



Effektivität von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichen Konjunkturphasen

**Ulrike Huemer, Rainer Eppel, Marion Kogler,
Helmut Mahringer, Lukas Schmoigl (WIFO),
David Pichler (WU Wien)**

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert,
Stefan Fuchs, Stefan Weingärtner

September 2021
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Effektivität von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichen Konjunkturphasen

Ulrike Huemer, Rainer Eppel, Marion Kogler, Helmut Mahringer,
Lukas Schmoigl (WIFO), David Pichler (WU Wien)

September 2021

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Julia Bock-Schappelwein, Hans Pitlik

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert, Stefan Fuchs, Stefan Weingärtner

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist im Konjunkturverlauf mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Angesichts beträchtlicher öffentlicher Ausgaben in diesem Bereich stellt sich die Frage, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt besonders effektiv sind. Ein Literaturüberblick stellt das Repertoire der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor und liefert eine Bestandsaufnahme der bisherigen theoretischen und empirischen Wirkungsevidenz im Konjunkturverlauf. Darüber hinaus wird eine empirische Analyse der kausalen Wirkung von vier ausgewählten AMS-Förderungen im Konjunkturzyklus für Österreich vorgenommen. Es sind dies: betriebliche Eingliederungsbeihilfen, Beschäftigungsprojekte auf dem zweiten Arbeitsmarkt, Qualifizierungsmaßnahmen (trägerfinanzierte fachliche Qualifizierung sowie Weiterbildungsförderung auf dem freien Bildungsmarkt). Dabei zeigt sich, dass die untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Krisenzeiten effektiver sind, sie korrelieren positiv mit der Arbeitslosenquote. Mit anderen Worten ist die beschäftigungserhöhende Wirkung der Maßnahmenteilnahme in Zeiten, in denen die Arbeitslosenquote hoch ist, stärker als in Zeiten, in denen sie gering ist.

2021/3/S/WIFO-Projektnummer: 7020

© 2021 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/67250>

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten	III
Verzeichnis der Abbildungen	IV
Executive Summary	1
1. Einleitung	5
2. Literaturüberblick	6
2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik	8
2.1.1 Überblick über die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik	8
2.1.2 Direkte und indirekte Effekte von aktiver Arbeitsmarktpolitik	11
2.2 Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen im Konjunkturverlauf	13
2.2.1 Konjunkturphasen	15
2.2.2 Empirische Evidenz zu aktiver Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturverlauf	18
2.3 Instrumente zur Sicherung von Arbeitsplätzen	21
2.3.1 Kurzarbeit	21
2.3.2 Lohnsubvention zur Sicherung bestehender Beschäftigung	23
2.4 Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen	26
2.4.1 Subvention zur Neueinstellung unselbstständig Beschäftigter am ersten Arbeitsmarkt	26
2.4.2 Förderung von Unternehmensgründungen	30
2.5 Instrumente zur Förderung des Humankapitals	32
2.5.1 Qualifizierung	32
2.6 Instrumente zur Förderung der Jobsuche und des Verbleibs im Job	35
2.6.1 Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt	35
2.6.2 Arbeitnehmerseitige Beschäftigungsförderung	38
2.7 Matching von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage	41
3. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Österreich in der COVID-19-Pandemie	46
3.1 Kurzarbeit	46
3.2 Neustartbonus	47
3.3 Corona-Joboffensive	47
3.4 Erhöhte Transferleistungen für Arbeitslose	48
3.5 Aktion Sprungbrett	48
4. Empirische Analyse	49
4.1 Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik über den Konjunkturzyklus in OECD-Ländern	49
4.2 Maßnahmeneinsatz in Österreich	52
4.3 Gegenstand und Methode der Evaluierung	56
4.3.1 Datensatz	58
4.3.2 Empirische Strategie zur Identifikation kausaler Effekte	63
4.3.3 Bereinigter Wirkungsvergleich über den Konjunkturverlauf	65

4.4	Deskriptive Auswertung	67
4.5	Wirkungsanalyse	71
4.5.1	Bereinigte Maßnahmeneffekte: Konstante Struktur der Teilnehmenden	72
4.5.2	Isolierung des Konjunkturreffekts	80
5.	Anhang	88
5.1	Aufbereitung der Datengrundlage	88
5.2	Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale nach dem Matching	90
5.3	Unbereinigte Effekte	91
5.4	Gewichtete Effekte auf die Anteile in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen	96
5.5	Vergleich der bereinigten und unbereinigten Effekte	99
5.6	Post-Matching-Regression für andere Ergebnisvariablen	104
	Literaturhinweise	107

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik	10
Übersicht 2: Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale vor dem Matching, 2007-2018	68
Übersicht 3: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Fachlichen Qualifizierung	83
Übersicht 4: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Kurskostenförderung	84
Übersicht 5: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der EB (Szenario 1)	85
Übersicht 6: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der EB (Szenario 2)	86
Übersicht 7: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)	87
Übersicht 8: Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale nach dem Matching, 2007-2018	90
Übersicht 9: Outcome-Vergleich für die Fachliche Qualifizierungen (QUAL/BQ)	104
Übersicht 10: Outcome-Vergleich für die Beihilfe zu den Kurskosten (KK)	104
Übersicht 11: Outcome-Vergleich für die Eingliederungsbeihilfe (EB) (Szenario 1)	105
Übersicht 12: Outcome-Vergleich für die Eingliederungsbeihilfe (EB) (Szenario 2)	105
Übersicht 13: Outcome-Vergleich für die Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP)	106

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Konjunkturverlaufs und der Akzentuierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	14
Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben für AAMP in Prozent des BIP und je Prozentpunkt der Arbeitslosenquote	50
Abbildung 3: Entwicklung des Ausgabenanteils für AAMP in Prozent der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Entwicklung der Arbeitslosenquote	51
Abbildung 4: Zahl der Förderfälle nach ausgewählten Maßnahmenarten, 2007-2018	54
Abbildung 5: Kosten ausgewählter Maßnahmenarten und AMS Förderbudget für AAMP, 2007-2018	56
Abbildung 6: Schematische Darstellung	60
Abbildung 7: Gewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018	74
Abbildung 8: Gewichtete Effekte der Beihilfe zu den Kurskosten, 2007 bis 2018	75
Abbildung 9: Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)	77
Abbildung 10: Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)	78
Abbildung 11: Gewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018	79
Abbildung 12: Zusammenhang zwischen saisonbereinigter Arbeitslosenquote und bereinigtem Maßnahmeneffekt, 2007 bis 2018	82
Abbildung 13: Ungewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018	91
Abbildung 14: Ungewichtete Effekte der Kurskostenförderung, 2007 bis 2018	92
Abbildung 15: Ungewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)	93
Abbildung 16: Ungewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)	94
Abbildung 17: Ungewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018	95
Abbildung 18: Gewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018	96
Abbildung 19: Gewichtete Effekte der Kurskostenförderung, 2007 bis 2018	96
Abbildung 20: Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)	97
Abbildung 21: Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)	97
Abbildung 22: Gewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018	98
Abbildung 23: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018	99
Abbildung 24: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt, 2007 bis 2018	100
Abbildung 25: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Eingliederungsbeihilfe (Szenario 1)	101
Abbildung 26: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Eingliederungsbeihilfe (Szenario 2)	102
Abbildung 27: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018	103

Executive Summary

Literaturanalyse

Angesichts beträchtlicher öffentlicher Ausgaben im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik und budgetärer Restriktionen ist evidenzbasierte Politik das Gebot der Stunde. Für die Politik sind folgende Fragen zentral: (1) Ist die arbeitsmarktpolitische Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und welche Maßnahme wirken wann und für wen? (2) Ist der Mitteleinsatz effizient (Kosten-Nutzen-Vergleich)? (3) Wird durch die Maßnahme auf Makroebene ein Nettobeschäftigungswachstum erzielt? Eine Vielzahl an mikroökonomischen Analysen zur kausalen Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik liefert auf die erste Fragestellung wichtige Erkenntnisse. Trotz nicht immer einheitlicher Befunde zeichnet sich folgendes Muster ab:

- **Angebotseffekt:** Generell wirkt aktive Arbeitsmarktpolitik angebotserhöhend, insbesondere für Frauen und Ältere.
- Kurzfristig sind die Effekte von **Qualifizierungsmaßnahmen** zwar häufig schwach (mitunter auch negativ), mittel- bis langfristig (zwei bis drei Jahre nach Maßnahmenende) stärker. Ausschlaggebend dafür ist der Lock-In-Effekt einer Maßnahme: Während einer Teilnahme wird weniger Zeit und Energie in die Suche nach einem neuen Job gesteckt (Entzugseffekt). Dadurch fällt die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme zunächst geringer aus als bei vergleichbaren Nicht-Teilnehmenden. Später wird dieser negative Effekt durch die Beschäftigungssteigernde Wirkung der Qualifizierung zumeist überkompensiert. Metastudien legen nahe, dass die Wirkung bei Langzeitarbeitslosen höher ausfällt.
- **Einstellungssubventionen** weisen mittel- und langfristig ebenfalls positive Effekte auf die un-geförderte Beschäftigung auf, können aber erheblichen Mitnahmeeffekten unterliegen. Entsprechend wird in diesem Zusammenhang eine Fokussierung auf Arbeitslose mit schlechten Integrationschancen (Zielgruppenorientierung) empfohlen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die Effekte scheinen für Langzeitarbeitslose höher zu sein.
- Schulungs- und Aktivierungsmaßnahmen zur **Unterstützung bei der Arbeitssuche** weisen, anders als humankapitalbildende Maßnahmen, in der kurzen Frist stärkere Effekte auf.
- **Intensive Betreuung, häufige Kontaktaufnahme und Vermittlungsvorschläge** wirken sich in Kombination mit **Kontrollen** der Einhaltung der Bedingungen für Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen positiv auf die Abgangschancen in Beschäftigung aus. Relativ erfolgreicher dürften diese Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen sein.
- **Beschäftigungsprogramme am zweiten Arbeitsmarkt** schneiden bei Metaanalysen zwar tendenziell schlecht ab. Für arbeitsmarktferne Personengruppen zeigen Evaluierungen für Deutschland und Österreich jedoch mittel- bis langfristig positive Effekte. Positive Effekte auf un-geförderte Beschäftigung in der kurzen Frist sind schon – ähnlich wie bei Qualifizierungsmaßnahmen – wegen des Lock-in Effektes der Maßnahmenteilnahme während der vergleichsweise langen Teilnahmedauer nicht zu erwarten.
- **Effektheterogenität:** Die durchschnittliche Effektstärke aktiver Arbeitsmarktpolitik variiert zwischen unterschiedlichen Gruppen und je nach Maßnahmentyp, wobei sich tendenziell

höhere Effekten für Frauen und Langzeitarbeitslose und schwächere Effekten für jüngere und – mit Ausnahme von Beschäftigungsmaßnahmen – für ältere Arbeitslose zeigen.

- **Timing der Maßnahme:** Für neu eintretende Arbeitslose ist die Wirkung von Vermittlungsunterstützenden Maßnahmen höher, wenn sie am Beginn der Arbeitslosigkeit ansetzen.

Wenig Befunde gibt es bislang zur Beantwortung der Frage, ob die Wirkung von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturverlauf schwankt. Die bisherigen Erkenntnisse legen nahe, dass aktive Arbeitsmarktpolitik in einem Rezessionsumfeld effektiver ist als in der Hochkonjunktur. Ins Treffen geführt werden folgende Erklärungsansätze: (1) In einer Krise sinkt der negative Lock-In-Effekt einer Maßnahmenteilnahme, da die Beschäftigungschancen auch für Nicht-Teilnehmende in Zeiten eines Überangebots an Arbeitskräften sinken. (2) Gelegentlich wird argumentiert, dass es durch den größeren Pool an Arbeitslosen zu einem besseren "Match" zwischen Teilnehmenden und Arbeitsmarktprogrammen kommt. (3) In einer Krise spielen Mitnahmeeffekte eine geringere Rolle, weshalb Maßnahmen ein höheres Wirkungspotential entfalten (etwa bei der Eingliederungsbeihilfe).

Entsprechend sollte auch der Maßnahmenmix arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Konjunkturverlauf variieren, zumal im Konjunkturverlauf auch die Problemstellungen und Herausforderungen differieren, mit denen sich die Arbeitsmarktpolitik konfrontiert sieht. Mahringer (2009) unterscheidet drei Phasen des Konjunkturabschwungs:

1. Im **Konjunkturreinbruch** ist aufgrund des Rückganges der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen die Arbeitsnachfrage am geringsten und die steigende Arbeitslosigkeit wird zu einer großen Herausforderung. Entsprechend kommt den **Instrumenten zur Sicherung von Arbeitsplätzen** hohe Bedeutung zu. Gleichsam sind **Instrumente zur Förderung des Humankapitals zentral**, um die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu verbessern und den Strukturwandel optimal zu unterstützen.
2. In der **Phase des schwachen Wirtschaftswachstums** bleibt die Nachfrage nach Arbeitskräften niedrig. **Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen** nehmen in dieser Phase eine wichtige Rolle ein. Auch Qualifizierungsmaßnahmen können in dieser Phase aufgrund schwacher Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringeren Entzugseffekten stattfinden und damit höheres Wirkungspotential entfalten.
3. In der **Erholungsphase** erweitern Unternehmen ihre Kapazitäten und suchen vermehrt qualifiziertes Personal. Entsprechend wichtig ist die Unterstützung bei der Arbeitssuche (**Matching von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage**). Zudem verschiebt sich die Zusammensetzung der Arbeitslosen hin zu Personen mit Vermittlungshemmnissen, weshalb **Instrumente zur Förderung der Jobsuche und zum Verbleib im Job** forciert werden sollten.

Die wenigen vorhandenen Studien zur Wirksamkeit von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturzyklus deuten konsistent in eine Richtung: Gerade in Zeiten geringen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosigkeit scheint die aktive Arbeitsmarktpolitik wirksamer zu sein. Der negative kurzfristige Lock-In-Effekt ist in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit kleiner, der positive langfristige Effekt größer als in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit. Dies gilt insbesondere für Qualifizierungsprogrammen, mit denen das Humankapital der Teilnehmenden erweitert wird. Nach Zielgruppen betrachtet ist die Effektivität vor allem für Langzeitarbeitslose höher. Da diese Gruppe in Zeiten

eines Arbeitskräfteüberhangs eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweist sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen helfen aktive arbeitsmarktpolitische Programme die Erwerbsbeteiligung von Langzeitarbeitslosen aufrechtzuerhalten.

Kontrafaktische Wirkungsanalyse

In der vorliegenden Studie wurde der Einfluss der Konjunktur auf den kausalen Effekt der Maßnahmenteilnahme, anhand von folgenden vier Maßnahmentypen, untersucht:

- Fachliche Qualifizierung (trägerbezogene fachliche Qualifizierungsmaßnahmen),
- Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenbeihilfe),
- Eingliederungsbeihilfen und
- Beschäftigungsförderung am zweiten Arbeitsmarkt (sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte).

Diese vier Maßnahmentypen deckten im Jahr 2018 29% aller Förderfälle laut AMS Förderdatenbank (ohne Berücksichtigung der Förderung zur Deckung des Lebensunterhalts bzw. der Kursnebenkosten) ab und banden 43% des AMS-Förderbudgets (587,5 Mio. € von 1.368,7 Mio. €).

Von zentralem Interesse ist die Frage, ob der Effekt der Maßnahmenteilnahme mit dem Konjunkturverlauf variiert und damit letztlich, ob die Maßnahmen in unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus unterschiedlich effektiv sind. Die empirische Strategie, um den Einfluss der Konjunktur auf die Wirkung der Maßnahmenteilnahme zu isolieren, umfasst drei Schritte:

1. Schätzung unbereinigter Effekte: In einem Vergleichsgruppendesign werden die unbereinigten kausalen Effekte einer Maßnahmenteilnahme mittels Propensity-Score-Matching für jeden Monat im Zeitraum 2007 bis 2018 geschätzt (144 Schätzwerte je evaluierter Maßnahme und je Wirkungsmaßstab). Hauptmaßstab der Wirkung ist die ungeforderte, unselbstständige Beschäftigung am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenzugang.
2. Schätzung bereinigter Effekte: Um die Effekte über die Zeit vergleichen zu können, muss die Struktur der Teilnehmenden im Betrachtungszeitraum konstant sein. Um sicherzustellen, dass Unterschiede in den Wirkungen im Zeitverlauf nicht auf Unterschiede in der Struktur der Geförderten zurückzuführen sind, werden die Effekte für eine Referenzpopulation (Zielpopulation) mittels logistischer Regression geschätzt.
3. Isolierung des Konjunkturreffekts: In einer Post-Matching-Regression werden die geschätzten bereinigten Effekte auf verschiedene Programmmerkmale und Konjunkturindikatoren regressiert.

Die unbereinigten kausalen Effekte der Maßnahmenteilnahme weisen für alle betrachteten Maßnahmentypen über den Zeitverlauf überwiegend signifikant positive Effekte auf die Integration in Beschäftigung auf, zeigen aber deutliche Schwankungen im betrachteten Zeitraum zwischen 2007 und 2018. Da sich die Struktur der Arbeitslosen sowohl mit der Konjunktur, als auch über den betrachteten Zeitraum ändert, sind die unbereinigten kausalen Effekte über die Zeit allerdings nicht vergleichbar: In Rezessionsphasen verbessert sich die Struktur der Arbeitslosen, da auch gut qualifizierte Arbeitskräfte ihren Job verlieren, in der Hochkonjunktur ist

es umgekehrt, die Struktur der Arbeitslosen verschlechtert sich. Strukturänderungen im Arbeitskräfteangebot, etwa aufgrund der demografischen Alterung, schlagen sich auch in der Struktur der Arbeitslosigkeit nieder. Doch selbst wenn die Struktur der Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konstant gehalten wird und ein bereinigter Wirkungsvergleich vorgenommen wird, ist eine Variation der Effekte im Zeitablauf beobachtbar.

