

Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft

Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigten Wirkungen?

120

Johannes Schweighofer



WIEN

Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 120

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigten Wirkungen?

Lehren aus zehn *State-of-the-Art*-Evaluierungen

Johannes Schweighofer

März 2013

Die in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft
Veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die
Meinung der AK wieder.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 978-3-7063-0455-9

© Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel: (01) 501 65, DW 2283

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	1
2.	Zehn Zentrale Evaluierungsstudien zu den Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich.....	5
2.1	Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007.....	5
2.2	Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003.....	7
2.3	Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich.....	9
2.4	Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe.....	10
2.5	Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation....	12
2.6	Active job-search Programs a Promising Tool? Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs.....	12
2.7	Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche.....	13
2.8	Evaluierung Bonus-Malus Ältere.....	14
2.9	Evaluierung der Bildungskarenz 2000-2009.....	14
2.10	Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Altersteilzeitgeldes, Anreizstrukturen, Wirkungen, Implikationen.....	15
3.	Deskriptive Charakterisierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich .	17
4.	Schlussfolgerungen und Reformbedarf entlang einzelner Maßnahmen und Programme: Welche Instrumente wirken, welche nicht, für wen und warum?.....	22
4.1	Lohnsubventionen.....	25
4.2	Öffentliche und gemeinnützige Beschäftigung.....	25
4.3	Orientierungshilfen.....	25
4.4	Qualifizierungsmaßnahmen.....	25
4.5	Arbeitstraining.....	26
4.6	Beratung und Vermittlung des AMS.....	26
4.7	Bildungskarenz.....	26
4.8	Altersteilzeit.....	26
4.9	Bonus-Malus-System für Ältere.....	27
5.	Schlussbemerkungen.....	28
6.	Anhang 1: Beschreibung von ausgewählten aktiven und aktivierenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.....	29
7.	Anhang 2: Methodische Hinweise.....	35
8.	Literatur.....	38

Zusammenfassung

In einer breiteren Öffentlichkeit findet in Österreich keine systematische Debatte zu den Wirkungen der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik statt – eigentlich ein bemerkenswertes Faktum! Dies ist auch insofern erstaunlich, als einerseits auf wissenschaftlicher Ebene sowohl international, aber auch in Österreich durchaus über die Effekte von Maßnahmenteilnahmen diskutiert wird; und andererseits werden nicht unerhebliche öffentliche Mittel investiert in die Umschulung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, sodass eine breitere politische Diskussion über die Verwendung von öffentlichen Mitteln angebracht wäre.

Der vorliegende Survey stellt exemplarisch zehn so genannte „*State of the Art*“-Evaluierungen vor, um aus ihnen einen möglichen Reformbedarf für die österreichische Arbeitsmarktpolitik abzuleiten. Dabei wird der Focus auf die Wirkungen der Programme auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Einkommen etc. im Vergleich zu einer Kontrollgruppe gelegt. Mit dieser Vorgangsweise sind zumindest ein Vor- und ein Nachteil verbunden: Die Wirkungsforschung sollte das Herzstück jeder Evaluierung darstellen, weil sie die zentrale Frage zu beantworten sucht: Macht die Programmteilnahme Sinn im Vergleich zu Nicht-Teilnahme? Der Nachteil besteht in einer gewissen argumentativen „*Engführung*“, weil Kontext- und Problemanalyse möglicherweise zu kurz kommen, weil politische und institutionelle Faktoren unberücksichtigt bleiben, weil Kosten-Nutzen-Analyse fehlen und weil alle außer-ökonomischen Aspekte wie die Auswirkungen auf Kriminalität, den sozialen Frieden, die psychologische Verfasstheit der Betroffenen, etc. aus dem Blickfeld geraten können. Dies sind entscheidende Nachteile dieser „*hard-core*“-Evaluierungen, die sich v.a. auf Wirkungen beschränken.

Obwohl die behandelten Evaluierungen in Bezug auf die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen kommen, lassen sich doch folgenden Tendenzen ableiten:

- Insgesamt scheint die Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungsentwicklung nicht zu beeinflussen, was mit den Größenordnungen von Arbeitslosigkeit und (Gesamt-)Beschäftigung zusammenhängen dürfte, aber auch damit, dass im Durchschnitt der TeilnehmerInnen und Maßnahmen die Programmteilnahmen keine besonderen Wirkungen auf die teilnehmenden Personen im Vergleich zur nicht-teilnehmenden Kontrollgruppe entfalten.
- Frauen schneiden häufig besser ab als Männer, die Programme wirken oft nicht für Höherqualifizierte (AkademikerInnen), aber auch nicht für Jugendliche, im Gegensatz zu Personen über 50 Jahren.
- Diese Effektheterogenität ist ein herausragendes Ergebnis: Selten (wie etwa bei den Orientierungshilfen) wirken die Programme für niemanden, fast immer zeigt sich, dass einige Gruppen von der Teilnahme profitieren. Dies kann nur als klarer Auftrag zu Umgestaltung, zum Re-Design der Maßnahmen angesehen werden.
- Um zwei Beispiele herauszugreifen: Bei den Eingliederungsbeihilfen sollten durch eine stärkere zielgruppenspezifische Auswahl der TeilnehmerInnen die Mitnahmeeffekte reduziert werden; zudem sollten mehr Frauen, weniger Männer, mehr über 45-jährige und weniger Jugendliche gefördert werden. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen sollte vermehrt die Finanzierung von Kursen auf dem freien Markt (durch die Übernahme von Kurskosten) unterstützt werden; bei den so genannten Träger-Kursen sollte ein Schwerpunkt auf Frauen im Haupterwerbsalter gelegt werden.

Abschließend noch ein eher technisch klingender Hinweis, dem jedoch erhebliche Bedeutung beikommt: Wie die Darstellung der einzelnen wissenschaftlichen Untersuchungen gezeigt hat, sind trotz des erheblichen methodischen Aufwandes, der im Zusammenhang mit der Ermittlung von Kontrollgruppen betrieben wird, offensichtlich verbleibende Probleme hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Gruppe der TeilnehmerInnen mit der Kontrollgruppe bisher zu wenig berücksichtigt worden. In diesem Zusammenhang stellt sich beispielsweise die Frage, ob der nicht unwesentliche Faktor „Motivation“ tatsächlich gut approximiert wird mit der bisherigen Erwerbskarriere. Dies ist ein Problem, das etwa bei der Evaluierung der Bildungskarenz offensichtlich nicht vollständig gelöst werden konnte.

Der Survey ist jedenfalls gedacht als ein Beitrag, die Debatte um die Wirkungen von aktiven Maßnahmen anzuregen! Material dazu liefert er allemal – und in großem Umfang.

1. EINLEITUNG¹

In Österreich gibt es keine systematische, faktenbasierte und der Öffentlichkeit zugängliche Diskussion zu den Wirkungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eigentlich ein bemerkenswertes Faktum! Was es gibt, das sind sporadisch aufflammende Berichte in Zeitungen oder im Fernsehen, in denen etwa von einzelnen Betroffenen über die Sinnhaftigkeit von AMS-Kursen Beschwerde geführt wird, Beschwerden, denen allem Anschein nach eine gewisse Berechtigung oft nicht abgesprochen werden kann. Was es auch gibt, das sind einzelne parlamentarische Anfragen der Opposition zur Arbeitsmarktpolitik bzw. zu AMS-Maßnahmen. Natürlich wird darüber hinaus in den einschlägigen AMS-Gremien über die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Programme, unter dominanter Beteiligung der Sozialpartner, aber weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit, debattiert. Dabei stehen allerdings interessenspolitische Standpunkte im Mittelpunkt, Ergebnisse von Programmevaluierungen spielen in diesem Zusammenhang eine eher bescheidene Rolle.² Schließlich werden Studien und Working Papers an Universitäten (etwa der Uni-Linz) und Forschungsinstituten (WIFO, IHS, Joanneum Research, etc.) verfasst, die Wirkungsforschung zum Gegenstand haben. Eine breitere Rezeption dieser Arbeiten in der Öffentlichkeit findet jedoch nicht statt. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als in den letzten 15 Jahren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik real mehr als verdoppelt wurden, 2010 beliefen sie sich laut OECD auf 0,84% des BIP (siehe Abbildung 2).³ Die Frage, ob die beabsichtigten Wirkungen der Programme tatsächlich erzielt werden, stellt sich damit umso drängender, weil ja erhebliche öffentliche Mittel im Spiel sind.⁴

Dabei gibt es auf internationaler Ebene eine schier unübersehbare Flut an wissenschaftlicher Evaluierungsliteratur, die etwa im US-amerikanischen Fall bis in die 1960er Jahre zurückreicht. Der Umfang der Forschungsarbeiten hat ein Ausmaß angenommen, dass in letzter Zeit vermehrt Meta-Studien angestellt wurden, in denen nicht die Programme selbst, sondern die Untersuchungen den Forschungsgegenstand darstellen.⁵ Ein Konsens hinsichtlich der Frage „*Welche Programme wirken für wen und warum?*“ scheint sich dabei, wenn überhaupt, erst in Ansätzen herauszukristallisieren,⁶ und zwar in folgende Richtung: Trainingsmaßnahmen führen zu leicht positiven Wirkungen, v. a. längerfristig und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit; sie sind jedoch zumeist teuer. Lohnsubventionen und Gründungsbeihilfen zeigen positive Effekte, es sind jedoch Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zu berücksichtigen. Öffentliche Beschäftigungsprogramme können sogar zu negativen Wirkungen führen. Beratung, Vermittlung und Unterstützung zeigen häufig gute Ergebnisse, sie sind zudem kostengünstig. Maßnahmen der aktiven

¹Der Artikel gibt die Meinung des Autors wider, die nicht notwendigerweise mit jener seines Arbeitgebers übereinstimmen muss.

² Dies lässt sich exemplarisch zeigen an der, jeweils im Sommerloch 2011 und 2012 aufgebrachten Debatte zur Reform der Bildungskarenz, anlässlich der die VertreterInnen der Wirtschaft in den sozialpartnerschaftlichen Gremien eine Evaluierung zur Bildungskarenz (Lassnigg et. al. 2011) auf eine äußerst selektive und die Ergebnisse verzerrende Art und Weise zitierten, um die interessenspolitischen Anliegen vorzubringen und scheinbar wissenschaftlich zu belegen. Die tatsächlichen Inhalte der Studie waren dabei offensichtlich sekundär. Ein bemerkenswertes Beispiel wie in Österreich mit Forschungsergebnissen umgegangen wird. Ein anderes stellt die Diskussion rund um die letzte Reform der Altersteilzeit dar: Auch in diesem Fall wurden die Ergebnisse einer Evaluierung (Graf et. al. 2008) „nicht einmal ignoriert“ (siehe auch Schweighofer 2008).

³ OECD (2012), 249.

⁴ An dieser Stelle wäre relativierend anzumerken, dass auch in anderen wirtschaftspolitischen Bereichen, etwa in der Landwirtschaft oder in der F&E-Politik, erhebliche öffentliche Ausgaben getätigt werden. Ausmaß und Qualität der Evaluierungen in diesen Politikbereichen können jedoch nicht annähernd mit jenem in der Arbeitsmarktpolitik mithalten. Zu diesem Ergebnis muss man bei einigermaßen vorurteilsfreier Beurteilung der entsprechenden Arbeiten kommen.

⁵ Als Beispiele für Metastudien siehe etwa Kluve (2006) oder Card et. al. (2010). Beispiele für zusammenfassende Publikation zu Arbeitsmarktevaluierungen wären etwa Schmid/O'Reilly/ Schömann (1996), Lechner/Pfeifer (2001) oder de Koning/Mosely (2001). Als Veranstaltungen können in diesem Zusammenhang genannt werden IAB (2005) oder Belgische Präsidentschaft (2010). Diese Angaben erheben selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie sollen nur einen Eindruck von der Fülle an relevanten wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema Programm-Evaluierungen vermitteln.

⁶ „*While many aspects of the debate remain unsettled, some progress has been made on the key question of how participation in an active labour market programme (ALMP) affects the labour market outcomes of the participants themselves.*“ Card et. al. (2010), F452.

Arbeitsmarktpolitik sind im Falle von benachteiligten Jugendlichen oft ineffektiv. Die Evaluierungsergebnisse ergeben häufig keinen systematischen Unterschied zwischen Männern und Frauen. Insgesamt ist jedoch von erheblicher Effektheterogenität (d. h. die Maßnahmen wirken für verschiedene Gruppe recht unterschiedlich) auszugehen. Die Wirkungen werden positiver, wenn der Nachbeobachtungszeitraum verlängert wird.⁷ Ein Großteil der wissenschaftlichen Forschungsliteratur zu den Wirkungen von aktiven Programmen zeichnet sich durch einen äußerst skeptischen, um nicht zu sagen, negativen Ton aus: „Recent studies, however, are not very optimistic about the benefits of many of these programs. Heckman et al. (1999) give a detailed overview of several microeconomic evaluation studies. They conclude that labour market programs have at best a modest impact on participants' labour market prospects. Furthermore, there is considerable heterogeneity in the impact of these programs, so for some groups of workers the programs are more effective than for other groups of workers. Finally, when programs are implemented on a large scale displacement and general equilibrium effects may be sizeable“.⁸

Auch in Österreich gibt es eine Unmenge an Studien zu den Wirkungen von aktiven Programmen.⁹ In der Folge (Abschnitt II) werden ausgewählte Arbeiten genauer beschrieben, um im Abschnitt IV Schlussfolgerungen hinsichtlich eines aus den Ergebnissen der Evaluierungen ableitbaren Reformbedarfes ziehen zu können. Im Prinzip kann und soll die Evaluierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik breit angegangen werden. Folgt man Schmid/Schömann/ Schütz (1997) dann sollte eine „idealtypische Evaluierung“ folgende Etappen beinhalten:

1. Kontextanalyse - Welche Rahmenbedingungen sind als externe Faktoren relevant?
2. Problemanalyse - Welche arbeitsmarktpolitische Handlungsbedarf besteht, welche Instrumente eignen sich für welche Zielsetzungen?
3. Monitoring - Dokumentation der TeilnehmerInnenzahlen, des Verbleibes nach Maßnahme, der aufgewendeten finanziellen Mittel, etc.
4. Wirkungsanalyse - Was wäre mit den TeilnehmerInnen geschehen, wenn sie nicht an dem Programm teilgenommen hätten? Welche mikro- und makroökonomischen Effekte gilt es zu berücksichtigen?
5. Bilanzierung, Effizienzmessung, Kosten-Nutzen-Analysen, inkl. nichtmonetärer Kosten wie etwa Kriminalität, sozialer Friede.

Der Fokus der Evaluierung kann aber auch verschoben werden, dann könnten etwa die Kategorien „Wirkungsanalysen, Politik-Evaluierung, Implementationsanalysen“ unterschieden werden. Eine andere Differenzierung spricht von Ex-post- bzw. Ex-ante-Evaluierung.¹⁰

⁷ Siehe Kluve (2010), Martin/Grubb 2001, Calmfors et. al. 2001, European Commission 2006. In Calmfors (1994) wurde erstmals ein Rahmen für die Analyse der Wirkungen von aktiver Arbeitsmarktpolitik eingeführt, dieser Rahmen wurde in der Folge häufig zitiert (auch von der angegebenen Literatur).

⁸ Boone/van Ours (2004), 2. Bei manchen Arbeiten drängt sich die Frage auf, ob im Mainstream der Evaluierungsliteratur nicht ein Methodenbias am Werk ist bzw. positive Ergebnisse in Bezug auf die Wirkungen der Programmteilnahme überhaupt unerwünscht sein könnten. Der Autor konnte sich manchmal dieses Eindruckes anlässlich der Teilnahme an der Evaluierungskonferenz in Nürnberg (IAB 2005) nicht erwehren; bei der Konferenz waren immerhin EvaluierungsexpertInnen „aus der ersten Liga“, wie Jeffrey Smith, Petra Todd, Joseph Hotz, Michael Lechner u. a. anwesend. In Ermangelung eines alternativen Evaluierungsparadigmas wird jedoch in der Folge der Mainstream („State of the art“-Evaluierungsmethoden; siehe unten) als Referenz und Ausgangspunkt herangezogen.

⁹ Siehe dazu etwa die vom BMASK betreute Internetsite (http://www.dnet.at/lmp_eval/), in der gegenwärtig ca. 2700 Studien über Schlagwort- und Stichwortsuche zu finden sind (751 Arbeiten alleine zu Österreich; Stand Ende Februar 2013) oder die Forschungsdokumentation des AMS (<http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/>), in der sich ebenfalls eine Vielzahl von Untersuchungen finden. In BMASK (2012) wurde eine große Anzahl von Studien entlang der Instrumente der aktiven AMP des AMS, jeweils im Kapitel „3. Evaluation“, aufgearbeitet.

¹⁰ Schmid et. al. (1996, 1997), Lassnigg et. al. (2000), Fritz et. al. (2001).

Da die Anzahl an Forschungsarbeiten zur Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik sehr groß ist, sollen in der Folge nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl, für den Ein-/Ausschluss bestimmter Studien formuliert werden:

- Die Auswahl beschränkt sich auf Wirkungsanalysen (Effektivität), weil diese das „Herzstück“ jeder Evaluierung ausmachen. Es werden Studien berücksichtigt, die als Erfolgsgrößen im (Nach-) Beobachtungszeitraum die Beschäftigungsaufnahmen (Dauer, Stabilität, etc.), die Anzahl der Tage in Arbeitslosigkeit und in „*Out of Labour-Force*“, die Einkommensentwicklung und die Qualität der aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse (geringfügig, prekär, etc.) zum Inhalt haben. Mit dieser Einschränkung auf die Wirkungsforschung gehen möglicherweise wichtige erklärende Faktoren des institutionellen, ökonomischen und (arbeitsmarkt-)politischen Kontextes verloren. Diese Limitierung gilt es vor allem bei den Schlussfolgerungen nicht aus dem Auge zu verlieren. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig darauf hinzuweisen, dass durch diese „*ökonomistische Engführung*“ der Betrachtungsweise alle außerökonomischen Effekte, wie die oben bereits angesprochenen „*Kosten der Arbeitslosigkeit*“ in Form von psychischen Deformationen, Kriminalität, etc. nicht völlig aus dem Blickfeld fallen dürfen.¹¹ Ansonsten würde ein verzerrtes Bild entstehen.
- Es werden nur so genannte „*state of the art*“-Evaluierungen der nicht-experimentellen Wirkungsforschung berücksichtigt. Was ist darunter zu verstehen?¹² Es handelt sich um Untersuchungen, die das grundlegende mikroökonomische Evaluierungsproblem – d. h. eine Person kann nicht gleichzeitig an einem Programm teilnehmen und nicht teilnehmen – über die Verwendung von ökonometrischen Verfahren (parametrische Modelle, Matching, Instrumentvariable, Difference-in-Difference) und die explizite Behandlung der Probleme, die mit dem *Selektionbias*¹³ und der Kausalitätsfrage¹⁴ zusammenhängen, zu lösen suchen. Dabei werden zum Teil sehr starke Annahmen verwendet, wie jene der bedingten Unabhängigkeit¹⁵ oder die Annahme, dass der Treatment-Effekt einer Person unabhängig vom Treatment einer anderen ist.¹⁶ Erreichen die Programme eine gewisse Größenordnung, dann muss davon ausgegangen werden, dass die (makroökonomischen bzw. allgemeine Gleichgewichts-) Wirkungen der Maßnahmen über die TeilnehmerInnen hinausgehen. In diesem Fall sind Verdrängungs-, Substitutions-, Mitnahme-, Produktivitäts-, Steuer- und andere Effekte zu berücksichtigen.¹⁷
- Es sollte sich, so weit als möglich, um unabhängige Studien, also keine Auftragsforschung, handeln, die eine gewisse Distanz zwischen ForscherIn und AuftraggeberIn zumindest im Prinzip ermöglichen¹⁸; jedenfalls sollte der Charakter der Forschungsarbeiten kritisch bzw. „*nicht-affirmativ*“ sein. Ein nicht unwesentlicher Aspekt, der diesen wissenschaftlichen Charakter der Untersuchung sicherstellen

¹¹ Siehe etwas Bell/Blanchflower (2009), Kapitel 5.

