) in einen anderen fachlichen Bereich zu wechseln und sich dafür die erforderlichen Kenntnisse anzueignen.

Im Rahmen dieser von L&R Sozialforschung im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich realisierten Studie[1] wurden einerseits aus der Perspektive der geförderten Personen die Bedeutung des Förderprogrammes für die individuelle Erwerbskarriere näher beleuchtet und auch die Erfahrungen der Geförderten beim Absolvieren der Aus- und Weiterbildungen herausgearbeitet. Andererseits wurde die Umsetzung des Fachkräftestipendiums im Sinne einer Analyse seiner Stärken und Schwächen generell auf die Erreichung der zentralen Zielsetzungen wie Höherqualifizierung und Beschäftigung in Mangelberufen hin untersucht. Die Studieninhalte lassen sich wie folgt unterteilen:

1 Danzer, Lisa / Lechner, Ferdinand / Riesenfelder, Andreas (2020): Evaluierung des Fachkräftestipendiums. Studie im Auftrag des AMS Österreich. Wien. Download der Langfassung in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13025.

- Personen-, Maßnahmen- und Regionalstrukturen zu AbsolventInnen am Fachkräftestipendium der Jahre 2015 bis 2018;
- Blick auf das Fachkräftestipendium aus Sicht von Bildungsträgern;
- Ergebnisse einer qualitativ-repräsentativen Befragung von TeilnehmerInnen an den Maßnahmen des Fachkräftestipendiums (n=529);
- Ergebnisse von Längsschnittdatenanalysen zur Untersuchung der Erwerbs- und Einkommenseffekte auf Brutto-Ebene;
- Ergebnisse einer Kontrollgruppenziehung basierend auf dem PSM-Modell zur Herausarbeitung von Netto-Effekten der Maßnahmenteilnahme;
- Ergebnisse der Fiskalanalyse zur Darstellung von Kosten-Nutzen-Effekten des Fachkräftestipendiums;
- Herausarbeitung der Stärken und Schwächen des Instrumentes.

2 Hauptergebnisse

Das Fachkräftestipendium wurde 2016 sistiert. In Entsprechung hierzu beläuft sich der Förderzeitraum auf die Jahre 2013 bis 2016 (genauer bis zum 29.1.2016) und den Zeitraum ab dem 1.1.2017. Auf den Zeitraum bis zum 29. Januar 2016 entfallen den AMS-Auswertungen zufolge 7.995 genehmigte Förderfälle, auf den Zeitraum ab dem ersten Januar 2017 bis Ende Januar 2019 die Zahl von 3.652 genehmigten Förderfällen. Insgesamt sind somit im Rahmen des Fachkräftestipendiums 11.647 Förderfälle bis Ende Januar 2019 genehmigt worden.

In rund der Hälfte der Fälle mit 5.708 Förderungen wurde dabei eine dreijährige Förderdauer genehmigt, rund ein Viertel der Fälle sind einjährige Förderungen. In 348 Fällen ist den Aufzeichnungen zufolge eine negative Erstgenehmigung gegeben, in 2.198 Fällen eine vorzeitige Beendigung.

Die Genehmigungen konzentrieren sich dabei vor allem auf die Bereiche »Gesundheit«, »Pflege« und »Sozialberufe« bzw. »Soziales«: Auf dieses Segment entfallen allein 8.178 der 11.647 Genehmigungen. Der Rest verteilt sich vor allem auf technische Berufsfelder, so vor allem Elektrotechnik mit 635 Förderfällen, Elektronik mit 105 Förderfällen, Informationstechnologie mit 532 Förderfällen. Des Weiteren finden sich die Fachbereiche »Metall« mit 916 Genehmigungen, »Maschinenbau und Maschineningenieurwesen« mit 565 Fällen und »Mechatronik« mit 56 Förderfällen. Kleinere Anteile entfallen auf die Bereiche »Kindergartenpädagogik« mit 261 Genehmigungen und »Sozialpädagogik« mit 359 Förderfällen.

Gemäß der Bundesrichtlinie »Fachkräftestipendium (FKS)« vom 1.7.2017 sind folgende drei arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen relevant, nämlich a) die Höherqualifizierung bzw. Laufbahnänderung und Laufbahnverbesserung, b) die Deckung des Fachkräftebedarfes und c) das Erwerben eines Ausbildungsabschlusses. Wie die Ergebnisse der Repräsentativinterviews zeigen, nutzen etwas mehr als die Hälfte der TeilnehmerInnen das Fachkräftestipendium für eine Höherqualifizierung bzw. Laufbahnveränderung (Anteil: 52 Prozent); rund 31 Prozent gingen nach dem Fachkräftestipendium einer Beschäftigung in einem Mangelberuf nach, und weitere rund 17 Prozent konnten damit einen Ausbildungsabschluss nachholen. Personen mit einer

höheren Ausbildung nutzen das Fachkräftestipendium in erster Linie für eine Höherqualifizierung bzw. Laufbahnveränderung (Anteil: 73 Prozent).

Trotz der hohen Lernanforderungen konnte den Ergebnissen dieser Studie zufolge gegenüber der Vorgängerstudie[2] sogar eine Reduktion der Abbruchquote von zuvor 35 Prozent auf das relativ geringe Niveau von 13,5 Prozent erreicht werden. Durch die solide Grundfinanzierung werden private Herausforderungen abgefedert und finanzielle Gründe für einen Abbruch reduziert. In den wenigen Fällen eines Abbruches sind letztlich persönliche Umstände, wie z. B. Trennung vom Partner bzw. von der Partnerin, Schwangerschaft oder Umzug in eine andere Region, die Hauptursachen. Belastung bzw. Stress als Abbruchgrund findet sich deutlich häufiger bei Frauen als bei Männern.

Erfreulicherweise ist auch eine Verbesserung gegenüber den Ergebnissen der Vorgängerstudie zu konstatieren, was die Zufriedenheit der TeilnehmerInnen mit der Abwicklung durch das AMS betrifft, sind aktuell mit dieser Abwicklung doch rund 80 Prozent der TeilnehmerInnen »sehr zufrieden« oder »zufrieden«. Somit ist die Zufriedenheit um rund 20 Prozentpunkte gestiegen. Optimierungspotenzial gibt es eher bei der Information und Hilfestellung durch das AMS, wie auch aus der Befragung der VertreterInnen der Bildungseinrichtungen hervorgeht.

Bemerkenswert ist auch, dass die AbsolventInnen den Nutzen der Ausbildung für das weitere Berufsleben zum überwiegenden Teil als sehr positiv bewerten: Rund 80 Prozent sehen diesen als »sehr hoch«, weitere 13 Prozent als »hoch«. Rund 34 Prozent der danach beschäftigten TeilnehmerInnen am Fachkräftestipendium taten dies im Bereich eines Mangelberufes; gegenüber der Situation vor dem Fachkräftestipendium erhöht sich somit dieser Anteil um 21 Prozentpunkte.

Die gute Bewertung spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Längsschnittdatenanalysen wider. So konnten Frauen durch die Teilnahme an dem Angebot ihr Erwerbsniveau um durchschnittlich 60,0 Tage steigern, Männer um durchschnittlich 51,3 Tage. Diese Brutto-Effekt-Analysen beziehen sich auf normierte Jahreskontingente mit 365 Tagen und bezeichnen die Differenz zwischen einem zweijährigen Vorbeobachtungszeitraum und dem zweiten Folgejahr nach Abgang aus dem Angebot. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Steigerung bei einer im Vorbeobachtungszeitraum bereits sehr stark erwerbsintegrierten Zielgruppe erfolgen konnte.

So belief sich das Ausmaß der Erwerbstage im Vorzeitraum auf durchschnittlich 240 Tage; dies entspricht einem Beschäftigungszeitanteil von 65,8 Prozent; im Nachbeobachtungszeitraum konnte demgegenüber ein durchschnittlicher Beschäftigungszeitanteil von 80,1 Prozent erreicht werden.

2 Vgl. die Studie »Evaluierung Fachkräftestipendium 2015« im Auftrag des AMS Österreich. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=11716.

Entsprechend dem mittelfristigen Nachbeobachtungszeitraum konnten die Abgangskohorten 2015, 2016 und 2017 einbezogen werden. Hier zeigt sich ein im Jahresvergleich deutlich positiver Trend, unter anderem bedingt durch das stärkere Aufkommen von TeilnehmerInnen mit höherer Schulbildung und die stärkere Ausdifferenzierung der Berufsbereiche bei Frauen hin zu technischen Ausbildungen. Einkommensanalysen auf Basis der Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger belegen ebenfalls sowohl bei Frauen als auch bei Männern deutlich positive Effekte, welche signifikant über dem Einkommensindex der durchschnittlichen Maßnahmendauer zu liegen kommen. Dabei steigen die Einkommen der Frauen noch stärker als jene der Männer, wenngleich auch von niedrigerem Ausgangsniveau aus startend, der Medianwert des Zuwachses beläuft sich bei Frauen auf durchschnittlich 529 Euro, bei Männern auf durchschnittlich 296 Euro.

Zur Analyse der Netto-Maßnahmenwirkung wurde ein Kontrollgruppendesign in Form des konditionalen Propensity-Score-Matching-Ansatzes als Basis für eine kontrafaktische Wirkungsanalyse eingesetzt. Als Untersuchungspopulation wurde die Gruppe der AbsolventInnen eines Fachkräftestipendiums des Jahres 2016 eingesetzt; diese Kohorte gestattet einen für Kontrollgruppendesigns akzeptablen Nachbeobachtungszeitraum von zwei Jahren. Die Ergebnisse der Netto-Analysen unterstreichen die bereits dargestellten guten Maßnahmenergebnisse auf Brutto-Ebene: Sowohl Frauen als auch Männer steigen mit einem deutlichen Plus an Erwerbstagen aus, wobei Frauen mit einem Plus von 58,3 Tagen noch besser abschneiden als Männer mit einem Plus von 43,3 Tagen. Bemerkenswert sind auch die sehr guten Maßnahmenerträge auf der Netto-Ebene bei Älteren: Männer der Altersgruppe ab 50 Jahren weisen ein Plus von 181,9 Beschäftigungstagen auf, bei Frauen dieser Altersgruppe beläuft sich das Plus auf exakt 120 Beschäftigungstage.