Wie die Post-Matching-Regressionen zeigen, spielen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – gemessen anhand der saisonbereinigten Arbeitslosenquote – eine signifikante Rolle bei der Erklärung der Variation der geschätzten bereinigten Effekte: Die saisonbereinigte monatliche Arbeitslosenquote korreliert positiv mit den geschätzten bereinigten Effekten. Das bedeutet, dass die untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmentypen in Krisenzeiten effektiver sind. Anders formuliert, ist in Zeiten eines hohen Arbeitskräfteüberschusses und damit einer hohen Arbeitslosenquote die beschäftigungserhöhende Wirkung der Maßnahmenteilnahme stärker als in Zeiten einer niedrigen Arbeitslosenquote. Ausschlaggebend dafür dürfte vor allem der Lock-In-Effekt sein, der zu Zeiten hoher Arbeitslosigkeit aufgrund schlechterer Beschäftigungsmöglichkeiten niedriger ist. Keinen Einfluss hat die Konjunktur auf den Übergang aus Maßnahmenteilnahmen in Erwerbsinaktivität zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn. Die Maßnahmenteilnahme wirkt sich mithin jedenfalls positiv auf die Arbeitsmarktanbindung der Teilnehmenden aus; der Rückzug vom Arbeitsmarkt wird durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchwegs signifikant gedämpft.

1. Einleitung

Angesichts der im Corona-Jahr angespannten Situation am Arbeitsmarkt wird die Wirkung (präventiver und reaktiver) arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Konjunkturzyklus eruiert. Die erkenntnisleitende Frage lautet: Welche Instrumente sind in Krisenzeiten besonders dazu geeignet, Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen und welche Instrumente wirken in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs besonders effektiv? Die Ergebnisse der Studie sollen als Entscheidungsgrundlage über die budgetäre Ausstattung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den unterschiedlichen konjunkturellen Phasen dienen. Sie dienen zudem einer Überprüfung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Hinblick auf Effektivität, Beschäftigungsanreize und Reintegration in nachhaltige Beschäftigung.

Die Studie setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Teil 1 liefert einen Überblick über den Instrumentenkanon der Arbeitsmarktpolitik und eine Bestandsaufnahme der bisherigen theoretischen und empirischen Wirkungsevidenz im Konjunkturverlauf mittels Literaturüberblick. Konkret wird zum einen skizziert, welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen typischerweise als Reaktion auf Konjunkturschwankungen während der unterschiedlichen Phasen im Konjunkturverlauf eingesetzt werden. Zum anderen wird die nationale und internationale empirische Evidenz zur Wirksamkeit unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, insbesondere mit Blick auf unterschiedliche Konjunkturphasen, dargelegt.

Teil 2 der Studie umfasst eine empirische Analyse des Einsatzes von AMS-Förderungen im Konjunkturzyklus für Österreich. Einerseits wird der Maßnahmen Einsatz deskriptiv dargestellt, andererseits werden kausale Effekte (Netto-Effekte) geschätzt. Mittels Matching-Ansatzes wird eine kontrafaktische Vergleichsgruppenanalyse für ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgenommen. Die untersuchten Maßnahmen umfassen:

- Betriebliche Eingliederungsbeihilfen (EB),
- Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt (Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB und GBP)),
- Bildungsmaßnahmen (ausgewählte Kategorien: Fachliche Qualifizierung (QUAL, BQ), Kurskostenbeihilfen (KK) für die Teilnahme an Kursen am freien Bildungsmarkt).

Um herauszufinden, ob die Wirkung einer Maßnahme mit dem Zeitverlauf variiert, müssen die Effekte über die Zeit miteinander verglichen werden. Dies erfordert zum einen, dass die Programmausgestaltung und die Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme (bzw. die Kriterien der Maßnahmenzuweisung) über die Zeit unverändert bleiben. Zum anderen darf sich die Struktur der anspruchsberechtigten Teilnehmenden über die Zeit nicht verändert haben. Letztgenanntes ist jedoch für unterschiedliche Konjunkturphasen typisch. Für die wirkungsverzerrende Veränderung der Struktur der Teilnehmenden und der regionalen Rahmenbedingungen über die Zeit wird in der vorliegenden Evaluierung bereinigt. Die Wirkungsanalysen bauen auf ökonomischen Methoden und Erfahrungen aus früheren Arbeiten des WIFO auf. Die Untersuchungsperiode umfasst die Jahre 2007 bis 2017. Die Wirkung der Intervention wird zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn (Nachkarriere) gemessen. Als Hauptmaßstab für die Integration wird die Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt herangezogen. Als Datengrundlage fungieren Individualdaten des AMS und des Dachverbands der Sozialversicherungsträger (DVS).

2. Literaturüberblick

Wirtschaftskrisen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass die damit einhergehende Arbeitslosigkeit sowohl zu kurzfristigen als auch zu langfristigen Herausforderungen für die Gestaltung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik führt. Typischerweise steigt zu Beginn eines wirtschaftlichen Abschwunges die Arbeitslosigkeit durch die Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage rasant. Die unmittelbaren Auswirkungen für die Betroffenen sind Einkommensausfälle und Unsicherheiten über zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten. Der dadurch resultierende Konsumrückgang vertieft die Wirtschaftskrise obendrein. Arbeitslosigkeit, die durch einen temporären Schock wie die Finanz- und Wirtschaftskrise oder die COVID-19-Pandemie verursacht wird, kann mittel- und langfristig zu strukturellen Problemen führen. So sind die Jahre nach einer Rezession in der Regel von erhöhter Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktaustritten geprägt (Duell et al., 2016). Entsprechend gibt es starke politische Anreize, die negativen individuellen und gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Krise zu minimieren. Durch die enge Koppelung von Wirtschaftsdynamiken und Entwicklungen am Arbeitsmarkt bedarf es einer Koordination von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik (Eppel et al., 2017).

Voraussetzung für die Senkung der Arbeitslosigkeit ist eine hinreichend große Arbeitskräfte-nachfrage. Konjunkturbelebende wirtschaftspolitische Maßnahmen kurbeln die Nachfrage an, schaffen Arbeitsplätze und reduzieren damit die negativen Auswirkungen der Krise. Der Arbeitsmarktpolitik kommt ebenso eine wichtige Rolle in der Bewältigung von Wirtschaftskrisen zu – durch die Kombination von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik (Immervoll und Scarpetta, 2012).

- Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik (Einkommenssicherung) wie das Arbeitslosengeld lindern die finanziellen Folgen der (Teil-)Arbeitslosigkeit. Die Einkommensersatzleistungen wirken in wirtschaftlichen Abschwüngen als automatischer Stabilisator, der Nachfrageausfällen entgegenwirkt und die Konjunktur stützt.
- Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP, Aktivierungsprogramme) wollen "die Beschäftigungschancen arbeitssuchender Personen erhöhen und somit insgesamt aggregierte Arbeitslosigkeit senken" (Kluve, 2013, S. 8); adressiert wird somit primär das Arbeitskräfteangebot. Weitere Ziele können die Erhöhung der Arbeitsproduktivität und des Einkommens, die Verbesserung der Passgenauigkeit von Angebot und Nachfrage und die Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Unterschieden werden im Wesentlichen drei Förderansätze: Unterstützung von Arbeitslosen bei der Arbeitssuche, Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnsubventionen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist in vielen OECD-Ländern seit Jahrzehnten wichtiger Bestandteil der Wirtschaftspolitik (Eichhorst und Konle-Seidl, 2016). Der verbreitete Einsatz hat auch zu einem starken Anstieg des Interesses an der kausalen Wirkung der gesetzten Maßnahmen geführt. Dank methodischer Weiterentwicklungen der Kausalanalyse, der zunehmenden Qualität und Verfügbarkeit von Mikrodaten und der steigenden Bedeutung evidenzbasierter Politikberatung ist es zu einem enormen Anstieg an mikroökonomischen Evaluierungen gekommen (Kluve, 2013). Der Fokus liegt dabei auf der individuellen Wirkung einer Maßnahme auf Beschäftigung, Einkommen und Arbeitslosigkeit (Card et al., 2010). Die moderne Evaluationsforschung greift

hierbei auf das Konzept der kontrafaktischen Wirkungsanalyse zurück. Die Wirkung einer Maßnahme ergibt sich aus dem Unterschied zwischen dem Ergebnis im Fall einer Teilnahme und dem Ergebnis im Fall einer Nicht-Teilnahme. Anders formuliert stellt sich die Frage, was passiert wäre, wenn die arbeitslose Person nicht an der Maßnahme teilgenommen hätte. Da sich jedoch beide Ereignisse – Maßnahmenteilnahme und Nicht-Teilnahme – ausschließen und nicht gleichzeitig beobachtbar sind (ein Ereignis ist beobachtbar, das kontrafaktische nicht), muss die Wirkung geschätzt werden¹⁾. Dazu wird eine Kontrollgruppe aus dem Pool der Nicht-Teilnehmenden herangezogen, die den Maßnahmenteilnehmenden sehr ähnlich ist (beobachtbare Charakteristika). Das Ergebnis bei Nichtteilnahme an der Maßnahme wird somit durch das Ergebnis der Nicht-Teilnehmenden approximiert. Die Differenz im Ergebnis ist der direkte Effekt der Maßnahme²⁾.

Während mikroökonomische Analysen der Frage nachgehen, wie die Maßnahme für die Teilnehmenden wirkt (direkte Effekte), geben makroökonomische Arbeiten Auskunft darüber, ob sich die Arbeitsmarktsituation insgesamt gebessert hat bzw. ob die Maßnahme einen positiven Nettobeschäftigungseffekt ausgelöst hat. Die Frage der Nettobeschäftigungseffekte stellt sich, da arbeitsmarktpolitische Interventionen nicht nur intendierte Wirkungen, sondern auch unerwünschte, nicht intendierte (indirekte) Wirkungen entfalten können. Methodisch handelt es sich dabei eher um theoretische Modelle oder um Simulationen (Böheim und Schober, 2010). Im Vergleich zur Vielzahl an mikroökonomischen Evaluierungen ist die Zahl an makroökonomischen Wirkungsanalysen allerdings bescheiden (Eichhorst und Konle-Seidl, 2016).

Vergleichsweise wenig Evaluierungen stellen Card et al. (2010) zufolge auch einen Kosten-Nutzen-Vergleich an, bei dem der individuelle Erfolg der Maßnahme den Kosten gegenübergestellt wird. Relativ wenig Aufmerksamkeit wurde zudem bislang der Frage geschenkt, wie sich die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Konjunkturverlauf verändert (Lechner und Wunsch, 2009). Da sich im Konjunkturverlauf die Problemstellungen und Herausforderungen, mit denen sich die Arbeitsmarktpolitik konfrontiert sieht, unterscheiden, differieren auch – je nach Phase – die Prioritäten in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

¹⁾ Ein direkter Vergleich der Ergebnisse von Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden liefert verzerrte Ergebnisse, da sich die Gruppen hinsichtlich ihrer Charakteristika unterscheiden. Wenn die Teilnehmenden im Durchschnitt arbeitsmarktnäher und die Nicht-Teilnehmenden arbeitsmarktferner sind, würde die Differenz im Ergebnis fälschlicherweise der Maßnahme zugeschrieben; tatsächlich haben die Teilnehmenden aber auch ohne Maßnahme eine höhere Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung (Selektionseffekt). Für eine Diskussion des Evaluierungsproblems siehe Athey und Imbens (2017).

²⁾ Der Goldstandard unter den Kausalanalysen sind (soziale) Experimente; dabei werden die Teilnehmenden einer Maßnahme zufällig aus dem Pool der förderbaren Personen ausgewählt (im Durchschnitt gibt es damit keinen Unterschied in den Merkmalen der Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden). Die Wirkung der Maßnahme ergibt sich aus dem Vergleich der durchschnittlichen Ergebnisvariable (z. B. Tage in Beschäftigung zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn) der beiden Gruppen. Experimente im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen in der Praxis jedoch selten vor. Alternativ kommen häufig kontrafaktische Wirkungsanalysen (Vergleichsgruppenanalysen) zum Einsatz. Beide Ansätze liefern zuverlässige Einschätzungen, wie eine Metastudie von Card et al. (2018), bei der die Ergebnisse arbeitsmarktpolitischer Evaluierungen auch in Hinblick auf die verwendete Methodik verglichen werden, nahelegt: Die durchschnittlichen Effekte unterscheiden sich nicht systematisch zwischen experimentellen und nicht-experimentellen Untersuchungsdesigns.

Im Folgenden werden zunächst die verfügbaren Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) nach ihrer Relevanz im Konjunkturverlauf kategorisiert und die unterschiedlichen Effekte (intendierte und nicht intendierte), die arbeitsmarktpolitische Interventionen auslösen können, skizziert. Anschließend werden die Herausforderungen und Prioritäten für die aktive Arbeitsmarktpolitik in den unterschiedlichen Phasen eines wirtschaftlichen Abschwunges beschrieben. Entlang der gebildeten Kategorien von Instrumenten der AAMP wird deren Funktionsweise beschrieben und um Erkenntnisse zur Wirksamkeit aus empirischen Studien ergänzt, wobei der Fokus auf kontrafaktischen, mikroökonomischen Analysen liegt, die eine kausale Interpretation der Wirkung einer Maßnahme erlauben.

2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik

In Österreich wird die Arbeitsmarktpolitik des Bundes vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt. Der gesetzliche Auftrag an das AMS lautet, Arbeitslosigkeit zu verhüten und zu beseitigen und das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitskräftenachfrage "unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze" möglichst vollständig, wirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig zusammenführen (siehe § 29 Abs. (1) Arbeitsmarktservicegesetz, AMSG). Die zur Erfüllung dieser Ziele notwendigen Aufgaben sind in § 29 Abs. (2) AMSG gelegt und umfassen: (1) die effiziente Vermittlung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage, (2) die Beseitigung von individuellen Vermittlungshemmnissen, (3) die Verringerung der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes, (4) die Reduzierung der quantitativen oder qualitativen Ungleichgewichte zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage, (5) den Erhalt – sofern sinnvoll – von Arbeitsplätzen und (6) die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Arbeitslosen.

2.1.1 Überblick über die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Zur Erfüllung der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben steht dem AMS ein Bündel an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (AAMP) zur Verfügung. Diese Instrumente lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten kategorisieren. Mit Blick auf deren unterschiedliche Kosteneffektivität und Relevanz im Konjunkturverlauf unterscheiden Brown und Koettl (2015) folgende fünf Kategorien (siehe Übersicht 1):

- Arbeitskräftenachfrageseitige Instrumente setzen betriebliche Anreize, entweder (1) um bestehende Arbeitsplätze mittels Kurzarbeit oder Lohnsubvention zu sichern oder (2) um neue Arbeitsplätze durch Einstellprämien oder Gründungsbeihilfen für den Schritt in die Selbständigkeit zu schaffen.

- Arbeitskräfteangebotsseitige Maßnahmen zielen darauf ab, (3) die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (in Form von Kursen oder arbeitsplatznahen Schulungen) zu verbessern oder (4) Anreize für Arbeitslose zur Aufnahme oder Beibehaltung einer Beschäftigung zu setzen. Hierzu zählen Lohnsubventionen, die direkt an die Arbeitslosen ausbezahlt werden (Kombilohn) ebenso wie temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose am zweiten Arbeitsmarkt (sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte) zur Verbesserung der Chance auf eine Integration am regulären Arbeitsmarkt (nicht geförderte Beschäftigung) und Sanktionen³⁾.
- Arbeitsmarktausgleichende Maßnahmen sollen (5) die Effizienz und Qualität des Zusammenführens von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage erhöhen.

Diese Maßnahmen bilden zusammen – neben der Existenzsicherung im Fall von Arbeitslosigkeit – das klassische Repertoire von öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen wie dem AMS. Da sich die Herausforderungen am Arbeitsmarkt in den einzelnen Konjunkturphasen unterscheiden, ist es sinnvoll, die Instrumente je nach Phase unterschiedlich stark zu akzentuieren.

Anreize zur **Sicherung von Arbeitsplätzen** werden typischerweise für eine kurze Zeit Unternehmen gewährt, um in Krisenzeiten bestehende Beschäftigungsverhältnis weiter aufrecht zu erhalten. Die Arbeitsplatzsicherung erfolgt durch finanzielle Unterstützung der Unternehmen, entweder in Form von Kurzarbeit oder Lohnsubventionen bzw. Lohnnebenkostensenkungen. Im Fall der Kurzarbeit reduzieren Beschäftigte ihre Arbeitszeit, wodurch die Lohnkosten für die Betriebe sinken. Beschäftigte erhalten im Gegenzug die Einkommensausfälle für nicht geleistete Stunden (teilweise) ersetzt. Beide Maßnahmen – Kurzarbeit und Lohnsubvention – zielen darauf ab, den Beschäftigungsabgang zu verringern und die Einkommen der Beschäftigten zu sichern. Die empirische Evidenz zur Wirkung dieser Maßnahmen wird in Kapitel 2.3 dargelegt.