¹² Einen guten Überblick über den Methodenkanon bieten Heckman, Smith (1996), Smith (2000), Fitzenberger/Speckesser (2000), Hujer/Caliendo (2000, 2005), Lechner (2000, 2002); äußerst kritisch gegenüber diesem Mainstream, v.a. gegenüber dessen restriktiven Annahmen, äußern sich beispielsweise Blaschke/Plath (2000) - etwa gegenüber dem verwendeten Kausalitätskonzept, das aus ihrer Sicht nur bei experimenteller Variation der Manipulationen verwendet werden dürfte („*no causation without manipulation*“); oder gegenüber der naiven und unkritischen Verwendung von administrativen Daten; oder der Verwendung von sehr heterogenen Maßnahmen, die zur Erhöhung der Fallzahlen einfach zusammengefasst werden würden.

¹³ D. h., die Teilnahme an Programmen findet in der Regel nicht zufällig statt, etwa weil Zielgruppen speziell angesprochen werden sollen.

¹⁴ War die Programmteilnahme tatsächlich „*kausal*“ verantwortlich für den Erfolg?

¹⁵ „*Conditional independence assumption* (CIA): Der Vergleich von TeilnehmerIn und Nicht-TeilnehmerIn geht davon aus, dass beide bezüglich aller Variablen, die Ergebnis und Selektion gemeinsam beeinflussen, ident sind.

¹⁶ Im Englischen wird diese Annahme „*stable unit treatment value assumption* (SUTVA)“ genannt.

¹⁷ Siehe Calmfors (1994).

¹⁸ In der Folge werden viele Studien zitiert, die vom BMASK/BMWA beauftragt wurden. Der Autor, der die Studien, gemeinsam mit KollegInnen, beauftragt und begleitet hat, verbürgt sich jedoch dafür, dass die WissenschaftlerInnen ohne Einflussnahme zu ihren Ergebnissen gelangten. Der Zensor im Kopf der ForscherInnen kann naturgemäß dennoch sein Unwesen treiben. Wer allerdings das Persönlichkeitsprofil etwa eines Michael Lechner (Uni St. Gallen) oder Reinhard Hujer (Uni Frankfurt) kennt, die darüber hinaus nicht auf die Vergaben von Aufträgen aus Österreich angewiesen sind, der weiß, dass ein möglicher Auftraggeberdruck wirkungslos bleiben muss.

sollte, wäre „intersubjektive Erfahrbarkeit“, d.h. es muss für Außenstehende im Prinzip nachvollziehbar sein, wie die Wirkungen ermittelt worden sind.

- Schließlich werden keine subnationalen Evaluierungen (etwa auf Länderebene) behandelt, weil eine gewisse Allgemeingültigkeit der Ergebnisse - jenseits eines regionalen/lokalen Rahmens - gewährleistet sein sollte.

„Die beste Evaluationsmethode gibt es nicht! Ohne Wissen über Institutionen, Verhalten und Daten ist die Auswahl des ‘richtigen’ Verfahrens nicht möglich. Für spezifische Situationen gibt es die am besten dazu passenden Verfahren“.¹⁹ Was Michael Lechner hier anlässlich eines Workshops in Wien (2004) in Bezug auf die richtige Wahl des mikroökonomischen Schätzverfahrens festhielt, lässt sich verallgemeinern: Im Zentrum sollte ein Evaluationsprojekt die Frage nach den Wirkungen stellen. Es sollten im größtmöglichen Ausmaß die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen berücksichtigt und jedenfalls ein äußerst sorgfältiger Umgang mit den Daten praktiziert werden. Im Übrigen sollte Methodenvielfalt herrschen. Denn das Füttern eines Ökonometrieprogrammes mit irgendwelchen Daten und das „Drauflosrechnen“ ist die eine Sache, eine qualitativ und quantitativ gute Evaluierung eine andere.

¹⁹ Lechner (2004b).

2. ZEHN ZENTRALE EVALUIERUNGSSTUDIEN ZU DEN WIRKUNGEN DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH

In der Folge werden wichtige Evaluierungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich in Bezug auf die zugrundeliegenden Fragestellungen, die verwendeten Methoden und Daten und schließlich die Ergebnisse referiert – mit dem Ziel, im Abschnitt IV aus den Untersuchungen den ableitbaren Reformbedarf in der aktiven Arbeitsmarktpolitik herauszuarbeiten. Dabei werden die Studien kritisch gewürdigt, d. h. Unzulänglichkeiten werden nicht unter den Tisch fallen und die Reichweite der Ergebnisse wird verortet. In diesem Zusammenhang soll auch nicht unerwähnt bleiben, dass die nachfolgenden Untersuchungen in Bezug auf die Wirksamkeit von einzelnen aktiven Programmen nicht immer zu den gleichen Ergebnissen kommen, manchmal widersprechen sie sich sogar.

2.1 „Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007“, Aumayr et al. (2009), Dauth et al. (2010)²⁰

Die zentrale Fragestellung der Arbeit lautet: Wenn das Niveau des aktiven Mitteleinsatzes auf regionaler Ebene (Regionale Geschäftsstelle, RGS) geändert wird, wie reagieren darauf zentrale Arbeitsmarktindikatoren wie ungeforderte Beschäftigungsaufnahmen, Arbeitslosen- und Partizipationsquoten?²¹ In der Studie werden eine Matching-Funktion (dynamisches Panel) und eine Beveridge-Kurve mit Quartalsdaten von 2000/2005-2007 für 86 Regionen geschätzt. Es werden direkte Treatment-Effekte, aber auch indirekte Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungswirkungen berücksichtigt. Innovativ an dem Zugang ist die Unterscheidung zwischen aktuellen und ehemaligen Maßnahmen-TeilnehmerInnen (letztere haben ein Programm in den letzten zwei Monaten verlassen), womit Lock-in-Effekte explizit in einer Marko-Untersuchung unterschieden werden können. Die Matching-Funktion versucht auf regionaler Ebene die Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erklären durch die Zahl der offenen Stellen (OS) und der Arbeitssuchenden (Arbeitslose, AL, und aktuelle und ehemalige MaßnahmenteilnehmerInnen, MT); fixe regionale und zeitliche Effekte und eine Nachbarschaftsmatrix, die die Zusammenhänge zwischen den Nachbarregionen berücksichtigt; die Struktur der regionalen Arbeitsmärkte (9 Variablen); und Akkomodationsquoten d. h. TeilnehmerInnen an aktiven Maßnahmen im Verhältnis zu allen Arbeitssuchenden (AL+MT). Es wird angenommen, dass die Teilnahme an einer aktiven Maßnahme die Sucheffektivität der TeilnehmerInnen, nach Beendigung der Maßnahme, erhöht. Mit der Schätzung einer erweiterten Beveridge-Kurve, die die Arbeitsangebots- und -nachfragesituation und den Mismatch abbilden soll, wird angenommen, dass die Teilnahme an aktiven Maßnahmen den Mismatch senkt, d. h. die Beveridge-Kurve dadurch nach innen verschoben wird. Es wird versucht, die Arbeitssuchendenquote (AL+MT im Verhältnis zu den unselbstständig Beschäftigten) durch die offenen Stellen (OS/Unselbstständige); regionale und zeitlich fixe Effekte; regionale Kontrollvariablen; und wieder Akkomodationsquoten (mit zeitlichen Verzögerungen) zu erklären. Durch entsprechende Lags (d. h. zeitlich verzögerte Werte) werden Anpassungsvorgänge explizit berücksichtigt, womit kurz- und langfristige (im Falle der Studie sind dies 12 Quartale, nach denen der Großteil der Anpassungen abgeschlossen sind) Wirkungen unterschieden werden können.

²⁰ Zum Zeitpunkt des Abschlusses der zitierten Studie gab es in Österreich nur Vorarbeiten zum Thema der makroökonomischen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik; siehe Lutz et. al. (2005), Kapitel 6, und Aumayr et. al. (2007).

²¹ Damit ist die Studie genau genommen auf einer Meso-Ebene angesiedelt.

Die **wichtigsten Ergebnisse** zur **Matching-Funktion**, bei der in internationalen Untersuchungen bisher kaum signifikant positive Wirkungen ermittelt werden konnten, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Werden alle aktiven Maßnahmen zusammengenommen, zeigen sich zwar die erwarteten Vorzeichen (also ein Lock-in-Effekt bei aktuellen MT), aber die Werte bleiben insignifikant. Insgesamt verbessert also aktive Arbeitsmarktpolitik das Matching nicht!
- Signifikant positive Wirkungen zeigen sich bei den ehemaligen MaßnahmenteilnehmerInnen bei den Sozialökonomischen Betrieben²², den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten, bei der Eingliederungsbeihilfe und bei der Lehrstellenförderung.
- Signifikant negative Wirkungen zeigen sich bei ehemaligen TeilnehmerInnen am Arbeitstraining (Berufliche Mobilität, BM).²³
- Insignifikante Ergebnisse gibt es bei der Aktiven Arbeitssuche (BM), bei der Orientierung (BM), der Aus- und Weiterbildung (BM) und den Kurskosten. Die Gründe könnten entweder in der Effektheterogenität in Bezug auf die TeilnehmerInnen liegen oder in der Heterogenität bei den Kursen, insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung.²⁴
- Um die Größenordnung der Effekte abschätzen zu können, wird angenommen, dass in einer „durchschnittlich“ großen Regionalen Geschäftsstelle, etwa in Leoben, die Zahl der Personen, die eine Eingliederungsbeihilfe bekamen, um 10% (das wären in diesem Fall 3,5 Personen) erhöht wird; dadurch würde die Zahl der Matches um etwa 1 Person erhöht werden – es handelt sich also um einen relativ großen Effekt, den die Studie ermittelt.

Die **wichtigsten Ergebnisse** zur **Beveridge-Kurve** sind:

- Kurzfristig positive Ergebnisse im Sinne einer Reduktion der Quote der Arbeitssuchenden zeigen sich beim Arbeitstraining, bei den Sozialökonomischen Betrieben und den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und bei der Lehrstellensuche; langfristig positiv sind die Wirkungen beim Arbeitstraining und bei der Eingliederungsbeihilfe.
- Negative Wirkungen sind mit der Teilnahme an Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche und der Orientierung verbunden.
- Insignifikant sind sie bei der Aus- und Weiterbildung (BM) und bei den Kurskosten.
- Um wiederum die Größenordnungen zu veranschaulichen, wird etwa angenommen, dass in der RGS Bregenz die Teilnahme an Sozialökonomischen Betrieben und den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten um 10% über 3 Jahre angehoben wird (das wären 11,2 Personen), dann würde sich die Zahl der Arbeitssuchenden um ca. 12 reduzieren; bei einer 10%igen Anhebung der Teilnahmen bei der Eingliederungsbeihilfen (8,2 Personen) würde sich die Zahl der Arbeitssuchenden um ca. 10 reduzieren – wiederum implizieren die Untersuchungsergebnisse relativ große absolute Effekte.

Kritisch angemerkt kann zu dieser Studie werden, dass keine Effektheterogenität berücksichtigt wurde, also unterschiedliche Wirkungen auf verschiedenen TeilnehmerInnengruppen wie Frauen/Männer, Ältere/Jüngere, AusländerInnen/InländerInnen, und dass relativ große Maßnahmen wie die Aus- und Weiterbildung (Berufliche Mobilität) mit über 100.000 Zugängen im Jahr in Gruppen zusammen analysiert wurde. Damit wird ein Durchschnittswert ermittelt, der im Hintergrund möglicherweise eine große Heterogenität an verschiedenen Maßnahmen und TeilnehmerInnen (mit unterschiedlichen Charakteristika) verdeckt.

²² Eine Beschreibung der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich findet sich in Abschnitt VI.

²³ Dieses Ergebnis ist jedoch nicht stabil – wird Oberösterreich aus den Daten eliminiert, dann verschwindet der negative Zusammenhang.

²⁴ Bei der Maßnahmengruppe „Berufliche Mobilität – Aus- und Weiterbildung“ handelt es sich um die bei weitem größte Sammelgruppe an (Qualifizierungs-)Programmen; siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt III.

2.2 „Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003“, Lutz et al. (2005, 2007)

Die 2005 fertiggestellte Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung der Jahre 2000-2003 durch das WIFO wählte einen sehr breiten Zugang – es wurden die mikro- und makroökonomischen Wirkungen der aktiven Maßnahmen, inklusive einer Kosten-Nutzen-Analyse, vor dem Hintergrund einer umfassenden Analyse des institutionellen Rahmens bewertet. Der Fokus lag dabei auf der genauen Beschreibung der einzelnen Programme und ihre TeilnehmerInnen²⁵, inklusive der Erörterung von Spezialproblemen wie etwa Förderketten, d. h. Programmteilnahmen, die in einem engen inhaltlichen und zeitlichen Kontext stehen²⁶; und der Ermittlung so genannter Brutto- und Nettoeffekte der Förderungen, in einem Nachbeobachtungszeitraum von maximal 3,5 Jahren.²⁷ Es wurde mit der Methode des „*Nearest-Neighbour Propensity Score Matching*“ (in Verbindung mit exaktem Matching in Bezug auf Altersgruppen und Geschlecht) gearbeitet – bei dieser Methode wird der Selektionsbias korrigiert durch die Verwendung von „*statistischen Zwillingen*“, die sich in Bezug auf die MaßnahmenteilnehmerInnen dadurch auszeichnen, dass sie eine sehr ähnliche Wahrscheinlichkeit zur Programmteilnahme aufweisen. Als Erfolgsgrößen wurden „*ungeförderte Beschäftigungstage*“, Tage in Nichterwerbstätigkeit („*Out of Labour Force*“, OLF) und Einkommen im Nachbeobachtungszeitraum herangezogen.

Nachfolgend werden die **wesentlichen Ergebnisse** in Bezug auf die **Beschäftigungsintegration** wiedergegeben:²⁸

- Bemerkenswert erscheint, dass im Durchschnitt der TeilnehmerInnen an den analysierten Maßnahmen für kein Programm ein signifikant positiver Effekt nach drei Jahren festgestellt werden konnte.
- Positive Wirkungen sind v. a. bei Frauen zu finden bei der Erstattung von Kurskosten (Alter 25-44 Jahre, insbes. bei Wiedereinsteigerinnen), Aus- und Weiterbildung (25-44 Jahre, insbes. Wiedereinsteigerinnen), Aktive Arbeitssuche (25-44 Jahre) und Sozialökonomische Betriebe (45-54 Jahre); bei Männern nur bei der Teilnahme an Sozialökonomischen Betrieben (45-54 Jahre).
- Diese tendenziell positiven Wirkungen von aktiven Programmen in Bezug auf die Teilnahmen von Frauen ziehen sich gewissermaßen als roter Faden durch viele Evaluierungen – ein Faktum, für das keine einfachen Erklärungen zu finden sind, einmal abgesehen von Ad-hoc-Begründungen der Art, Frauen seien eben motivierter und flexibler und würden zudem nicht wie Männer überlang in Berufen ausharren, für die es strukturell zu wenige Beschäftigung gäbe.²⁹

²⁵ Es erfolgte eine Einschränkung auf Personen im Alter von 25-54 Jahren, weil (1) für jüngere Personen (15-24 Jahre) die notwendigen Erwerbskarrieren zur Bildung von Kontrollgruppen häufig fehlen und (2) für ältere (55-60/64 Jahre) die Möglichkeit eines Austritts aus dem Erwerbsleben die Effekte möglicherweise verzerren.

²⁶ Siehe dazu die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt III. In der Untersuchung des WIFO wurden im Kapitel „3.6. *Integrationspfade*“ detailliertere Überlegungen angestellt, wie mit den so genannten Förderkette umzugehen sei, weil methodisch das Problem besteht, die kausale Wirkungen einzelner Maßnahmen zu isolieren, wenn sie, wie in Österreich der Fall, häufig mit anderen Maßnahmen kombiniert werden. Es wurden die Programme mit einem engen zeitlichen Konnex zusammengefasst und unter jenem Programm mit der größten vermuteten Wirkung subsumiert; siehe Lutz et. al. (2005), 144ff. Lechner et. al. (2007) verwenden hingegen die Methode des „*first principal measure*“.

²⁷ Bruttoeffekte messen die Wirkungen in einem Nachbeobachtungszeitraum, Nettowirkungen entstehen demgegenüber durch die Korrektur dieser Wirkungen um den Erwerbsverlauf der Kontrollgruppen. Die Wirkungen wurden, wie in der internationalen Literatur üblich, mit Beginn der Programm-Teilnahmen gemessen - wodurch u. a. Lock-in-Effekte deutlich sichtbar werden. Diese Vorgangsweise ergibt nur in dem Falle Verzerrungen gegen die beabsichtigten Wirkungen, wenn lange Maßnahmenteilnahmen gepaart mit kurzen Nachbeobachtungszeiträumen vorkommen.

²⁸ Die meisten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik führen lt. Studie über die Beschäftigungswirkungen hinaus zu einer deutlichen Erhöhung des Arbeitsangebotes, manche erhöhen auch die Einkommen für einzelne Gruppen. Da in der Untersuchung (Lutz et. al. 2005) keine Konfidenzintervalle ausgewiesen werden, kann nicht beurteilt werden, ob diese Ergebnisse auch signifikant von Null verschieden sind.

²⁹ Für eine mögliche andere Erklärung siehe Lechner/Wiehler 2007.