Einkommenseffekte reduzieren sich auf der Netto-Ebene deutlich, sind aber dennoch mit positivem Vorzeichen versehen. Männer zeigen gegenüber der Kontrollgruppe einen Zuwachs von plus 72 Euro, Frauen von plus 369,50 Euro. Hier dürften Arbeitszeiteffekte eine Rolle spielen.

Die Fiskalbilanz wurde für die Abgangskohorte 2016 erstellt und stellt die Kosten- und Ertragskomponenten für die öffentliche Hand vor, während und nach dem Fachkräftestipendium gegenüber; für diese Kohorte können immerhin zwei Nachbeobachtungsjahre auf Längsschnittbasis aufgerollt werden. Der Aufwand und Ertrag für die öffentliche Hand wurde unter Einberechnung von Förderdaten und Längsschnittdaten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger für den Vor-, Förder- und Nachbeobachtungszeitraum erstellt. Den Ergebnissen der Fiskalbilanz zufolge amortisieren sich für die Gesamtheit der TeilnehmerInnen die Maßnahmenkosten im sechsten Nachjahr nach dem Ende des Fachkräftestipendiums.

Zusammenfassend kann der aktuellen Fassung des Fachkräftestipendiums ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt werden. Dessen ungeachtet wäre der eine oder andere Bedarf an Überarbeitung zu diskutieren.

3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

- Vor dem Hintergrund des komplexen Instrumentariums für die FKS-Förderung wäre zu überlegen, die Anforderungen hinsichtlich Art und Umfang der geforderten Nachweise und der Kriterien für die Gewährung bundesweit bzw. auch RGS[3]-übergreifend zu vereinheitlichen. In diesem Sinne könnte es beispielsweise vorteilhaft sein, für jedes Bundesland einen Experten bzw. eine Expertin in der Landesgeschäftsstelle des jeweiligen AMS als AnsprechpartnerIn zu nominieren, der / die die BeraterInnen in den RGS bei der Klärung von Detailfragen unterstützen kann.
- Des Weiteren wäre zu überlegen, einheitliche Regelungen bei Definition und Anrechnung der Unterrichtseinheiten vorzusehen. Da in der Richtlinie eine klare Definition der Definition einer Unterrichtsstunde enthalten ist, sollte dies entsprechend an die RGS kommuniziert werden. Gleichzeitig wären die Bildungsträger verstärkt darauf hinzuweisen, dass ein Blockmodell ohne Pausenzeiten im Rahmen des Fachkräftestipendiums nicht möglich ist.
- Bezüglich der Anrechenbarkeit von Selbstlernzeiten gab es bei der Abrechnung mitunter Unstimmigkeiten. In diesem Zusammenhang wäre eine Art Leistungspunktesystem hilfreich, in dem der Aufwand für Präsenzzeiten, Online-Module und Selbstlernzeiten spezifiziert ist, und dies als Grundlage für die Abrechnung dient. Ein entsprechendes Punktesystem sollte von der Dachorganisation der Bildungsträger erarbeitet werden.
- Eine weitere Reduktion der (grundsätzlich niedrigen) Abbruchquote könnte erzielt werden, wenn durchgehend schriftliche und praktische Tests zur Überprüfung der Eignung der TeilnehmerInnen angesetzt werden. Dies sollte auch für den Gesundheitsbereich zur Anwendung kommen. Hiermit könnte nicht nur sichergestellt werden, dass die Lernanforderungen für die TeilnehmerInnen frühzeitig transparent gemacht werden, sondern dass auch bereits in der Zugangsphase eine mögliche Überforderung abgeklärt werden kann.
- In der Abgangskohorte 2018 beläuft sich der Anteil älterer Personen auf lediglich 1,7 Prozent. Der unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kontrollgruppe sehr positive Beschäftigungsverlauf dieser Teilgruppe kann aber als Hinweis darauf gesehen werden, dass das Fachkräftestipendium bei Älteren vermehrt zur Anwendung kommen sollte.

Der Frauenanteil an den TeilnehmerInnen ist in den letzten Jahren gesunken. War in der Abgangskohorte 2015 noch ein Anteil von 62,4 Prozent gegeben, so entfielen 2018 nur mehr 48,7 Prozent auf Frauen. Dies kann möglicherweise auf die Streichung von Ausbildungen im Bereich »Sozialpädagogik« bzw. »Kindergartenpädagogik« aus der Liste der förderbaren Ausbildungen zurückgeführt werden. Dessen ungeachtet wäre zu überlegen, Frauen gezielter für ein Fachkräftestipendium anzusprechen und dies insbesondere für den Bereich der Technik, was auch einer geschlechtsspezifischen Segregation entgegenwirken würde.

3 RGS = Regionale Geschäftsstelle(n) des AMS.

Die für die Gewährleistung eines Fachkräftestipendiums erforderliche vorangehende Beschäftigungszeit von 208 Wochen innerhalb der letzten 15 Jahre erweist sich ExpertInnen zufolge gerade für Jugendliche und junge Erwachsene in einigen Fällen als ein Zugangshemmnis. So sind Fälle bekannt, in denen das Fachkräftestipendium sich für diese Zielgruppe als Mittel der Wahl empfehlen würde, aber die nachweisbaren Beschäftigungszeiten eine Förderung noch ausschließen. Es wäre daher zu überlegen, ob diesbezüglich für Unter-20-Jährige eine Anpassung vorgenommen werden könnte.

Zuletzt wäre auch zu überlegen, ob es einen Mehrwert darstellen könnte, bei einer Ausbildungsdauer von mehr als drei Jahren – welche somit die maximale Förderdauer von drei Jahren überschreitet – die Auszahlung so zu blocken, dass die TeilnehmerInnen nicht im letzten und tendenziell belastungsstärksten Jahr gleichzeitig auch noch vor der Anforderung stehen, die Lebenssicherung nunmehr vollständig selbst zu bestreiten und damit an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit kommen. Allerdings muss vorausgeschickt werden, dass der Anteil von FKS-geförderten Ausbildungen mit einer Laufzeit von über drei Jahren mit rund einem Prozent Anteil relativ gering ist.

AMS info 468, April 2020

Ehrenfried Natter

Impulsberatung für Betriebe: Hohe Resonanz bei Betrieben und hohe Inanspruchnahme von AMS-Angeboten

Ergebnisse der Programmumsetzung vom 1.9.2015 bis zum 30.9.2019

1 Einleitung

Die »Impulsberatung für Betriebe« (IBB),[1] Teil des »AMS-Impulsprogrammes 2015–2019«, wurde im September 2019 abgeschlossen.[2] Als Instrument der präventiven Arbeitsmarktpolitik des AMS und als kostenfreies Beratungsangebot für Unternehmen aller Größen und Branchen in ganz Österreich unterstützte die IBB betriebliche Personal- und Organisationsentwicklung mit der generellen Zielsetzung, Beschäftigte höherzuqualifizieren und deren Beschäftigung zu sichern.

In der vierjährigen Programmlaufzeit haben im Durchschnitt 75 BeraterInnen und ExpertInnen der vom AMS Österreich mit der Durchführung beauftragten »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«[3] mit 4.326 Unternehmen Erstgespräche durchgeführt und insgesamt 1.700 Betriebe umfassend beraten.

1 Der vorliegende Text basiert auf den IBB-Beratungserfahrungen, den Ergebnissen des begleitenden Fall-Monitorings sowie des von Synthesis Forschung im Auftrag des AMS Österreich durchgeführten Wirkungs-Monitorings.

2 Vgl. auch Ehrenfried Natter (2018): AMS info 415/416: Impulsberatung für Betriebe – Teil der präventiven Arbeitsmarktpolitik des AMS Österreich Zwischenergebnisse und Lessons Learned aus der ersten Halbzeit der Programmumsetzung 1.9.2015 bis 31.12.2017. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=12605 in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes.

3 Gemeinsam mit den Subunternehmen BAB Unternehmensberatung, Merlin Unternehmensberatung, abz*austria, equalizent Schulung und Beratung sowie Ximes.

2 Zielsetzungen

Die Impulsberatung für Betriebe als Instrument des Service für Unternehmen (SfU) des AMS sollte dazu beitragen, bei der Bearbeitung personalwirtschaftlicher Themen und betrieblicher Anpassungsprozesse nachhaltige Impulse zu setzen, um die:

- betriebliche Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen;
- Anforderungen einer älter werdenden Belegschaft zu bewältigen;
- Chancengleichheit von Frauen und Männern im Betrieb herzustellen;
- Arbeitsplätze im Falle von Kapazitätsschwankungen zu sichern sowie
- betriebliche Vielfalt und Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen zu gestalten.

Darüber hinaus war die kostenfreie Beratung im Ausmaß bis zu zwölf Beratungstagen darauf ausgerichtet, das SfU dabei zu unterstützen, Neukunden zu gewinnen, die Kundenbindung zu verbessern sowie die Inanspruchnahme von Angeboten des AMS zu erhöhen.[4]

3 Der Beratungsansatz

3.1 Erstgespräch

Die IBB startete mit einem Erstgespräch, das gemeinsam mit SfU-BeraterInnen durchgeführt wurde. Dabei wurden die Impulsberatung näher vorgestellt, die Interessen der Betriebe abgeklärt und Angebote des AMS präsentiert.

3.2 Impuls-Check

Der Impuls-Check lieferte dem Betrieb mit geringem Aufwand eine professionelle und kompakte Einschätzung seiner Ist-Situation. Wesentlicher Baustein war die Analyse der Belegschaftsstruktur, die auch die Erstellung von Szenarien zur Personalentwicklung in den kommenden fünf bis zehn Jahren beinhaltete. In der Folge wurden die zu bearbeitenden Impuls-Themen identifiziert und relevante AMS-Förderungen und Dienstleistungen vorgestellt.