Anreize zur **Schaffung von Beschäftigung** zielen darauf ab, neue Jobs zu generieren. Personen außerhalb des Beschäftigungssystems sollen dadurch gezielt in Beschäftigung gebracht werden. Als Instrumente kommen temporäre Einstellungsunterstützungen und Unternehmensgründungsprogramme zum Einsatz. Erstgenanntes Instrument soll mittels der Reduktion der Lohnkosten Betriebe motivieren, Nichterwerbspersonen einen Job zu geben. Typischerweise sind Einstellungsunterstützungen auf Zielgruppen mit schlechten Arbeitsmarktchancen zugeschnitten. Unternehmensgründungsprogramme unterstützen wiederum Arbeitslose finanziell und mittels Beratung auf dem Weg in die Selbstständigkeit. Beide Instrumente und deren empirische Wirkung werden in Kapitel 2.4 skizziert.

³⁾ Sanktionen drohen, wenn Kontrolltermine nicht wahrgenommen werden und die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer Leistung aus der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllt werden; diese umfassen, dass die Arbeitslosen der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, aktiv nach Arbeit suchen und bereit sind, eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen.

Übersicht 1: **Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Zielbereich	Kategorie (basierend auf den Zielen)	Instrumente	Zielpersonen	Beabsichtigte Wirkungen
Nachfrage nach Arbeitskräften	1. Anreize für den Erhalt von Arbeitsplätzen	Kurzarbeit	Insider	Abwanderung aus der Beschäftigung reduzieren
		Lohnzuschüsse		Bindung an den Arbeitsmarkt aufrechterhalten
	2. Anreize für die Schaffung von Beschäftigung	Einstellungssubventionen	Outsider	Zufluss in die Beschäftigung erhöhen
		Unterstützung von Unternehmensgründungen		Bindung an den Arbeitsmarkt erhöhen
Angebot an Arbeitskräften	3. Anreize für die Jobsuche und den Verbleib im Job	Lohnersatzleistungen, Subventionen, Steuergutschriften	Outsider und Insider	Zustrom in die Beschäftigung durch verstärkte Arbeitsanreize erhöhen
				Abwanderung aus der Beschäftigung reduzieren
		Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt	Outsider	Bindung an den Arbeitsmarkt erhöhen
				Einkommensunterstützung bereitstellen
Aktivierung und Workfare	Outsider	Erhöhung des Zustroms in die Beschäftigung durch Stärkung der Arbeitsanreize		
		Erhöhung der Bindung an den Arbeitsmarkt		
	Sanktionen		Einkommensunterstützung bereitstellen	
	4. Anreize zur Steigerung des Humankapitals	Arbeitsplatznahe Qualifizierung	Outsider und Insider	Erhöhung des Zustroms in die Beschäftigung
		Qualifizierung im Klassenzimmer		Steigerung der Produktivität Qualität des Matches verbessern
Arbeitsmarkt-Matching	5. Verbessertes Arbeitsmarkt-Matching	Unterstützung bei der Arbeitssuche	Outsider	Effizienz der Arbeitssuche verbessern
				Erhöhung des Zustroms in die Beschäftigung
		Vermittlungsdienste für Arbeitgeber/innen	Outsider und Insider	Effizienz der Arbeitssuche verbessern
	Beratung und Begleitung		Verbesserung der Matching-Qualität	
		Outsider	Erhöhung des Zustroms in die Beschäftigung	
			Effizienz der Arbeitssuche verbessern	
			Erhöhung des Zustroms in die Beschäftigung	

Q: Brown und Koettl (2015, S. 3). – "Insider" bezieht sich auf derzeit Beschäftigte, "Outsider" auf Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Entmutigte, informell Beschäftigte und Nichterwerbstätige.

Maßnahmen zum **Aufbau des Humankapitals** zielen auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität und damit auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ab. Sie umfassen verschiedenste Qualifizierungsprogramme, die entweder arbeitsplatznahe oder in Form von Kursen organisiert sind. Zielgruppe können neben arbeitslosen Personen auch Beschäftigte sein. Ein Überblick zur empirischen Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen findet sich in Kapitel 2.5.

Anreize, sich einen **Job zu suchen und in Beschäftigung zu verbleiben**, umfassen eine breite Palette an Maßnahmen. Erstens zählen hierzu arbeitnehmerseitige finanzielle Anreize wie Geldtransfers (Kombilöhne) oder Steuergutschriften (income tax credit, in-work benefits), die direkt den Beschäftigten zugutekommen. Durch die Anhebung des Nettoverdienstes soll die Aufnahme einer gering bezahlten Arbeit unterstützt werden. Zweitens subsumieren Brown und Koettl (2015) unter diese Kategorie auch Arbeitsplätze am zweiten Arbeitsmarkt. Sie argumentieren insbesondere mit der starken Aktivierungskomponente dieser Maßnahme, der gemäß der internationalen Literatur geringen Effektivität (Übertritt in ungeforderte Beschäftigung) und der zunehmenden Workfare-Komponente der Maßnahme, bei der Arbeit als Gegenleistung für Transferleistungen erbracht werden muss. Drittens umfasst diese Kategorie Sanktionen, die ausgesprochen werden, wenn Arbeitslosen ihrer Verpflichtung zur Arbeitssuche nicht nachkommen (Kontrolltermine nicht einhalten, der Vermittlung nicht zur Verfügung stehen), eine zumutbare Beschäftigung nicht annehmen oder an zugewiesenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht teilnehmen. Alle drei Instrumente zielen darauf ab, den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu unterstützen, haben aber gleichzeitig eine starke Einkommensumverteilungskomponente und versuchen, negative Anreize der Existenzsicherungsleistung abzumildern (Brown und Koettl, 2015). Im Detail werden die ersten beiden Maßnahmen samt empirischer Evidenz zur Wirkung in Kapitel 2.6 dargelegt. Sanktionen allerdings werden gemeinsam mit den Maßnahmen zur Erhöhung des Matchings von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in Kapitel 2.7 diskutiert, da dieser vielschichtige Prozess eine Reihe von Aktivitäten bzw. Maßnahmen umfasst, bei denen Sanktionen integraler Bestandteil sind.

Maßnahmen zur **Erhöhung des Matchings von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage** setzen bei der Kernaufgabe von Arbeitsmarktverwaltungen an. Um die Zahl der erfolgreichen Vermittlungen bei gegebener Anzahl an offenen Stellen und Arbeitssuchenden zu erhöhen, werden Arbeitslose (aber auch Unternehmen) beraten und betreut; die Arbeitssuchbemühungen der Arbeitslosen werden durch Vermittlungsvorschläge und Maßnahmenzuweisung unterstützt sowie kontrolliert. Empirische Evidenz hierzu wird in Kapitel 2.7 dargelegt.

2.1.2 Direkte und indirekte Effekte von aktiver Arbeitsmarktpolitik

Die skizzierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) zielen darauf ab, die Arbeitsmarktsituation der Arbeitskräfte zu verbessern. Ihrer Wirkung nach können direkte und indirekte Effekte unterschieden werden. Direkte Effekte sind jene, die unmittelbar die geförderten Personen betreffen. Sie bringen die Wirkung auf die Beschäftigung, die Arbeitslosigkeit oder das Einkommen der geförderten Person im Vergleich zu einer Situation, in der die Person nicht gefördert worden wäre, zum Ausdruck (Netto-Effekt). Als effektiv wird eine Maßnahme bezeichnet, wenn die Wirkung signifikant positiv ist. Indirekte Effekte – auch allgemeine Gleichgewichts-

effekte genannt – wirken darüber hinaus auf Nicht-Teilnehmende oder andere Arbeitsmarktakteurinnen und -akteure. Bei den Fehlanreizen und damit unerwünschten indirekten Effekten sind gemäß Kluge (2013) folgende drei besonders relevant:

- **Mitnahmeeffekt:** Von einem Mitnahmeeffekt wird gesprochen, wenn das Ergebnis einer Intervention auch ohne Intervention zustande gekommen wäre; beispielsweise, wenn ein Betrieb eine Lohnsubvention für die Einstellung einer arbeitslosen Person bekommt, die vom Betrieb auch ohne finanzielle Unterstützung eingestellt worden wäre. Insofern schmälern Mitnahmeeffekte die Kosteneffektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Minimiert werden können sie durch eine möglichst zielgruppenspezifische Ausgestaltung, indem etwa für jene Arbeitslosen eine finanzielle Unterstützung gewährt wird, die eine geringe Abgangschance aus Arbeitslosigkeit aufweisen.
- **Verdrängungseffekt:** Wenn Betriebe mit geförderten Arbeitskräften kostengünstiger produzieren als Betriebe mit nicht geförderten Arbeitskräften, sich damit einen Wettbewerbsvorteil verschaffen und ihre Produkte günstiger vertreiben können, kann es zu einer Verdrängung am Markt kommen.
- **Substitutionseffekt:** Die Effektivität der Intervention wird ferner reduziert, wenn durch die Intervention nicht geförderte Arbeitskräfte durch geförderte ersetzt werden, mit entsprechender Auswirkung auf den Nettobeschäftigungseffekt. Die Änderung bei den relativen Lohnkosten führt dazu, dass bei der Besetzung eines Arbeitsplatzes geförderten Arbeitskräften gegenüber nicht geförderten Arbeitskräften der Vorzug gegeben wird oder nicht geförderte Beschäftigte gekündigt und durch geförderte Arbeitskräfte ersetzt werden. Minimiert werden kann der Substitutionseffekt durch eine Fokussierung der Intervention auf Arbeitslose mit geringen Abgangschancen. In diesem Fall wird der Effekt toleriert, da die Intervention eine (temporäre) Beschäftigung ermöglicht und damit die zukünftigen Arbeitsmarktchancen der arbeitsmarktfernen Zielgruppe hebt.

Diese Fehlanreize spielen vor allem bei der Evaluierung von Lohnsubventionen zur Berechnung der Netto-Effekte auf die aggregierte Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Darüber hinaus führen Brown und Koettl (2015) weitere mögliche negative indirekte Effekte von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an:

- **Cream-Skimming-Effekt:** Die Effektivität der Intervention reduziert sich, wenn jene Gruppen bevorzugt gefördert werden, die ohnedies eine hohe Abgangschance aus Arbeitslosigkeit haben (positive Selektion). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Förderansatz sehr breit definiert ist.
- **Lock-In-Effekt:** Während der Maßnahmenteilnahme, etwa einer Qualifizierung, reduzieren Arbeitslose typischerweise ihre Suchanstrengungen. Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während der Maßnahmenteilnahme sinkt im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden, die weiterhin Zeit und Energie in die Jobsuche investieren; der Beschäftigungseffekt der Teilnehmenden ist somit – zumindest kurzfristig – negativ.
- **Stigmatisierungseffekt:** Die Teilnahme an einer Intervention kann von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als (negatives) Signal geringer Produktivität interpretiert werden und so zukünftige Beschäftigungschancen der Teilnehmenden reduzieren. Dies ist insbesondere

dann zu erwarten, wenn die Maßnahme zu eng auf eine sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe zugeschnitten ist.

Indirekte Effekte können aber auch positiver Natur sein. So steigern arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Arbeitskräfteangebot, da sie Entmutigungseffekten entgegenwirken und dazu beitragen, die Motivation für die aktive Arbeitssuche zu erhalten (Calmfors et al., 2001). Weiters kann allein die Ankündigung einer Maßnahmenteilnahme zu vermehrten Suchanstrengungen bei den Arbeitslosen führen (Droheffekt) und sich mithin positiv auf die Beschäftigungsaufnahme auswirken (Rosholm und Svarer, 2008). Der Wechsel von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wirkt sich zudem positiv auf die weitere Beschäftigungsfähigkeit aus, da das Humankapital durch die Arbeitsroutine steigt (Kluve et al., 2008). Dieser Trainingseffekt kommt besonders stark bei Langzeitarbeitslosen zu tragen: Selbst bei einem neuerlichen Arbeitsplatzverlust sind ihre Beschäftigungschancen höher zu bewerten als zuvor (Brown und Koettl, 2015).

Gesamtwirtschaftlich sind zudem budgetäre Effekte von Bedeutung. Den Kosten der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist deren Nutzen aus einer Beschäftigungsaufnahme gegenüberzustellen, der sich in höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie sinkenden Ausgaben für Existenzsicherungsleistungen manifestiert. Zudem kann bereits die Umsetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen konjunkturbelebend wirken – etwa im Fall von Qualifizierungsmaßnahmen, da diese personalintensiv sind und im Inland erbracht werden. Sie erhöhen zudem nicht nur die individuelle Beschäftigungsfähigkeit, sondern tragen zu einer besseren Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften bei und entlasten den Arbeitsmarkt durch eine temporäre Reduktion des Arbeitskräfteangebots.

2.2 Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen im Konjunkturverlauf

Die Phasen eines Konjunkturabschwunges sind von unterschiedlichen Problemstellungen geprägt, aus denen sich unterschiedliche Prioritäten der Arbeitsmarktpolitik ableiten lassen. Mahringer (2009) unterscheidet drei Phasen: den Konjunktüreinbruch, die Phase des schwachen Wachstums und den beginnenden Aufschwung. Diese unterscheiden sich insbesondere in Hinblick auf die primär von Arbeitslosigkeit betroffenen Zielgruppen und in Hinblick auf die Arbeitsmarktperspektiven für Arbeitssuchende. Entsprechend der unterschiedlichen Herausforderungen und Problemstellungen am Arbeitsmarkt differiert auch die Schwerpunktsetzung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze sind in der Rezession zentral; allen voran der Kurzarbeit kommt als Kriseninstrument hohe Bedeutung zu. Zielgruppenspezifische Lohnsubventionen können aber auch in anderen Konjunkturphasen als krisenunabhängige Lohnsubvention den Verbleib in Beschäftigung von vulnerablen Gruppen (wie etwa Ältere oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen) unterstützen.

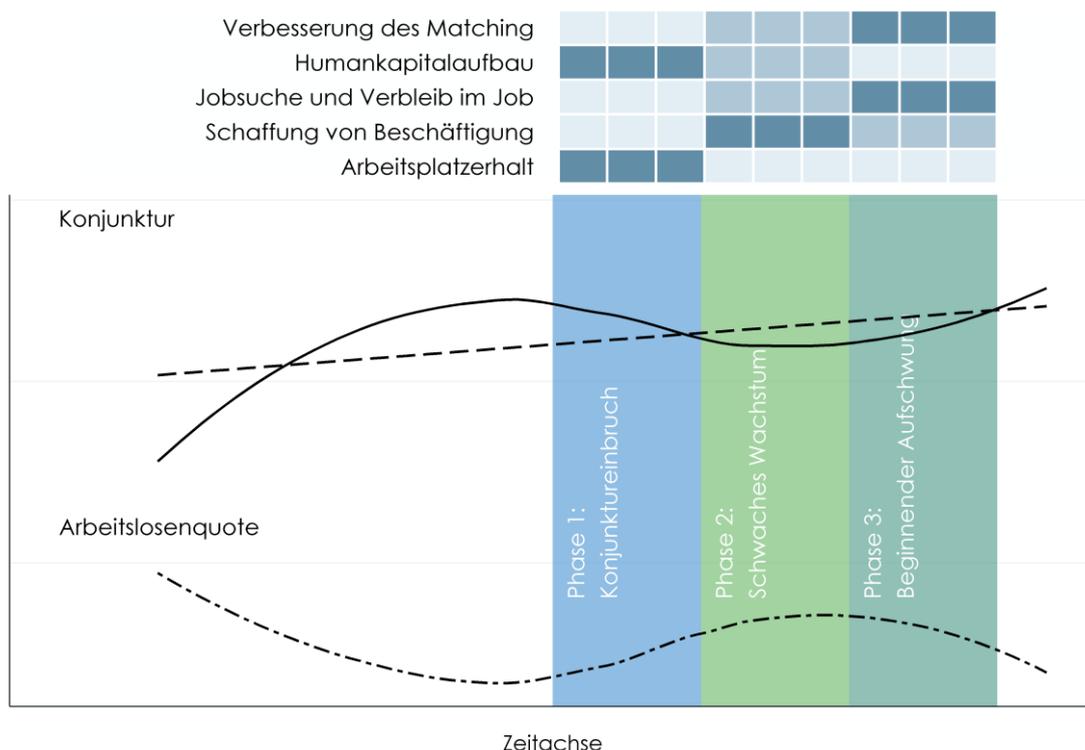
Gleichsam dürften Qualifizierungsmaßnahmen in der Rezession besonders effizient sein, da der Lock-In-Effekt in dieser Phase gering ist. Zudem unterstützt die Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte den Strukturwandel, ist gleichsam nachfragewirksam und damit konjunkturbelebend.

bend sowie arbeitskräfteangebotsentlastend. Qualifizierung als eines der wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist aber auch in anderen Konjunkturphasen relevant, um das Arbeitskräfteangebot mit der Arbeitskräftenachfrage in Einklang zu bringen.

Maßnahmen zur Hebung der Effizienz beim Matching von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage rücken in der Phase des beginnenden Aufschwungs in den Fokus (Beratung, Betreuung, Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Vermittlungsvorschläge, Maßnahmenzuweisung, Kontrolle). Allen voran benachteiligte Gruppen, die unabhängig vom Konjunkturzyklus nur über schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügen (z. B. Langzeitarbeitslose, Ältere, Geringqualifizierte) brauchen Unterstützung. Hierzu zählen auch Maßnahmen, die die Jobsuche unterstützen und den Verbleib im Job fördern (Kombilohnmodelle, Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt).