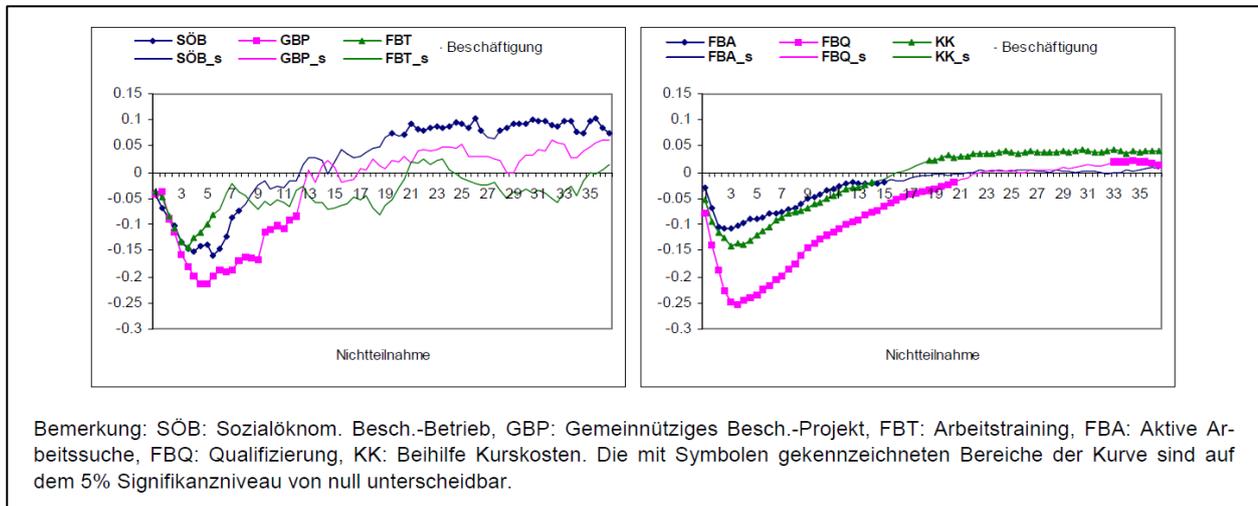
- Sowohl bei den TeilnehmerInnen an Arbeitsstiftungen und Eingliederungsbeihilfen zeigen sich in der Tendenz negative Wirkungen, die etwa im Falle der Stiftungen auch auf den relativ zur Teilnahmedauer kurzen Nachbeobachtungszeitraum zurückgeführt werden können.³⁰

Kritisch könnte in Bezug auf die Studie von Lutz et. al. 2005 angemerkt werden, dass bei einzelnen Maßnahmen (Eingliederungsbeihilfen, Arbeitsstiftungen, Unternehmensgründungsprogramm, Arbeitstraining) die Bildung der Kontrollgruppen methodisch auf „*schwachen*“ Beinen steht, wie die AutorInnen selbst anmerken. Auch dürfte bei manchen langen Programmen der Nachbeobachtungszeitraum von maximal 3 Jahren zu kurz sein, um alle Wirkungen der Maßnahmenteilnahme adäquat erfassen zu können. Auch die Zusammenfassung einer Vielzahl von verschiedenen Programmen, etwa im Falle von Qualifizierungsprogrammen (Aus- und Weiterbildung, BM), ist problematisch zu sehen. Hinzu kommt schließlich der Umstand, dass nach Programmteilnahme im Nachbeobachtungszeitraum nicht kontrolliert wurde auf die eventuell unterschiedliche Verteilung von weiteren Programmteilnahmen zwischen TeilnehmerInnen an dem evaluierten Programm und der dazugehörenden Kontrollgruppe; dies würde die Ergebnisse jedoch verzerren.

³⁰ Die AutorInnen weisen auf erhebliche Probleme bei der Bildung von Kontrollgruppen bei diesen beiden Maßnahmen hin, siehe Lutz et. al. (2005), Kapitel 5.4 und 5.6.

2.3 „Mikroökonometrische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich“, Lechner et al. (2007a, b)

Abbildung 1: „Average Treatment Effect“ für alle TeilnehmerInnen pro Programm (Beschäftigung)



Quelle: Lechner et. al. 2007a, 41.

Die Untersuchung von Lechner et. al. (2007a, b) zeichnet sich v. a. durch einen methodisch rigiden Zugang aus.³¹ Es wurden die Wirkungen von Programmteilnahmen³² in einem Nachbeobachtungszeitraum von 3 Jahren analysiert für Personen im Alter von 25-50 Jahren, die in Arbeitslosigkeit ohne Einstellzusagen zugegangen sind im Zeitfenster der Jahre 2000-2002. Erfolgsgrößen sind ungeforderte Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, nicht-erwerbsaktiv und Verdienste, diese Größen werden monatsweise und kumuliert dargestellt. Es wird in der Untersuchung eine genaue Analyse der Teilnahmeselektion vorgenommen und die Programmteilnahmen nicht nur mit dem Zustand „Nicht-Teilnahme“, sondern auch mit der Teilnahme in anderen Programmen verglichen – dieser letzte Aspekt kann jedenfalls für Österreich als innovativ und neu bezeichnet werden. Lechner et. al. wenden methodisch ein semi-parametrisches Matching-Verfahren an, bei dem sie im ersten Schritt mittels eines binären Probit-Modells die Teilnahmewahrscheinlichkeiten der Programm-TeilnehmerInnen und –Nicht-TeilnehmerInnen ermitteln; das anschließende Matching-Verfahren wird an mehreren Stellen „verfeinert“.³³ In der Abbildung 1 sind die durchschnittlichen Wirkungen der Programmteilnahmen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe dargestellt: Liegen die Werte im negativen Bereich im Nachbeobachtungszeitraum von 36 Monaten, dann bedeutet das, dass die Kontrollgruppe im selben Zeitfenster mehr Tage in ungeforderter Beschäftigung verbrachtet; und umgekehrt. Wenn die Linien mit Punkten versehen sind, dann handelt es sich um signifikant von Null verschiedene Werte.

³¹ Die Studie wurde auch durchgeführt, um die Ergebnisse von Lutz et. al. (2005, 2007) im Hinblick auf die Robustheit der Ergebnisse hin von jemanden zu überprüfen, der verstärkt Erfahrung aus den Ausland mitbrachte.

³² Es wurden folgende Programme analysiert: Aktive Arbeitssuche, Arbeitstraining, Aus- und Weiterbildung, Kurskosten, Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Unternehmensgründungsprogramm.

³³ Es werden Extremwerte im Zusammenhang mit der „Common support“-Bedingung ausgeschlossen; Gewichte im Mahalanobis-Distanzmaß verteilt, was zur Reduzierung der Varianz im (Radius-/Caliper-)Schätzer führt; und eine Verzerrungskorrektur vorgenommen, um einen konsistenten Schätzer zu erhalten.

Die **wichtigsten Ergebnisse** in Bezug auf die Erfolgsgröße „**ungeförderte Beschäftigung**“³⁴ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durchschnittseffekte (siehe Abbildung 1): Es zeigen sich, je nach Programmdauer, deutliche Lock-in-Effekte im 1. und 2. Jahr nach Beginn der Programmteilnahme; aber TeilnehmerInnen an Sozialökonomischen Betrieben und BezieherInnen der Kurskosten-Beihilfe weisen im Durchschnitt signifikant höhere Beschäftigungswirkungen gegenüber der Kontrollgruppe im Ausmaß von ca. 7,5% bzw. ca. 4% ab etwa 20 Monaten auf; bei TeilnehmerInnen an Aus- und Weiterbildung stellt sich ein positiver Effekt von ca. 2% nach 33 Monaten ein.³⁵
- Effektheterogenität: Die positiven Wirkungen gehen vor allem auf die Frauen zurück, Männer können in keinem Programm nach 36 Monaten signifikant positive Effekte gegenüber der Kontrollgruppe erzielen. Jüngere Arbeitslose (25-30 Jahre) profitieren von der Teilnahme an Aktiver Arbeitssuche und der Beihilfe zu Kurskosten, die mittlere Altersgruppe von der Beihilfe zu den Kurskosten, der Teilnahme an Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und Aus- und Weiterbildung, bei Älteren wirken sich Teilnahmen an Sozialökonomischen Betrieben positiv aus. Unabhängig von der Programmart lässt sich feststellen, dass der Beschäftigungseffekt mit zunehmender Ausbildung abnimmt.
- Vergleich von Programmen: Werden die (ähnlichen) Programme Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Arbeitstraining miteinander verglichen, dann hätte einzig die Umschichtung der TeilnehmerInnen vom Arbeitstraining hin zu Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten positive Wirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Verdienste gehabt. Beim Vergleich Aktive Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung und Kurskosten lassen sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen.

Lechner/Wiehler (2007b) gehen der Frage nach, welche Begründung gefunden werden könnte für das bessere Abschneiden der Frauen bei der Teilnahme an Programmen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Teilnahme an aktiven Programmen bei Frauen dazu führt, ihre Arbeitsmarktteilnahme zu erhöhen, in dem Sinn, dass sie in der Tendenz weniger oft oder später schwanger werden. Wird dieser Effekt berücksichtigt, so ebnet sich lt. Autoren die Unterschiede in den Programmwirkungen zwischen Männern und Frauen beinahe vollständig ein. Dieses Ergebnis wirft jedoch grundsätzliche Fragen im Hinblick auf die Bildung von Kontrollgruppen auf: Wurden beim Matching tatsächlich alle relevanten Einflussfaktoren berücksichtigt? Mit Blick auf die Ergebnisse von Lechner/Wiehler (2007b) ist die Frage offensichtlich zu verneinen!³⁶

Mit Ausnahme der Kontrollgruppenbildung können alle kritischen Anmerkungen zur Untersuchung von Lutz et. al. (2005, 2007) auch in Bezug auf Lechner et. al. (2007a) wiederholt werden.

2.4 „Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe“, Eppel et al. (2011)

Die Untersuchung des WIFO geht von einer detaillierten Beschreibung der deskriptiven Charakteristika der Förderepisoden (nach einem Bereinigungsverfahren insgesamt 183.236 Episoden) der Jahre 1999-2008 aus. Es zeigt sich u. a. eine beachtliche Heterogenität über die Zeit: so hat sich etwa die durch-

³⁴ Die hier nicht dargestellten Ergebnisse zu den Erfolgsgrößen Arbeitslosigkeit, nicht-erwerbsaktiv und Verdienste sind sehr ähnlich jenen zur Beschäftigung. So liegt beispielsweise der Verdienst von TeilnehmerInnen an SÖB drei Jahre nach Programmstart um monatlich € 190 (signifikant) höher als jener der Kontrollgruppe; für die Programme GBP, Aktive Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung und Kurskosten sind die entsprechenden (signifikanten) Werte: € 160, € 184, € 145 und € 115.

³⁵ Wird geringfügige Beschäftigung mitberücksichtigt, dann verschlechtern sich die Ergebnisse für die TeilnehmerInnen, weil die Nicht-TeilnehmerInnen häufiger geringfügig beschäftigt sind. Beim Einschluss von geförderter Beschäftigung verbessern sich die Wirkungen. Schließlich ergaben Änderungen der Definition von Beschäftigung (mindestens länger als 1 Monat, länger als 6 Monate, Verdienst mit mindestens 90% der Vorverdienstniveaus) nur unwesentliche Verschiebungen in den quantitativen und qualitativen Aussagen.

³⁶ Ähnliche Probleme mit der Kontrollgruppenbildung finden sich auch bei der Evaluierung der Bildungskarenz; siehe Lassnigg et. al. (2011).

schnittliche Förderdauer im beobachteten Zeitraum auf 124 Tage mehr als halbiert, aber auch zwischen den Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede, etwa in Bezug auf Förderhöhen (zwischen 25,3% und 50,8% der Bemessungsgrundlagen) und Förderzugangsquoten (Zugänge in Förderung relativ zu den Arbeitslosen der Region). Für die Wirkungsanalyse wird der Datensatz eingeschränkt auf Förderungen mit einem Beginndatum 2003-2006, sodass sich ein relativ langer, maximaler Nachbeobachtungszeitraum von 5 Jahren ergibt. Die untersuchten TeilnehmerInnen werden eingeschränkt auf die Altersgruppe der 15-54-Jährigen, die in den letzten sechs Monaten vor Programmbeginn keine andere Kursmaßnahme oder Beschäftigungsförderung hatten, und Personen die über keine Einstellzusage verfügen. Als Ergebnisvariablen werden die Tage in ungeförderter Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze, die Tage in Arbeitslosigkeit (inkl. Schulungsmaßnahmen) und die Erwerbseinkommen (Bemessungsgrundlage zur Sozialversicherung) herangezogen.

Bei der methodischen Vorgangsweise stehen die Beschäftigungsaufnahmen („*match*“) im Mittelpunkt. Zur Analyse der kausalen Wirkungen – die im Falle von Lohnkostenzuschüssen vor dem prinzipiellen Problem steht, dass hier Programmteilnahmen und Ergebnisvariable zusammenfallen - werden dabei zwei Vorgangsweisen gewählt: (1) Unter Verwendung von zwei Matching-Strategien werden einerseits die Beschäftigungsaufnahmen der EB-TeilnehmerInnen verglichen mit dem Erwerbsverlauf aller Arbeitslosen (Annahme: es gibt keine Mitnahmeeffekte); in einem zweiten Ansatz werden von diesen Beschäftigungsaufnahmen der TeilnehmerInnen jene der Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahmen abgezogen (Annahme: alle Förderungen wären Mitnahmen gewesen).³⁷ (2) In diesem Ansatz werden Mitnahme- und Fördereffekte unter Verwendung eines Instrumentenvariablen-schätzers ermittelt. Dabei wird ein Analyse-datensatz erstellt, der geförderte und nicht-geförderte Job-Matches enthält und dazu potenzielle Matches für alle Arbeitslosen hinzuspült. Es galt herauszufinden, wie sich die regionale Variation der Förderwahrscheinlichkeiten auf die Job-matches auswirkt. Durch den Vergleich von tatsächlichen Matches zwischen Arbeitslosen und Betrieben und potenziellen lässt sich der Mitnahmeeffekt ermitteln.

Die **wichtigsten Ergebnisse** können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Der geschätzte durchschnittliche Mitnahmeeffekt beträgt 52%, d. h. in etwa der Hälfte der Fälle wäre es auch ohne Förderung zu einer Beschäftigungsaufnahme gekommen. Diese Mitnahmeeffekte sind bei Frauen (48%) niedriger als bei Männern (58%), ebenso bei Älteren (45-54-Jährige 44%) als bei Jüngeren (15-24-Jährige 61%), ebenso niedriger sind sie bei Personen mit längeren Vormerkdauern (41%).
- Im Durchschnitt der Personen zwischen 15-54 Jahren steigert die Teilnahme an Eingliederungsbeihilfen die Tage in ungeförderter Beschäftigung im 4-jährigen Nachbeobachtungszeitraum um 102 Tage (das entspricht einem Plus von 13,9% gegenüber vergleichbaren Nicht-Geförderten); sie senkt die Arbeitslosigkeit um 58 Tage (-13,8%); und sie erhöht das kumulierte Einkommen um 4.466 Euro (+11%).
- Effektheterogenität: Die positiven Wirkungen sind bei Frauen deutlich stärker ausgeprägt als bei Männern (etwa +150 Tage in ungeförderter Beschäftigung). Sie fallen auch wesentlich günstiger aus für Ältere als für Junge: Frauen im Alter von 45-54 Jahren weisen etwa um 39,5% mehr Tage in ungeförderter Beschäftigung auf als die Vergleichsgruppe, jene im Alter von 15-24 Jahren nur 4% (die entsprechenden Werte für die Männer sind 30,5% und 4,1%). Diese Tendenz zur Verbesserung der Wirkungen in höheren Altersgruppen ist besonders markant ausgeprägt beim Einkommen (+55,0% bei älteren Frauen gegenüber der Kontrollgruppe).³⁸
- Die positiven Beschäftigungseffekte schlagen sich auch fiskalisch nieder: Bei älteren Personen wird etwa der Break even-Punkt (Förderkosten im Vergleich zu den reduzierten Ausgaben für die Existenz-

³⁷ Diese Vorgangsweise wurde auch in Lutz et. al. (2005, 2007) gewählt; wobei auffällt, dass in der aktuelleren Untersuchung die Spannweite zwischen den beiden Szenarien deutlich im positiven Bereich liegt – im Gegensatz zur vorangegangenen Analyse.

³⁸ Zusätzlich wurde auch untersucht, ob unterschiedliche Förderdauern und -höhen zu verschiedenen Wirkungen führen – allerdings mit keine eindeutigen Ergebnissen bzw. erheblichen Einschränkungen in Bezug auf die Interpretation der Ergebnisse;

sicherung und den erhöhten Einnahmen aus Lohnsteuer und Sozialversicherung) bereits nach einem Jahr erreicht.

- Daraus folgt insgesamt, dass die Eingliederungsbeihilfe die Beschäftigungschancen der TeilnehmerInnen trotz hoher Mitnahmeeffekte für alle Gruppen deutlich erhöht.

Kritisch zu der Untersuchung könnte aus methodischer Sicht angemerkt werden, dass etwa in den zentralen Übersichten 46-49 (Seite 184-187) alle (!) ausgewiesenen Werte hoch-signifikant sind, was bei Unterschieden in den Ergebnisvariablen zwischen TeilnehmerInnen und Kontrollgruppe von ca. 4% (bei Jugendlichen) etwas unwahrscheinlich erscheint. Bei den ebenfalls zentralen Abbildungen 90-101 (Seite 189-200) ist eine Aussage zu den implizierten Konfidenzintervallen wegen fehlender Angaben überhaupt unmöglich. Zudem stellt sich die Frage, wie groß mögliche Verdrängungs- und Substitutionseffekte zu veranschlagen sind (dazu gibt es keine Angaben in der Untersuchung).

2.5 „Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation“, Winter-Ebmer (2001)

Arbeitsstiftungen stellen ein umfassendes Programm der Re-orientierung und Um-/Neuqualifikation dar, mit Aus- und Weiterbildungen, die im Jahr 2011 im Durchschnitt 450 (2001: 265 Tage) dauerten.

Winter-Ebmer (2001) verwendet die administrativen Daten von TeilnehmerInnen an der Stahlstiftung für den Zeitraum 1987-1998 und konstruiert dazu eine Kontrollgruppe von Personen, die ebenfalls von Stahlfirmen in Arbeitslosigkeit abgingen, aber an keiner Stiftung teilnahmen. Er modelliert den Zugang zur Stiftung mit Hilfe eines Tobit-Modells und unter Verwendung eines Instrumenten-Variablen-Schätzers, der die Unternehmen bzw. die Informationskanäle als Instrumente verwendet. Der Nachbeobachtungszeitraum beträgt 5 Jahre.

Ergebnisse: Sowohl in Bezug auf die Tage in Beschäftigung als auch auf das Monatseinkommen zeigen sich signifikant positive Effekte für die TeilnehmerInnen an der Stahlstiftung: Sie weisen im Nachbeobachtungszeitraum (nach Austritt aus der Stiftung) ca. 75 Tage mehr in Beschäftigung aus und ein um ca. 7 Prozentpunkte höheres Monatseinkommen. Die Beschäftigungswirkungen werden stärker mit zunehmendem Alter; beim Einkommen gewinnen v. a. die jüngeren Personen und jene mit niedrigen (Vor-)Einkommen.³⁹

2.6 „Active Job-search Programs a Promising Tool?“, „Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs“, Weber/Hofer (2003, 2004)

Weber/Hofer (2003, 2004) untersuchen die Wirkungen des „Job-Coaching“-Programmes anhand des Zuganges in Arbeitslosigkeit im Zeitraum März-August 1999. Sie verwenden ein multivariates Hazard-Modell, mit dem sie die Wahrscheinlichkeit eines Überganges von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung schätzen.

Ergebnisse: In einer kurzen Nachbeobachtungsperiode von einigen Monaten (Weber/Hofer 2003) zeigen sich signifikant positive Reintegrationseffekte gegenüber der Teilnahme an Qualifikationsmaßnahmen und anderen Programmen. Wird die Nachbeobachtungsperiode ausgeweitet auf zwei Jahre, so zeigen sich positiven Programmwirkungen nur im ersten Jahr.

³⁹ Ob diese Evaluierungsergebnisse auf die gegenwärtige Form von Arbeitsstiftungen, die mehrheitlich von so genannten „*Implacement-Stiftungen*“ gekennzeichnet sind, zutreffend sind, darf bezweifelt werden, da sich der Charakter dieses Programmes gegenüber der ursprünglichen Stahlstiftung doch deutlich verändert hat.