3.3 Impuls-Themenberatung

Ausgehend von den im Impuls-Check identifizierten Herausforderungen des Betriebes wurden die ausgewählten IBB-Themen vertiefend bearbeitet und individuell auf den Betrieb abgestimmte Lösungen und Maßnahmen entwickelt. Im Zuge der Beratungen wurden beispielsweise Anforderungsprofile für Stellenausschreibungen erstellt, Organigramme erarbeitet, Entwürfe für Arbeitszeitmodelle skizziert, MitarbeiterInnenworkshops zur Sammlung von Verbesserungsmaßnahmen des Arbeitsumfeldes durchgeführt, Führungskräfteworkshops etwa zu Arbeitgeberattraktivität veranstaltet, Bildungsbedarfe erhoben und Qualifizierungsvorhaben vorbereitet oder Recruiting- und Onboarding-Tools erarbeitet.

4 Bundesrichtlinie »Impulsberatung für Betriebe«, AMS Österreich.

3.4 Follow up

Drei Monate nach Abschluss der Themenberatung fand in der Regel ein Follow-up-Termin gemeinsam mit der / dem zuständigen SfU-BeraterIn statt, bei dem der Stand der Umsetzung reflektiert und der Beratungsprozesses abgeschlossen wurden.

3.5 Begleitendes Fall-Monitoring

Nach jedem Beratungsabschluss wurden als Teil des begleitenden Fall-Monitorings Unternehmens- und BetriebsratsvertreterInnen sowie SfU- und IBB-BeraterInnen zu folgenden Themen befragt: »Zielerreichung«, »Wirksamkeit der eingesetzten Methoden und Tools« sowie »Schnittstellen und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten AkteurInnen«.

Ausgehend von 1.608 Fall-Monitoring-Abschlüssen wurden während der gesamten Programmumsetzung insgesamt 4.263 Befragungen durchgeführt und ausgewertet. Die Ergebnisse flossen im Zuge des halbjährlichen Reportings an AMS und Programm-Management unmittelbar in die laufende Programmsteuerung ein.

4 Umsetzungsergebnisse 2015–2019

Im Zeitraum September 2015 bis September 2019 wurden mit 4.326 Betrieben Erstgespräche geführt. Insgesamt 1.700 Betriebe haben einen Impuls-Check durchlaufen, 1.354 eine umfassende Themenberatung in Anspruch genommen, und bei 1.025 wurde ein Follow up durchgeführt.

Entsprechend der kleinbetrieblichen Struktur in Österreich steigt die »Marktdurchdringung« mit der Betriebsgröße sukzessive an: 0,5 Prozent aller Mikro-Betriebe (bis zehn MitarbeiterInnen) haben die IBB in Anspruch genommen. Bei den Mini-Betrieben (elf bis 50 MitarbeiterInnen) waren es 5,4 Prozent, bei den Midi-Betrieben (51–250 MitarbeiterInnen) bereits 18 Prozent und bei den Maxi-Betrieben (mehr als 250 MitarbeiterInnen) immerhin jedes vierte Unternehmen.

4.1 Konzentration auf Kleinbetriebe

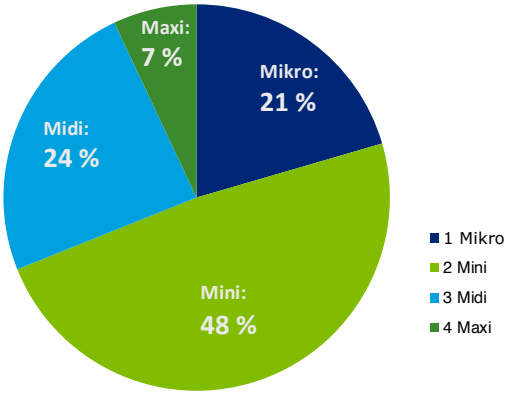
Mehr als zwei Drittel aller Betriebe im Programm (69 Prozent) beschäftigten weniger als 50 MitarbeiterInnen. Insgesamt waren 93 Prozent aller IBB-Betriebe Klein- und Mittelunternehmen (KMU).

4.2 Thema »Betriebliche Weiterbildung« dominiert

Im Zeitablauf ist die Bearbeitung der fünf IBB-Themen der Beratung relativ konstant geblieben. Das am stärksten nachgefragte Impuls-Thema war die »Betriebliche Weiterbildung« mit rund 46,4 Prozent aller Nennungen, gefolgt von den Themen »Kapazitätsschwankungen« (20,1 Prozent) und »Alter(n)sgerechtes Arbeiten« (18,3 Prozent). Das Thema »Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen« stand bei 9,2 Prozent der Unternehmen, das Thema »Chancengleichheit von Frauen und Männern« bei 5,8 Prozent im Zentrum der Themenberatung. Die zuletzt genannten Themen waren in vielen Fällen als Querschnittsthemen ohnehin auch bei den anderen Beratungsthemen präsent und wurden deshalb häufig nicht explizit als Beratungsthemen

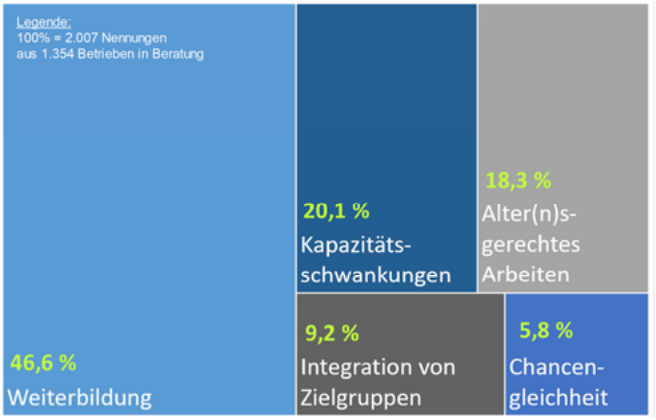
angeführt. In der Regel wurden im Zuge eines Beratungsprozesses zwei Themen gleichzeitig bearbeitet. Beispielsweise führte die Befassung mit der Herausforderung älter werdender Belegschaften zu der Schlussfolgerung, dass spezifische Qualifizierungen erforderlich werden. Oder bei Fragen von Kapazitätsschwankungen und Personalsuche, dass es sinnvoll sein kann, statt eines männlichen Lehrlings einen weiblichen einzustellen.

Abbildung 1: IBB-Betriebe, nach Zahl der MitarbeiterInnen



Quelle: »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«, im Auftrag des AMS Österreich

Abbildung 2: IBB-Themen in der Beratung



Quelle: »Arbeitsgemeinschaft ÖSB Consulting (Lead Partner) und Deloitte Consulting«, im Auftrag des AMS Österreich

4.3 Tourismus-Schwerpunkt ab 2017

Die in den vergangenen Jahren zunehmend größer gewordenen Herausforderungen in der Tourismuswirtschaft, wie z.B. Personalsuche, Halten und Qualifizieren von MitarbeiterIn-

nen, haben auch in der IBB ihren Niederschlag gefunden und das AMS veranlasst, 2017 einen Tourismus-Schwerpunkt in der IBB zu setzen. Ausgehend von einer Studie, die die Arge IBB gemeinsam mit Synthesis Forschung durchführte, wurden Faktoren erfolgreicher Personalarbeit im Tourismus und Unterschiede zwischen Good-Practice-Betrieben und Non-Good-Practice-Betrieben erarbeitet. Darauf aufbauend wurde ein spezifisches auf die Tourismusbranche ausgerichtetes IBB-Beratungsangebot entwickelt. AMS-interne Veranstaltungen mit Tourismusbetrieben und die verstärkte Positionierung des neuen IBB-Angebotes führten zu einer sukzessiven Erhöhung des Anteiles IBB-beratenen Tourismusbetrieben an allen IBB-Betrieben, und zwar von 12,9 Prozent im März 2017 auf 17 Prozent (gesamte Programmlaufzeit).

5 Einschätzungen der Stakeholder

Bis Ende September 2019 wurden in 1.608 Unternehmen eine IBB-Beratung entweder nach ImpulsCheck, Themenberatung oder Follow up abgeschlossen und dem Fall-Monitoring unterzogen. In leitfadengestützten Befragungen bewerteten SfU- und IBB-BeraterIn (nach ImpulsCheck und Themenberatung) sowie VertreterInnen des Unternehmens bzw. des Betriebsrates (im Zuge des Follow up) auf einer Skala von 1 (beste Bewertung) bis 6 (kritischste Bewertung) die Zielerreichung, die Wirksamkeit der Methoden und Tools sowie die Schnittstellen und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten AkteurInnen je Beratungsfall. Zusätzlich lieferten die qualitativen Aussagen der Befragten wesentliche Ergebnisse und Rückmeldungen über förderliche und hinderliche Faktoren der Umsetzung der IBB.

Die Bewertungen aller vier Befragungsgruppen über alle Fragen hinweg fielen insgesamt äußerst positiv aus. So streuten die Durchschnittwerte zu den abgefragten Themen auf der sechsstelligen Bewertungsskala zwischen 1,06 und 2,09 und haben sich größtenteils mit Fortschreiten der Programmlaufzeit weiter verbessert.

5.1 IBB als Instrument des SfU

Wie gut die IBB in das Angebotsportfolio des SfU integriert war, zeigte auch das hohe Engagement der SfU-BeraterInnen während des Beratungsprozesses. Bei 71 Prozent aller Erstgespräche und Follow up beteiligte sich auch ein bzw. eine SfU-BeraterIn. Mit der Übernahme dieser »Brückenbildungsfunktion« konnten die Angebote des AMS mit den Bedürfnissen der Unternehmen in Einklang gebracht werden.