Maßnahmen zur Schaffung von Beschäftigung gewinnen vor allem in der Phase des schwachen Wachstums an Bedeutung. Diese Phase ist noch von Unsicherheit seitens der Unternehmen geprägt; die Förderung der Beschäftigungsaufnahme (Lohnsubvention für Neueinstellungen) oder die Unterstützung beim Schritt in die Selbständigkeit können sich in dieser Phase als besonders hilfreich erweisen.

Abbildung 1: **Schematische Darstellung des Konjunkturverlaufs und der Akzentuierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**



Q: WIFO, eigene Darstellung. – Die unterschiedlichen Farbbalken der fünf Kategorien an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen spiegeln die unterschiedlich starke Akzentuierung im Konjunkturverlauf wider; je dunkler, desto höher die Bedeutung in der entsprechenden Phase.

2.2.1 Konjunkturphasen

Phase I: Konjunkturreinbruch

Konjunkturreinbrüche können unterschiedliche Ursachen haben. So verzeichnete Österreich Rezessionen u. a. als Folge von Ölpreisschocks (1974, 1980) und einer internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise (2009) (Scheiblecker, 2002, 2010). Trotz der Unterschiede in den Ursachen und somit auch unterschiedlicher Dynamiken, Dauern und Betroffenheit von Sektoren teilen Wirtschaftseinbrüche gemeinsame Charakteristiken: Eine Rezession, oft definiert als negatives Wirtschaftswachstum für mindestens zwei Quartale, reflektiert zunächst einen Einbruch der Nachfrage nach Gütern und/oder Dienstleistungen. In Folge der geringeren wirtschaftlichen Nachfrage reduzieren Unternehmen ihre Nachfrage nach Arbeit. Dabei können im Wesentlichen zwei betriebliche Strategien zum Einsatz kommen: Der Personalstand wird abgebaut (externe numerische Flexibilität) und/oder das Arbeitsvolumen der Belegschaft wird reduziert (interne numerische Flexibilität, etwa im Rahmen von Kurzarbeit oder Überstundenabbau). Welche Strategie gewählt wird, hängt vom Ausmaß der Krise und dem Grad der Flexibilität bei der Anpassung der Arbeitsnachfrage ab (Cazes et al., 2011). Letztere wird von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst, etwa den geltenden Kündigungsvorschriften⁴⁾.

Typischerweise wird der Wirtschaftseinbruch von einer Verschlechterung der internationalen Konjunktur ausgelöst. Im Inland löst dies einen Nachfrageausfall in den exportorientierten Wirtschaftsbereichen der Sachgütererzeugung aus. Da die Sachgütererzeugung stark männerdominiert ist, sind Männer stärker vom Konjunkturreinbruch betroffen als Frauen. Gleichsam sind jüngere Arbeitskräfte und Randbelegschaften stärker als Kernbelegschaften im Haupterwerbsalter betroffen, da der durch Produktionseinbußen ausgelöste Personalaufnahmestopp jüngere und neu in den Arbeitsmarkt eintretende Arbeitskräfte stärker betrifft und der Personalabbau zuerst Randbelegschaften (tendenziell Arbeitskräfte mit niedriger Ausbildung, Migrationshintergrund bzw. Jüngere mit weniger betriebsspezifischem Know-how und Leiharbeitskräften). Die aktuelle COVID-19-Pandemie unterscheidet sich insofern von anderen Wirtschaftskrisen, als deren Bekämpfung zeitgleich sowohl einen angebots- als auch einen nachfrageseitigen Schock auslöste. Die Auswirkungen waren weltweit und in allen Sektoren, nicht nur dem Produktionsbereich, spürbar (OECD, 2020). Zudem sind die Unsicherheiten in der COVID-19-Krise deutlich größer, da die wirtschaftliche Erholung erst dann einsetzen kann, wenn es gelingt, die Gesundheitskrise (weltweit) in den Griff zu bekommen.

⁴⁾ Bei Angestellten beträgt die Kündigungsfrist, d. h. der Zeitraum zwischen Kündigungsausspruch und Kündigungstermin (letzter Tag des Arbeitsverhältnisses) mindestens sechs Wochen und erhöht sich mit der Dauer der Dienstjahre auf bis zu fünf Monate (nach dem vollendeten 25. Dienstjahr). Bei Arbeiterinnen und Arbeitern sieht das Gesetz eine 14-tägige Kündigungsfrist vor, die jedoch per Kollektivvertrag, Betriebsvereinbarung oder Arbeitsvertrag verkürzt oder verlängert werden kann. Bei Angestellten gibt es zwischen vier und 24 Kündigungstermine im Jahr, bei Arbeiterinnen und Arbeitern sieht das Gesetz keine Kündigungstermine vor – sie können somit unter Einhaltung der Kündigungsfrist an jedem Wochentag gekündigt werden, außer es gibt eine davon abweichende Bestimmung im Kollektivvertrag. Eine Angleichung der Kündigungsvorschriften (mit Sonderregelungen für Saisonbranchen) war mit 1. Februar 2021 geplant, wurde jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie auf den 1. Juli 2021 und in weiterer Folge auf den 1. Oktober 2021 verschoben.

Der Beschäftigungsrückgang führt unmittelbar zu Einkommensausfällen der Betroffenen; der dadurch reduzierte Konsum kann die Krise zusätzlich beschleunigen (Abwärtsspirale). Für den Staat sinken die Steuereinnahmen, während die Ausgaben in Form von Transferleistungen für Arbeitslose und Armutsbetroffene steigen. Arbeitslosigkeit, die in Zeiten von negativem oder geringem Wachstum durchschnittlich länger andauert, hat für die Betroffenen zudem mittel- bis langfristige negative Effekte: Studien zeigen, dass Wirtschaftskrisen zu sogenannten Vernarbungen führen können (z. B. Nichols et al., 2013). Im Vergleich zu Personen, die nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind, erleben Arbeitslose eine Reduktion der Arbeitserfahrung und verringern somit ihr Humankapital, das während einer Beschäftigung weiter aufgebaut würde. Damit sinken mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer die Beschäftigungschancen und auch das zukünftige Arbeitseinkommen. Außerdem können während der Arbeitslosigkeit Stigmatisierung, Entmutigung und psychische Probleme auftreten. Somit häufen sich frühzeitige Austritte aus der Erwerbsbevölkerung. Dieses Phänomen führt dazu, dass eine Wirtschaftskrise das Arbeitskräfteangebot nachhaltig reduzieren kann. Dieses Marktversagen fordert eine aktive Rolle der Politik, um eine möglichst hohe Arbeitsmarktbindung der Arbeitslosen zu erhalten.

Während der Zeit eines Wirtschaftseinbruches steigt nicht nur die Arbeitslosigkeit insgesamt, sondern es verändert sich auch die Struktur der Arbeitslosen. So steigt der Anteil an Personen mit höherer Ausbildung an den Arbeitslosen. Dies hat zum Teil damit zu tun, dass Insolvenzen in Krisen häufiger auftreten und somit oft große Teile der Belegschaft, auch gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, gekündigt werden (Forslund et al., 2011). Dadurch steigt die Konkurrenz zwischen den Arbeitslosen und die Chancen von Niedrigqualifizierten, einen Job zu finden, sinken zusätzlich. Insgesamt ergibt sich in dieser konjunkturellen Phase eine Situation, die von niedriger Arbeitskräftenachfrage und hohem Arbeitskräfteangebot gekennzeichnet ist. Die Priorität für die AAMP in der Phase des Wirtschaftseinbruches sollte deshalb zunächst die Stabilisierung des Arbeitsmarktes bzw. die Arbeitsplatzerhaltung sein.

Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit in der Krise trägt auch zu einer langfristigen Dämpfung der Arbeitslosenzahlen bei, da Verfestigungseffekte (Hysterese) vermieden werden können. Als Instrumente kommen hierbei Kurzarbeit und andere Modelle der betrieblichen Arbeitszeitanpassung in Frage. Für jene Arbeitskräfte, die im Konjunkturunbruch ihren Arbeitsplatz verloren haben, bieten sich Qualifizierungsmaßnahmen an. Sie unterstützen einerseits den strukturellen Wandel, andererseits wirken sie Vernarbungseffekten entgegen. Die mit Weiterbildungsmaßnahmen verbundenen kurzfristig negativen Beschäftigungseffekte (Lock-In-Effekt) sind zudem in dieser Phase mangels verfügbarer offener Stellen relativ gering. Maßnahmen sollten gezielt für Personen eingesetzt werden, die besonders hart von der Krise getroffen werden. Da je nach Ursache der Wirtschaftskrise auch Branchen unterschiedlich betroffen sind, sollten die Maßnahmen auch an branchenspezifische Dynamiken angepasst werden (OECD, 2009; Mahringer, 2017; Mayhew und Anand, 2020).

Phase II: Schwaches Wachstum

In der auf den Konjunkturunbruch folgenden Phase weiten sich die wirtschaftlichen Folgen aus und betreffen nun auch Sektoren, die unmittelbar zu Beginn der Krise noch verschont geblieben waren. Zu Beginn dieser Phase ist die Konjunktur und Beschäftigung an ihrem Tiefpunkt. Da Unternehmen vor allem zu Beginn einer Krise oftmals eine von Unsicherheit verursachte "Wait

and See"-Strategie verfolgen und somit mögliche Pläne für Betriebserweiterungen bzw. Neueinstellungen auf Eis legen, ist die Arbeitsnachfrage niedrig (Bachmann et al., 2013). Somit sorgt vor allem der geringe Abgang aus der Arbeitslosigkeit für stabil hohe Arbeitslosenzahlen (OECD, 2010). Durch Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung wie Arbeitszeitverkürzung in der frühen Phase der Rezession, die das "Horten" von Beschäftigten fördern, wächst die Wirtschaft, ohne dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Wiederhochfahren der Aktivitäten kann zunächst durch die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse und deren Arbeitszeitausweitung gewährleistet werden.

Die Priorität für die Arbeitsmarktpolitik besteht in dieser Phase darin, die Notwendigkeit von arbeitsplatzerhaltenden Maßnahmen wie der Kurzarbeit zu evaluieren und entsprechend anzupassen. Durch einen zielgerichteten Einsatz soll weitgehend verhindert werden, dass Arbeitsverhältnisse gefördert werden, die auch ohne Förderung (Mitnahmeeffekt) überlebensfähig wären bzw. dass nur Arbeitsplätze mit mittel- bis langfristiger Perspektive erhalten werden. Gleichzeitig ist es wichtig, dass Vernarbungen für Arbeitslose möglichst geringgehalten werden und Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend verhindert wird. Dies kann vor allem durch Qualifizierungsmaßnahmen erreicht werden. So sollten Arbeitslose frühzeitig an Qualifizierungsprogrammen teilnehmen; Anhaltspunkte für Qualifizierungsbereiche können Berufsprognosen liefern (Mahringer, 2009). Zusätzlich zu Qualifizierungsmaßnahmen kann die wirtschaftliche Erholung auch durch arbeitsplatzschaffende Maßnahmen unterstützt werden (OECD, 2010). So können arbeitgeberseitige Anreize für Neueinstellungen durch Lohnsubventionen oder Lohnnebenkostensenkungen gesetzt werden, Unternehmensneugründungen unterstützt oder auch gezielt Stellen im öffentlichen Sektor geschaffen werden.

Phase III: Beginnender Aufschwung

In der Phase des beginnenden Aufschwungs steigt die Arbeitsnachfrage und somit kann ein Teil des gestiegenen Arbeitsangebotes wieder vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden. Da zunächst oft Arbeitslose mit höheren Qualifikationen wieder Beschäftigung finden, verändert sich die Zusammensetzung von Arbeitssuchenden erneut hin zu Personen mit stärkeren Vermittlungshindernissen, die unabhängig von der Konjunktur geringere Chancen auf eine Arbeitsaufnahme haben (Mahringer, 2009).

Vor allem bei starken Wirtschaftseinbrüchen und entsprechend langer Dauer der Arbeitslosigkeit steigt einerseits die Langzeitarbeitslosigkeit; andererseits nimmt auch die Zahl der Personen zu, die aus dem aktiven Erwerbsleben ausscheiden (z. B. durch Entmutigung). Da die Vermittlung von Personen, die schon länger nicht mehr am Arbeitsmarkt aktiv waren, besonders schwierig ist, kann die zyklische Arbeitslosigkeit zu einer höheren strukturellen Arbeitslosigkeit auch in Zeiten von Wachstum führen (OECD, 2010).

Aufgrund der positiven Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage verschieben sich die Prioritäten am Arbeitsmarkt. Zunächst rückt die Unterstützung der Arbeitssuchenden bei der Stellensuche in den Mittelpunkt. Hierbei sollte der Fokus wieder mehr auf benachteiligte Gruppen verlegt werden, die unabhängig vom Konjunkturzyklus nur über schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügen (z. B. Langzeitarbeitslose, Ältere, Geringqualifizierte). Neben stärkeren Vermittlungsbemühungen sollte auch durch arbeitsplatzschaffende Maßnahmen die Eingliederung

von bestimmten Gruppen wie Langzeitarbeitslosen forciert werden, wie etwa durch zielgruppenspezifische Lohnsubventionen für Neueinstellungen. Arbeitsplatzzerhaltende Maßnahmen spielen in der Regel angesichts der steigenden Arbeitsnachfrage keine Rolle mehr (bzw. sollten, aufgrund der mittel- bis langfristig strukturkonservierenden Wirkung keine Rolle mehr spielen).

2.2.2 Empirische Evidenz zu aktiver Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturverlauf

Die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation wirft die Frage auf, was aktive Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen eines geringen Wirtschaftswachstums und hohen Arbeitskräfteangebots bewirken kann und welche Maßnahmentypen in dieser Situation für welche Zielgruppen eingesetzt werden sollten. Zur Frage, ob die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Boomphasen oder Rezessionsphasen höher ist und damit vom makroökonomischen Umfeld abhängt, gibt es unterschiedliche theoretische Überlegungen.

Einerseits gibt es ex ante mehrere Gründe, weshalb aktive Arbeitsmarktpolitik in Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktsituation an Wirkungspotenzial verlieren könnten: (1) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind primär auf das Arbeitsangebot ausgerichtet. Bei unzureichender Arbeitskräftenachfrage könnten selbst eine Verbesserung der Sucheffizienz, ein gesteigerter Suchaufwand und Qualifizierungsmaßnahmen ins Leere laufen, da die Abgangschancen in Beschäftigung einfach zu gering sind. (2) Wenn eine steigende Zahl an Arbeitslosen nicht mit einer Ausweitung der budgetären Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik im gleichen Ausmaß einhergeht, könnten aufgrund eines ungünstigeren Betreuungsschlüssels die Passgenauigkeit von Maßnahmenzuweisungen und aufgrund von größeren Gruppen die Qualität der Programme leiden (Nordlund, 2011). (3) Da in Rezessionsphasen auch gut qualifizierte Arbeitskräfte ihren Job verloren haben, verbessert sich die Struktur der Arbeitslosen, wodurch sich in Folge die Konkurrenz um die knappe Zahl an Arbeitsplätzen erhöht (Forslund et al., 2011).

Andererseits ist ex ante auch umgekehrt ein höheres Wirkungspotenzial von aktiver Arbeitsmarktpolitik in einer Rezession denkbar, und zwar aus folgenden Gründen: (1) Entscheidend für die Beurteilung der Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme ist nicht ihr Bruttoeffekt, sondern das im Vergleich zur kontrafaktischen Situation einer Nicht-Teilnahme erzielte Ergebnis (Nettoeffekt). Es könnte sein, dass für aktive Arbeitsmarktpolitik gerade in einer Situation, in der Arbeitslose besondere Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden, mehr Spielraum zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen besteht (Nordlund, 2011). (2) In wirtschaftlich ungünstigen Zeiten spielen Lock-In-Effekte eine geringere Rolle, da es ohnehin weniger Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, die anstelle einer Maßnahmenteilnahme ergriffen werden könnten; die Opportunitätskosten sind entsprechend geringer (Kluve, 2010). (3) Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind unter den Bedingungen eines hohen Angebotsüberschusses wählerischer. Das könnte den Wert von Maßnahmen wie Investitionen in das Humankapital erhöhen (Card et al., 2018). (4) Durch eine Maßnahmenteilnahme könnten im Wirtschaftsabschwung die Motivation aufrechterhalten und die Beschäftigungsfähigkeit stabilisiert und im nachfolgenden Aufschwung der Übergang in Beschäftigung erleichtert werden (Nordlund, 2011). (5) Durch den steigenden Pool an Arbeitslosen kann es in Rezessionsphasen potenziell ein besseres Matching zwischen Teilnehmenden und Arbeitsmarktprogrammen geben (Eichhorst und Konle-Seidl, 2016).

Obgleich von hoher Relevanz untersuchen nur wenige Arbeiten die Wirksamkeit von AAMP im Konjunkturzyklus empirisch (Kluve, 2013). Forslund et al. (2011) führen zwei Gründe als Erklärung an. Erstens ist das Evaluationsproblem herausfordernd. Um den Einfluss der Konjunktur auf die Programmeffekte zu isolieren, dürfen sich das Programm, die Anspruchsvoraussetzungen und die anspruchsberechtigte Bevölkerung (typischerweise der Pool an Arbeitslosen) über die Zeit nicht verändern. Gerade letztgenannte kann aber im Konjunkturverlauf variieren. Gibt es Effektheterogenität, d. h. differiert die Wirksamkeit zwischen verschiedenen Gruppen, ändert sich durch die unterschiedliche Gruppenzusammensetzung die Stärke des durchschnittlichen Effekts. Zweitens sind die Anforderungen an die Daten hoch, da die Evaluierung sowohl ein Boom- als auch ein Rezessionsjahr abdecken muss. Vier Studien (Kluve, 2010; Kluve et al., 2018; Lechner und Wunsch, 2009; Forslund et al., 2011) untersuchen die Effektivität von AAMP während des Konjunkturzyklus; sie deuten konsistent auf eine höhere Effektivität der AAMP in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit hin.