2.7 „Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche“, Eppel et al. (2012)

Die Studie⁴⁰ untersucht (1) in einem internationalen Vergleich die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen Beratung und Vermittlung von öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen stattfindet; (2) das Suchverhalten der arbeitslos gewordenen Personen und die Unterstützungsleistungen des AMS in diesem Zusammenhang; und (3) die Determinanten für den Sucherfolg. Neben der Aufarbeitung von internationaler Literatur wurden zwei Datenquellen herangezogen: Einerseits wurde aus dem Zugang an Arbeitslosen im Zeitraum November 2009 - Mai 2010 eine Stichprobe gezogen (netto 2.500 Personen, 1686 ohne Einstellzusage und/oder Recall, d. h. tatsächlicher Wiedereinstellung; auf diese Personen bezieht sich der Großteil der Untersuchung), wobei Personen mit einer AL-Dauer unter einem Monat ausgeschieden wurden; diese Personen wurden anhand eines umfangreichen Fragebogens im Zeitraum November 2010-Jänner 2011 über ihr Suchverhalten, die Inanspruchnahme und Bewertung des AMS befragt. Zu diesen Informationen wurden administrative Individualdaten des AMS und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger hinzugespielt. Die Nachkarrieren waren bei der Ergebnisvariable Beschäftigung 20-26 Monate lang, beim Einkommen 8-14 Monate. Methodisch wurden die Determinanten des Sucherfolges über die Verwendung von multinominalen logistischen Regressionen und Verweildauermodellen (semi-parametrische *Cox Proportional Hazard Model*) ermittelt; dabei wurde für ein breites Set an persönlichen Merkmalen kontrolliert, um die Selektivität des Kundenzuganges beim AMS zu korrigieren - ohne jedoch tatsächlich ein Matching anzuwenden: Dies stellt leider eine erhebliche Einschränkung in der Reichweite der Aussagen der Untersuchung dar.

Folgende **Ergebnisse** zur Wirkung der AMS-Vermittlung können hervorgehoben werden:

- Grundsätzlich trägt das AMS durch die Stimulierung der Nutzung verschiedener Suchwege (unterschieden werden AMS, Bekannte, Zeitung, Internet, Betrieb-Direktbewerbung, Sonstige) und der Unterstützung von Stellenbewerbungen zur Erhöhung der Chancen einer Beschäftigungsaufnahme bei.
- Erfolgreich Arbeitssuchende (Personen mit einer Beschäftigungsaufnahme zum Zeitpunkt der Befragung) finden am häufigsten durch private Kontakte einen Job (33% aller Personen mit Beschäftigungsaufnahmen), an zweiter Stelle stehen Vermittlungsvorschläge und Stellenausschreibungen des AMS (17%).
- Für Niedrigqualifizierte, Personen mit mangelnden Deutschkenntnissen, mit einer Behinderung oder mit erschwertem PC-Zugang erweist sich das AMS als besonders erfolgreicher Suchkanal.
- Demgegenüber scheint es bei älteren Personen (v.a. mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen) und bei Frauen mit Kleinkindern eine „*Versorgungslücke*“ bei adäquaten Unterstützungsangeboten zu geben.
- Betrachtet man nur Personen, die erfolgreich über Bekannte, Internet, Zeitungen, private Vermittlung, Betriebe und sonstige Kanäle gesucht haben im Vergleich zu einer erfolgreichen Suche über das AMS, dann zeigt sich, dass Letztere signifikant länger im ersten Job bleiben und signifikant höherer Beschäftigungsanteile im Nachbeobachtungszeitraum haben: diese Anteile liegen um 6,2% höher gegenüber der erfolgreichen Suche über Bekannte, 8,2% gegenüber Zeitung und 20% gegenüber sonstigen Kanälen. Kein eindeutiges Bild ergibt sich in Bezug auf die Qualität des gefundenen Jobs gemessen am Einkommen: Wird für persönliche Charakteristika kontrolliert, so lassen sich bei der Höhe der Einkommen im ersten Job keine signifikanten Unterschiede feststellen im Vergleich der unterschiedlichen erfolgreichen Suchkanäle. Betrachtet man die Einkommensmobilität (Unterschied der Einkommen im letzten Job vor und im ersten Job nach AL), so zeigt sich gegenüber Internet, Zeitung und Betrieb, dass sich bei diesen eine Verbesserung der Einkommensentwicklung gegenüber dem AMS ergab. Ein ähnliches Bild (einer signifikant besseren Entwicklung bei Internet und privater Ver-

⁴⁰ Vorläuferarbeiten zu der Untersuchung, die sich auf das Vermittlungsgeschehen in der Steiermark beziehen, sind Mahringer (2000) und Weber/Mahringer (2006).

mittlung) zeigt sich beim durchschnittlichen Monatseinkommen in der Nachbeobachtungsperiode; ein Effekt, der jedoch durch die stabileren Beschäftigungsverläufe von Personen, die über das AMS einen Job gefunden haben, aufgewogen wird.

Kritisch kann angemerkt werden, dass bei dieser Untersuchung beim Vergleich von verschiedenen erfolgreichen Suchwegen nur um Unterschiede in den persönlichen Merkmalen kontrolliert, ein echtes Matching jedoch nicht angewandt wurde.

2.8 „Evaluierung Bonus-Malus Ältere“, Schnalzenberger/Winter-Ebmer (2008)

Im Zeitraum 1996-2009 fand in Österreich ein „*Bonus-Malus*“-System für Ältere Anwendung: Bei der Einstellung von Personen ab einem Lebensalter von 50 Jahren musste (ab 2004) keine DG-Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bezahlt werden; bei der Kündigung der Personen dieser Altersgruppe durch den Arbeitsgeber musste ein Malus entrichtet werden, wenn das Dienstverhältnis mindestens 10 Jahre dauerte.⁴¹ Während der Bonus relativ zu den gesamten Lohn- und Gehaltskosten als vernachlässigbar klein angesehen werden musste (mit hohen Mitnahmeeffekten), konnte der Malus bei entsprechendem Alter (er erreichte um das 55. Lebensjahr einen Höhepunkt) und Dienstzugehörigkeit bis 43% der gesamten Kündigungskosten ausmachen; 2007 mussten ca. € 6.200 pro Malus-Fall von Arbeitgebern bezahlt werden. Der „*Einschaltgrad*“ dieses Systems war unterschiedlich groß: 2007 waren 38,8% aller Zuströme in unselbstständige Beschäftigung der Altersgruppe 50+ mit einem Bonus verbunden; beim Malus waren es nur 1,5% aller Beendigungen. Daraus folgt insgesamt, dass das System für den Turnover der gesamten Altersgruppe der 50-60/65-Jährigen offensichtlich nur wenig Relevanz besaß.

Zu einem etwas anderen **Ergebnis** kamen Schnalzenberger/Winter-Ebmer (2008) in Bezug auf die Wirkungen des Malus, wenn man nur die tatsächlich von der Regelung erfassten Personen betrachtet (also die Ausnahmen des Systems außer Acht lässt): Im Rahmen einer „*difference-in-difference*“-Analyse, bei der sie die Kündigungswahrscheinlichkeiten 4. Quartale vor und 4. Quartale nach Einführung (1996) bzw. Verschärfung (2000) des Malus betrachten, kamen die Autoren zum Ergebnis, dass der Malus die Wahrscheinlichkeit einer Kündigung bei den Männern um 25% und bei den Frauen um 33% (signifikant) reduzierte. Zudem konnten keine nicht beabsichtigten Effekte, wie reduzierte Beschäftigungsaufnahmen oder Substitutionsprozesse, festgestellt werden.

2.9 „Evaluierung der Bildungskarenz 2000-2009“, Lassnigg et al. (2011)

Die Bildungskarenz erleichtert bzw. ermöglicht die Teilnahme an einer Weiterbildungs-Maßnahme mit einer Dauer von 2-12 Monaten durch die Gewährung des Weiterbildungsgeldes in Höhe der Arbeitslosenunterstützung. In den Jahren 1998-2008 stieg der Zugang zur Bildungskarenz nicht über jährlich ca. 3000 Personen an; seit 2009 erhöhte sich dieser jedoch auf einen bemerkenswerten Zugang von ca. 11.000 jährlich. Die Kosten für die Arbeitslosenversicherung haben sich durch diesen Anstieg verzehnfacht (auf ca. € 110.000 Mio. pro Jahr 2010 und 2011).

Zur Ermittlung der Wirkungen der Bildungskarenz wendet das IHS ein „*nearest-neighbour matching*“ (statistisches Distanzmatching in Verbindung mit exaktem Matching für drei Altersgruppen und Wirtschaftsklassen) auf die TeilnehmerInnen der Jahre 2002 und 2005 an. Insgesamt sind die Ergebnisse in Bezug auf die Zielgrößen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Einkommen enttäuschend, hauptsächlich weil die

⁴¹ Anspruchsvoraussetzungen für den Bonus und Voraussetzungen für den Malus waren jeweils mit weiteren Ausnahmen bzw. Einschränkungen verbunden.

TeilnehmerInnen an Bildungskarenz in der Regel sehr gut vor Teilnahmen im Beschäftigungssystem integriert waren.⁴²

Ergebnisse: Männer und Frauen, die 2002 in Bildungskarenz gingen, weisen auch im siebenjährigen Nachbeobachtungszeitraum noch eine signifikant geringere Erwerbsintegration (weniger Tage in Beschäftigung und mehr in Arbeitslosigkeit) auf als die entsprechende Kontrollgruppe; einzige Ausnahme stellen Personen mit einem Lehrabschluss in Bezug auf die Arbeitslosigkeit dar. Bei den Löhnen und Gehältern weisen Frauen und Männer mit Lehrausbildung (am Beginn der Bildungskarenz), die beispielsweise eine Meisterprüfung absolvierten, signifikant positive Entwicklungen gegenüber der Kontrollgruppe auf. Wird darüber hinaus die Dauer der Karez berücksichtigt, so verzeichnen TeilnehmerInnen mit kürzeren Teilnahmen signifikant bessere Integrationsergebnisse.

Kritisch in Bezug auf die Kontrollgruppenbildung in der Studie könnte angemerkt werden, dass wahrscheinlich beim Matching nicht alle Variablen berücksichtigt wurden, sodass eine „*negative Selektion*“ in die Maßnahme – möglicherweise handelte es sich um Personen mit einem höheren „*Arbeitsfrust*“, die Bildungskarenz zum Teil auch als Fluchtmöglichkeit aus einer unbefriedigenden Arbeitssituation ansehen – nicht ausgeschlossen werden kann.

2.10 „Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Altersteilzeitgeldes, Anreizstrukturen, Wirkungen, Implikationen“, Graf et al. (2008)

Seit der Einführung der Altersteilzeit im Jahr 2000 besteht für ältere ArbeitnehmerInnen 5 Jahre vor Pensionsantritt die Möglichkeit, die Arbeitszeit kontinuierlich oder geblockt auf 60-40% der Normalarbeitszeit zu reduzieren und einen erheblichen Teil des Lohnentfalles (ca. 50%) durch das AMS ersetzt zu bekommen.⁴³ Im Jahr 2004 wurden für einen durchschnittlichen Bestand von knapp 40.000 BezieherInnen von Altersteilzeitgeld (ATZG) ca. € 560 Mio. ausgegeben; 2011 beliefen sich diese Ausgaben noch immer auf knapp € 230 Mio., bei etwa 17.000 BezieherInnen.

Im Prinzip kann das Altersteilzeitgeld das Arbeitsangebot erhöhen, wenn ältere ArbeitnehmerInnen ohne diese Unterstützung gänzlich aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden wären. Sie hat jedoch einen negativen Angebotseffekt, wenn die betroffenen ArbeitnehmerInnen ohne ATZG voll weiterbeschäftigt worden wären bzw. die Arbeitszeit weniger reduziert hätten. In der Untersuchung des IHS wurden die kausalen Effekte des ATZG auf Beschäftigung, Arbeitsvolumen und Arbeitslosigkeit für einen Nachbeobachtungszeitraum von 5 Jahren mit Hilfe eines „*nearest neighbour matching*“ ermittelt. Als Maßnahmengruppe wurden bei den Männern die Jahrgänge 1943/44 und bei den Frauen 1946/47 ausgewählt.

Ergebnisse: Es ist zwischen deutlichen Wirkungen auf die Gruppe der TeilnehmerInnen und marginalen Effekten bei der Altersgruppe der potenziellen TeilnehmerInnen der 50-60/64-Jährigen zu differenzieren, wobei offensichtlich die Beschäftigung und das Beschäftigungsvolumen reduziert werden, ebenso wie die Arbeitslosigkeit: Im Vergleich zur Kontrollgruppe weisen die ATZG-BezieherInnen kumuliert im 5-Jahres-Nachbeobachtungszeitraum einen signifikant negativen Beschäftigungseffekt von 35,8 Tagen (Männer) bzw. 17,3 Tagen (Frauen) auf, was einer Reduktion von ca. 2 Prozentpunkten bei den Männern und 1 Prozentpunkt bei den Frauen entspricht (dieser Saldo ist im 4. Jahr jedoch noch leicht positiv); auch das Arbeitsvolumen liegt um ca. 25 Tage niedriger. Nur auf die Arbeitslosigkeit zeigt sich ein deutlich positiver

⁴² Bis 2007 war eine Beschäftigung im Ausmaß von 3 Jahren beim Dienstgeber Anspruchsvoraussetzung für den Bezug des Weiterbildungsgeldes.

⁴³ Seit Einführung des Altersteilzeitgeldes (ATZG) Anfang 2000 gab es mehrere Reformen. Die wichtigsten sind mit Oktober 2000, Jänner 2004 und September 2009 in Kraft getreten.

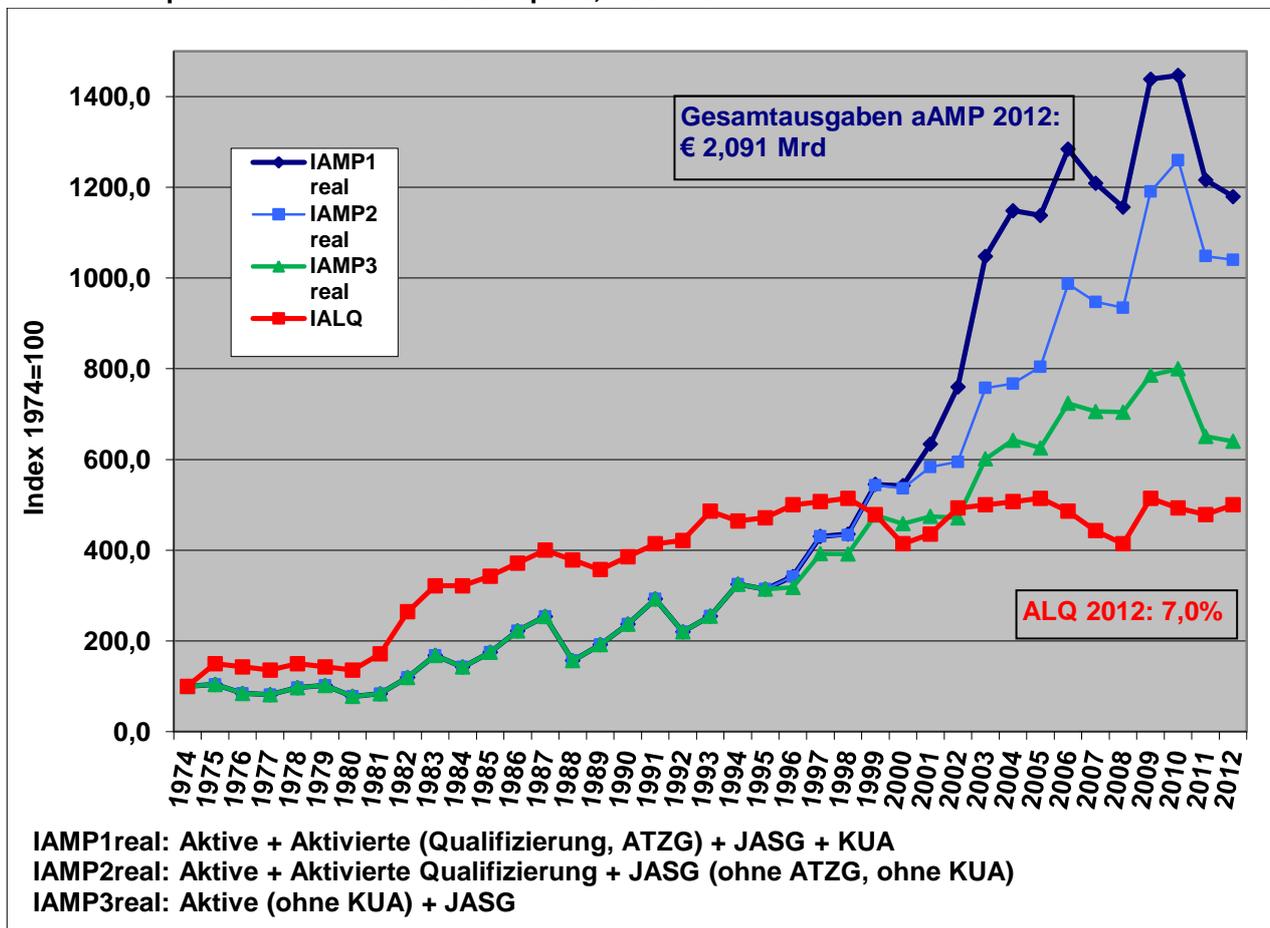
Effekt auf die TeilnehmerInnen: nach 5 Jahren weisen sie um ca. 40 Tage weniger in Arbeitslosigkeit auf, ohne ATZG wäre daher ihre Quote bei den Männern nicht 3,1%, sondern 6,4% und bei den Frauen nicht 3,7%, sondern 8%. Vernachlässigbar sind hingegen die Wirkungen auf die gesamte Altersgruppe der 50-64-Jährigen: durch die Altersteilzeit verringert sich das Arbeitsvolumen um 1,5 Prozentpunkte oder 5%, die Arbeitslosenquote um 0,2 Prozentpunkte bzw. 3%.

3. DESKRIPTIVE CHARAKTERISIERUNG DER INSTRUMENTE DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH

Im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit wurden die Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik seit etwa 2000 deutlich erhöht (siehe Abbildung 2). 2011 wurden für aktive Arbeitsmarktpolitik etwa € 1,2 Mrd. ausgegeben; zählt man dazu die aktivierenden Maßnahmen hinzu, so liegen die Ausgaben bei über € 2 Mrd. Damit stellt sich die Frage der Wirksamkeit von aktiven Programmen nachdrücklicher denn je zuvor.

Die einzelnen Programme unterscheiden sich jedoch erheblich entlang verschiedener Dimensionen. Zunächst sind sie unterschiedlich groß: Gemessen etwa an den jährlichen Ausgaben (2011) werden über € 370 Mio. für Aus- und Weiterbildung (Berufliche Mobilität) ausgegeben, für die Altersteilzeit ca. € 230 Mio., für die Arbeitsstiftungen etwa € 120 Mio., für die Bildungskarenz ca. € 110 Mio. Gemessen an den Zugängen liegen ebenfalls Qualifizierungsprogramme an der Spitze (siehe Abbildung 3).