> *»Die Zufriedenheit mit dem AMS insgesamt, aber auch mit den Angeboten und Dienstleistungen des AMS ist stark gestiegen. Dies war eine klare Aussage im Follow-up-Gespräch seitens des Unternehmens: Das AMS hat sich insgesamt in den letzten Jahren zu einem kompetenten Ansprechpartner für Unternehmen entwickelt, das auch die Sichtweise und Situation der Unternehmerinnen und Unternehmer versteht, nicht zuletzt durch die hohe Präsenz vor Ort bei den Unternehmenskunden (…), und dies in entsprechende, zielgerichtete und hilfreiche Angebote umsetzt.«*
> ***SfU-BeraterIn***

5.2 Bedarfsgerechte IBB-Konzeption

Alle drei Beratungs-Phasen (Erstgespräch, Themenberatung, Follow up) wurden von den Unternehmen mit Werten zwischen 1,14 und 1,17 sehr gut bewertet. Diese gute Resonanz bestätigt die grundsätzliche Konzeption der IBB: eine explizite »Kurzberatung«, ein fundierter Einstieg in die vertiefende Themenberatung und ein nachhaltiger Effekt, wenn die Beratung bis zum Follow up genutzt wurde.

5.3 Höchster Gesamtnutzen bei Mikro-Unternehmen

Betriebe mit bis zu zehn MitarbeiterInnen bewerteten den Gesamtnutzen und die Beratungsphasen der IBB höher als größere Betriebe. Kleine Impulse lösten bei Kleinstbetrieben oft große innerbetriebliche Wirkungen aus, wiewohl der arbeitsmarktpolitische quantitative Effekt – gemessen an zusätzlicher Qualifizierung, neuen Stellen oder der Integration von Zielgruppen – aufgrund der Betriebsgröße in Summe naturgemäß bescheidener ausfällt.

> *»Der Nutzen lag darin, sich ein Thema im Detail anzuschauen, das Problembewusstsein im positiven wie im negativen Bereich zu schärfen und Verbesserungen anzugehen. Und zwar mit Hilfe einer externen Begleitung, was in einem KMU ohne HR-Abteilung ein großer Mehrwert ist. Auch die Verschriftlichung ist sehr sinnvoll gewesen, um die Informationen für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen – und speziell auch für alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ins Unternehmen kommen – gleichermaßen zugänglich zu machen.«*
> ***UnternehmensvertreterIn***

5.4 Wertvoller Blick von außen

Durch den Blick von außen wurden Veränderungsimpulse in den Unternehmen gesetzt:

- »Blinde Flecken im Unternehmen aufgezeigt«: Anliegen und Themen, die bisher unerkannt blieben, wurden durch die Beratung an die Oberfläche getragen.
- »Stein ins Rollen gebracht«: Anliegen und Themen, die schon lange in der »Warteschleife« standen, wurden durch die Beratung bearbeitet.
- »Neuer Wind«: Anliegen und Themen wurden anders und neu gedacht, in dem durch die Beratung andere Sichtweisen eingebracht wurden.

5.5 Größere Betriebe und längere Beratung besser bewertet

Anders als bei der Bewertung des Nutzens durch die Unternehmen, verhielt es sich bei der Einschätzung der Methoden und Tools durch die IBB-BeraterInnen: Je größer der Betrieb war, desto positiver wurden der Methodeneinsatz und die Zusammenarbeit mit den Unternehmen gesehen.

> *»Die Belegschaftsstrukturanalyse war für uns sehr nützlich. Des Weiteren bekamen wir durch die Analyse der Kollektivverträge einen sehr guten Überblick zu verschiedenen*

Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung nach dem Kollektivvertrag und dem Arbeitszeit- und Arbeitsruhegesetz. Das neue Arbeitszeitmodell ermöglicht uns die erhoffte Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitszeit.«
UnternehmensvertreterIn

Ähnlich sahen das auch die SfU-BeraterInnen in Bezug auf den Beitrag der IBB zur KundInnenbindung, zur Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, zur höheren Inanspruchnahme von AMS-Dienstleistungen und zur Zusammenarbeit mit den Unternehmen: Je größer die Betriebe waren, desto besser fiel die Bewertung aus.

5.6 Voraussetzungen einer erfolgreichen IBB-Beratung

Insgesamt ergab das begleitende IBB-Fall-Monitoring, dass eine Beratung dann erfolgreich war, wenn:

- die IBB vom Unternehmen als Chance wahrgenommen wurde;
- der »Blick von außen« explizit erwünscht war und nicht als Irritation gesehen wurde;
- die Involvierung des SfU schon ab dem Erstgespräch stattgefunden hat;
- es zu einer verbindlichen Zusammenarbeit aller AkteurInnen kam;
- es den BeraterInnen mit Hilfe passender Methoden und Tools und dem Einsatz von ExpertInnen gelungen ist, die Bedürfnisse des Unternehmens zu identifizieren und die richtigen Maßnahmen einzuleiten und
- die Einbindung von MitarbeiterInnen unterschiedlicher Organisations- und Hierarchieebenen des Betriebes sowie des Betriebsrates stattgefunden hat.

»Im Zuge des so genannten ›Impuls-Checks‹ wurde der gesamte Betriebsrat des Unternehmens aktiv und mehrmals eingebunden. Während der Themenberatung erfolgte eine regelmäßige Berichterstattung der Vorhaben und Fortschritte an den Zentralbetriebsrat, der dazu auch Stellung nehmen konnte. Außerdem erfolgte eine Vorinformation im Vorfeld des Rollouts und eine Einbindung in die Evaluierung des Prozesses.«
Betriebsrat

6 Externes Wirkungs-Monitoring

Welche arbeitsmarktpolitische Wirkung die IBB entfaltet, wurde mit Hilfe des externen Wirkungs-Monitorings, das Synthesis Forschung[5] im Auftrag des AMS durchführte, erhoben. Die kontrollgruppenbasierte Resonanzanalyse ergab folgenden positiven Befund.

5 Synthesis Forschung (Oktober 2019): Impulsberatung für Betriebe: Monitoring und Resonanzanalyse. Studie im Auftrag des AMS Österreich.

6.1 Hohe arbeitsmarktpolitische Resonanz

Das personalwirtschaftliche Verhalten der Betriebe hat sich schon während des Beratungsprozesses im Sinne der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen verändert (+17 Prozentpunkte), d.h., die IBB-beratenen Betriebe wiesen im Vergleich zur Kontrollgruppe zum Teil deutlich höhere Werte bei der:

- Neuaufnahme von Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss;
- der Neuaufnahme von Frauen mit Lehr-/BMS-Abschluss und
- der Neuaufnahme von Personen über 45 Jahren auf.
- Und auch der Bestand an chancenreichen Arbeitsplätzen für Frauen war bei IBB-Betrieben höher als in der Kontrollgruppe.

Noch deutlicher war die Wirkung bei der Inanspruchnahme von AMS-Angeboten (+36 Prozentpunkte im Vergleich zur Kontrollgruppe, bei der keine Beratung stattfand), d.h. bei der:

- Schaltung freier Stellen beim AMS sowie
- der Inanspruchnahme von AMS-Leistungen und AMS-Förderungen.

6.2 Stärkste Wirkung bei Kleinbetrieben

Bezüglich der Sektoren und Betriebsgrößen wiesen Produktionsbetriebe mit bis zu 50 MitarbeiterInnen (+69 Prozentpunkte) die größte Resonanz auf, gefolgt von Dienstleistungsbetrieben mit bis zu 50 MitarbeiterInnen (+ 65 Prozentpunkte). Betriebe, die die Themen »Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen« und »Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern« bearbeiteten, zeigten eine überdurchschnittlich hohe Resonanz im HR-Verhalten und in der Inanspruchnahme von AMS-Angeboten im Anschluss an die Impulsberatung (+69 bzw. +71 Prozentpunkte).

Die absolut höchsten Resonanzwerte lieferten Mikro-Betriebe (bis zu zehn MitarbeiterInnen) im Vergleich zu ihrer Kontrollgruppe mit einem Plus von 97 Prozentpunkten, gefolgt von Mini-Betrieben mit zwischen elf und 50 MitarbeiterInnen (+51 Prozentpunkte). Ein Befund, der sich auch mit den Ergebnissen des Fall-Monitoring (s.o.) deckt und bestätigt, dass nicht nur die Ausrichtung der IBB auf Kleinbetriebe gelungen ist, sondern bei ihnen auch die höchste Wirkung erzielt werden konnte.

AMS info 470, Mai 2020

Peter Stoppacher

Evaluierung des Sozialökonomischen Betriebes »Neue Arbeit« in Kärnten

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Kärnten

1 Der SÖB »Neue Arbeit«

Die »Neue Arbeit – Gemeinnützige Beschäftigungsmodell GmbH«[1] ist seit dem Jahr 2016, kurz nach der 20-Jahresfeier, als Sozialökonomischer Betrieb, kurz SÖB, anstatt des früheren Arbeitstrainings organisiert. Das primäre Ziel des SÖB »Neue Arbeit« ist gleichgeblieben, nämlich benachteiligten, langzeitarbeitslosen und langzeitbeschäftigungslosen Menschen am Arbeitsmarkt zu neuen Perspektiven zu verhelfen. An drei Standorten in Kärnten (Sankt Veit, Feldkirchen und Klagenfurt) werden im Auftrag des AMS Transitarbeitsplätze in unterschiedlichen Geschäftsfeldern angeboten.