Kluve (2010) untersucht in einer Meta-Studie basierend auf 96 mikroökonomischen Studien die Effektivität von AAMP in 19 europäischen Ländern. Jeder der berücksichtigten 137 Programmeffekte⁵⁾ fließt als Datenpunkt in eine Regression ein, bei der unter anderem für methodische Unterschiede, Programmmerkmale und den makroökonomischen Kontext kontrolliert wird. Im Ergebnis zeigt sich kein starker systematischer Zusammenhang zwischen der Effektivität von AAMP und der Konjunktur (gemessen an der Wachstumsrate des BIP). Allerdings scheint es eine positive Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und der Programmeffektivität zu geben; insbesondere für Fortbildungs- und Qualifizierungsprogramme. Kluve (2010) zufolge könnte die antizyklische Wirksamkeit ein Hinweis auf eine im Durchschnitt bessere Struktur der Teilnehmenden in Hinblick auf die Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung in einer Rezession sein. In einer um rezente kausale Wirkungsanalysen erweiterten Meta-Analyse bestätigen Card et al. (2018) frühere Befunde von Kluve (2010) und Card et al. (2010), wonach die durchschnittlichen Effekte von AAMP in Rezessionsphasen größer sind als in Boomphasen. Insbesondere Programme, die den Humankapitalaufbau unterstützen (Qualifizierung, Einstellungsförderung am ersten Arbeitsmarkt) sind konjunktursensitiver als Programme, die auf eine rasche Arbeitsaufnahme (aktive Arbeitssuche) abzielen. Unter den Zielgruppen profitieren verstärkt Langzeitarbeitslose und Frauen von den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl an Langzeitarbeitslosen in Rezessionsphasen und der im Vergleich zu anderen Arbeitsmarktgruppen größeren Gefahr eines Arbeitsmarktrückzugs legen die Befunde nahe, Langzeitbeschäftigungslose verstärkt in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu qualifizieren oder mittels Einstellungsförderung auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, um insbesondere ihre Erwerbsbeteiligung aufrechtzuerhalten (Card et al., 2018).

Anders als die Metastudien von Kluve (2010) und Card et al. (2018) berücksichtigen Lechner und Wunsch (2009) in ihrer mikroökonomischen Analyse für Deutschland, in der sie die Wirksamkeit der Weiterbildungsteilnahme im Konjunkturverlauf in einem Zehnjahreszeitraum von 1986 bis 1995 analysieren, die Struktur der Arbeitslosen. Ihre Ergebnisse stimmen mit den Resul-

⁵⁾ Eine Studie kann mehrere Programme evaluieren und damit mehrere Datenpunkte liefern.

taten der Meta-Studien überein: Sie ermitteln einen klaren, signifikanten Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit von Weiterbildungsmaßnahmen hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit und der Arbeitslosenquote.

Durch einen Nachbetrachtungszeitraum bis 2003 können Lechner und Wunsch (2009) nicht nur kurzfristige (sechs Monate nach Programmstart), sondern auch langfristige Effekte (acht Jahre nach Programmstart) untersuchen. Als Evaluierungsstrategie kommt ein Matching-Ansatz zum Einsatz. In der kurzen Frist sind die Beschäftigungseffekte aufgrund des Lock-In-Effekts negativ, in der langen Frist jedoch positiv. Allerdings zeigt sich, dass der negative Lock-In-Effekt über die Zeit variiert, und zwar in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote zu Maßnahmenbeginn: In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind die negativen Lock-In-Effekte kleiner und die positiven Langfristeffekte größer. Die Lock-In-Effekte sind negativ, da Arbeitslose, die nicht an einer Maßnahme teilnehmen, mehr Zeit für die Jobsuche haben und daher schneller in Beschäftigung wechseln als Teilnehmende. Ist die Arbeitslosigkeit jedoch hoch, brauchen auch die Nicht-Teilnehmenden länger, um einen Job zu finden. Ihre Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung sinkt und damit fällt auch der Lock-In-Effekt einer Maßnahmenteilnahme kleiner aus als in Zeiten hoher Arbeitskräftenachfrage. Mit anderen Worten sinkt die relative Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmenden in Bildungsmaßnahmen in einer Rezession weniger stark, ergo sind die indirekten Kosten einer Maßnahmenteilnahme in einer Rezession geringer. Da verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterschiedlich zeitintensiv sind, liegt es nahe, jene in Rezessionsphasen zu intensivieren, die einen hohen Lock-In-Effekt haben (Forslund et al., 2011); gemeint sind in erster Linie längere Qualifizierungsmaßnahmen. Sie tragen einerseits zur Bewältigung des Strukturwandels, der durch Rezessionen beschleunigt werden kann, bei und versuchen andererseits, einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. zu dämpfen (Andersen und Svarer, 2012). Nach Abschluss des Programmes finden die Teilnehmenden zudem eine bessere wirtschaftliche Situation vor. Den Schätzungen von Lechner und Wunsch (2009) zufolge ist der Beschäftigungseffekt von Schulungsmaßnahmen in Deutschland langfristig um +0,8 bis +1,8 Prozentpunkte verstärkt, wenn die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt steigt.

Mit diesen Resultaten konsistent ist auch eine Untersuchung von Forslund et al. (2011), in der für Schweden eine höhere Wirksamkeit von Trainingsmaßnahmen in einer Rezession als in einem Wirtschaftsaufschwung festgestellt wird. Sie nutzen die Variation der Konjunktur in Schweden, um die relativen Effekte von arbeitsplatznahen Qualifizierungen und klassischen Weiterbildungskursen entlang des Konjunkturzyklus zwischen 1999 und 2005 zu untersuchen. Ebenso wie Lechner und Wunsch (2009) verwenden sie für ihre Analyse einen Matching-Ansatz und kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Der Lock-In-Effekt ist während einer Rezessionsphase geringer als während eines Aufschwungs – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit steigt damit die relative Effektivität der klassischen Weiterbildung. Sie schätzen den langfristigen Beschäftigungseffekt bei Teilnehmenden von Ausbildungsmaßnahmen auf +4,8 Prozentpunkte während einer Rezession und auf +3,1 Prozentpunkte während eines Aufschwungs. Insgesamt kommen die Autoren zum Schluss, dass klassische Weiterbildungskurse in Rezessionsphasen effektiver sind als in einer Boomphase. Gleichzeitig weisen sie jedoch auf die relativ hohen Fixkosten und auf Kapazitätsbeschränkungen hin, die eine flexible Anpassung des Ausbildungsangebots an die Konjunktur erschweren.

Zusammenfassend legt die verfügbare Evidenz nahe, dass auch und gerade in Zeiten geringen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle zukommt, und zwar insbesondere Qualifizierungsprogrammen, mit denen das Humankapital der Teilnehmenden erweitert wird.

2.3 Instrumente zur Sicherung von Arbeitsplätzen

2.3.1 Kurzarbeit

Kurzarbeit zielt darauf ab, einen temporären Auftragsrückgang in Unternehmen mittels Arbeitszeitreduktion zu überbrücken und die Beschäftigung im Unternehmen zu sichern. Die Unternehmen können Personal mit betriebspezifischem Know-how im Betrieb halten und sparen sich einen Teil der Personalkosten sowie Kündigungskosten. Durch die vermiedenen Kündigungen entstehen bei einer verbesserten Auftragslage auch keine Such- und Einstellungskosten. Durch die Möglichkeit des flexiblen Personaleinsatzes können die Unternehmen zudem rasch auf neue Auftragseingänge reagieren. Die Einkommensausfälle, die für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Arbeitszeitreduktion einhergehen würden, werden im Rahmen der Kurzarbeit zu einem Großteil von der öffentlichen Hand kompensiert bzw. wird ein teilweiser Einkommensverlust von den Beschäftigten getragen (Konle-Seidl, 2020). Dadurch wirkt die Kurzarbeit auch als automatischer Stabilisator, da die Einkommenseinbußen gedämpft und der Konsum gestützt werden. Durch die Arbeitsplatzabsicherung reduziert Kurzarbeit außerdem Steuerausfälle (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge für geleistete Arbeitszeit) und Transferleistungen für Einkommenssicherung wie das Arbeitslosengeld. Mittel- und langfristig trägt diese präventive Arbeitsmarktstrategie, bei der ein Arbeitslosigkeitsanstieg vermieden wird, zu einer Dämpfung der Arbeitslosenzahlen bei, da Verfestigungseffekte (Hysterese) vermieden werden können.

Mögliche Mitnahme- und Missbrauchseffekte können jedoch die Wirksamkeit der Kurzarbeit einschränken. Mitnahmeeffekte ergeben sich zum einen dann, wenn Unternehmen Kurzarbeitsgelder für Beschäftigte beziehen, die sie auch ohne arbeitsmarktpolitische Förderung im Unternehmen gehalten hätten. Zum anderen wird von Mitnahmeeffekten gesprochen, wenn Kurzarbeitsbeziehende am Ende der Kurzarbeit gekündigt werden und sie ohne die Kurzarbeit bereits früher freigesetzt worden wären. Diese Gefahr der Konservierung nicht überlebensfähiger Arbeitsplätze (oder Unternehmen) steigt mit der Dauer der Gewährung. Der Strukturwandel wird gehemmt und die Mobilität von Beschäftigten von weniger produktiven zu expandierenden Unternehmen reduziert (Boeri und Bruecker, 2011). Missbrauchseffekte können sich etwa durch eine Inanspruchnahme der Kurzarbeit unter falscher Angabe der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden ergeben. Die Maßnahmen verteuern sich dadurch zusätzlich. Wenn Kurzarbeit ökonomisch nicht überlebensfähige Unternehmen oder Arbeitsplätze durch die Übernahme von Lohnkosten stabilisiert, können zudem Verdrängungseffekte auftreten.

Das Instrument der Kurzarbeit ist prädestiniert für die Phase des Konjunkturerinbruchs. Entscheidend ist, dass es rasch eingesetzt werden kann. Entsprechend wichtig ist es, dass die notwendigen Rahmenbedingungen bereits vor einer Krise etabliert sind, damit Kurzarbeit bei Bedarf rasch eingesetzt und von vielen Unternehmen in Anspruch genommen werden kann (Brown und Koettl, 2015). Für die Effizienz des Instruments ist das Design entscheidend, wobei es einen

Trade-off gibt: Einerseits soll das Instrument in Krisenzeiten möglichst rasch und breit von Betrieben, die von Produktionseinbußen stark betroffen sind, in Anspruch genommen werden, andererseits soll Kurzarbeit auf überlebensfähige Arbeitsplätze beschränkt und Mitnahme-, Missbrauchs- und Verdrängungseffekte möglichst klein gehalten werden.

Empirische Evidenz

Empirische Evidenz zur Wirksamkeit von Kurzarbeit stammt in erster Linie aus den Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009. Länderübergreifende makroökonomische Studien zeigen, dass der Beschäftigungsrückgang während der Krise in jenen Ländern geringer war, die verstärkt auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt haben (Boeri und Bruecker, 2011; Hijzen und Venn, 2011; OECD, 2010). Kurzarbeit war somit ein effektives Instrument zur Sicherung der Beschäftigung. In der Studie von Hijzen und Venn (2011) erzielten Deutschland und Japan die größten positiven Effekte unter den 16 untersuchten OECD-Ländern, wo geschätzte 234.000 respektive 416.000 Arbeitsplätze durch Kurzarbeit gesichert werden konnten (das entspricht zwischen 0,8% und 0,9% der Beschäftigung); der Schätzwert für Österreich beträgt 4.000 Arbeitsplätze (0,1% der Beschäftigung).

Mikroökonomische Evaluierungen von Kurzarbeit sind rar. Rezenterer Arbeiten zur deren Wirkung während der Finanz- und Wirtschaftskrise bestätigen die positiven Effekte auf die Beschäftigung (Giupponi und Landais, 2018, für Italien, Cahuc et al., 2018, für Frankreich sowie Kopp und Siegenthaler, 2019, für die Schweiz). Kopp und Siegenthaler (2019) verwenden für ihre Schätzung Schweizer Betriebspaneldaten und nutzen kantonale Variationen in der Zuerkennung von Kurzarbeit aus. Sie stellen einen Vorher-Nachher-Vergleich zwischen Betrieben, deren Kurzarbeitsantrag genehmigt wurde, und Betrieben, deren Kurzarbeitsantrag abgelehnt wurde, an und finden starke Belege dafür, dass Kurzarbeit Entlassungen eher verhindert als aufschiebt. Für Italien finden Giupponi und Landais (2018) ebenfalls positive Effekte, allerdings wirken diese nur in der kurzen Frist. Für ihre Untersuchung des italienischen Kurzarbeitssystems nutzen die Autorinnen eine exogene Variation der betrieblichen Anspruchsberechtigung (bezogen auf die Unternehmensgröße und Branchenzugehörigkeit). Im Unterschied zu den Ergebnissen für die Schweiz verschiebt das italienische Kurzarbeitssystem Entlassungen allerdings nur. Eine mögliche Erklärung für den Unterschied ist, dass die 2009 beginnende Rezession in Italien relativ lange andauerte (Kopp und Siegenthaler, 2019). Schiebt die Kurzarbeit Freisetzungen nur hinaus, so verdrängt die Maßnahme sinnvolle Umstrukturierungen und verzögert damit die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. In diesem Fall konserviert Kurzarbeit Beschäftigung und hemmt den strukturellen Wandel (Boeri und Bruecker, 2011). Aufgrund der konservierenden Wirkung sollte Kurzarbeit vor allem in der Phase des Wirtschaftseinbruches eingesetzt und regelmäßig auf Basis von Wirtschaftsprognosen und dem Dialog mit den Sozialpartnern evaluiert werden (Mahringer, 2009). Durch seine potenziell strukturkonservierende Wirkung ist der Einsatz von Kurzarbeit vor allem im Fall von kurzen und weniger strukturellen Schocks optimal (Konle-Seidl, 2020).

Die empirischen Analysen weisen darauf hin, dass Kurzarbeit vor allem Arbeitsplätze von Beschäftigten mit einem unbefristeten Vertrag erhalten hat. Beschäftigung, die auf befristeten Verträgen beruht, wird hingegen weniger abgesichert (Hijzen und Venn, 2011). Es ist also wahrscheinlich, dass Randbelegschaften, die ohne große Kosten gekündigt werden können, eher

freigesetzt werden und nicht von der Kurzarbeit profitieren. Dadurch verfestigt sich die Segmentierung des Arbeitsmarktes zwischen Beschäftigten in regulären und jenen in befristeten Arbeitsverhältnissen.

Auf die Bedeutung der Kündigungskosten weisen auch Lydon et al. (2019) hin. Auf Basis von Unternehmensbefragungsdaten aus dem Jahr 2014 (3. Welle des Wage Dynamics Network der Europäischen Zentralbank) in 20 europäischen Ländern untersuchen sie, welche Faktoren die Inanspruchnahme von Kurzarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise begünstigt haben. Fazit ihrer Analyse, die auf logistischen Regressionen basiert, ist, dass potenziell hohe Entlassungskosten und eine strenge Kündigungsgesetzgebung die Inanspruchnahme von Kurzarbeit begünstigen. Auf die Bedeutung der Kündigungsschutzbestimmungen weisen auch Boeri und Bruecker (2011), Cahuc und Carcillo (2011) und Balleer et al. (2016) hin. Weiters kommen sie zum Schluss, dass Kurzarbeitsprogramme eher von Firmen in Anspruch genommen werden, die einen hohen Anteil an langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und damit einen hohen Anteil an betriebsspezifischem Humankapital aufweisen. Darüber hinaus dürfte eine Rolle spielen, ob Kurzarbeit bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise ein etabliertes Instrument war. Tendenziell war die Nutzung der Kurzarbeit während der Finanzkrise in jenen Ländern am höchsten, die bereits vor der Krise entsprechende Systeme erprobt hatten (Brown und Koettl, 2015).

Wenige Arbeiten stellen einen Kosten-Nutzen-Vergleich bei der Evaluierung der Kurzarbeit an. Kopp und Siegenthaler (2019) errechnen für die Schweiz, dass während der Finanzkrise die Einsparungen bei den Transferleistungen (Arbeitslosengeld) aufgrund der arbeitsplatzerhaltenden Wirkung der Kurzarbeit höher waren als die Ausgaben für die Kurzarbeit selbst. Diese Erkenntnis basiert darauf, dass durch die Kurzarbeit vor allem jene Unternehmen gefördert wurden, die am schwersten von der Krise getroffen wurden. In ihrer Kosten-Nutzen-Rechnung betrachten sie allerdings ausschließlich die Ersparnisse in der Arbeitslosenversicherung; sie unterschätzen somit potenziell die Kosteneffizienz der Kurzarbeit. Cahuc et al. (2018) berechnen die Kosten je gesichertem Arbeitsplatz und argumentieren, dass das französische Kurzarbeitsmodell im Vergleich zu anderen Programmen wie Lohnzuschüssen, öffentlichen Beschäftigungsprogrammen oder Einstellungsprämien eine sehr günstige Maßnahme ist.