Abbildung 2: Index der inflationsbereinigten Ausgaben an aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenquote, 1994-2011



Quelle: AMS

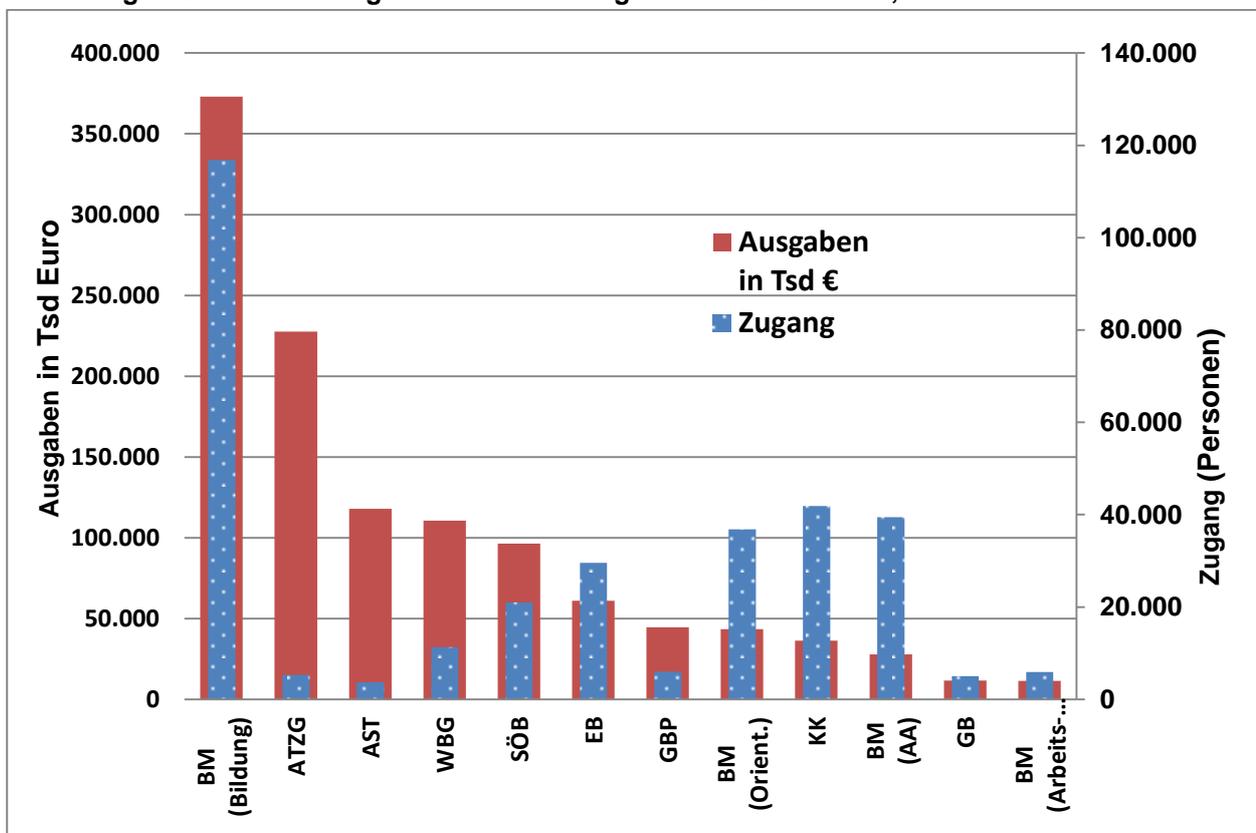
Es gibt auch eine sehr große Heterogenität in der Verteilung der Ausgaben und TeilnehmerInnen auf die einzelnen Maßnahmen nach Regionen (Bundesländern), von der nicht immer klar ist, ob diese Heterogenität der je spezifischen Arbeitsmarktlage oder eher regionalen Präferenzen geschuldet ist.⁴⁴

⁴⁴ Siehe dazu ausführlich Lutz et. al. (2005), Kapitel 3.

Darüber hinaus unterscheidet sich die TeilnehmerInnenstruktur in den Programmen erheblich nach Ausbildungsniveau, was natürlich größtenteils beabsichtigt ist. So sind etwa im Unternehmensgründungsprogramm, bei den Arbeitsstiftungen und den Kurskosten überproportional viele Personen mit höheren und akademischen Abschlüssen vertreten. Demgegenüber nehmen etwa Personen mit maximal Pflichtschulabschluss vermehrt an Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten, Sozialökonomischen Betrieben und an Arbeitstrainings teil.

Die aktiven und aktivierenden Programme unterscheiden sich auch erheblich in qualitativer Hinsicht, wenn diese gemessen wird an den Ausgaben pro Fall/Zugang (siehe Abbildung 4).⁴⁵ Dabei kann dieses Qualitätsmaß noch weiter in eine Dauer-Dimension (Programmdauern) und eine Intensitäts-Dimension (Ausgaben pro Person pro Tag) aufgespalten werden. Bei den Ausgaben liegen Stiftungen, Bildungskarrenz und GBP voran. Dies liegt im Großen und Ganzen sowohl daran, dass diese Programme vergleichsweise lange dauern und dass sie relativ teuer sind.

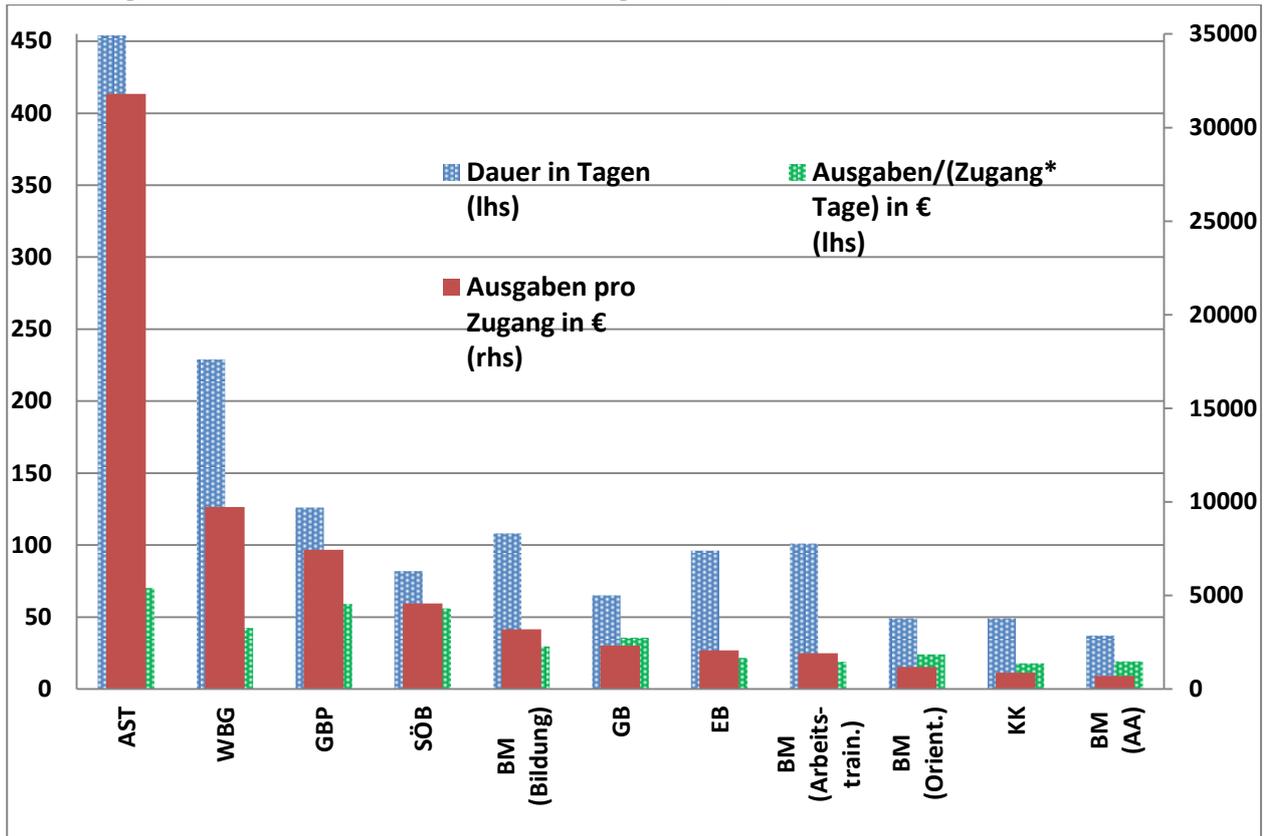
Abbildung 3: Größenordnungen der aktiven Programme in Österreich, 2011



Quelle: AMS

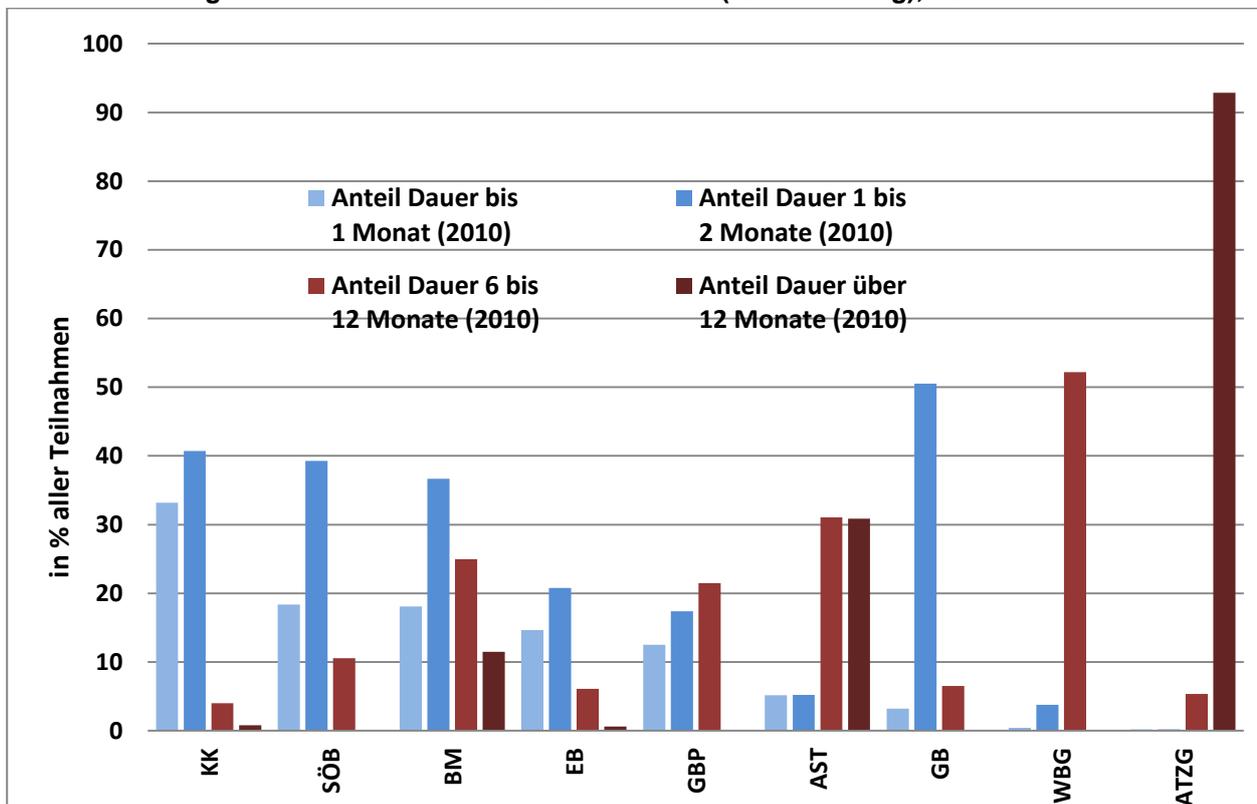
⁴⁵ Dabei wird unterstellt, dass höhere Kosten/Ausgaben pro Fall ein Indikator für qualitativ höherwertigere Kurse sind (was natürlich im Detail nicht immer zutreffen muss). Die jährlichen Ausgaben werden auf die jährlichen Zugänge bezogen, womit naturgemäß vernachlässigt wird, dass manchen Kurse über die Jahresgrenzen reichen. Vergleicht man dieses Konzept mit dem etwas genaueren, bei dem die Gesamtkosten auf die gesamte Teilnahmedauer bezogen werden, so sind die Unterschiede jedoch meist nicht sonderlich groß. Siehe BMASK (2012), 351.

Abbildung 4: Qualitätsindikatoren für aktive Programme, 2011



Quelle: AMS

Abbildung 5: Programmheterogenität gemessen an der Dauer: Viele sehr kurze und viele sehr lange Maßnahmen bei Beruflicher Mobilität (Qualifizierung), 2011

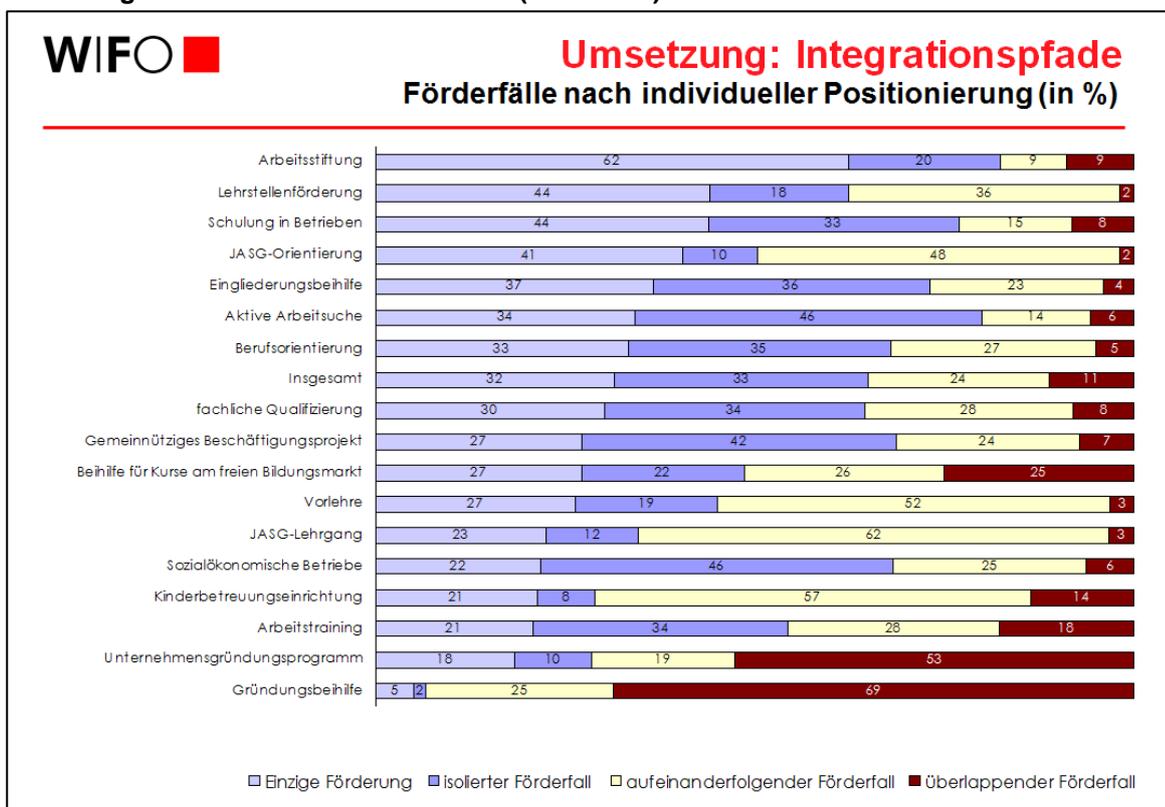


Quelle: AMS

Schließlich sind die Programme in sich selbst zum Teil relativ heterogen, was etwa an der Dauerverteilung in sehr kurze und sehr lange Kurse und Maßnahmen ablesbar wird (siehe Abbildung 5). Dies wird besonders deutlich beim größten Programm, nämlich der Förderung der Beruflichen Mobilität (Orientierung, Aus- und Weiterbildung, Arbeitstraining und Aktive Arbeitssuche). Hier gibt es vergleichsweise viele sehr kurze und viele sehr lange Programmdauern, was für die Evaluierung dieser Maßnahme ein erhebliches Problem darstellt, weil nur Durchschnittseffekte über ein sehr heterogenes Maßnahmenbündel ermittelt werden können. Kommt beispielsweise als Ergebnis einer Evaluierung heraus, dass die Qualifizierung im Durchschnitt nicht wirkt, dann ist a priori nicht klar, auf welche Kurse sich diese Aussage bezieht; ob vielleicht manche Maßnahmen doch wirksam sind, ein Effekt, der jedoch von anderen, unwirksamen Maßnahmen im Durchschnitt aufgehoben wird.

Ein weiteres gravierendes Problem für die Evaluierung von aktiven Maßnahmen in Österreich besteht in dem Umstand, dass eine Vielzahl von Förderungen Teil eines größeren, länger andauernden „Förderpaketes“ sind, mit dem bestimmte, problemlagenspezifische Re-Integrationspfade angestrebt werden. Laut Lutz et. al. (2005, Kapitel 3.6, 144ff) kommt dem Thema Mehrfachförderungen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik eine besondere Bedeutung zu: Bei etwa 1/3 aller Förderfälle handelt es sich um eine einzige Förderung, bei etwa einem weiteren Drittel kommt es zu Mehrfachförderungen, wobei die einzelnen Förderungen zeitlich voneinander isoliert auftreten. Beim letzten Drittel handelt es sich um zeitlich in einem engen Zusammenhang (aufeinander folgend oder überlappend) stehende Förderungen. Der Großteil der Mehrfachförderungen (nämlich 88,7%) besteht jedoch aus Maßnahmen desselben Typs (siehe Abbildung 6). Die Aussagen des WIFO, die sich auf das Jahr 2005 beziehen, sind heute genauso relevant wie damals.

Abbildung 6: Förderketten in Österreich (Wifo 2005)



Quelle: Lutz et al. (2005)

Lechner/Wiehler (2007c) gehen im Zusammenhang eines „*dynamic program allocation*“-Rahmens anhand von österreichischen Daten der Frage nach, ob die zeitliche Reihenfolge von Mehrfach-Programmteteiligungen und die zeitliche Lage von Teilnahmen im Verlauf der Arbeitslosigkeit Auswirkungen auf die Programmeffektivität haben. Sie kommen zum Ergebnis, dass (1) die Teilnahme an den Programmen Aktive Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung und Kurskosten im ersten Trimester der Arbeitslosigkeit im Effekt die Arbeitslosigkeit stärker reduziert als im Falle einer Teilnahme im dritten Trimester; und dass (2) die Teilnahme an Aktiver Arbeitssuche effektiver ist, wenn diese nach einer Qualifizierungsmaßnahme erfolgt (und nicht umgekehrt); keine derartigen Wirkungen wurden gefunden bei Orientierungsmaßnahmen und Aus- und Weiterbildung.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND REFORMBEDARF ENTLANG EINZELNER MAßNAHMEN UND PROGRAMME: WELCHE INSTRUMENTE WIRKEN, WELCHE NICHT, FÜR WEN UND WARUM?

Welche Schlussfolgerungen und Lehren können in Bezug auf einen möglichen Reformbedarf in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich aus den zehn zitierten wissenschaftlichen Untersuchungen gezogen werden? Wirken die Programme? Sind die richtigen TeilnehmerInnen in den richtigen Maßnahmen? Ist das Design der Programme grundsätzlich problemadäquat? Wurde die richtige Wahl von Dauer und Intensität der Maßnahmen getroffen? Finden die Interventionen zum richtigen Zeitpunkt im „*unemployment spell*“ statt? Wird der institutionelle Kontext entsprechend berücksichtigt? Gibt es intervenierende Politikvariablen und Zielvorgabe, die die beabsichtigte Wirkungen der Maßnahmen möglicherweise konterkarieren? Unterscheiden sich kurz- und langfristige Effekte der Teilnahmen? Wie wirken die Politiken über den Konjunkturzyklus?