2 Ziele der Evaluation

Seit der Umstrukturierung der »Neuen Arbeit« von einer Arbeitstrainingsmaßnahme zu einem Sozialökonomischen Betrieb sind sowohl betriebswirtschaftliche als auch arbeitsmarktpolitische Ziele stärker in den Fokus gerückt. Ziel des gegenständlichen Forschungsprojektes, das vom IFA Steiermark[2] im Auftrag der Landesgeschäftsstelle (LGS) des AMS Kärnten durchgeführt wurde,[3] war die Analyse und Bewertung des SÖB »Neue Arbeit« im Hinblick auf Abläufe, Geschäftsfelder, Marktauftreten, Synergieeffekte und die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Tendenzen am Arbeitsmarkt. Dabei standen sowohl Rahmenbedingungen und Kriterien für ein erfolgreiches Wirken des SÖB »Neue Arbeit« als auch der Nutzen für unterschiedliche Beteiligte von den Transitarbeitskräften bis

1 In der Folge mit SÖB »Neue Arbeit« bezeichnet.

2 Stoppacher, Peter (2020): Evaluierung des Sozialökonomischen Betriebes »Neue Arbeit«. Klagenfurt / Graz. Download des Endberichtes in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13048.

3 https://ifa-steiermark.at.

zu den KundInnen und dem Fördergeber AMS im Fokus. Daraus sollten Optimierungsansätze für den SÖB »Neue Arbeit« abgeleitet werden, um die Performance des Projektes und den Arbeitsmarkterfolg zu verbessern und sie insgesamt für eine weitere Professionalisierung zu nutzen. Die Umstrukturierung der »Neuen Arbeit« in Richtung eines SÖB steht dabei beispielhaft für die Möglichkeiten einer zielgerichteten Weiterentwicklung und Nachschärfung von schon lange bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, so etwa der Aspekt, wie handlungsleitende »Zielbilder«, mit denen Schlüsselkräfte »sozialisiert« sind, geändert werden können. Diesbezügliche Anpassungen sind vor dem Hintergrund von Entwicklungen wie einer möglichen Neuorientierung der Förderlandschaft, welche mit der Segmentierung von arbeitslosen Menschen in solche mit hohen, mittleren und niederen Arbeitsmarktchancen bevorsteht, notwendig. Generell stellt sich daher für das AMS die Frage: Für wen brauchen wir in Zukunft welche Beschäftigungsprojekte? Somit waren wesentliche Forschungsaspekte gemäß der Ausschreibung des AMS Kärnten:

- Gibt es Unterschiede in der Abwicklung und bei der Betreuung der TransitmitarbeiterInnen in den einzelnen Geschäftsbereichen und an den einzelnen Geschäftsstandorten?
- Wenn ja, wie wirken sich unterschiedliche Vorgehensweisen aus?
- Wie wirtschaftlich sind die Geschäftsbereiche an den einzelnen Standorten, und lassen sich Entwicklungen im Sinne der Auftragslage prognostizieren?
- Wie sind die Ergebnisse hinsichtlich der (Re-)Integration in den primären Arbeitsmarkt in den einzelnen Geschäftsfeldern an den drei Standorten? Wie zeigen sich die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit und der Arbeitsmarkterfolg?
- Was kann der SÖB »Neue Arbeit« von anderen vergleichbaren Sozialökonomischen Betrieben in Österreich lernen?

2.1 Forschungsansatz und Arbeitsschritte

Nach einer Spezifizierung wichtiger inhaltlicher Aspekte sowie des Forschungsprozederes mit dem Auftraggeber wurden zunächst das Konzept des SÖB »Neue Arbeit«, die Vereinsstatuten, der Förderungsvertrag 2019 mit dem AMS sowie diverse Berichte des SÖB »Neue Arbeit« aufgearbeitet. In der Folge wurden acht leitfadengestützte qualitative Interviews mit VertreterInnen des AMS sowie Schlüsselkräften des SÖB »Neue Arbeit« durchgeführt. Insgesamt waren dabei vier Schlüsselkräfte des SÖB »Neue Arbeit« sowie sechs VertreterInnen des AMS eingebunden. Schwerpunkte der Gespräche waren Faktoren, um die arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. Diese reichen von der Kooperation mit dem AMS, also den Regionalen Geschäftsstellen (RGS) und der Landesgeschäftsstelle (LGS), bei der Zuweisung, der Zusammensetzung der zugewiesenen Personen, den verfügbaren Ressourcen, den Kompetenzen der Schlüsselkräfte für eine erfolgsträchtige Arbeit (z.B. für fachliche Anleitung, Qualifizierung, sozialpädagogische Betreuung und Outplacement) über die Unternehmenskultur, die interne Gestaltung der Prozesse und Abläufe, die Klarheit über Aufgaben und Zuständigkeiten, die Qualität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen bis hin zu Marketing, Verkaufsstrategien, Kooperationen mit Betrieben und Netzwerkaktivitäten. Anschließend an

die ExpertInneninterviews wurden zur vertiefenden Analyse standortübergreifende Fokusgruppen mit Schlüsselkräften des SÖB »Neue Arbeit« durchgeführt. Die Fokusgruppen dienten im Sinne einer gemeinsamen Lernkultur auch der vertieften Auseinandersetzung mit der Umsetzungspraxis des SÖB »Neue Arbeit«.

Ein weiterer Arbeitsschritt umfasste eine teilstandardisierte telefonische Befragung von 35 KundInnen. Für die Weiterentwicklung des SÖB »Neue Arbeit« ist die Sicht von betrieblichen und öffentlichen KundInnen von entscheidender Bedeutung. Im Zentrum standen die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der verschiedenen Geschäftsfelder oder auch die Zufriedenheit mit den vom SÖB »Neue Arbeit« in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übernommenen Personen und die dadurch ermöglichten Wirkungen und Impulse sowie zusätzliche Wünsche und Verbesserungsanregungen.

Die Suche nach Good-Practice-Beispielen als Teil des Auftrages erfolgte hauptsächlich mittels Internet-Recherche. Als ein Beispiel konnte auch ein ESF-gefördertes Kooperationsprojekt in der Steiermark verwendet werden, das einen niederschwelligen und stufenweise Einstieg mit vorgelagertem bzw. begleitendem Case Management anbietet.

Im Dezember 2019 wurde ein abschließender Workshop »Optimierung der Kooperation zwischen dem AMS und der Neuen Arbeit« mit drei Schlüsselkräften des SÖB »Neue Arbeit«, der Ansprechperson der LGS sowie drei VertreterInnen von zwei Regionalen Geschäftsstellen des AMS durchgeführt. Bei diesem Austauschtreffen ging es darum, die Zusammenarbeit zwischen den Regionalen Geschäftsstellen des AMS und des SÖB »Neue Arbeit« weiter zu verbessern, wobei vor allem die Bedarfsmeldungen des SÖB »Neue Arbeit«, die Zuweisungen durch die Regionalen Geschäftsstellen des AMS sowie allfällige neue Kooperationen im Zentrum standen.

3 Wichtigste Ergebnisse

Der SÖB »Neue Arbeit« kann als gelungenes Beispiel einer Umstrukturierung einer ehemaligen Arbeitstrainingsmaßnahme zu einem Beschäftigungsprojekt gelten. Zwar waren durch geänderte Kalkulationsgrundlagen bei annähernd gleichbleibender AMS-Förderung Reduktionen in Hinsicht auf Arbeitsbereiche und Standorte notwendig, trotz verringerter Anzahl von Transitarbeitskräften und damit auch von Schlüsselkräften ist es aber gelungen, die Eigenerlöse zu steigern und eine hohe KundInnenzufriedenheit beizubehalten. Auch konnte – verstärkt durch striktere Vorgaben des AMS, eine intensive Begleitung bei der Umsetzung und eine dementsprechende Fokussierung auf das Outplacement – der arbeitsmarktpolitische Erfolg nach einem Einbruch in den ersten Jahren (auch als Folge der extremen Verkürzung der maximalen Transitarbeitsdauer) wieder gesteigert werden. Mit rund 30 Prozent im Jahr 2018 und einem Rückgang auf (vorläufig) rund 25 Prozent im Jahr 2019 sind aber die (aus Sicht mancher RGS-VertreterInnen angesichts der Zusammensetzung der Zielgruppen zu) hohen Erwartungen im Fördervertrag noch nicht erreicht. Unterschiedliche Vermittlungsquoten nach Geschäftsbereichen und Standorten haben weniger mit der operativen Abwicklung und der Betreuung der TransitmitarbeiterInnen in den einzelnen Geschäftsbereichen zu tun, sondern stehen vielmehr

in Verbindung mit den Anforderungen in den einzelnen Bereichen in Hinsicht auf Vorerfahrung, Kompetenzen, Belastbarkeit, Einschränkungen etc.

Insbesondere die Umstellung auf Beschäftigungsverhältnisse hat sich nach den Rückmeldungen sowohl positiv auf das Durchhaltevermögen als auch die Arbeitsmotivation ausgewirkt – mit positiven Folgen sowohl für die Eigenerwirtschaftung als auch der für eine (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt notwendigen individuellen Veränderungsprozesse. Das Beispiel des SÖB »Neue Arbeit« zeigt aber auch Grenzen in Hinsicht auf die Wirksamkeit auf, so führte die anfänglich mit drei Monaten, später mit vier Monaten limitierte Transitdauer zu einer drastisch verringerten Vermittlung auf den Arbeitsmarkt, erst mit der Erhöhung auf sechs Monate konnten wieder vermehrt positive individuelle Entwicklungen als Grundvoraussetzung für die Erhöhung der Vermittlungschancen ausgelöst werden.

In Hinsicht auf die Erreichung der Ziele »Eigenerwirtschaftung« und »Arbeitsmarkterfolg« stellen die durchstrukturierte Arbeitsorganisation und die gezielte Zusammenarbeit unterschiedlicher Funktionen vor allem für die Perspektivenentwicklung und das Outplacement der Transitkräfte – beides wichtige Aspekte für die hohe Prozessqualität – sowie die enge Kooperation mit den Regionalen Geschäftsstellen des AMS wichtige Erfolgsfaktoren dar. Verbesserungspotential wurde vor allem in Hinsicht auf die Zuweisung geortet, diesbezüglich wurden erste Maßnahmen im Rahmen des gemeinsamen Optimierungsworkshops in die Wege geleitet.