Entscheidend für die Kosteneffizienz sind geringe Mitnahmeeffekte. Diese Mitnahmeeffekte sind umso höher, je geringer die Beteiligung der Betriebe an den Kurzarbeitskosten ist (Konle-Seidl, 2020). Außerdem erhöht ein erleichterter Zugang zu Kurzarbeit auch das Risiko des Missbrauchs. So können etwa Kurzarbeitshilfen als Liquiditätshilfen missbraucht werden, indem Betriebe einen überhöhten Arbeitszeitausfall abrechnen. Boeri und Bruecker (2011) kommen in ihren makroökonomischen Schätzungen zum Schluss, dass Kurzarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise teils massive Mitnahmeeffekte ausgelöst hat.

2.3.2 Lohnsubvention zur Sicherung bestehender Beschäftigung

Als Lohnsubventionen werden arbeitgeberseitige Senkungen der Lohn(neben)kosten bezeichnet. Ziel des Instruments ist es, die Nachfrage nach Arbeitskräften durch finanzielle Anreize zu erhöhen bzw. zu erhalten. Ebenso wie die Kurzarbeit kommt das Instrument Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugute, die bereits in Beschäftigung sind (Brown und Koettl, 2015). Lohn-

subventionen können den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Form von direkten Zuschüssen oder als Senkung bzw. Gutschrift bei den Lohn(neben)kosten (z. B. Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) gewährt werden. Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten ergeben sich beispielsweise in der Förderungshöhe (gedeckelt oder ungedeckelt, als fester Betrag oder prozentueller Zuschuss pro geförderte Arbeitskraft) und ob die Subvention temporär oder dauerhaft gewährt wird (Berthold und Coban, 2013; Buslei und Steiner, 2000).

Prinzipiell können Lohnsubventionen in jeder Phase der Konjunktur eingesetzt werden. Einerseits können sie als Kriseninstrument genutzt werden, um die Arbeitsnachfrage in einer Phase der Rezession zu erhalten (Brown und Koettl, 2015), ohne – wie im Fall der Kurzarbeit – die geleisteten Arbeitsstunden zu reduzieren. Häufiger sind jedoch krisenunabhängige Lohnsubventionen, die der Förderung der Beschäftigung vulnerabler Gruppen (z. B. Jüngere, Ältere, Niedrigqualifizierte oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen) dienen (Buslei und Steiner, 2000).

Damit eine Lohnsubvention wirksam ist, müssen sowohl Arbeitsangebot als auch -nachfrage hinreichend elastisch sein. Allgemein gesprochen senkt eine Lohnsubvention die Arbeitskosten der Betriebe. Wenn der Arbeitsmarkt vollständig elastisch ist, verschiebt sich die Nachfragekurve damit nach rechts, d. h. die Nachfrage nach (einer bestimmten Gruppe an) Arbeitskräften steigt bei gleichbleibenden Löhnen. Je höher die Elastizität, desto wirksamer ist die Subvention (Berthold und Coban, 2013; Katz, 1996). In einem unelastischen Arbeitsmarkt steigt die Beschäftigung nicht. Jener Teil der Förderung, der von den Unternehmen an die Beschäftigten in Form von höheren Löhnen weitergegeben wird, wird als Lohneffekt bezeichnet (Katz, 1996; Brown und Koettl, 2015).

Weitere Risiken des Instruments stellen (1) Mitnahmeeffekte dar, d. h. die geförderten Arbeitskräfte wären auch ohne die Subvention weiterbeschäftigt worden, (2) Verdrängungseffekte, wenn geförderte Unternehmen oder Branchen durch ihre niedrigeren Arbeitskosten ungeforderte verdrängen, sowie (3) Substitutionseffekte, wenn Unternehmen nicht geförderte durch geförderte Arbeitskräfte ersetzen. In weiterer Folge können Lohnsubventionen auch die Segmentierung am Arbeitsmarkt befördern, da sie die Beschäftigungschancen der bereits Beschäftigten (Insider) erhöhen und zugleich den Zugang zum Arbeitsmarkt für Nicht-Beschäftigte (Outsider) erschweren. Zudem können Lohnsubventionen mit enger Zielgruppendefinition stigmatisierend für die Begünstigten wirken (Berthold und Coban, 2013; Brown und Koettl, 2015; Marx, 2001).

Empirische Evidenz

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden Lohnsubventionen in mehreren europäischen Ländern sowohl als temporäre als auch als dauerhafte Maßnahme eingesetzt, zumeist in Form von reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen. Zum Teil handelte es sich dabei um allgemeine Subventionen (für alle Beschäftigten, in manchen Ländern beschränkt auf Klein- und Mittelbetriebe), zum Teil um gezielte Maßnahmen, beispielsweise für Jüngere (Spanien, Schweden), Ältere (Italien, Spanien) oder Geringverdienerinnen und Geringverdiener (Tschechien) (ILO und World Bank, 2012). Deutschland und Japan senkten zudem temporär die Dienstgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung, was jedoch kaum Effekte auf die Arbeitskosten hatte (OECD, 2010). Insgesamt waren Subventionen für bereits Beschäftigte während

der Finanz- und Wirtschaftskrise aber seltener als solche, die nur für Neueinstellungen gewährt wurden (ILO und World Bank, 2012; OECD, 2010).

Auch während der COVID-19-Pandemie setzten einige Länder auf allgemeine Lohnsubventionen für krisenbetroffene Unternehmen, insbesondere englischsprachige Länder ohne etablierte Kurzarbeitsprogramme (OECD, 2020). Kanada, Neuseeland und Australien führten beispielsweise im März 2020 Lohnsubventionen für Unternehmen, die aufgrund von COVID-19 einen Einkommensentfall von mindestens 30% erwarteten, ein (Law, 2020). In den Niederlanden wurde wiederum ein bestehendes Kurzarbeitsmodell in eine temporäre Lohnsubvention umgewandelt, die sich anstatt an den reduzierten Arbeitsstunden an den Umsatzausfällen der Unternehmen orientiert – Bei einem vollständigen Umsatzausfall wurden den Unternehmen bis zu 90% der Arbeitskosten ersetzt (OECD, 2020).

Konjunkturunabhängig werden Lohnsubventionen hingegen eingesetzt, um der Arbeitslosigkeit von besonders vulnerablen Gruppen (z. B. Jüngere, Niedrigqualifizierte) entgegenzuwirken bzw. ältere Arbeitnehmer länger in Beschäftigung zu halten. Im Vergleich zu Einstellungsförderungen (Kapitel 2.4.1) fällt die empirische Evidenz hierzu gering aus. Die im Folgenden beschriebenen Studien analysieren die kausalen Effekte gezielter Lohnsubventionen auf die Beschäftigung mittels Differenzen-in-Differenzen-Analysen, zum Teil ergänzt durch Matching-Verfahren.

Mit den Effekten einer Lohnsteuersenkung für Jüngere (unter-25-Jährige, in einer weiteren Reformstufe ausgedehnt auf unter-26-Jährige) in Schweden befassen sich Egebark und Kaunitz (2014) sowie Skedinger (2014). Beide Studien finden nur geringe Effekte für alle gemessenen Indikatoren (Beschäftigung, Arbeitsstunden, Kündigungen, Zugang zum Arbeitsmarkt und Löhne), wobei diese in der Studie von Egebark und Kaunitz (2014) etwas höher für jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausfallen, deren Lohn nahe am Mindestlohn liegt.

Lohnsubventionen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden in Finnland (temporär, beschränkt auf Niedriglohnbeschäftigte, Huttunen et al., 2013) und Belgien (dauerhaft, Albanese und Cockx, 2019) eingeführt. Während Huttunen et al. (2013) keine Beschäftigungseffekte finden, stellen Albanese und Cockx (2019) größere Effekte auf den Verbleib der Älteren in Beschäftigung fest, jedoch nur für jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit dem höchsten Risiko einer vorzeitigen Pensionierung. Beide Studien finden zudem positive, allerdings geringe Effekte auf die geleistete Arbeitszeit.

In Ungarn wurde im Jahr 2013 ein dauerhafter Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von ca. 14% des Bruttolohns für Jüngere, Ältere und Niedrigqualifizierte zeitgleich mit temporären Einstellungsförderungen für weitere Gruppen (z. B. aus Karenz Zurückkommende) eingeführt. Svraka (2019) zufolge erzielte die Maßnahme positive Beschäftigungseffekte, deren Wirksamkeit sich jedoch zwischen den Gruppen unterschied. Das höchste Beschäftigungswachstum (+2,6 Prozentpunkte) zeigte sich nach drei Jahren Laufzeit bei den unter-25-Jährigen, gefolgt von den Niedrigqualifizierten (+2,2 Prozentpunkte). Bei den über-55-Jährigen war hingegen nur ein moderates Wachstum (+0,8 Prozentpunkte) feststellbar. Niedrigqualifizierte bzw. manuell arbeitende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren auch Zielgruppe mehrerer in den 1990er Jahren eingeführten Lohnsteuersenkungen ("Maribel subsidies") in Belgien. Hier fanden Goos und Koonings (2007) Beschäftigungseffekte von +5% bis +8% bei gleichzeitig

geringer Steigerung der Löhne (+1% bis +3%). Die Autoren führen dies auf die hohe Elastizität der Nachfrage in exportorientierten Niedrigpreisindustrien zurück.

Das Fazit der Studien zur Kostenwirksamkeit von Lohnsubventionen ist überwiegend negativ: Im Verhältnis zu ihren Effekten sind diese kein effizientes bzw. ein teures Mittel, um die Beschäftigung zu steigern (Albanese und Cockx, 2019; Egebark und Kaunitz, 2014; Huttunen et al., 2013; Skedinger, 2014). Für Schweden rechnen Egebark und Kaunitz (2014) beispielsweise vor, dass die Kosten pro geschaffenen Arbeitsplatz einer Lohnsubvention für Jüngere mehr als viermal so hoch ausfallen, als wenn die Arbeitskraft direkt und zum Durchschnittslohn eingestellt worden wäre. Für Ungarn kommt Svraka (2019) hingegen zum Schluss, dass die Subvention für Niedrigqualifizierte durch die damit generierten höheren Lohnsteuer- und Sozialversicherungseinnahmen zu 70% selbstfinanzierend war. In der Gruppe der Älteren ab 55 Jahren lag der Selbstfinanzierungsgrad allerdings nur bei 14%, bei den unter-25-Jährigen bei 40%. Deziert positiv bewertet wird die Kosten-Nutzen-Effizienz von Lohnsubventionen nur in Studien, in denen die evaluierten Instrumente auf kleine und spezifische Zielgruppen zugeschnitten waren (z. B. Goos und Konings 2007: manuell arbeitende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in exportorientierten Sektoren). Hieraus kann geschlossen werden, dass Lohnsubventionen umso effizienter (bzw. höchstens dann effizient) sind, je enger die Zielgruppe definiert wird.

Verringert wird die Kosteneffizienz von Lohnsubventionen zudem durch die hohen Mitnahme- und Substitutionseffekte des Instruments. Einer Metaanalyse von Marx (2001) zufolge machen Mitnahmeeffekte zwischen 50% und 90% der Nettobeschäftigungseffekte von Lohnsubventionen aus, d. h. ein entsprechend großer Anteil der geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wäre auch ohne die Subvention eingestellt worden. Substitutionseffekte, d. h. der Ersatz ungeförderter durch geförderte Arbeitskräfte, werden mit 20% bis 35% beziffert (Marx, 2001). Andere (Meta-)Studien schätzen ähnlich hohe Mitnahme- und Substitutionseffekte (Brown und Koettl, 2015).

2.4 Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen

2.4.1 Subvention zur Neueinstellung unselbstständig Beschäftigter am ersten Arbeitsmarkt

Temporäre Lohnkostenzuschüsse sind ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der unselbständigen Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt – dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt. Sie sollen einerseits die Vermittlungsbemühungen von Arbeitsmarktverwaltungen wie dem AMS unterstützen, andererseits zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und die adressierten Zielgruppen ins Beschäftigungssystem integrieren.

Mittels finanziellen Anreizes sollen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber motiviert werden, Arbeitslose mit Vermittlungshindernissen zu beschäftigen, die sie ohne Förderung nicht eingestellt hätten. Die Subvention zielt darauf ab, vermeintliche oder tatsächliche Produktivitätsnachteile auszugleichen bzw. dem Betrieb einen Anreiz zu bieten, sich von der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Arbeitskraft ein Bild zu machen (Screening). Im besten Fall wird das Beschäftigungsverhältnis nach Auslaufen der Förderung im Betrieb fortgesetzt, d. h. als nicht geförderte Beschäftigung weitergeführt. Auf diese Art verbessert die Einstellungsförderung indirekt auch das Matching zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage, da die

arbeitslose Person eine Stelle bekommt und es zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt kommt. Darüber hinaus gewinnt die Arbeitskraft durch die geförderte Beschäftigung wieder an Arbeitsroutine und erhöht damit (geringfügig) ihr Humankapital ihre Beschäftigungsfähigkeit (Trainingseffekt). Somit steigt selbst nach der Beendigung der geförderten Beschäftigung die Chance auf eine Beschäftigung in einem anderen Unternehmen.

Ähnlich wie bei der Kurzarbeit können bei der Umsetzung von Beschäftigungsförderungen Mitnahmeeffekte zum Tragen kommen (Eppel et al., 2017; Marx, 2001). Vor allem wenn die Förderung zu breit gefasst ist, besteht die Gefahr, dass Unternehmen Personen einstellen, die auch ohne Subvention eine Beschäftigung gefunden hätten. Einen Fehlanreiz löst die Lohnsubvention auch dann aus, wenn Unternehmen nicht geförderte Beschäftigte durch geförderte Arbeitslose substituieren. Die Gefahr von Mitnahme- und Substitutionseffekten wird reduziert, wenn die förderbare Zielgruppe eng definiert wird und somit nur für jene Arbeitskräfte eine finanzielle Unterstützung gewährt wird, die hohe Vermittlungshemmnisse aufweisen. Wird die Zielgruppe jedoch zu selektiv gewählt, besteht die Gefahr einer Stigmatisierung. Das bedeutet, dass die Teilnahme an diesem Programm zu einer negativen Signalwirkung bei potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern führt und so zukünftige Beschäftigungschancen reduziert (Cazes et al., 2011).

Mit Blick auf den Konjunkturzyklus spielen Lohnsubventionen in der Phase des Konjunkturreinbruchs eine untergeordnete Rolle, da unter den Betrieben die Unsicherheit hoch ist und sie zurückhaltend mit Neueinstellungen sind (Bachmann und Bayer, 2013).

Empirische Evidenz

In der Evaluierungsliteratur wird die Wirksamkeit einer geförderten Beschäftigung zumeist an der Wahrscheinlichkeit einer nicht geförderten Beschäftigung gemessen; aus diesem Grund gibt es ähnlich wie bei Qualifizierungsmaßnahmen zunächst einen Lock-In-Effekt, da die Anstrengungen, einen nicht geförderten Job zu suchen, sinken. Mittel- bis langfristig zeigen mikroökonomische Wirkungsanalysen eine Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch Lohnsubvention für Neueinstellungen (siehe etwa die Meta-Analysen von Card et al., 2018, sowie Kluge, 2010). Mit anderen Worten bringen finanzielle Einstellungsförderungen Arbeitslose im Durchschnitt nachhaltig – und damit über den Förderzeitraum hinaus – in Beschäftigung (Brown und Koettl, 2015; Calmfors et al., 2001).

Im direkten Vergleich mit anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen zeigt die Meta-Analyse von Card et al. (2018)⁶⁾, dass langfristig (zwei oder mehr Jahre nach Programmstart) die Beschäftigungswahrscheinlichkeit subventionierter Beschäftigung im privaten Sektor (am ersten Arbeitsmarkt) höher ist als bei anderen Maßnahmen der AAMP (aktive Arbeitssuche, Qualifizierung, geförderte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt). Sianesi (2008) kommt zum selben Befund in ihrer Analyse für Schweden: Mittels Matching-Ansatzes schätzt Sianesi die Beschäfti-

⁶⁾ In die Meta-Analyse von Card et al. (2018) fließen 857 Programmschätzungen aus 207 Studien ein, davon 352 Schätzungen der Wirkung einer Maßnahmenteilnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit. 46 Programmschätzungen (aus 19 Studien) betreffen die befristete Subvention von Neueinstellungen.

gungswahrscheinlichkeit fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt von sechs aktiven Arbeitsmarktprogrammen für Arbeitslose im Vergleich. Die Beschäftigungszuschüsse schneiden mit Abstand am besten ab. Aus ihrer Untersuchung schlussfolgert sie, dass ein Programm für die Teilnehmenden umso effektiver ist, je ähnlicher es einem regulären Arbeitsplatz ist. Daneben finden sich zahlreiche positive Befunde in Länderstudien, etwa für Österreich, Australien, Frankreich, Deutschland, Polen, Slowakei, Schweden und das Vereinigte Königreich (Brown, 2015). Als zentral für den Erfolg eines Lohnsubventionsprogramms erweist sich dessen Ausgestaltung. Ziel ist ein gutes Gleichgewicht zwischen der Erreichung eines hohen Nettoeffekts und einer hohen Inanspruchnahme; ersteres wird durch eine Fokussierung auf Personen mit geringeren Integrationschancen erreicht, letzteres durch ein möglichst geringes Maß an Bürokratie in der Ausgestaltung (Martin und Grubb, 2001).