Auf all diese Fragen geben die zitierten Studien nur ansatzweise eine Antwort, v. a. deshalb, weil sie den politisch/institutionellen Kontext zu einem erheblichen Teil ausblenden; insofern können sie als „*black box*“ apostrophiert werden. Die zentrale Frage nach dem *warum* bleibt im Unklaren bzw. überhaupt unbeantwortet. Aber sie haben auch einen entscheidenden Vorteil: sie fokussieren auf den zentralen Aspekt, nämlich die Beantwortung der Frage: Wirken die aktiven Maßnahmen für die TeilnehmerInnen überhaupt? Kommen diese „*state-of-the-art*“-Untersuchungen beispielsweise zum Ergebnis, dass die Programme nicht wirken oder überhaupt schädliche für die weitere Arbeitsmarktperformance der TeilnehmerInnen sind, so ist ein wesentlicher, erster Schritt getan – jetzt könnte die Ursachenforschung beginnen! Im Anschluss können die „*crucial design features*“ der Programme reformuliert werden, kann das „*fine tuning*“ beginnen oder es können bestimmte Maßnahmen überhaupt beendet werden.

In der Folge wird der Versuch unternommen, Schlussfolgerungen im Hinblick eines möglichen Reformbedarfes zu ziehen. Dieser Versuch wird jedoch erschwert durch den Umstand, dass die zitierten Studien in ihren Ergebnissen nicht immer in eine einheitliche Richtung weisen; in manchen Untersuchungen wird einer Maßnahme eine positive Wirkung attestiert, in einer anderen wiederum eine insignifikante oder gar negative – und umgekehrt (siehe dazu die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse in Tabelle 1). Diese Erkenntnis ist in der Evaluationsforschung durchaus nicht ungewöhnlich (siehe dazu die in der Einleitung zitierten Arbeiten). Daher soll in der Folge versucht werden, die Quintessenz aus den Studien, die sich abzeichnende Tendenz herauszuarbeiten.

Tabelle 1: Zusammenfassende, schematische Darstellung der Ergebnisse von 10 State-of-the-Art Evaluierungen

Untersuchung	Methode	Zielgröße Global	Zielgröße Detail		Maßnahme																
					Aktive AMP (Gesamt)	EB	SÖB	GBP	BM Aktive Arbeitssuche	BM Arbeitstraining	BM Orientierung	BM Aus- und Weiterbildung	KK	AST	Lehr	AMS-Beratung und Vermittlung	Bildungskarenz	Alterszeitzeit	Bonus-Malus Ältere		
Aumayr et. al. (2009) MAKROEVALUIERUNG	Matching-Funktion	Beschäftigungsaufnahmen	Alle	Alle	0	+	+	+	0	-	0	0	0		+						
	Beveridge-Kurve	Arbeitssuchende	Alle	Alle		0	+	+	-	+	-	0	0		+						
Lutz et. al. (2005) GESAMTEVALUIERUNG AAMP	Nearest- Neighbour Propensity-Score- Matching	Ungeförderte Beschäftigung	Männer	25-44 Jahre		-	0	0	0		0	0	+								
				45-54 Jahre		-	+	0	0		0	0	0								
			Frauen	25-44 Jahre		-	0	0	+	+	0	+	+								
				45-54 Jahre		-	+	0	0	+	0	0	0	0							
Gesamt	25-54 Jahre		-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
Lechner et. al. (2007) MIKROÖKONOMETRISCHE EVALUIERUNG	Semi-parametrisches Matching	Ungeförderte Beschäftigung	Männer	25-30 Jahre					0				-	0							
				31-44 Jahre					0				-	0							
				45-50 Jahre					0				0	0							
			Frauen	25-30 Jahre							+				+	+					
				31-44 Jahre											+	+					
				45-50 Jahre											0	0					
Gesamt	25-50 Jahre										+	+									
Eppl et. al. (2011) EINGLIEDERUNGSBEIHLFFE	Matching Instrumenten- variablenschätzer	Ungeförderte Beschäftigung	Männer	15-24 Jahre																	
				25-44 Jahre																	
				45-54 Jahre																	
			Frauen	15-24 Jahre																	
				25-44 Jahre																	
				45-54 Jahre																	
Gesamt	15-54 Jahre																				
Weber/Hofer (2003, 2004) JOB-COACHING	Hazard-Modell	Beschäftigung	Alle	Alle								+									
Winter-Ebmer (2001) ARBEITSTIFTUNGEN	Tobit-Instrument- Variablenschätzer	Beschäftigung	Alle	Alle										+							
		Einkommen	Alle	Alle										+							
Eppel et. al. (2012) AMS-BERATUNG UND VERMITTLUNG	Logistische Regressionen Verweildauermodelle	Beschäftigungs- integration Einkommen	Beschäftigungsdauer 1. Job, Beschäftigungsanteile														+				
			Einkommen 1. Job															0			
			Einkommensmobilität, -durchschnitt																-		
Lassnigg et. al. (2009) BILDUNGKARENZ	Nearest-Neighbour Matching	Beschäftigung	Alle	Alle														-			
		Arbeitslosigkeit	Alle	Alle														-			
		Einkommen	Alle	Alle														+/-			
Graf et. al. (2008) ALTERSTEILZEIT	Nearest-Neighbour Matching	Arbeitsvolumen	ATZG-Bezieher Innen																-		
		Arbeitslosigkeit																	+		
		Arbeitsvolumen	Altersgruppe 50-64-Jährige																	-	
		Arbeitslosigkeit																		0	
Winter-Ebmer et. al. (2008) MALUS-ÄLTERE	Difference- in-Difference	Kündigungswahrscheinlichkeit	Alle	Alle															+		

Anmerkungen: Positiv meint eine allgemeinsprachlich "positive Wirkung"; wenn die Zielgröße beispielsweise Arbeitslose ist, dann entsteht in diesem Sinn eine positive Wirkung, wenn das Vorzeichen des geschätzten Koeffizienten negativ ist. Dasselbe gilt sinngemäß für eine "negative" Wirkung.

- Der Blick auf Tabelle 1 bestätigt zunächst den Eindruck einer gewissen Heterogenität der Ergebnisse, Plus, Minus und Null scheinen sich in „*bunter Folge*“ abzuwechseln. Bei genauerem Hinsehen ist jedoch durchaus ein gewisses Muster, eine gewisse Logik zu erkennen (siehe nachfolgend).
- Darüber hinaus fällt auf, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Beschäftigungsentwicklung offensichtlich keinen Einfluss nimmt (Aumayr 2009). Diese Aussage gilt auch für nicht wenige Programme, wenn der Durchschnitt der TeilnehmerInnen betrachtet wird (Lutz et. al. 2005, 2007; Lechner et. al. 2007a, b). Daraus folgt, dass die Analyse auf einer sehr aggregierten Ebene mit dem Ergebnis Null wahrscheinlich damit zusammenhängt, dass sehr unterschiedlich wirksame Programme zusammengefasst werden bzw. einzelne Maßnahmen für bestimmte Gruppen wirken, für andere wieder nicht (es liegt also Effektheterogenität vor). Dieser Umstand sollte jedoch als Alarmsignal für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt gesehen werden!
- Weiters zeigen die Arbeiten eine Tendenz in Bezug auf die Wirkungen nach Geschlecht: Frauen schneiden bei vielen Programmen besser ab als Männer; dieser Befund gilt nicht nur für einige, sondern für sehr viele Maßnahmen. Auch dieses Ergebnis müsste Anlass geben zu weiteren, vertiefenden Untersuchungen. Warum wirken die Kurse für Frauen, nicht jedoch für Männer? Sind die Problemlagen derart unterschiedlich und wenn ja, was heißt das für die Zuweisung von Frauen und Männern zu einzelnen Kursen?
- Unabhängig von der Programmart (Lechner et. al. 2007a, b untersuchten Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme, Arbeitstraining, Aktive Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung und Kurskosten) lässt sich feststellen, dass der Beschäftigungseffekt der Programme mit zunehmendem Ausbildungsniveau der TeilnehmerInnen abnimmt - für AkademikerInnen scheint eine Kursteilnahme im Durchschnitt nicht sinnvoll; oder anders gewendet: Je schlechter das Arbeitsmarktrisiko der Personen (gemessen an der Dauer der letzten Beschäftigung, dem Verdienst vor AL oder der Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit), desto besser die Wirkungen von Programmteilnahmen!
- Versucht man die Qualität der Programme, gemessen an den Fallkosten, in Relation zum Maßnahmenenerfolg (natürlich relativ zur vergleichbaren Kontrollgruppe) zu setzen, so zeigt sich keine Zusammenhang, etwa in der Art, dass teurere und/oder längere Kurse effektiver wären oder umgekehrt.
- Abschließend noch eine allgemeine Bemerkung zur Rolle von politischen Zielvorgaben: Diesen kommt die Aufgabe zu, für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik operationalisierbare Vorgaben und Orientierungen zu formulieren. Dabei sind jedoch „*unintended side-effects*“ zu beachten und generell ist auf die Gesamt-Kohärenz des Systems zu achten: Wird beispielsweise ein Ziel formuliert, das die Reduktion der Übertritte von Erwachsenen und Jugendlichen in Langezeitarbeitslosigkeit zu Gegenstand hat,⁴⁶ dann sollte nicht erlaubt sein, dass der Arbeitslosigkeits-Spell durch Maßnahmenteilnahme unterbrochen wird oder alternativ sollte der Zähler der AL-Dauer nach Teilnahme einfach weiterzählen; ansonsten passiert, was eben passieren musste: Kurz vor Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit wurden Arbeitslose in Kurse „*gesteckt*“, für die sie möglicherweise nicht geeignet waren, bei denen jedenfalls die Programmwirkung nicht im Vordergrund stand. Dann darf man sich jedoch nicht wundern, wenn diese Kurse in Evaluierungen als wenig effektiv (0) oder überhaupt kontraproduktiv (-) eingestuft werden.

⁴⁶ Dieses Ziel gab es seit 1998 bis vor kurzem für Jugendliche und für Erwachsene; für letztere wurde dieses ersetzt durch andere Vorgaben.

4.1 Lohnsubventionen (Eingliederungsbeihilfen)

In der Tendenz scheinen die Eingliederungsbeihilfen die Beschäftigungschancen der TeilnehmerInnen zu verbessern. Für die konkrete Ausgestaltung der Lohnsubvention legen die Evaluierungsstudien folgende Reformschritte nahe:

- Die hohen Mitnahmeeffekte (von ca. 50%)⁴⁷ könnten durch eine zielgruppenspezifischere Auswahl der TeilnehmerInnen reduziert werden: Mehr Frauen, weniger Männer, mehr über 45-Jährige, weniger Jugendliche (bis 24 Jahre) – dies wäre die Zielrichtung von notwendigen Änderungen in den Richtlinien!
- Jugendliche scheinen nur wenig oder gar nicht von Eingliederungsbeihilfen zu profitieren.

4.2 Öffentliche und gemeinnützige Beschäftigung (Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte)

Dies ist sicherlich eines der, im internationalen Vergleich, überraschendsten Ergebnisse der Evaluierungsstudien – gemeinnützige Beschäftigung in Form von Sozialökonomischen Betrieben verbessert signifikant die Erwerbschancen der TeilnehmerInnen!⁴⁸

- Diese Aussage gilt insbesondere für Ältere (über 45 Jahren) und für Frauen (generell und ältere).
- Nicht effektiv sind SÖBs offensichtlich für jüngere TeilnehmerInnen, für jüngere Männer deuten sich sogar negative Wirkungen an.
- Auch Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte entfalten offensichtlich auf keine der genannten Gruppen positive Wirkungen, es scheinen sogar (insignifikante) negative Effekt vorzuliegen.

4.3 Orientierungshilfen (Aktive Arbeitssuche, Orientierung)

- Abgesehen von Frauen im Haupterwerbsalter scheinen diese kurzen und wenig intensiven Maßnahmen für keine TeilnehmerInnengruppe effektiv zu sein; die Anzahl der Arbeitssuchenden erhöht sich durch diese Orientierungshilfen sogar signifikant.
- Einzig dem „Job-Coaching“-Programm werden positiven Wirkungen in Bezug auf die Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen bescheinigt.

4.4 Qualifizierungsmaßnahmen (Aus- und Weiterbildung, Kurskosten)

Aus- und Weiterbildung wird entweder durch Träger zur Verfügung gestellt oder die Arbeitslosen suchen sich die Kurse am freien Bildungsmarkt.

- Die Unterstützung in Form einer Übernahme der Kurskosten scheint besonders effektiv zu sein, bereits 1,5 Jahren nach Kursbeginn zeigen sich signifikant höhere Werte in Beschäftigung; dies gilt insbesondere für Frauen im Haupterwerbsalter (25-44 Jahre). Für Männer und Frauen über 45 Jahre helfen Kurskostenförderungen hingegen nicht!
- Bei den Trägerkursen profitieren wiederum Frauen im Haupterwerbsalter; für Männer in dieser Altersgruppe können sie sogar kontraproduktiv sein.

⁴⁷ International sind noch höhere Mitnahmeeffekte von Lohnsubventionen durchaus nicht unüblich!

⁴⁸ Dies ist eine Aussage, die sich auf die Sozialökonomischen Betriebe bezieht, wie sie vor ca. 10 Jahren ausgestaltet waren. Gegenwärtig sind ein Großteil dieser Programme so genannte „SÖBÜ“, d.h. diese Maßnahmen werden zu einem großen Anteil von (gemeinnützigen) Arbeitskräfteüberlassern angeboten.

- Eine wesentliche Reformrichtung wird durch die Heterogenität der Maßnahmen im Bereich „Berufliche Mobilität – Aus- und Weiterbildung“ nahegelegt: es sollte deutlicher dokumentiert werden, um welche Kurse es sich handelt und welche Inhalte vermittelt werden; erst dann könnten einzelne Cluster an Qualifizierungsmaßnahmen separat und damit sinnvoll evaluiert werden.

4.5 Arbeitstraining

Diese Maßnahme für besonders schwierige Arbeitsmarktgruppen hat zwar einen dämpfenden Effekt auf die Beschäftigungsaufnahmen, aber sie reduziert wahrscheinlich die Anzahl der Arbeitssuchenden. Für viele Gruppen wirkt diese Maßnahme nicht, einzige Ausnahme sind Frauen im Haupterwerbsalter.

4.6 Beratung und Vermittlung des AMS

In gewissem Sinn stellt die Beratung und Vermittlung das Kerngeschäft des AMS dar. Verglichen mit anderen Suchkanälen (Bekannte, Zeitungen, Internet, Direktbewerbungen bei Betrieben, etc.) fällt die Bilanz des AMS hinsichtlich der Vermittlungsunterstützung durchaus gemischt aus:

- Die Beschäftigungsintegration der Personen, die über das AMS einen Job gefunden haben, gelingt zwar vergleichsweise gut bzw. sogar besser als bei der erfolgreichen Suche über andere Kanäle, aber die bekannte Abwärtsspirale hinsichtlich des Einkommens nach Arbeitslosigkeit kann auch vom AMS nicht durchbrochen werden bzw. bei der erfolgreichen Suche über Internet, Bekannte, Zeitungen ist diese negative Spirale überhaupt nicht zu beobachten.
- Daraus folgt als möglicher Reformschritt, dass das AMS bei der Vermittlung bzw. im Service für Unternehmen mehr noch auf die Qualität der Job-Angebote achten bzw. die Nachhaltigkeit der Integration in den Mittelpunkt stellen sollte.

4.7 Bildungskarenz

- Zumindest hinsichtlich der Erfolgsvariablen Tage in Beschäftigung, in Arbeitslosigkeit und Einkommen stellt sich die Teilnahme an Bildungskarenz als ein kontraproduktives Instrument für Männer und Frauen dar; in Bezug auf die genannten Zielgrößen ist es besser, nicht in Bildungskarenz zu gehen!
- Einzige Ausnahme von diesem pessimistischen Befund: Personen, die am Beginn der Bildungskarenz über einen Lehrabschluss verfügten und die Karenz dazu nützten, etwa eine Meisterprüfung abzulegen, konnten ihre Einkommen im siebenjährigen Nachbeobachtungszeitraum signifikant steigern und ihre Zeiten in Arbeitslosigkeit senken.

4.8 Altersteilzeit

Auch bei dieser Maßnahme, die besonders hohe Kosten verursacht, besteht dringender Reformbedarf:

- es wird zwar das Arbeitslosigkeitsrisiko der TeilnehmerInnen reduziert, aber auch das Arbeitsvolumen nicht nur von dieser Gruppe, sondern von allen 50-64-Jährigen!
- Angesichts der sehr hohen Kosten dieser Maßnahme sollte überlegt werden, wie die Zielsetzungen des ATZG – nämlich den gleitenden Übergang in die Pension zu erleichtern - mit einem geringeren Mittelaufwand erreicht werden könnten.

4.9 Bonus-Malus-System für Ältere

Diese Maßnahme wurde 2009 abgeschafft, seither jedoch immer wieder im Rahmen der Diskussionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Älteren diskutiert.

- Es hat sich gezeigt, dass der Malus für die eingeschränkte Personengruppe, für die er Anwendung fand, durchaus die Kündigungswahrscheinlichkeit verringerte, ohne jedoch nicht intendierte negative Wirkungen zu entfalten
- Als Reformoption könnte daher überlegt werden, den Malus wieder einzuführen, jedoch ohne die Vielzahl an Ausnahmen; und einen Bonus für die Einstellung von Älteren mit einem größeren Hebel zu versehen, der jedoch die Mitnahmeeffekte minimieren sollte.

5. SCHLUSSBEMERKUNG

Die zitierten wissenschaftlichen Untersuchungen, das sollte aus den vorangegangenen Überlegungen deutlich geworden sein, liefern eine Fülle an Ergebnissen zu den Wirkungen von aktiven Programmen in Österreich. Diese Resultate böten die Möglichkeit, die Effektivität von Maßnahmen zu diskutieren und in der Folge, Reformen anzugehen. Diese Möglichkeit müsste nur genutzt werden.

6. ANHANG 1: BESCHREIBUNG VON AUSGEWÄHLTEN AKTIVEN UND AKTIVIERENDEN MAßNAHMEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Eingliederungsbeihilfe (EB):

Die Beihilfe erfolgt in Form einer Lohnsubvention⁴⁹ an ArbeitgeberInnen für Beschäftigungsverhältnisse zur (Wieder-)Eingliederung von benachteiligten Personengruppen. Zielgruppen: Langzeitarbeitslose (Vormerkdauer: mehr als 12 Monate, 6 Monate bei unter 25-Jährigen) und akut von Langzeitarbeitslosigkeit⁵⁰ bedrohte (arbeitsmarktferne⁵¹) Personen, insbesondere für ältere ArbeitnehmerInnen und WiedereinsteigerInnen. Dauer: für die Dauer des Arbeitsverhältnisses, max. 2 Jahre (bei Behinderten bis 3 Jahre) 41,7% der Geförderten waren 2011 älter als 45 Jahre. 40% gehörten der Altersgruppe der 25- bis 45-Jährigen an und nur 18,3% Jugendliche unter 25 wurden durch eine EB gefördert. 2011 wurden folgende Personen nach Ausbildungsniveau gefördert: 56,6 Pflichtschulausbildung, 26,8% Lehrausbildung, 7,6% höhere Ausbildung, 6,2% mittlere Ausbildung und nur 2,6% akademische Ausbildung.