Im Sinne eines forcierten Outplacements mit der sozialpädagogischen Betreuung und Begleitung an der Schnittstelle wurde der Fokus auf eine »Vermittlung vom ersten Tag an« gelegt. Vermittlungen in den ersten beiden Monaten der Transitarbeit legen nahe, dass dies auch umgesetzt wurde. Des Weiteren wurden mit Betrieben Kooperationen wie Jobbörsen im SÖB »Neue Arbeit« eingeleitet sowie mit den Regionalen Geschäftsstellen eine intensivere Zusammenarbeit in Angriff genommen. Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Zielerreichung, so etwa ein hohes Ausmaß an Kooperation und gegenseitiger Abstimmung, klare Vorgaben und Zielbilder, individuelle Perspektivenentwicklung, Jobfinding und Outplacement, flexible Begleitung und Unterstützung durch das AMS etc., sind allen Rückmeldungen nach ausreichend umgesetzt, der fachlichen Anleitung und kontinuierlichen Betreuung in der Arbeit sind durch die knappen Ressourcen Grenzen gesetzt. Vereinzelt wurde dies von KundInnen des SÖB »Neue Arbeit« auch bemängelt.

Kritisch muss betont werden, dass sich mit der Reduktion von Arbeitsbereichen an manchen Standorten auch das Spektrum für individuelle Erprobungen und die Entwicklung der Kompetenzen und Interessen der Transitarbeitskräfte im Hinblick auf eine adäquate Gestaltung der jeweils individuellen beruflichenEntwicklungsoptionen eingeengt hat. Diesbezüglich können Netzwerkprojekte einen Lösungsweg darstellen, wofür aber zusätzliche Ressourcen erforderlich wären. Der Ausweitung von Tätigkeitsfeldern sind aber Grenzen durch das Gewerberecht oder mögliche Konkurrenzsituationen gesetzt.

In Hinsicht auf den Nutzen für die TeilnehmerInnen von arbeitsmarktpolitischen Projekten liegen viele Untersuchungen vor, die belegen, dass häufig benachteiligte Personengruppen besonders profitieren, auch wenn sie im Vergleich zu weniger benachteiligten Gruppen nicht

in dem Ausmaß in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Rückmeldungen der involvierten RGS-BeraterInnen stützen diesen Befund, sie zeigen sich über die oft unerwarteten Erfolge bei der *»schwierigen Zielgruppe«* überrascht. Aus diesem Grund genießt der SÖB »Neue Arbeit« einen hohen Stellenwert bei ihnen, sie sehen darin die oft einzige Interventionsmöglichkeit, um langzeitarbeitslose, oft bereits resignierte Menschen wieder eine Chance zu geben, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Ohne diese Unterstützung würden viele von ihnen kaum eine Chance auf eine (Re-)Integration besitzen.

Um eine höheren Arbeitsmarkterfolg zu erreichen, sind Bemühungen um eine betriebs- und arbeitsmarktnähere Ausrichtung der Tätigkeitsfelder sicherlich eine Option. Die Einbindung in die (regionale) Wirtschaft, eine stärkere Vernetzung mit regionalen Betrieben und damit auch die Erschließung (regionaler) Abnahmemärkte für die Transitarbeitskräfte, die Kooperation mit Institutionen und Initiativen erfordern aber auch zusätzliche Ressourcen, die derzeit nicht gegeben sind. Sollen beispielsweise Vorleistungen für Betriebe und Betriebszweige aufgebaut oder gezielt Kompetenzen in nachgefragten Bereichen vermittelt werden, wäre es überlegenswert, dem SÖB »Neue Arbeit« dafür gewidmete Ressourcen zur Verfügung zu stellen oder auch die Projektvorbereitung mit einer explorativen Bedarfsanalyse und Vorschlägen für die Schnittstellen- und Vernetzungsarbeit extern auszulagern. Ebenso ein Weg wäre es, das Tätigkeitsspektrum auf regionaler Ebene zu erweitern, z.B. in neuen Kooperationen mit regionalen Betrieben und Kommunen oder im Verbund arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsträger, um je nach Kompetenzen, Interessen und der Art und der Schwere der Arbeitsmarktbarrieren ein differenziertes Unterstützungsangebot bereitstellen zu können. Bei leichter integrierbaren Personen reicht unter Umständen eine kurze Intervention (z.B. eine zusätzliche fachliche Qualifikation), bei sehr arbeitsmarktfernen Personen muss hingegen oft erst stufenweise die Arbeitsfähigkeit und Belastbarkeit für eine Arbeit am 1. Arbeitsmarkt hergestellt werden. Ein Vorbild kann diesbezüglich die niederschwellige stufenweise Beschäftigung in der Steiermark sein. Projekte zur stufenweisen Beschäftigung bieten im Idealfall eine breite Palette geeigneter Beschäftigungsfelder, die je nach den erhobenen Kompetenzen, Interessen und auch Einschränkungen von Personen zur Verfügung stehen. Je mehr an Möglichkeiten bestehen, desto leichter kann eine individualisierte Unterstützung angeboten werden. Auf regionaler Ebene erscheint es sinnvoll, alle wesentlichen Stakeholder in einen Prozess zu integrieren, in dem nach neuen Antworten bzw. Angeboten sowohl für Arbeitsuchende, regionale Betriebe, aber auch für die Bevölkerung (Stichwort: Lebensqualität) gesucht wird.

Erfreulich sind die sehr positiven Rückmeldungen von Personen und Betrieben, welche die Dienstleistungen des SÖB »Neue Arbeit« in Anspruch nehmen, insbesondere auch die große Bedeutung des sozialen Aspektes des SÖB »Neue Arbeit«, benachteiligten Menschen eine Chance zu geben, für sie. Gesellschaftspolitisch erfüllt der SÖB »Neue Arbeit« über seine Dienstleistungen auch die Funktion, die Akzeptanz von Aktivitäten für eine oft stigmatisierte und ausgegrenzte Zielgruppe zu erhöhen. Ein weiterer Beitrag zu einer noch höheren Akzeptanz könnte durch Leistungen von arbeitslosen Menschen für andere am Rande stehende Gruppen, wie z.B. sozial gestaffelte Dienstleistungen für Ältere mit geringem Haushaltsein-

kommen, geleistet werden. Die Rückmeldungen lieferten aber auch Hinweise auf eine sensible Marktsituation. Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten für jene Gruppen, die sonst am Arbeitsmarkt kaum Fuß fassen können, muss die Qualität der Dienstleistungen stimmen – die Qualität der Arbeit, die Termintreue und Verlässlichkeit, aber auch und vor allem das Preis- / Leistungsverhältnis. Die Kunst, zwischen den vorhandenen eigenen Ressourcen und den Erwartungen und Wünschen der KundInnen eine Balance zu finden, ist ein wesentlicher Faktor für die Zufriedenheit und eine entsprechende qualitätsvolle Arbeit, was bislang in hohem Ausmaß gelungen ist.

AMS info 515, Juni 2021

Andreas Riesenfelder, Lisa Danzer, Ferdinand Lechner

Evaluierung der Förderung für Wiedereinsteigerinnen im AMS Kärnten

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Kärnten

1 Übersicht über die Studie

Das AMS hat es sich als grundsätzliche Aufgabe gesetzt, Frauen und Männer bei dem Wiedereinstieg nach einer Elternkarenz und der damit verbundenen Erwerbsunterbrechung zu unterstützen. Weil gerade weibliche Wiedereinsteiger vor besonderen Herausforderungen stehen, bildet die Beratung, Betreuung und Förderung von Wiedereinsteigerinnen (WE-Kundinnen) im AMS Kärnten daher einen Schwerpunkt mit spezifischen Förderangeboten und höherem finanziellen Aufwand. In einer Gesamtbetrachtung liegt der Arbeitsmarkterfolg der Wiedereinsteigerinnen allerdings unter den Werten für Frauen und Männer.

Das Forschungsvorhaben, welches im Auftrag der Landesgeschäftsstelle des AMS Kärnten von L&R Sozialforschung umgesetzt wurde,[1] hat den Charakter einer Evaluation und bedient sich eines Multimethodenansatzes bestehend aus Strukturdatenanalysen, einer repräsentativen Befragung von Kundinnen mit WE-Deskriptor,[2] einer qualitativen Expertinnen-Befragung von WE-Beraterinnen sowie einer Wirkungs- und Effizienzanalyse.

2 Struktur der Geschäftsfälle von WE-Kundinnen

Die Geschäftsfalldauer fällt bei Wiedereinsteigerinnen deutlich länger aus als bei weiblichen Kunden des AMS Kärnten ohne WE-Deskriptor. Rund ein Fünftel bis ein Viertel der Wiedereinsteigerinnen sind der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen zuzurechnen, haben also eine Geschäftsfalldauer von über einem Jahr. Starke Zusammenhänge mit einer langen

1 Riesenfelder, Andreas; Danzer, Lisa; Lechner, Ferdinand (2021): Evaluierung der Förderung für Wiedereinsteigerinnen im AMS Kärnten. Klagenfurt/Wien. Download der Langfassung findet sich in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13357.

2 Der aktuellen Definition des AMS zufolge wird der WE-Deskriptor jenen Personen zugewiesen, welche seit dem letzten KBG-Bezug in Summe nicht mehr als zwölf Monate oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze gearbeitet haben.

Geschäftsfalldauer zeigen sich mit steigendem Lebensalter, bei fehlendem Bildungsabschluss, bei Frauen mit drei und mehr Kindern und bei Inanspruchnahme einer – oftmals auch länger währenden – Förderung oder Beihilfe während des Geschäftsfalls.

Das Ausmaß von Angeboten für Wiedereinsteigerinnen während eines Geschäftsfalls fällt knapp doppelt so hoch aus wie in der Gruppe der weiblichen Kunden des AMS Kärnten ohne WE-Status. In der Kohorte der Geschäftsfälle 2017 wurden 45,8 Prozent der weiblichen Wiedereinsteiger durch ein Angebot oder eine Förderung unterstützt.