Für die Bewertung einer Maßnahme sind nicht nur deren individuelle (direkte) Effekte relevant, sondern auch die indirekten. Bei subventionierter Beschäftigung können insbesondere die Mitnahmeeffekte beträchtlich sein (Martin, 2015; Boockmann et al., 2012; für einen Überblick siehe Marx, 2001). Für Österreich evaluieren Eppel et al. (2011) einen befristeten Lohnkostenzuschuss (Eingliederungsbeihilfe) und stellen fest, dass rund jede zweite geförderte Einstellung auch ohne die Maßnahme erfolgt wäre (Schätzung des Mitnahmeeffekts anhand eines Instrumentenvariablen-Ansatzes). Auch Studien für andere Länder wie Schweden (65% bis 70%), die Niederlande (50%), Belgien (36%) oder das Vereinigte Königreich (20%) finden große Mitnahmeeffekte (Brown und Koettl, 2015). Um diese negativen indirekten Effekte möglichst klein zu halten, werden Lohnzuschüsse häufig auf Zielgruppen mit schlechteren Arbeitsmarktaussichten, etwa ältere Arbeitssuchende, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Langzeitarbeitslose, ausgerichtet. Dadurch steigt die Effizienz der Maßnahme (Eppel et al., 2017; Martin und Grubb, 2001; Neumark, 2016).

Umfasst das Programm jedoch ausschließlich Arbeitslose mit besonders hohen Beschäftigungshemmnissen, kann dies die Nutzung des Programms einschränken. Dies hängt damit zusammen, dass Unternehmen die Produktivität der förderbaren Zielgruppe als besonders niedrig einschätzen und sie sich deshalb nicht gegen andere Bewerbungen durchsetzen können (Moczall, 2013; Kluge et al., 2008). Andere negative indirekte Effekte, die im Zusammenhang mit Lohnkostensubventionen auftreten können, sind Substitutionseffekte – dies ist dann der Fall, wenn bestehende Arbeitskräfte (Insider) durch subventionierte Arbeitslose ersetzt werden. Calmfors (1994) argumentiert jedoch, dass es trotz Substitutionseffekt einen positiven Netto-Beschäftigungseffekt geben kann. Wenn Langzeitarbeitslose Insider substituieren, steigt bei den Insidern die Konkurrenz untereinander. Bei gegebenem Beschäftigungsniveau sinkt folglich ihre Wahrscheinlichkeit, einen Job zu finden, und ihre Verhandlungsmacht sinkt. Sinken infolgedessen die Löhne, steigt die Beschäftigung wieder.

Die Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe für Österreich (Eppel et al., 2011) zeigt nicht nur hohe Mitnahmeeffekte, sondern auch eine signifikant positive Beschäftigungswirkung auf die Geförderten in der vierjährigen Nachbetrachtungsperiode (Wirkungsanalyse mit Matching-Ansatz). Als besonders wirksam erweist sich die Maßnahme bei Älteren, Langzeitbeschäftigungslosen und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Zudem wirkt die Eingliederungshilfe bei

Frauen stärker als bei Männern. Aus fiskalischer Sicht amortisieren sich die Kosten der Maßnahme bei Älteren (45 bis 54 Jahre) bereits nach einem Jahr. Fünf Jahre nach Förderbeginn liegen die zusätzlichen Erträge aus der Fördermaßnahme bei 6.971 € (Männer) bzw. 6.703 € (Frauen). Bei den 25- bis 44-Jährigen übersteigen die Rückflüsse an die öffentliche Hand die Kosten der Maßnahme nach drei Jahren. Auch aus diesem Gesichtspunkt scheint eine starke Ausrichtung auf Arbeitslose mit schlechten Integrationschancen die Effektivität des Instruments zu heben.

Die makroökonomischen Schätzungen von Dauth et al. (2010) implizieren eine positive gesamtwirtschaftliche Auswirkung von Lohnsubventionen in Österreich. Die Maßnahme scheint nicht nur die Einstiegschancen von Teilnehmenden zu fördern, sondern führen auch zu relativ geringen Substituierungseffekten von nicht geförderten Personen. Die Autorinnen und Autoren führen das zum Teil auf mögliches unternehmensspezifisches Humankapital, das während des Beschäftigungsprogramms erworben wird, zurück.

Wie Cazes et al. (2011) hervorheben, ist das Instrument während Wirtschaftskrisen aufgrund der geringen Arbeitsnachfrage eher ineffizient. Der Einsatz von Lohnsubventionen ist vor allem in Erholungsphasen wichtig, wo sich die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder beschleunigt. Das Instrument fördert eine rasche Reintegration von Arbeitslosen, wirkt Verfestigungstendenzen entgegen und verhindert Vernabungseffekte sowie Arbeitsmarktaustritte.

Dem steht eine Studie von Cahuc et al. (2019) für Frankreich entgegen, die zum Schluss kommt, dass eine nicht antizipierte, befristete Einstellungssubvention⁷⁾ während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 effektiv war. Hierfür schätzen die Autoren zuerst mittels eines Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes und eines Instrumentenvariablen-Ansatzes den Effekt der Subvention auf Zielgrößen wie die Beschäftigung, das Arbeitsvolumen und den Lohn – mit signifikant positiven Beschäftigungseffekten. Anschließend zeigen sie mittels Such- und Matching-Modell, dass die Maßnahme kosteneffektiv war. So kompensierten die Einsparungen bei den Sozialleistungen (Arbeitslosengeldbezug) die Bruttokosten der Maßnahme (Subvention); die Netto-Kosten für die öffentliche Hand betragen 0 €. Drei zentrale Eckpunkte identifizieren die Autoren für den Erfolg der Maßnahme: Die Einstellungssubvention kam (1) unvorhergesehen, (2) befristet und (3) zielgerichtet auf Jobs mit starren Löhnen (bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit). Durch den befristeten Charakter der Maßnahme gelang es, die Löhne für neue Beschäftigungsverhältnisse zu senken, ohne die Löhne bereits Beschäftigter nennenswert zu beeinflussen.

⁷⁾ Am 4. Dezember 2008 wurde die Maßnahme angekündigt und sah vor, dass alle Einstellungen (oder befristeten Vertragsverlängerungen) von Niedriglohnbeschäftigten in Kleinbetrieben mit unter zehn Beschäftigten (gemessen in Vollzeitäquivalenten auf Basis des Durchschnitts von Jänner bis November 2008) vom Tag der Ankündigung bis zum 31. Dezember 2009 von arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeträgen befreit werden. Die Lohnsubvention ist am höchsten, wenn der Stundenlohn dem Mindestlohn (im Jahr 2009 8,82 €) entspricht; je weiter der Stundenlohn vom Mindestlohn entfernt ist, desto geringer die Subvention (beim 1,6-fachen des Mindestlohns gibt es keine Subvention mehr). Durch die Subvention sinken die Lohnkosten eines bzw. einer Vollzeitbeschäftigten, der bzw. die den Mindestlohn bezieht, um 12%. In zwölf Monaten summiert sich die Ersparnis für den Betrieb auf maximal 2.400 €. Nicht gefördert wird die Wiederbeschäftigung innerhalb von sechs Monaten und die Förderung von Arbeitsplätzen, die in den letzten sechs Monaten aus wirtschaftlichen Gründen abgebaut wurden. Zudem sind Betriebe von der Förderung ausgeschlossen, die ausstehende Sozialversicherungsbeiträge haben.

2.4.2 Förderung von Unternehmensgründungen

Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen und ein schlüssiges Gründungskonzept vorlegen, können auf unterschiedliche Weise auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit unterstützt werden. Neben dem unmittelbaren Ziel, die Arbeitslosigkeit durch diesen Schritt zu verkürzen, können in neu gegründeten Unternehmen perspektivisch auch weitere Arbeitsplätze geschaffen werden.

Bei der Förderung von Unternehmensgründungen handelt es sich typischerweise um einen mehrstufigen Prozess. Bergmann et al. (2013) beschreiben vier Phasen, in denen mögliche Unternehmensgründerinnen und -gründer gefördert werden können: die Klärungsphase, die Vorbereitungsphase, die Realisierungsphase und die Nachbereitungsphase. In den ersten zwei Phasen können Beratungstätigkeiten angeboten werden bzw. auch Voraussetzung für eine mögliche Förderung für die Umsetzung sein. So können auch Qualifizierungsmaßnahmen Teil der Vorbereitung sein. Während der Vorbereitungs- und Realisierungsphase können finanzielle Unterstützungen zur Existenzsicherung gewährt werden. Außerdem können finanzielle Unterstützungen, die für eine erfolgreiche Realisierung notwendig sind – etwa Mikrokredite oder Zuschüsse – über die öffentlichen Arbeitsverwaltungen organisiert werden. In der Nachbereitungsphase wird der längerfristige Fortbestand des neu gegründeten Unternehmens durch Beratung unterstützt.

Unternehmensgründungen nehmen während wirtschaftlich unsicheren Zeiten ab. Da mögliche Qualifizierungsmaßnahmen und die Gründung eine lange Vorlaufzeit haben, kann dieses Instrument vor allem während einer schwachen Wachstumsphase eingesetzt werden und so auch die wirtschaftliche Erholung stärken (Brown und Koettl, 2015).

Empirische Evidenz

Nur wenige Studien analysieren die kausalen Effekte von Start-Up-Förderungen für Arbeitslose. Die Schwierigkeit in der Analyse der Wirksamkeit dieser Maßnahme liegt darin, dass die geförderten Unternehmensgründerinnen und -gründer eine sehr spezifische Gruppe von Arbeitslosen darstellen.

Wie Blumberger (2000) für Österreich zeigt, sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer solchen Maßnahme tendenziell besser ausgebildet, waren insgesamt für kürzere Perioden arbeitslos und haben mehr Erfahrung in Führungstätigkeiten. Hinzu kommen Charakteristika, die in den Daten typischerweise nicht beobachtbar sind und auch nicht durch andere Merkmale approximiert werden können: ein hohes Maß an Eigeninitiative, eine hohe Risikoneigung und entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten. Um die Wirksamkeit der Förderungen zu messen, muss eine geeignete Kontrollgruppe gefunden werden, die ähnliche Charakteristika aufweist und nicht von den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen profitiert hat.

Brown und Koettl (2015) fassen die bestehende Evidenz zusammen und resümieren, dass die Förderung die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im Vergleich zu nicht geförderten Personen erhöht. Auch Caliendo und Künn (2011) schlussfolgern, dass auf Basis der bestehenden Literatur tendenziell ein positiver Effekt feststellbar ist. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass oft nur kurze Perioden untersucht werden und es kaum Studien gibt, die eine mögliche Heterogenität in der Wirkungsweise analysieren.

Kosanovich et al. (2001) zeigen für acht Bundesstaaten in den USA, dass Geförderte nach der Teilnahme an einem Gründungsprogramm, das auch Qualifizierungsmaßnahmen beinhaltet, eine vierfach höhere Wahrscheinlichkeit haben, in Beschäftigung zu sein (selbstständig oder unselbstständig). Studien von Almeida und Galasso (2007) für Argentinien und Rodríguez-Planas und Benus (2010) für Rumänien zeigen ebenfalls positive Effekte, vor allem für gut gebildete Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Caliendo und Künn (2011) evaluieren zwei Instrumente für die Unterstützung von Unternehmensgründungen für Arbeitslose in Deutschland (Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld). Im Unterschied zu anderen Studien untersuchen sie langfristige Effekte. Beim Vergleich der Unterschiede zwischen Geförderten und Nicht-Geförderten nach fünf Jahren stellen sie fest, dass die Geförderten eine höhere Arbeitsbeteiligung, ein höheres Einkommen und eine höhere Jobzufriedenheit haben. Die Ergebnisse zeigen im Unterschied zu den anderen genannten Studien auch, dass die Maßnahme besonders bei formal Niedrigqualifizierten wirksam ist. Die Autoren begründen das Ergebnis damit, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für gut qualifizierte Arbeitslose bereits hoch ist und die Maßnahme nur einen relativ kleinen positiven Effekt für diese Gruppe hat.

Caliendo et al. (2010) zeigen außerdem, dass Gründungen durch Arbeitslose auch zur Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen geführt haben. Fünf Jahre nach der Gründung konnten Geförderte, die mit dem Überbrückungsgeld (ÜG) bzw. dem Existenzgründungszuschuss (EZ) unterstützt wurden, zusätzlich 0,8 bzw. 0,16 Vollzeitäquivalente Arbeitsplätze schaffen. Im Vergleich zu EZ-Gründerinnen und -Gründern waren ÜG-Gründerinnen und -Gründer durchschnittlich besser gebildet und entsprachen damit eher "klassischen" Gründerinnen und Gründern. Vorteilhaft an der Unterstützung zur Unternehmensgründung ist auch, dass es kaum Verdrängungseffekte für Nicht-Geförderte gibt.

Evaluierungen des Unternehmensgründungsprogramms für Österreich (Lutz et al., 2005) zeigen ebenfalls positive Effekte: Mehr als drei Viertel der Gründungsberatungen führen zur Aufnahme einer Beschäftigung. Darüber hinaus bleiben 65% der Geförderten mindestens 3,5 Jahre ununterbrochen selbstständig tätig, während dieser Prozentsatz unter den Nicht-Geförderten lediglich bei 46% liegt. Der Erfolg lässt sich auch mit den aus Arbeitsmarktsicht günstigeren Charakteristika der Programmteilnehmenden erklären, da Teilnehmende am Gründungsprogramm überproportional häufig höher gebildet sind und eine kürzere Arbeitslosigkeitshistorie aufweisen. Aber auch nach Kontrolle für diese Unterschiede fällt die Beschäftigungsintegration nach Programmteilnahme höher aus. Gleichsam räumen Lutz et al. (2005) ein, dass mit den vorhandenen Informationen keine kausalen Effekte geschätzt werden können. Sie vergleichen die Beschäftigungsintegration von Personen, die das Gründungsprogramm begonnen haben, mit Arbeitslosen, die ohne Maßnahmenteilnahme den Schritt in die Selbständigkeit gewagt haben.

In einer Umfrage von Dornmayr und Lenger (2006) unter mehr als 1.000 Gründerinnen und Gründern betrug die Überlebensquote der Geförderten fünf Jahre nach Gründung 73%, vergleichbar mit der Überlebensquote einer durchschnittlichen Gründung. Lediglich 6% sind nach fünf Jahren wieder arbeitslos; rund ein Fünftel ist unselbstständig beschäftigt, in Pension oder Karenz. Die Umfrage zeigt auch einen bedeutenden Beschäftigungseffekt, wonach die Geförderten

Gründerinnen und Gründer fünf Jahre nach Gründung durchschnittlich jeweils 1,26 zusätzliche Jobs geschaffen haben.

Studien, die gesamtwirtschaftliche Auswirkungen bzw. eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt haben, liegen nicht vor. Dasselbe gilt für die Untersuchung der Wirkung der Maßnahme im Konjunkturverlauf. Brown und Koettl (2015) argumentieren jedoch, dass das Instrument vor allem in Zeiten von wirtschaftlicher Erholung, wo die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wieder ansteigt, wirksam ist.

2.5 Instrumente zur Förderung des Humankapitals

2.5.1 Qualifizierung

Unter dem Begriff Qualifizierung werden all jene Maßnahmen subsumiert, deren Ziel die Erhöhung des Humankapitals und in Folge die Steigerung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist (Kluve, 2010). Die Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen können unterschiedliche Formen (arbeitsplatznahes Training, Kurse im Klassenzimmer), Inhalte und Zeithorizonte haben sowie unterschiedliche Personengruppen adressieren – entweder Beschäftigte (on-the-job training) oder Arbeitslose (off-the-job) (Brown und Koettl, 2015). Das inhaltliche Spektrum an Kursen und Programmen ist breit und reicht von allgemeinen Ausbildungen wie Computer- und Sprachkursen bis hin zu Maßnahmen, die auf den Abschluss einer beruflichen Ausbildung abzielen. Ziel ist es, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Teilnehmenden zu verbessern, ihre Produktivität zu steigern und sie damit letztlich konkurrenzfähiger zu machen und ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen. Die Teilnahme an einer Weiterbildung kann von den Unternehmen auch als Signal für Motivation interpretiert werden, allerdings nur dann, wenn die Maßnahme freiwillig war (Fossati et al., 2020). Insgesamt verbessert sich durch Qualifizierung die Struktur des Arbeitskräfteangebots; es kommt zu einem "besseren Ausgleich von angebotenen und nachgefragten Kompetenzen am Arbeitsmarkt" (Kluve, 2013, S. 12).

Typischerweise wird für Personen in intensiveren (länger andauernden) Qualifizierungsmaßnahmen ein Lock-In-Effekt beobachtet. Dieser bezeichnet die Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während der Förderung, die sich aus den geringeren Suchanstrengungen ergibt. Da die Chance einer Beschäftigungsaufnahme in einer schwierigen Arbeitsmarktlage mit einem Arbeitskräfteüberschuss aber ohnehin reduziert ist und die Dauer der Arbeitslosigkeit in wirtschaftlichen Abschwüngen steigt, sinken die Opportunitätskosten eines Lock-ins. Außerdem beschleunigen Wirtschaftskrisen oft den strukturellen Wandel. Somit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass viele Arbeitslose nicht in den gleichen Beruf oder in die gleiche Branche zurückkehren können. Diese Personen würden also besonders von der Ausbildung profitieren. Qualifizierung verbessert allerdings nicht nur die individuellen Chancen der Arbeitslosen; sie sind aus makroökonomischer Sicht konjunkturbelebend, da die Nachfrage nach (typischerweise im Inland erbrachten, personalintensiven) Qualifizierungsdienstleistungen steigt, was den wirtschaftlichen Strukturwandel unterstützt.