Die Gesamtkosten für die Eingliederungsbeihilfe haben sich 2011 mit € 61 Mio. gegenüber dem Vorjahr fast halbiert. Die durchschnittliche Dauer der EB lag 2011 bei 96 Tagen. 31% aller 2010 mit EB Geförderten hatte eine Bezugsdauer zwischen zwei und drei Monaten, 26,9% zwischen drei und sechs Monate und 20,7% zwischen ein bis zwei Monaten. 6% wurden ein halbes Jahr bis ein Jahr mit einer EB gefördert. Im Rahmen des Stabilitätspakets wurde der Ausbau der EB bis 2016 für die Zielgruppe Ältere beschlossen.

Sozialökonomische Betriebe (SÖB):

SÖBs sind ein Instrument des „Zweiten Arbeitsmarktes“. Durch Bereitstellung von Transitarbeitsplätzen inklusive gezielter Qualifizierung und sozialpädagogischer Betreuung dient der SÖB zur nachhaltigen (Re)Integration von schwer vermittelbaren Personen⁵². SÖBs bieten Produkte oder Dienstleistungen zu Marktpreisen an und müssen mindestens 20% an Eigenerlösen erwirtschaften. SÖB-Tätigkeitsfelder sind: Holzbearbeitung, Innen- und Außenrenovierung, Gastgewerbe, Altwarenhandel, Textil, Metall, Haushaltsbezogene Dienstleistungen und Keramik sowie gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung. Seitens des AMS erfolgt die Unterstützung in Form eines Teilkostensatzes für die Bereitstellung eines befristeten Arbeitsplatzes für Arbeitslose. Eine Aktivierungsbeihilfe wird gewährt, wenn Arbeitgeber eine arbeitslose Person zum Zweck der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei einer SÖB beschäftigen. Förderdauer: maximal 12 Monate. Für ältere AL, die vor der Alterspension stehen (3,5 Jahre oder kürzer) ist der Verbleib in einem SÖB bis zum Antritt der Pension möglich. In den letzten Jahren wurden die SÖBs und v. a. die SÖB-Ü (das sind SÖBs, die von Arbeitskräfteüberlassern betrieben werden) verstärkt eingesetzt. Im Jahr 2011 erhielten 22.377 einen Zugang in

⁴⁹ Bis zu 2/3 der Lohnkosten (monatliches Bruttoentgelt ohne Sonderzahlungen, ArbeitgeberInnenbeiträge, etc. zuzüglich 50% Pauschale für Nebenkosten) – während einer 3 monatigen Probephase (bei Behinderten 6 Monate) bis zu 100% der Förderung.

⁵⁰ Das Langzeitbeschäftigungslose, Ältere, Personen mit psychischer, physischen oder geistigen Beeinträchtigungen, WiedereinsteigerInnen, Personen mit sozialer Fehlanpassung wie z.B. Alkohol, Drogen, Haft und beim AMS länger vorgemerkte Personen mit mangelnder oder am Arbeitsmarkt nicht nachgefragter Qualifikation, sowie AusbildungsabsolventInnen mit fehlender Betriebspraktika).

⁵¹ Sind Personen im Sinne der Definition der amp Jahresziele 2012 und 2013 des AMS mit keiner oder instabiler Beschäftigung, die im Jahresabstand weniger als 2 Monate beschäftigt waren (max. 62 Tage) und in diesem Zeitraum eine Vormerkung von mind. 4 Monaten AL aufweisen.

⁵² Langzeitarbeitslose u. Langzeitarbeitslose mit zusätzlichen Vermittlungshemmnissen (z. B. längere Phase ohne Beschäftigung, Verlust sozialer Kompetenz wegen langer AL, mangelnde Qualifikation, Haft, Schulden, Drogen, etc.), Älteren, Behinderten, WiedereinsteigerInnen

einen SÖB (davon waren 68,4% in einem SÖB-Ü). Die durchschnittliche Teilnahmedauer betrug 2011 82 Tage. 15% aller Zugänge sind Jugendliche bis 25 Jahre, im mittleren Alterssegment gehen ca. 46% zu, 39% sind Ältere (Jugendliche etwas unterrepräsentiert). 78% sind Langzeitbeschäftigungslose und 22% sind AusländerInnen. Regional gesehen sind SÖBs ein Wiener Phänomen: 72,3% aller Förderfälle (Zugänge 2011) fallen in Wien an; weit abgeschlagen folgt Niederösterreich mit 9,6% und Oberösterreich mit 8,1%. Die Ausgaben für SÖB haben sich zwischen 1998 und 2011 mehr als verdreifacht und lagen 2011 bei € 96,4 Mio.

Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP):

GBPs sind ebenfalls ein Instrument des „Zweiten Arbeitsmarktes“. Bei GBPs erfolgt Förderung (bis zu 2/3 der Lohnkosten) von Projektarbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen für schwer vermittelbare Personengruppen⁵³ bei gemeinnützigen Beschäftigungsträgern und die Übernahme der Personalkosten für Projekt-Schlüsselkräfte bis zu 100%. GBP-Tätigkeitsfelder: Grünraumbewirtschaftung, Versand, Reinigung, Transport (Übersiedlungen), Altwarenhandel, Metall- und Holzbearbeitung, Haus- und Heimdienstleistungen, gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung. Die Förderdauer ist mit maximal 12 Monate beschränkt. GBP-Ü hatten 2006 noch einen Anteil von etwa 40% aller zugegangenen Förderfälle. Diese gingen ab 2008 stark zurück und 2011 gab es keine GPÜ-Fälle mehr. 2011 erhielten 6.001 Personen einen Zugang in GBP. 34,6% aller Förderfälle im Jahr 2011 fielen in der Steiermark an, in großem Abstand gefolgt von Oberösterreich (21,1%) und Niederösterreich (11,2%). Nach Altersstruktur sieht wie folgt aus: 16% Jugendliche, ca. 45% mittlere Alterskategorie und 39% Ältere. Nach Bildungsgrad: Knapp 70% der TeilnehmerInnen haben Pflichtschulausbildung, 19% eine Lehrausbildung. Mehr als 11% absolvierten entweder eine mittlere, höhere oder akademische Ausbildung. 2011 betrug die durchschnittliche Dauer 126 Tage.

Trotz niedrigerer Zugangs und Bestandszahlen haben sich die Kosten für die GBP im Jahr 2011 um 10% gesteigert und betragen € 44,7 Mio.

Förderung der beruflichen Mobilität (Orientierung, Aktive Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung und Arbeitstraining):

Bildungsmaßnahmen, die von Schulungseinrichtungen (Trägern) im Auftrag des AMS durchgeführt werden, umfassen Maßnahmen der Orientierung (Berufsorientierung und Berufserweiterung – je nach Zielgruppen und individuellen Problemlagen werden verschiedene Basiselemente der Berufsorientierung und -erweiterung, auch miteinander gekoppelt, eingesetzt), Aktive Arbeitssuche (zur Verbesserung der Suchstrategien und Steigerung der Effektivität der Vermittlungs-/Bewerbungsaktivitäten), Qualifikation (Ausbildungskurse enden mit staatlich anerkannten Schul- o. Berufsabschluss, z. B. Lehrausbildung und Weiterbildungskurse, z. B. Vermittlung von Einstiegs- und Zusatzqualifikationen) und Training (Arbeitstrainingsmaßnahmen „on the Job“ zum Heranführen besonders benachteiligter Zielgruppen an das Erwerbsleben). Die Beihilfen zur Aus- und Weiterbildung dienen der Existenzsicherung durch Weiterbezug von AIG- oder NH-Leistungen für TeilnehmerInnen an Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung. Die Bestandszahlen zeigen, dass Bildungsmaßnahmen mit ca. 44.000 Förderfällen im Jahresdurchschnitt 2011 zu den quantitativ bedeutendsten Maßnahmen gehörten. Auch die Zugangszahlen in Bildungsmaßnahmen (2011: ca. 180.000) dokumentieren dies. Innerhalb der Bildungsmaßnahmen entfiel der größte Anteil auf Aus- und Weiterbildung.

Die Ausgaben für Bildungsmaßnahmen haben sich seit 2006 kontinuierlich erhöht. Das bisher höchste Niveau wurde im Jahr 2011 mit € 455,5 Mio. erreicht. Die Verteilung der Teilnahmedauer zeigt für

⁵³ Ältere , Langzeitarbeitslose, Frauen, Behinderte, sozial Fehlangepasste

Bildungsmaßnahmen einen Schwerpunkt im Bereich von ein bis zwei Monaten (36,7%). Ein Viertel aller Förderungen dauern ein halbes bis ganzes Jahr, 11% länger als ein Jahr und 18% aller Teilnehmenden sind nur maximal ein Monat in einer Bildungsmaßnahme.

Beihilfe zu Kurs- und Kursnebenkosten (KK und KNK):

Die Beihilfe zu den Kurskosten ermöglicht den Geförderten die Teilnahme an arbeitsmarktpolitisch sinnvollen beruflichen Qualifizierungs- oder Berufsorientierungsmaßnahmen oder Maßnahmen der aktiven Arbeitssuche auf dem freien Bildungsmarkt (gefördert werden Kursgebühr, Schulgeld, Lehrmittel, Prüfungsgebühren, etc.). Voraussetzungen sind, dass keine gleichzeitige Beihilfe für vom AMS durchgeführte Bildungsmaßnahmen bezogen wird, das Bruttoeinkommen bei Beschäftigten darf € 2.300 nicht übersteigen, Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Sinnhaftigkeit der Schulung muss durch das AMS vorgenommen werden).

Die Beihilfe zu den Kursnebenkosten ist eine ergänzende Förderung und es werden die durch die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungs-, Orientierungs- oder Trainingsmaßnahmen oder bei Maßnahmen der aktiven Arbeitssuche und bei Teilnahme an Implacementstiftungen die entstandenen Aufwendungen (z. B. Fahrtkosten, Unterkunft, Verpflegung, etc.) ersetzt. Die Förderung beträgt bei Arbeitslosen bis zu 100% der entstehenden Kosten, bei Beschäftigten ist sie einkommensabhängig. Die Dauer der Förderung folgt der Dauer einer Maßnahme bzw. eines Maßnahmenpakets (z.B. EDV I und II). Der Zugang zur Beihilfe der Kurskosten ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen und lag 2011 bei 41.868 geförderten Personen. Das dafür aufgewendete Budget betrug € 36,4 Mio. Am häufigsten wurde die Beihilfe für ein bis zwei Monate gewährt (40,7%). Der zweithöchste Prozentsatz liegt im Bereich unter einer Woche (17,7%), was Rückschlüsse auf Fehlbuchungen oder einen Maßnahmenabbruch zulässt. Eine Beihilfe zu den Kursnebenkosten erhielten 2011 185.323 Personen (Zugang). Durchschnittlich wurde 69 Tage eine Beihilfe zu den Kursnebenkosten gewährt. Die Budgetausgaben betragen € 22,9 Mio.

Arbeitsstiftungen (AST):

Stiftungen sind ein Instrument zur Unterstützung von strukturellen Anpassungsprozessen. Es gibt 2 Haupttypen: Outplacement- (bei drohendem Personalabbau) und Implacement-Stiftungen (bei Personalengpässen). Zu Outplacement-Stiftungen gehören: Unternehmensstiftung, Insolvenzstiftung und Regionalstiftung. Die Implacementstiftung bietet Qualifizierungsmöglichkeiten für Arbeitslose mit Beschäftigungseinstieg nach der Maßnahme und auch eine bedarfsgerechte Personalbereitstellung für Unternehmen. Merkmale der Arbeitsstiftung sind: Beteiligung und Ko-finanzierung durch lokale Arbeitsmarktakteure und betroffene Unternehmen; Kombination von Maßnahmen (Berufsorientierung, aktive Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildung, Unternehmensgründung, Praktikum). Teilnahmedauer ist bis 3 Jahre möglich, bei über 50 Jährigen bis zu 4 Jahre; dabei wird Stiftungs-Arbeitslosengeld gewährt. Weiters gibt es noch die „*JUST-Implacementstiftung*“ für 19-24-jährige Jugendliche, die ihren Job verlieren und davor zumindest drei Monate bei Klein- und Mittelbetrieben oder Arbeitskräfteüberlassern beschäftigt waren. Der Zugang in eine Arbeitsstiftung erreichte 2009 seinen Höhepunkt mit 10.743 Personen und ist seither stark zurückgegangen (2011: 3.706 Personen). Seit Einführung der Implacementstiftungen lag deren Anteil an allen Neuzugängen sehr hoch (2008 bei rund 81%). Durch die Krise erhöhte sich jedoch die Bedeutung der Outplacementstiftung. 2011 lag der Anteil aller Neuzugänge in eine Outplacementstiftung bei 37% und in eine Implacementstiftung nur mehr bei 63%. 19,7% der TeilnehmerInnen sind jünger als 25 Jahre, 56,5% sind zwischen 25-45 Jahren, der Rest von 23,8% ist älter als 45 Jahre; damit ist bei den Stiftungen das mittlere Alterssegment überdurchschnittlich stark besetzt. Die durchschnittliche Dauer lag 2009 noch bei 295 Tagen. 2010 und noch

stärker 2011 erhöhte sich die Verweildauer auf durchschnittlich 454 Tage. Die Budgetausgaben haben sich seit 2010 verringert und lagen 2011 bei € 117,8 Mio.

Unternehmensgründungsprogramm (UGP) und Gründungsbeihilfe (GB):

Mit dem Unternehmensgründungsprogramm werden arbeitslose Personen auf dem Weg in eine selbständige Erwerbstätigkeit unterstützt (Klärungsphase: finanzielle Existenzsicherung durch ALG-/NH-Fortbezug; Vorbereitungsphase durch ALG-/NH-Fortbezug oder DLU; Realisierungsphase bei Bedarf durch *Gründungsbeihilfe*; Nachbetreuungsphase keine fin. Unterstützung). Inhalte des Programms: kostenlose professionelle Gründungsberatung durch externe Beratungsunternehmen (professionelle Anleitung bei der Entwicklung eines „*tragfähigen*“ Unternehmenskonzepts; Klärung der Erfolgsaussichten der Unternehmensidee) und nach Identifizierung fehlender Qualifikationen, Teilnahme an gründungsrelevanten Qualifizierungsmaßnahmen. Zielgruppen sind arbeitslos vorgemerkt sowie Arbeitsuchende – noch beschäftigte – Personen mit einer konkreten Unternehmensidee und einer entsprechenden beruflichen Eignung. Dauer: Klärungsphase max. 8 Wochen bzw. max. 10 Wochen; Vorbereitungsphase max. 6 Monate; Realisierungsphase bis max. 9 Monate; Nachbetreuungsphase bis max. 2 Jahre nach Gründung. Voraussetzung für Bezug von von Gründungsbeihilfe: Teilnahme am Unternehmensgründungsprogramm. Die Dauer beträgt mindestens 2 Monate, max. 9 Monate. Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch (über 6% der Fälle, z.B. WiedereinsteigerInnen) wird zur existenziellen Absicherung während der Programmteilnahme ab der Vorbereitungsphase DLU und in der Realisierungsphase Gründungsbeihilfe gewährt. 2011 gingen 8.059 zu, die durchschnittliche Dauer betrug 89 Tage. Die Ausgaben beliefen sich auf ca. € 5 Mio. UGP und ca. € 11,7 Mio. GB; Frauen sind im UGP unterrepräsentiert. Knapp drei Viertel der TeilnehmerInnen sind zwischen 25 und 45 Jahre; rund 26% älter als 45 Jahre. Das Bildungsniveau der GründerInnen ist verhältnismäßig hoch: 46% aller verfügen über eine mittlere, höhere oder sogar akademische Ausbildung, lediglich 22% nur über Pflichtschul-ausbildung, der relativ größte Anteil mit 32% der TeilnehmerInnen verfügt über eine Lehrausbildung.

Bildungskarenz (WBG):

Bildungskarenz kann zwischen ArbeitnehmerIn und ArbeitgeberIn im Ausmaß von max. einem Jahr innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren vereinbart werden, um Schul- und Studienabschlüsse nachzuholen oder für Fremdsprachenschulungen (ein Jahr geblockt, oder Aufteilung – jeder Teil mind. zwei Monate). Während der Bildungskarenz erhält der/die Karenzierte vom AMS Weiterbildungsgeld in der Höhe des Arbeitslosengeldes (mind. € 14,53 täglich). Voraussetzungen sind die Erfüllung der Anwartschaft auf Arbeitslosengeld, der Nachweis der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme im Ausmaß von mind. 20 Wochenstunden, besteht Betreuungspflicht für ein Kind unter 7 Jahre, dann mind. 16 Wochenstunden; Seit 1.1.2013 ist ein Leistungsnachweis bei universitärem Studium nach einem Semester (6 Monaten) zu erbringen. Es ist ein einmaliger Wechsel von Bildungskarenz zu *Bildungsteilzeit* (neu ab 1.7.2013) möglich, wenn die höchst zulässige Dauer der Bildungskarenz von einem Jahr nicht ausgeschöpft wurde. 2011 bezogen 6.771 jahresdurchschnittlich WBG (Anstieg seit 2008 um mehr als das vierfache), der Frauenanteil beträgt 58%; 71,1% waren 25 - 44 Jahre, 17,5% unter 25 Jahre und 11,5% über 45 Jahre. Durchschnittlich dauert die Bildungskarenz 229 Tage. Die Ausgaben haben sich nach der Krise 2009 stark auf € 111 Mio. (2011) erhöht; 2008 lagen sie noch bei € 15 Mio.

Altersteilzeit (ATZG):

Die Altersteilzeit ermöglicht älteren ArbeitnehmerInnen, ihre Arbeitszeit vor dem Pensionsantritt bei teilweisem Lohnausgleich zu reduzieren – Ziel des Instrumentes ist es, den gleitenden Übergang in die Pension zu erleichtern. Die TeilnehmerInnen verlieren dabei weder Pensions- noch Arbeitslosen-

geldansprüche oder Ansprüche von der Krankenkasse. Der Vorteil für betroffene DienstnehmerInnen liegt darin, die Arbeitszeit um 40% bis 60% reduzieren zu können und zusätzlich zur Entlohnung für die tatsächlich geleistete Arbeit bis zur Höchstbeitragsgrundlage einen Lohnausgleich von mind. 50% zu erhalten. Der/die DienstgeberIn erhält 90% des zusätzlichen Aufwandes bei Vereinbarung einer kontinuierlichen Arbeitszeitverkürzung und 50% des zusätzlichen Aufwandes bei Blockzeitvereinbarungen. Voraussetzungen für ATZ sind: Erfüllung der Anwartschaft und Mindestalter bei Männern 58 Jahre und Frauen 53 Jahre. Bei einer Blockzeitvariante muss seit Anfang 2013 eine zuvor arbeitslose Ersatzkraft eingestellt oder ein Lehrling ausgebildet werden.

Seit 2004 (€ 564 Mio.) sind die Budgetausgaben für das Altersteilzeitgelt um mehr als die Hälfte zurückgegangen und betragen im Jahr 2011 nur mehr € 228 Mio. Im Jahr 2004 bezogen noch 39.859 Personen Altersteilzeitgeld (47% Frauen, 53% Männer). Seither ist der Bezug von Altersteilzeit kontinuierlich zurückgegangen. 2011 nahmen nur mehr 17.252 Personen (60% Frauen und 40% Männer) Altersteilzeitgeld in Anspruch.