3 Beschäftigungsverläufe rund um Geschäftsfälle von WE-Kundinnen

Eine der zuverlässigsten Methoden zur Messung von Beschäftigungseffekten berechnet für jede Person die Erwerbsintegration während eines definierten Zeitfensters nach dem zu untersuchenden Geschäftsfall und setzt das Ergebnis in Relation zur Erwerbslage während eines definierten Zeitfensters vor dem Geschäftsfall.

Was die Dauer der beiden Zeitfenster betrifft, kommen in dieser Studie vor allem einjährige Beobachtungsfenster zum Einsatz, welche einerseits dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit Genüge tun und andererseits auch bereits Aussagen zur Kohorte 2019 treffen können.

Den Ergebnissen der Längsschnittdatenanalyse zufolge haben weibliche Wiedereinsteiger rund um den Geschäftsfall einen starken längerfristigen Zuwachs an Beschäftigungstagen zu verzeichnen. Am Beispiel der Abgangskohorte 2017 beläuft sich der Zuwachs auf genau 172 Tage, in der Kohorte 2018 auf ebenfalls genau 172 Tage, in der Kohorte 2019 auf genau 169 Tage.

Wiedereinsteigerinnen bis 24 Jahre und die relativ kleine Gruppe der Wiedereinsteigerinnen ab 50 Jahren schneiden den Ergebnissen der Längsschnittanalysen zufolge mit unterdurchschnittlichen Beschäftigungseffekten ab. Deutlich reduzierte Erwerbseffekte finden sich auch bei Wiedereinsteigerinnen mit fehlendem Bildungsabschluss oder lediglich Pflichtschulabschluss.

In allen drei Kohortenjahren hat die Teilnahme an einem Angebot während des Geschäftsfalls einen stark positiven Einfluss auf den Verlauf der Erwerbsintegration.

4 Struktur der Teilnahmen von WE-Kundinnen an Angeboten des AMS

Für die Analysen der Teilnahmen an Angeboten wurden elf Angebotsformen[3] herausgegriffen. Darüber hinaus wurden gemeinsam oder in unmittelbarer Abfolge auftretende Angebote als Angebotskombination klassifiziert[4] und zusammengezogen und in weiterer Folge unter dem Zusatz »Verbund« ausgewiesen. Der Anteil der Verbundkonstellationen macht bei den Wieder-

3 Orientierungsangebote, Trainingsangebote, Basisqualifizierungen, Qualifizierungen (mit Ausnahme der zuvor genannten Basisbildungen), Kurskostenförderungen, Arbeitsstiftungen, Eingliederungsbeihilfen, Kombilohnförderungen, geförderte Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von SÖBs und GBPs, Beratungs- und Betreuungsangebote und Kinderbetreuungsbeihilfen.

4 Für die Zusammenlegung zu Verbünden wurde ein Algorithmus entwickelt, welcher bei jeder geförderten Person prüft, ob (1) Angebotsformen gleiche amf_id aufweisen, (2) Überschneidungen in den Förderzeiträumen vorliegen oder (3) Angebote mit einer maximalen Lücke von 14 Tagen aufeinanderfolgen.

einsteigerinnen je nach Untersuchungsjahr 9,3 bis 17,8 Prozent aus. In diesem Segment zeigen sich häufiger Kombinationen aus Orientierungs- bzw. Bildungsangeboten mit dem Angebot einer Beratungs- und Betreuungseinrichtung (BBE). Weiters findet sich die Kombination von Eingliederungsbeihilfen und BBE sowie geförderter Beschäftigung[5] und BBE häufiger.

Qualifizierungen oder Kurskostenförderungen mit FiT[6]-Attribut liegen in relativ geringer Zahl vor. Die Ursache für das eher geringe FiT-Schulungsaufkommen dürfte darin liegen, dass FiT-Qualifizierungen gerade Frauen mit kleineren Kindern hinsichtlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor extreme Herausforderungen stellen. Weiters wird auch die Problematik der Finanzierbarkeit insbesondere bei Alleinerzieherinnen eine wichtige Rolle spielen.

5 Beschäftigungseffekte der Teilnahme von WE-Kundinnen an Angeboten des AMS

Quer über alle Angebote zeigt die Teilnahme der Wiedereinsteigerinnen an den elf Angebotsformen[7] in jedem der drei Kohortenjahre 2017, 2018 und 2019 eine starke positive Beschäftigungswirkung, gemessen als Differenz der kumulierten Beschäftigungstage oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze zwischen dem Jahr vor dem Eintritt in das Angebot und dem Jahr nach dem Ende des Angebotes. Für die Kohorte 2017 ergeben die Berechnungen ein Plus von 134,1 Tagen. Das letzte Kohortenjahr zeigt eine etwas geringere Beschäftigungswirkung; hier könnte auch die COVID-Krise bereits ihren Einfluss ausüben.

Bei Betrachtung der Effekte der einzelnen Angebotsformen am Beispiel der Kohorte 2018 lassen sich fünf Performance-Gruppen bilden, wobei die Effekte in jeder der fünf Gruppen deutlich positiv sind. Die stärksten Effekte entfallen dabei auf Kombilohnförderungen (KOM) und Eingliederungsbeihilfen (EB). Geringere Effekte finden sich im Bereich der SÖB[8]-Angebote und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte.

Alter, Ausbildung, Berufswunsch und Herkunft kommt ein relativ starker Einfluss auf die Beschäftigungswirkung der Angebote zu. Beispielsweise zeigen sich bei der Gruppe der Wiedereinsteigerinnen bis 24 Jahre geringere Beschäftigungseffekte, ebenso wie bei – den allerdings wenigen – Wiedereinsteigerinnen ab 50 Jahren.

Die in dieser Studie untersuchten Angebotskombinationen übertreffen in der Regel hinsichtlich Erwerbseffekte die Einzelanwendungen. Deutlich sichtbar wird das gute Abschneiden der »Verbünde« beispielsweise an der gemeinsamen Anwendung von Qualifizierung und Berufsorientierung.

5 Der Definition in dieser Studie zufolge setzt sich die geförderte Beschäftigung aus den beiden Förderansätzen SÖB und Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt (GBP) zusammen.

6 FiT = Frauen in Handwerk und Technik.

7 Definitionsgemäß werden in dieser Studie elf Angebotsformen untersucht: Orientierungsangebote, Trainingsangebote, Basisqualifizierungen, Qualifizierungen (mit Ausnahme der zuvor genannten Basisbildungen), Kurskostenförderungen, Arbeitsstiftungen, Eingliederungsbeihilfen, Kombilohnförderungen, geförderte Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von SÖBs und GBPs, Beratungs- und Betreuungsangebote und Kinderbetreuungsbeihilfen.

8 SÖB = Sozialökomische Betriebe.

6 Einkommenseffekte der Teilnahme von WE-Kundinnen an Angeboten des AMS

Ein Blick auf die Einkommensentwicklung (Brutto-Monatslöhne) vor und nach der Teilnahme quer über alle Angebotsformen zeigt bei Wiedereinsteigerinnen relativ breit gestreute Verläufe. In Summe überwiegen dabei Einkommensverbesserungen, womit im Gesamtdurchschnitt ein Plus im Einkommen zu verzeichnen ist.

Bei Betrachtung der Einkommensverläufe für einzelne Angebotsformen stechen Eingliederungsbeihilfen, Kombilohnförderungen und Qualifizierungen mit überdurchschnittlich positiver Entwicklung heraus.

7 Effizienz der Teilnahmen von WE-Kundinnen an Angeboten des AMS

Die durchschnittlichen Kosten je Förderfall fallen bei Wiedereinsteigerinnen geringer aus als bei der Gruppe der weiblichen AMS-Kunden ohne WE-Status. Dies gilt für alle drei Untersuchungsjahre 2017, 2018 und 2019. Am Beispiel des Jahres 2017 etwa beläuft sich der Durchschnittskostensatz für Wiedereinsteigerinnen auf 3.514 Euro, für die Vergleichsgruppe auf 4.866 Euro.

Werden die Fördererfolge in die Kostenanalysen eingerechnet, so sind einige Neubewertungen erforderlich. Zunächst zeigt sich, dass die Durchschnittskosten je Förderfall quer über alle erfolgreichen Förderfälle mit jedem Kohortenjahr steigen. Verantwortlich hierfür ist im Falle der Kostensteigerung der Kohorte 2019 gegenüber dem Vorjahr vor allem die geringere Erfolgsquote, mitbedingt durch die im Zuge von COVID-19 reduzierten Beschäftigungschancen.

Bei zwei Angebotsformen – der Eingliederungsbeihilfe und der Kombilohnförderung – schlägt sich der hohe Fördererfolg sehr positiv in den durchschnittlichen Förderkosten je erfolgreichem Förderfall nieder. Verbundangebote sind grundsätzlich höher von den Kosten her einzuordnen, bleiben aber dennoch durch den gegenüber den Einzelmaßnahmen höheren Erfolgsgrad einigermaßen im Rahmen.

8 Mobilität, Ziele, Wünsche und Verfügbarkeit der WE-Kundinnen

Insgesamt verfügen der Repräsentativbefragung zufolge rund 86 Prozent der WE-Kundinnen über einen PKW-Führerschein. Darüber hinaus gaben rund 14 Prozent der Frauen mit einem PKW-Führerschein an, sie würden nur manchmal über ein Auto verfügen, weitere rund sechs Prozent nie. Insgesamt bedeutet dies, dass nur etwas mehr als zwei Drittel der befragten Frauen (Anteil: 67 Prozent) bei Bedarf ein Auto zur Verfügung steht.

Die Ziele der AMS-Meldung streuen breit unter den Wiedereinsteigerinnen. Unter den Top-3-Gründen finden sich die Unterstützung bei der Arbeitsuche (Anteil: 76 Prozent), finanzielle Unterstützung (Anteil: 55 Prozent) sowie Aus- und Weiterbildungswünsche (Anteil: 41 Prozent). Im Schnitt über alle Zielsetzungen betrachtet ergibt sich ein sehr hoher Zielerreichungsgrad von rund 81 Prozent.

Die vergleichsweise geringere Zielerreichung in den Bereichen »Höherqualifizierung« und »Umqualifizierung« ergibt sich häufig in Folge einer Nicht-Bewilligung einer gewünschten

Ausbildung. Hierbei dürften auch unrealistische Erwartungshaltungen der Kundinnen eine Rolle spielen.

Das Teilzeitausmaß beträgt unter den befragten Wiedereinsteigerinnen rund 71 Prozent. Begründet wurde dies häufig mit Kinderbetreuungs- und Haushaltspflichten. AMS-Beratungstermine und Termine von AMS-Angeboten ließen sich nach Angabe der Kundinnen sehr gut mit der Kinderbetreuung vereinbaren.

9 Zufriedenheit von WE-Kundinnen mit der Beratung durch das AMS und dem Einstiegsworkshop für WE-Kundinnen

Seitens der Wiedereinsteigerinnen zeigt sich eine sehr hohe Zufriedenheit mit der Beratung durch das AMS: Jeweils mehr als drei Viertel der Frauen bewerteten Aspekte wie Zeitangebot, Terminabstimmung, Eingehen auf Fragen und Anliegen im Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg, Fachwissen bezüglich Wiedereinsteigerinnen sowie der Informationen zum Förderangebot als sehr bzw. eher gut. Etwas seltener fanden sich lediglich Zustimmungen hinsichtlich der Hilfe bei persönlichen Problemlagen sowie der Problemlösungskompetenzen der Beraterinnen im Hinblick auf Vereinbarkeitsproblematiken. Unterschiede ergeben sich dabei nach der Kinderzahl: So zeigen sich insbesondere Frauen mit drei und mehr Kindern weniger zufrieden mit den Beraterinnen.

Rund die Hälfte der befragten Frauen hat an Erstberatungen oder WE-Workshops nicht teilgenommen. Hier könnte sich eventuell noch Optimierungspotenzial ergeben. Dessen ungeachtet fällt die Zufriedenheit mit dem Workshop bzw. der Erstberatung für Wiedereinsteigerinnen sehr hoch aus.

10 Einschätzung des Blended Learning durch WE-Kundinnen

Etwas mehr als drei Viertel der befragten Frauen sieht das Blended Learning als gute Alternative zum Präsenzlernen an. Bei Frauen, deren jüngstes Kind erst bis zu zwei Jahre alt ist, liegt dieser Anteil sogar bei rund 89 Prozent. In jenen Fällen, welche im Blended Learning keine Alternative zum Präsenzlernen sehen, wird dies mit fehlenden persönlichen bzw. sozialen Kontakten (rund 42 Prozent) und / oder (Konzentrations-)Störungen durch Kind/er (rund 39 Prozent) begründet.

Zusätzlich gaben rund 14 Prozent (neun Frauen) an, sie würden nicht über eine ausreichende Ausstattung und/oder Kompetenzen verfügen, um Blended-Learning-Elemente als Alternative nutzen zu können.

11 FiT-Beratung für WE-Kundinnen und Ausübung von FiT-Berufen

Rund ein Fünftel der befragten Wiedereinsteigerinnen (22 Prozent) gab im Rahmen der Repräsentativbefragung an, in Richtung FiT-Angebote beraten worden zu sein. Von jenen, auf die dies nicht zutrifft, bestünde immerhin bei 16 Prozent der Wunsch nach näheren Informationen bzw. einer Beratung in diese Richtung.

Analysen beruflicher Veränderungsprozesse zeigen, dass der Anteil der Wiedereinsteigerinnen in FiT-Berufen sowohl vor als auch nach der Teilnahme bzw. AMS-Meldung relativ ähnlich ist und knapp fünf Prozent beträgt. Eine nennenswerte Verschiebung hin zu FiT-Berufen kann aus diesen Befunden nicht abgeleitet werden. Ursache für die geringe FiT-Dynamik dürfte das Zusammentreffen von oftmals wenig flexiblen Kinderbetreuungsangeboten, fehlender Unterstützung durch die Familie, eingeschränkter Mobilität und starkem Fokus auf Haushaltspflichten und Kinderbetreuung sein.

12 Bewertung der Angebote des AMS aus Sicht der WE-Kundinnen

Ähnlich der Bewertung der AMS-Beraterinnen zeigt sich auch hinsichtlich der Teilnahme an Angeboten zur Orientierung, Unterstützung und Aus- und Weiterbildung eine sehr hohe Zufriedenheit. Quer über die drei Angebotsformen erweisen sich 90 Prozent der Teilnehmerinnen als sehr oder eher zufrieden mit dem Angebot, wobei Aus- und Weiterbildungen mit einer Rate von 95 Prozent die beste Bewertung zukommt. Auch die Angebotszeiten der Angebote wurden sehr gut bewertet; die wenigen kritischen Anmerkungen fokussierten zumeist auf die täglichen Beginnzeiten der Angebote.

Die schwierige Ausgangssituation der Teilnehmerinnen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie und das Erfordernis der Mobilität dürften letztlich auch Mitgründe dafür sein, dass der Beitrag der Angebotsteilnahme für die Erlangung eines Arbeitsverhältnisses als lediglich moderat eingeschätzt wird. Jede zweite Teilnehmerin (50 Prozent) bewertet dieses Statement als sehr oder eher zutreffend.

Die Zufriedenheit mit Förderungen und Beihilfen ist ebenfalls als sehr hoch einzustufen. Etwas schlechter wurde lediglich die geförderte Beschäftigung (SÖB, GBP) bewertet. Die Kinderbetreuungsbeihilfe wurde vom Großteil der befragten Wiedereinsteigerinnen als sehr bzw. eher wichtig für die Finanzierung der Kinderbetreuung eingeschätzt. Bei allen Frauen konnte die benötigte Kinderbetreuung durch die Beihilfe realisiert werden.

13 Veränderungen in Berufsbereich, Arbeitszeit und Einkommen der WE-Kundinnen

Knapp die Hälfte der Frauen (Anteil: 48 Prozent) sah sich vor der Herausforderung, aufgrund von Kinderbetreuungspflichten nicht mehr in dasselbe berufliche Tätigkeitsfeld zurückkehren zu können. Berufliche Veränderungen dürften demnach bei Wiedereinsteigerinnen zu einem großen Teil auf veränderte persönliche Rahmenbedingungen im Kontext von Kinderbetreuungspflichten rückführbar sein und weniger das Ergebnis von persönlichen Berufspräferenzen sein.

Insgesamt findet sich bei mehr als einem Drittel jener Wiedereinsteigerinnen, die zuvor und danach beschäftigt waren, ein Berufsfeldwechsel (Anteil: 37 Prozent). Die berufliche Dynamik bei Wiedereinsteigerinnen ist daher extrem stark ausgeprägt. Häufiger zeigten sich Abwanderungen aus Dienstleistungsberufen im Bereich »Handel und Tourismus«. Ein weiterer Trend ist jener mit einem stärkeren Wunsch in Richtung »Büroarbeit« (27 Prozent), welcher aber letztlich

nicht in diesem Ausmaß in die Realität umgesetzt werden konnte (21 Prozent). Weiters fanden sich starke Zugänge im Bereich der Hilfsarbeiten und Reinigungsberufe.

Beim Arbeitszeitausmaß zeigen sich Verschiebungen in Richtung »Teilzeitbeschäftigung«: War zuvor noch genau die Hälfte der Frauen vollzeitbeschäftigt, trifft dies danach nur mehr auf rund 24 Prozent zu. Alleinerzieherinnen weisen dabei häufiger eine Vollzeitstelle danach auf (Anteil: rund 40 Prozent). Nur rund 66 Prozent der Frauen konnten ihre Arbeitszeitwünsche voll und ganz umsetzen.

14 Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

Diese Evaluierung zeigt, dass die Themen »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« und »Arbeitszeitvolumen und tägliche Arbeitszeit« sowie »Mobilität« zu den bestimmenden Faktoren gehören und eine starke berufliche Veränderungsdynamik auslösen. So hatten beispielsweise 48 Prozent der arbeitsuchenden WE-Kundinnen das Gefühl, nicht mehr in das angestammte Berufsfeld zurückkehren zu können.

Zu den Zielgruppen mit spezifischem Unterstützungsbedarf zählen alleinerziehende WE-Kundinnen, WE-Kundinnen mit niedriger Bildungsstufe, Migrationshintergrund, drei und mehr Kindern oder langer Geschäftsfalldauer.

Dem AMS Österreich und seinen Landesorganisationen (LGS), seinen Regionalen Geschäftsstellen (RGS) und BerufsInfoZentren (BIZ) kommt in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Ministerien, Landesverwaltungen und Gemeinden genauso wie in Kooperation mit dem österreichischen Aus- und Weiterbildungssystem sowie den im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beauftragten Schulungs- und Beratungseinrichtungen eine tragende Rolle zu, wenn es darum geht, Menschen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und dort beruflich zu stabilisieren.

Die in der Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich angesiedelte Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation (ABI) betreut in enger Kooperation mit den beteiligten Fachabteilungen in den AMS-Landesorganisationen, der Bundesgeschäftsstelle des AMS, den Sozialpartnern sowie dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit (BMA) seit vielen Jahren einschlägige Projekte zur Evaluations und Wirkungsforschung von Maßnahmen bzw. Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen sowohl der Qualitätssicherung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch deren Planung und Weiterentwicklung.

Der vorliegende Sammelband gibt einen exemplarischen Ein- und Überblick über die einschlägigen Projekte bzw. Forschungsergebnisse der letzten fünf Jahre von 2016 bis 2021, die in der Publikationsreihe AMS info veröffentlicht wurden.

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

P.b.b.
Verlagspostamt 1200

ISBN 978-3-85495-715-7