Bonus-Malus-System⁵⁴:

Finanzielle Entlastung für Unternehmen bei Einstellung von Personen über 50 Jahre (Bonus) und finanzielle Belastung bei Auflösung länger bestehender Dienstverhältnisse (mind. 10 Jahre) im Zusammenhang mit Personen über 50 Jahre (Malus). *Bonus*: Entfall des Dienstgeberbeitrages zur ALV in der Höhe von 3%. *Malus*: Einmaliger Sonderbeitrag zur ALV in der Höhe von bis zu 260% der SV-Beitragsgrundlage; 20% bei Auflösung von Dienstverhältnissen mit Personen mit 50 Jahren, danach für jedes vollendete Vierteljahr +15%, ab 56 Jahren hingegen Verminderung für jedes vollendete Vierteljahr um 15% bis zu einem Mindestausmaß von 80%. Bei Beschäftigungsdauern von mehr als 10 Jahren - Erhöhung für jedes vollendete Jahr um 2% bis zu max. 30%. Ziel des Bonus-Malus-Systems war es, durch den Bonus längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern und durch den Malus Kündigungen von älterer Arbeitnehmern zu verhindern. Bonus wurde vor allem für Männer bzw. männliche Arbeiter in Anspruch genommen. Relativ kurze und im Zeitverlauf abnehmende durchschnittliche Dauern des Bonus-Bezuges von 14 Monaten 2003 auf 7,6 Monate 2007.

Lehrstellenförderung des AMS (LEHR)⁵⁵:

Gefördert werden kann die Lehrausbildung von:

- TeilnehmerInnen an einer Integrative Berufsausbildung (IBA)⁵⁶,
- Förderung von Mädchen in Lehrberufen mit geringem Frauenanteil,
- Förderung von benachteiligten Lehrstellensuchenden und
- Förderung von Erwachsenen über 18-jährigen, deren Beschäftigungsproblem aufgrund von Qualifikationsmängeln durch eine Lehrausbildung gelöst werden kann (für diese ist ein kollektivvertraglicher Lohn zu entrichten)

Förderung können Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen, die nach dem Berufsausbildungsgesetz (BAG) bzw. dem Land- und forstwirtschaftlichen Berufsausbildungsgesetz (LFBAG) berechtigt sind, Lehrlinge bzw. TeilnehmerInnen an einer Integrativen Berufsausbildung auszubilden, erhalten. Es wird ein monatlicher Zuschuss zu den Kosten der Lehrausbildung bzw. der Integrativen Berufsausbildung (Lehrlingsentschädigung, Personal- und Sachaufwand) gewährt, in folgender Höhe: Mädchen oder Benachteiligte oder Integrative Berufsausbildung bis zu € 400,- (Betrieb) bis zu € 453,- (Ausbildungseinrichtung); über 18-jährige bis zu € 755,- (Betrieb/Ausbildungseinrichtung). Die Beihilfe wird

⁵⁴ Mit 1. April 1996 eingeführt und mit 1. September 2009 abgeschafft.

⁵⁵ Diese AMS-Förderung besteht zusätzlich zur betrieblichen Lehrstellenförderung.

⁵⁶ Benachteiligte Personen mit persönlichen Vermittlungshindernissen können eine Integrative Berufsausbildung (IBA) absolvieren: Teilqualifizierung oder verlängerte Lehrzeit.

jeweils für ein Lehr-/Ausbildungsjahr bewilligt. Sie kann für maximal 3 Jahre gewährt werden. Bei TeilnehmerInnen an einer Integrativen Berufsausbildung kann die Beihilfe für die gesamte Lehrzeit gewährt werden.

FörderungswerberIn und die zu fördernde Person müssen vor Aufnahme des Lehr-/Ausbildungsverhältnisses mit dem/der zuständigen BeraterIn der regionalen Geschäftsstelle des AMS Kontakt aufnehmen (Beratungsgespräch). 2011 erhielten 13.899 Personen Lehrstellenförderung des AMS. Die durchschn. Förderdauer betrug 300 Tage, die Ausgaben beliefen sich 2011 auf € 22,2 Mio.

7. ANHANG 2: METHODISCHE HINWEISE

Nicht-experimentelle Wirkungsforschung

Bei einem (sozialen) Experiment wird die Teilnahme an einer Maßnahme, aber etwa auch die Behandlung mit einem Medikament (deshalb auch der Ausdruck „Treatment“ für Teilnahme), zufällig gesteuert: Die Verteilung von Personen auf die Gruppe der am Programm Teilnehmenden und auf die Kontrollgruppe erfolgt etwa mit einem Zufallsgenerator. Nicht selten aus ethischen Gründen ist in sozialen Zusammenhängen eine derartige Aufteilung in Programtteilnahmen und – Nicht-Teilnahmen nicht möglich, weshalb die nicht-experimentelle Wirkungsforschung Anwendung findet. Bei dieser wird das grundlegende Evaluierungsproblem – nämlich die Frage der Kausalität der Maßnahmenteilnahme in Bezug auf eine Erfolgsgröße bzw. das grundlegende Problem, dass ein und dieselbe Person nicht gleichzeitig an einem Programm teilnehmen und nicht teilnehmen kann – durch die Bildung von Kontrollgruppen gelöst.

Selection Bias

Wer etwa an einem arbeitsmarktpolitischen Programm teilnimmt ist nicht zufällig über die Gruppe aller Arbeitslosen verteilt; dies aus mehreren Gründen: Einerseits werden besondere Problemgruppen vom AMS-Berater bevorzugt in bestimmte Programme zugewiesen, weil man sich davon die besten Wirkungen für die Betroffenen erwartet. Andererseits gibt es beispielsweise bei den Arbeitslosen in Bezug auf die Programtteilnahmen unterschiedlich motivierte Personen, sodass etwa diese Gruppe mit ebenfalls besonders motivierten Personen verglichen werden muss, um keine Verzerrung bei den Wirkungsergebnissen zu erhalten

Average Treatment-Effekt

Es handelt sich hierbei um die durchschnittliche Wirkung der Maßnahme auf die TeilnehmerInnen im Vergleich zu den Nicht-TeilnehmerInnen.

Effektheterogenität

Diese beschreibt die Wirkungen der Maßnahmenteilnahme auf unterschiedliche TeilnehmerInnen-Gruppen.

Lock-in-Effekt

Beim Lock-in Effekt handelt es sich um das häufig beobachtete Faktum, dass Personen während der Programtteilnahme ihre Suchintensität am Arbeitsmarkt reduzieren. Dies erscheint nicht ganz unsinnig, wenn die Beendigung der Maßnahmen, von der ja ausgegangen wird, dass sie sinnvoll ist für die weitere Karriere der TeilnehmerInnen, angestrebt wird.

Matching

Beim „*Matchen*“ wird versucht, statistische Zwillinge zu den Programm-TeilnehmerInnen zu finden; diese Zwillinge müssen in allen für den Erfolg und die Teilnahmewahrscheinlichkeit relevanten Merkmalen ident sein. Dies kann erfolgen etwa über „*exaktes Matching*“, d. h. es werden beispielsweise teilnehmende Frauen einer bestimmten Altersgruppe und Region mit nicht-teilnehmenden Frauen derselben Altersgruppe und Region verglichen. Das „*Nearest-Neighbour Propensity Score Matching*“ ist eine Methode, bei der der Selektionsbias korrigiert wird durch die Verwendung von „*statistischen Zwillingen*“, die sich in Bezug auf die MaßnahmenteilnehmerInnen dadurch auszeichnen, dass sie eine sehr ähnliche Wahrscheinlichkeit zur Programmteilnahme aufweisen; wenn aber die Programmteilnahme-Wahrscheinlichkeiten immer ähnlicher werden durch diese Methode, dann verschwindet im selben Ausmaß der Selektion Bias. Ein „*semi-parametrisches Matching-Verfahren*“ wiederum verbindet die Schätzung von Teilnahme-Wahrscheinlichkeiten mittels Probit-Modellen mit den üblichen Matching-Verfahren.

Parametrische Modelle, Instrumentvariable-Schätzer, *Difference-in-Difference*-Methode, Tobit-/Probit-Modells

Die genannten statistischen/ökonometrischen Verfahren dienen alle der Identifikation der kausalen Wirkungen der Programmteilnahmen, zumeist unter Annahme bestimmter statistischer Eigenschaften der vorhandenen Daten.

Der Autor:

Mag. Johannes Schweighofer ist Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in der Sektion Arbeitsmarktpolitik. Zu seinen Aufgabenbereichen gehören Fragen der internationalen Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der EU, der OECD und der ILO, der arbeitsmarktpolitischen Grundlagenarbeiten und Forschungs- bzw. Evaluierungsfragen. Zuletzt hat er sich mit Migrationsthemen, europäischen Mindestlöhnen und Jugendbeschäftigung auseinandergesetzt.

8. LITERATUR

- Aumayr, Christine, Woitech, Birgit, Kurzmann, Raimund, Makroökonomische Effekte von Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Joanneum Research, Intereg Research Report Series, Nr. 62-2007, Wien, Graz 2007.
- Aumayr, Christine, Blien, Uwe, Dauth, Wolfgang, Hujer, Reinhard, Janisch, Dominik, Kernitzkyi, Michael, Kirschner, Eric, Koboltschnig, Rose-Gerd, Woitech, Birgit, Wolf, Katja, Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007, Studie im Auftrag des BMASK, Wien, September 2009.
- BMASK (2012), Dokumentation aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2012, http://www.bmask.gv.at/site/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktpolitik_in_Oesterreich
- Belgian Presidency, Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy – Ways to move forward, Antwerp 28-29 October 2010, <http://www.eutrio.be/active-labour-market-policies-eu-2020-strategy-ways-move-forward>
- Bell, David, Blanchflower, David, What should be done about rising unemployment in the OECD? In: IZA DP No 4455, September 2009.
- Blaschke, Dieter, Plath, Hans-Eberhard, Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilung aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/2000, IAB Nürnberg.
- Boone, Jan, van Ours, Jan, Effective Active Labour Market Policies, in: IZA DP No. 1335.
- Büchi, Simon, Altersteilzeit in Österreich, Diplomarbeit, Uni Zürich (Prof. Zweimüller), 2010.
- Caliendo, Marco, Steiner, Viktor, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, Beitrag für die Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Themenheft „Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung“, 2005.
- Caliendo, Marco, Hujer, Reinhard, The Microeconomic Estimation of Treatment Effects – An Overview, in: IZA DP No. 1653, July 2005.
- Calmfors, Lars, Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of crucial Design Features, in: OECD Economic Studies No 22, Spring 1994.
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders, Hemström, Maria, Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, in: IFAU, Working Paper 2002/4.
- Card, David, Kluve, Jochen, Weber, Andrea, Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, in: The Economic Journal 120, F452-F477, November 2010.
- Dauth, Wolfgang, Hujer, Reinhard, Wolf, Katja, Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Austria, in: IZA DP No. 5217, September 2010.
- De Koning, Jaap, Mosley, Hugh, Labour Market Policy and Unemployment, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- Eppel, Rainer, Mahringer, Helmut, Weber, Andrea, Zulehner, Christine, Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe. Studie im Auftrag des BMASK, Wien, März 2011.
- Eppel, Rainer, Huemer, Ulricke, Mahringer, Helmut, Weber, Andrea, Öffentliche Arbeitsvermittlung und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche. Studie im Auftrag des BMASK, Wien, Juni 2012
- European Commission, Effective European Active Labour Market Policies, in: Employment in Europe, Chapter 3, 2006, 119-172.
- Fitzenberger, Bernd, Speckesser, Stefan, Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, Januar 2000, in: Bellmann, Lutz, Hujer, Reinhard (Hrsg.), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33 Jg., IAB, Nürnberg.
- Fritz, Oliver, Grasenick, Karin, Gruber, Markus, Hartmann, Christian, Novakovic, Mirjam, Polt, Wolfgang, Sturn, Dorothea, Woitech, Birgit, Zinöcker, Klaus, Evaluierung von innovativen Aktionen in der Technologie-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik: Entwicklung von Methoden, Indikatoren und „Good Practice“, Endbericht, Wien-Graz März 2001.

- Graf, Nikolaus, Hofer, Helmut, Sellner, Richard, Winter-Ebmer, Rudolf, Wroblewski, Angela, Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der Altersteilzeit. Anreizstrukturen, Wirkungen und Implikationen. Studie im Auftrag des BMWA, Wien 2008.
- Graf, Nikolaus, Hofer, Helmut, Winter-Ebmer, Rudolf, Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria, in: IZA DP No. 4239, 2009.
- Heckman, James, Smith, Jeffrey, Experimental and Nonexperimental Evaluation, in: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, 1996, 37-88.
- Hujer, Reinhard, Caliendo, Marco, Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates, in: Discussion Paper No 236, IZA, December 2000.
- Hujer, Reinhard, Caliendo, Marco, The Microeconomic Estimation of Treatment Effects – An Overview.
- Kluge, Jochen, The Effectiveness of European Labour Market Policy, in: IZA DP No. 2018, March 2006.
- Kluge, Jochen, Evaluation the effectiveness of ALMPs – The Meta Perspective, Konferenzbeitrag „Active Labour Market Programmes for the Europe 2020 Strategy – The Way forward“, Antwerpen, 28.-29. Oktober 2010.
- Kluge, Jochen (Project leader), Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, December 2005.
- IAB, The Empirical Evaluation of Labour Market Programmes, Conference, June 16-17, 2005, <http://www.iab.de/de/veranstaltungen/veranstaltungsarchiv/konferenzen-und-workshops/eval-2005.aspx>
- Imbens, Guido, Wooldridge, Jeffrey, Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, in: IZA DP No 3640, August 2008
- Lassnigg, Lorenz, Leitner, Andrea, Wroblewski, Angela, Steiner, Mario, Steiner, Peter, Mayer, Kurt, Schmid, Günther, Schömann, Klaus, Evaluationsschema für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien, Studie im Auftrag des AMS-Wien und des WAFF, März 2000.
- Lassnigg, Lorenz, Gottwald, Regina, Hofer, Helmut, Kuschej, Hermann, Zaussinger, Sarah, Evaluierung der Bildungskarenz 2000-2009, Studie im Auftrag des BMASK, Wien, Juni 2011.
- Lechner, Michael, Pfeiffer, Friedhelm (Hrsg.), Econometric Evaluation of Labour Market Policies, Physica-Verlag, Heidelberg, 2001.
- Lechner, Michael, Mikroökonomische Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Discussion Paper No 2002-20, Universität St. Gallen, Department of Economics, 2002.
- Lechner, Michael, Fröhlich, Markus, Steiger, Heidi, Mikroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, Nationales Forschungsprogramm Bildung und Beschäftigung, Bern 2004a.
- Lechner, Michael, Die experimentelle Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Vortrag im Rahmen des BMWA-Workshops zur Arbeitsmarktevaluierung „What works, for whom and why“, September 2004b, Wien.
- Lechner, Michael, Miquel, Ruth, Werner, Stephan, Wiehler, Stephan, Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Studie im Auftrag des BMWA, Wien 2007a.
- Lechner, Michael, Wiehler, Stephan, Kids or Courses? Gender Differences in the Effects of Active Labor Market Policies, in: IZA DP No 2740, April 2007b.
- Lechner, Michael, Wiehler, Stephan, Does the Order and Timing of Active Labor Market Programs Matter? In: IZA DP No 3092, October 2007c.
- Lutz, Hedwig, Mahringer, Helmut, Pöschl, Andrea, Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, Studie im Auftrag des BMASK, Wien, August 2005.
- Lutz, Hedwig, Mahringer, Helmut, Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über die Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 3/2007, Wien.

- Martin, John, Grubb, David, What works and for whom: a review of OECD countries` experiences with active labour market policies, in: Swedish Economic Policy Review, September 2001, 9-56.
- Mahringer, Helmut, Zugangsdynamik und Vermittlungswege auf dem Arbeitsmarkt. Eine Untersuchung am Beispiel des steirischen Arbeitsmarktes, in: WIFO Monatsberichte 2/2000.
- OECD, Employment Outlook 2012, Paris.
- Schmid, Günther, O'Reilly, Jacqueline, Schömann, Klaus (Editors), International Handbook of Labour Market Policy Evaluation, Edward Elgar, Cheltenham, 19996.
- Schmid, Günther, Schömann, Klaus, Schütz, Holger, Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WZB Discussion Paper, FS I 97 – 204, 1997.
- Schweighofer, Johannes, Lästige Pensionsdetails. Altersteilzeitreform nach Plan der Sozialpartner: Bringt fast nichts, kostet viel! Kommentar der Anderen, Der Standard, 16. Mai 2008.
- Smith, Jeffrey, A Critical Survey of Empirical Methods for Evaluating Active Labor Market Policies, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 136 (3), 2000, 1-22.
- Smith, Jeffrey, Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33 Jg., Nürnberg 2000.
- Weber, Andrea, Hofer, Helmut, Active Job-search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria, in: Economic Series 131, IHS, May 2003.
- Weber, Andrea, Hofer, Helmut, Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs, in: IZA DP No. 1076, March 2004.
- Weber, Andrea, Mahringer, Helmut, Choice and Success of Job Search Methods, in: IZA DP No. 1939, January 2006.
- Winter-Ebmer, Rudolf, Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation, in: IZA DP No. 277, March 2001.

"Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft"

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2842>

- Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004
- Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005
- Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: „Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigung in Österreich: Die Entwicklungen 1991-2001 und eine Projektion bis 2010?“; Nov. 2005
- Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006 (Broschüre vergriffen)
- Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006
- Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Trilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006
- Heft 99: Gender Budgeting in Europa; November 2006
- Heft 100: The Effects of Globalization on Income Distribution; Februar 2007
- Heft 101: Die Bildungs- und die Berufsstruktur der Beschäftigung in den Wirtschaftsklassen Wiens 1991-2001; März 2007
- Heft 102: Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen – Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich; Oktober 2007
- Heft 103: Renditen betrieblicher Weiterbildung in Österreich; Dezember 2007
- Heft 104: Der Wandel der Branchen- und Berufsstruktur der österreichischen Beschäftigung seit Anfang der 1990er Jahre; Dezember 2007
- Heft 105: Spezialisierungsmuster und Wertschöpfungsintensität der österreichischen Exportwirtschaft; Jänner 2008
- Heft 106: Die neue Weltwirtschaftskrise – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien; Mai 2009
- Heft 107: Das EU-Budget und der Lissabon-Prozess eine empirische Effizienzanalyse aus konvergenzpolitischer und regionalpolitischer Sicht; November 2009
- Heft 108: Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges lernen als Chance oder Zumutung; Juli 2010
- Heft 109: Bilaterale Entwicklungsfinanzierung in Europa; Juni 2011
- Heft 110: Ratings in der Krise; November 2011
- Heft 111: Globalisierung und die Zukunft der EU-2020-Strategie; November 2011
- Heft 112: Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Segmentierungstheoretische Erklärung und empirische Analyse der Entwicklung in Österreich, Februar 2012
- Heft 113: Europäisches Kräfteressen – Europäische Kräfte messen, Februar 2012
- Heft 114: Was kosten Privatisierungen?, März 2012
- Heft 115: Angestellte, Beamte und der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Juni 2012
- Heft 116: Gender Budgeting im Steuersystem, September 2012
- Heft 117: Wettbewerbs(des)orientierung, September 2012
- Heft 118: Die Sozialverträglichkeitsprüfung im österreichischen Ausfuhrförderungsverfahren, Februar 2013
- Heft 119: Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal, Februar 2013
- Heft 120: Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigten Wirkungen? März 2013
- Heft 121: Finanzmärkte und Rohstoffpreise, März 2013

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534