Um den Strukturwandel optimal zu unterstützen, ist eine systematische Qualifikationsbedarfsvorschau hilfreich, die es erlaubt, Schwerpunkte zu setzen und zielgerichtete Maßnahmen zu entwickeln (Mahringer, 2009). So kann sichergestellt werden, dass mit Qualifikationsmaßnahmen

auf strukturelle Veränderungen in der Arbeitsnachfrage reagiert werden kann. Außerdem können besonders betroffene Personen, Berufsfelder und Branchen identifiziert werden, die speziell gefördert werden sollen. Letztlich sind Qualifizierungsmaßnahmen ein wichtiges Instrument, um Arbeitslose (und Beschäftigte) mit nachgefragten Skills auszustatten und somit ein entsprechendes Arbeitskräfteangebot für Unternehmen zu schaffen.

Der Zeitpunkt für eine Qualifizierung ist in der Rezession besonders günstig. Insbesondere kann in dieser Phase der Schwerpunkt auf allgemeinere bzw. längere Ausbildungen gelegt werden (OECD, 2009; Forslund et al., 2011): einerseits aufgrund des weniger stark ausgeprägten Lock-In-Effekts, andererseits, um den Strukturwandel optimal zu begleiten und die Arbeitslosen auf die Konjunkturerholung vorzubereiten. Darüber hinaus wird durch Qualifizierungsmaßnahmen das Arbeitskräfteangebot entlastet. Qualifizierungsmaßnahmen können in dieser Phase aber neben Arbeitslosen auch Beschäftigten zugutekommen, etwa Personen in Kurzarbeit. Dies kann Beschäftigte im Falle von Unternehmensumstrukturierungen vor einer Freisetzung bewahren oder den Jobwechsel erleichtern.

Empirische Evidenz

Metastudien zeigen, dass Ausbildungsmaßnahmen einen positiven Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit haben (Kluve, 2010; Card et al., 2010, 2018). Rezente mikroökonomische Arbeiten bestätigen die Befunde (Cockx et al., 2020 für Belgien, Cerqua et al., 2020 für Großbritannien, Grunau und Lang, 2020 für Deutschland). Aufgrund von Lock-In-Effekten haben Arbeitslose, die an Aus- oder Weiterbildungsprogrammen teilnehmen, allerdings kurzfristig eine geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als Nichtteilnehmende (Eppel et al., 2017). Je kürzer der Beobachtungszeitraum, desto höher ist die relative Bedeutung des Lock-In-Effekts, oder anders formuliert: Bei längeren Programmen ist der Entzugseffekt stärker ausgeprägt. Evaluierungen bestätigen dies: Mittel- und langfristig steigt der positive Beschäftigungseffekt (Card et al., 2010, 2018). In einer Zielgruppenbetrachtung erweisen sich Qualifizierungsmaßnahmen besonders effizient für Langzeitarbeitslose (siehe etwa Metaanalyse von Card et al., 2018, oder rezentere Arbeiten von Blázquez et al., 2019) sowie für Frauen. Für Jüngere und Ältere fällt die Wirkung hingegen schwächer aus.

Entscheidend für den Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen dürfte auch das Timing der Maßnahmen sein. Lechner und Wiehler (2013) haben für Österreich eine stärkere Wirkung nachgewiesen, wenn eine Aus- und Weiterbildungsteilnahme relativ früh zu Beginn der Arbeitslosigkeit erfolgt⁸⁾. Auch andere Studien außerhalb von Österreich kommen zu einem ähnlichen Befund (Sianesi, 2004, für Schweden sowie Fitzenberger und Speckesser, 2007, für Deutschland). Lechner und Wiehler (2013) weisen darauf hin, dass das frühzeitige Entgegenwirken von Entmutigung eine mögliche Erklärung für diesen Effekt ist.

Nicht nur das individuelle Timing einer Maßnahmenzuweisung ist für die Stärke des Effekts von Qualifizierungsmaßnahmen wichtig, entscheidend dürfte auch das wirtschaftliche Umfeld sein.

⁸⁾ Maßnahmen zur besseren Jobvermittlung, Qualifizierung und Lohnsubventionen für Neueinstellungen reduzieren die Arbeitslosigkeit zusätzlich, wenn sie innerhalb der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit stattfinden, im Vergleich zu Maßnahmen, die zwischen dem sechsten und neunten Monat durchgeführt werden.

Die wenigen Studien zu dem Thema deuten darauf hin, dass die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen während einer Rezession tendenziell höher ausfällt (Card et al., 2018; Forslund et al., 2011; Kluge, 2010; Lechner und Wunsch, 2009). Card et al. (2018) verweisen zudem darauf, dass sich die Arbeitslosigkeit in Abschwüngen schnell verfestigen kann und durch einen Mangel an Perspektive besonders entmutigend wirkt. Qualifizierungsmaßnahmen können der Entmutigung entgegenwirken und so auch Arbeitsmarktaustritte verhindern.

Für Österreich bestätigen mikroökonomische Evaluierungen mittels Matching-Ansatzes von Lutz et al. (2005) internationale Befunde. Die Evaluierung von Qualifizierungsmaßnahmen, die entweder von Bildungsträgerinnen und -trägern im Auftrag des AMS ("berufliche Qualifizierung") durchgeführt oder am freien Bildungsmarkt gebucht werden (Beihilfe zu Kurs- und Kursnebenkosten), zeigt für Frauen im Haupterwerbalters (25 bis 44 Jahre) signifikant positive Effekte auf die Beschäftigung innerhalb von drei Jahren. Schwach positiv sind die Befunde für Männer derselben Altersgruppe, wenn sie Qualifizierungskurse am freien Bildungsmarkt belegen. Bei Älteren (45 bis 54 Jahre) hatte die Teilnahme an Qualifizierung keinen signifikant positiven Einfluss auf die ungeforderte Beschäftigung. Der positive Trend der Effekte (Effekt nach zwei Jahren bzw. nach drei Jahren) lässt aber darauf schließen, dass die Wirkung über den Nachbetrachtungszeitraum hinausreicht. Lechner et al. (2007, zitiert nach Böheim und Schober, 2010) bestätigen die Befunde; ihren Schätzungen zufolge liegt die Beschäftigungsquote der Gruppe, die an einer fachlichen Qualifizierung teilgenommen hat, drei Jahre nach Programmbeginn um zwei Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe. Werden die Kurse am freien Bildungsmarkt belegt, fällt die Beschäftigungsquote um vier Prozentpunkte höher aus. Die Lock-In-Effekte fallen bei Kursen am freien Bildungsmarkt geringer aus als bei fachlicher Qualifizierung, da erstere im Durchschnitt eine kürzere Laufzeit haben.

Eine Sonderform der Qualifizierung stellen Arbeitsstiftungen⁹⁾ dar; sie dauern wesentlich länger als andere kursmäßige Förderungen (durchschnittliche Förderdauer: 289 Tage). Lutz et al. (2005) haben in einer umfassenden Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung die Wirkung von Outplacement-Stiftungen untersucht und hierfür die Beschäftigungsintegration von Geförderten mit Arbeitslosen verglichen, die nicht in den Genuss einer Outplacement-Stiftung kamen. Aufgrund der langen Dauer der Maßnahme zeigen sich erhebliche Lock-In-Effekte. Dennoch liegt das erzielte Beschäftigungsvolumen 3,5 Jahre nach Fördereintritt nur um 61 Tage unter dem Beschäftigungsvolumen der nicht geförderten Vergleichsgruppe. Lutz et al. (2005) heben daher die hohe Integrationsquote hervor.

Aus der Zusammenschau verschiedener Studien schlussfolgern Brown und Koettl (2015), dass Qualifizierungsmaßnahmen kosteneffizient sind, wenn (1) ein enger Arbeitsmarktbezug gegeben ist und (2) die Programme von hoher Qualität sind, um eine positive Signalwirkung bei potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu erzielen (formelle Qualifizierungen, zertifizierte Ausbildungen). Martin und Grubb (2001) führen darüber hinaus in ihrem Literaturüberblick zwei

⁹⁾ Unterschieden wird zwischen Outplacement-Stiftungen und Implacement-Stiftungen. Outplacement-Stiftungen kommen zum Einsatz, wenn Betriebe die gesamte Belegschaft oder größere Teile davon abbauen. Die Betriebe beteiligen sich finanziell an der Stiftung; die betroffenen Arbeitskräfte erhalten im Rahmen dieser Maßnahme eine Berufsorientierung und vereinbaren einen Bildungs- und Maßnahmenplan. Bei einer Implacement-Stiftung handelt es sich um eine Qualifizierung von Arbeitslosen gezielt zu den Erfordernissen eines Betriebes.

zusätzliche Erfolgsfaktoren an: (3) eine enge Zielgruppendefinition und (4) eine tendenziell eher kleine Programmgröße.

Dauth et al. (2010) evaluieren den Effekt von Schulungen aus einer makroökonomischen Perspektive. Zunächst halten die Autorinnen und Autoren fest, dass Qualifizierungsprogramme die Beschäftigung von einer großen Zahl an Trainerinnen und Trainern voraussetzen. Werden Qualifizierungsmaßnahmen nun in Rezessionen ausgeweitet, kann dies nicht nur einen positiven Effekt für Schulungsteilnehmende bedeuten, sondern auch inländische Wirtschaftstätigkeit fördern und so indirekt Arbeitslosigkeit reduzieren. Langfristig finden die Autorinnen und Autoren jedoch keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und der Anzahl von Jobsuchenden. Die Ergebnisse implizieren, dass Aus- und Weiterbildungen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern erhöhen, diese aber teilweise andere Nicht-Teilnehmende am Arbeitsmarkt substituieren. Calmfors et al. (2001) finden jedoch, dass die Substitutionseffekte bei Qualifizierungsmaßnahmen geringer sind als bei anderen Programmen wie Einstellungsförderungen.

2.6 Instrumente zur Förderung der Jobsuche und des Verbleibs im Job

2.6.1 Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt

Für Arbeitslose mit starken Erwerbshemmnissen ist die Eingliederung am ersten Arbeitsmarkt besonders schwierig. Die Betroffenen weisen vielfach multiple Problemlagen auf, die eine Integration erschweren, etwa ein höheres Erwerbssalter, gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen, eine geringe Qualifikation und soziale Probleme (z. B. Schulden, Hafterfahrung, Drogenprobleme). Langjährige Arbeitslosigkeit reduziert zusätzlich die Chancen auf eine Beschäftigung. Die Verwertbarkeit des erworbenen Humankapitals am Arbeitsmarkt sinkt mit der Arbeitslosigkeitsdauer, darüber hinaus führt die Belastung durch Arbeitslosigkeit bei den Arbeitslosen zu Entmutigung sowie einem geringeren Suchaufwand. Die Betriebe wiederum sehen in der langjährigen Arbeitslosigkeit ein negatives Signal hinsichtlich der Arbeitsproduktivität der Arbeitslosen, was die Wiederbeschäftigungschancen weiter schmälert (Eppel et al., 2018).

Durch die direkte Schaffung oder Finanzierung eines Arbeitsplatzes im öffentlichen oder gemeinnützigen Bereich (auch zweiter Arbeitsmarkt genannt) für Arbeitslose mit starken Vermittlungshemmnissen soll deren Beschäftigungsfähigkeit verbessert werden. Die Bindung an den Arbeitsmarkt bleibt aufrecht; einer weiteren Verringerung von Humankapital soll entgegenge wirkt bzw. Humankapital soll erworben werden, sei es nur, indem eine tägliche Routine wiedererlangt wird und sich die Geförderten wieder an Arbeitsabläufe gewöhnen. Auch die soziale Teilhabe wird durch die Maßnahme gefördert. Die Teilnahme kann Betrieben gegenüber auch Arbeitswilligkeit und Motivation signalisieren (Hohmeyer und Wolff, 2012).

Die Maßnahme ist oft auch eine Ultima Ratio, um Arbeitsmarktaustritte zu verhindern (Eppel et al., 2017). Die befristeten und geförderten Arbeitsplätze bieten ein geschütztes Umfeld. In Österreich kommen zwei Fördertypen zum Einsatz, die Transitarbeitsplätze für maximal ein Jahr¹⁰⁾

¹⁰⁾ Die Förderdauer kann bei Personen in pensionsnahe m Alter unter Umständen auch ausgeweitet werden (Eppel et al., 2014).

bieten: Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP). Sozialökonomische Betriebe agieren wie reguläre Marktanbieterinnen und -anbieter. Sie bieten ihre Dienstleistung zu Marktpreisen an und müssen sich mit einem Teil der Erlöse selbst finanzieren. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte adressieren stärker Problemgruppen mit geringen Qualifikationen.

Empirische Evidenz

Die Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt bringt einen starken Lock-In-Effekt mit sich, da durch eine Anstellung die Suchanstrengungen reduziert werden. In einer umfassenden Meta-Analyse finden Card et al. (2010, 2018) keine bzw. eher negative Effekte dieser Maßnahme auf die kurz- und mittelfristige Erwerbstätigkeit (in ungeförderter Beschäftigung). Auch Wolff und Stephan (2013) zufolge legen Studien für Deutschland einen durchschnittlich negativen Beschäftigungseffekt von Arbeitsplatzschaffungsmaßnahmen im gemeinnützigen Bereich nahe. Sie vermuten, ähnlich wie Kluge (2013), dass Stigmatisierungseffekte das negative Ergebnis erklären. Cazes et al. (2011) betonen ebenfalls die Bedeutung von Stigmatisierungseffekten, wenn die Gruppe an förderbaren Personen zu eng gefasst wird. Kluge (2013) legt zudem nahe, dass die Tätigkeiten am zweiten Arbeitsmarkt oft nur bedingt beim Aufbau und Erhalt von Humankapital helfen.

Trotz insgesamt negativer Befunde für Deutschland leiten Wolff und Stephan (2013) aus der Evaluierungsliteratur für Deutschland positive Effekte für Personen mit besonders starken Beschäftigungshemmnissen ab. So finden etwa Caliendo et al. (2005) unter Anwendung eines Matching-Ansatzes, dass zwei Jahre nach einem zwölfmonatigen Programm in Westdeutschland Langzeitarbeitslose (mehr als 52 Wochen) eine 5-prozentige (Männer) bzw. eine 11,3-prozentige (Frauen) höhere Wahrscheinlichkeit einer ungeförderter Beschäftigung aufweisen. Auch Hohmeyer und Wolff (2012) sowie Thomsen und Walter (2010) schlussfolgern aus ihrer Evaluierung für Deutschland, dass die Maßnahme zielgerichteter auf arbeitsmarktferne Personengruppen ausgerichtet werden sollte.

Kiesel und Wolff (2018) finden zudem in einer Matching-Analyse starke Evidenz dafür, dass das Tätigkeitsfeld bei Ein-Euro-Jobs relevant für die Förderwirkung ist. Jene Personen, die in den Bereichen Pflege und Gesundheit, Kinderbetreuung sowie Jugendhilfe eine geförderte Beschäftigung annahmen, wiesen langfristig positive Beschäftigungseffekte (ungeförderter Beschäftigung) auf. Dies sind zugleich Tätigkeitsbereiche mit Fachkräftemangel und – angesichts der positiven Entwicklung der Beschäftigungsnachfrage – entsprechend günstigen Beschäftigungschancen; in den anderen geförderten Tätigkeitsfeldern fanden die Autoren hingegen keine bzw. negative Beschäftigungseffekte. Eine starke Ausweitung in Bereichen mit hoher Arbeitskräftenachfrage steht jedoch im Widerspruch zum Gebot der Wettbewerbsneutralität von

Ein-Euro-Jobs¹¹⁾): Diese dürfen den Wettbewerb nicht verzerren (zwischen Betrieben und Beschäftigten), Betriebe dürfen keinen Wettbewerbsvorteil durch diese Beschäftigungsform erhalten, und bestehende Beschäftigung darf nicht verdrängt werden.

Eine rezente Evaluierung von Ein-Euro-Jobs in Deutschland (Harrer und Stockinger, 2019) unterstreicht die Bedeutung des Nachbetrachtungszeitraums. Ein-Euro-Jobs dürften vor allem in der langen Frist positive Beschäftigungseffekte entfalten, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine höhere Wahrscheinlichkeit einer (anspruchsvolleren) Anschlussförderung aufweisen und sich durch eine Förderkette der Lock-In-Effekt verlängert. Dieses als Drehtüreffekt bekannte Phänomen finden auch Eppel et al. (2014) in einer Evaluierung für Österreich. Die Reintegration von Personen mit starken Erwerbshemmnissen am ersten Arbeitsmarkt ist somit ein langfristiges Ziel. Im Einklang mit anderen Evaluierungen bestätigen die Autorinnen und Autoren den Befund, dass die Wahrscheinlichkeit, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, mit der Maßnahmenteilnahme sinkt.

Die Evaluierung von Transitarbeitsplätzen in Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) in Österreich durch Eppel et al. (2014) zeigt – konträr zu vielen internationalen Studien, aber in Einklang mit einer früheren Evaluierung für Österreich (Lutz et al., 2005) – eine positive Wirkung auf die nicht geförderte Erwerbstätigkeit. Durch den Lock-In-Effekt im ersten Jahr der Maßnahme verbringen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weniger Zeit in ungeförderter Beschäftigung als Arbeitslose ohne Teilnahme an Förderungsprogrammen. Im zweiten bis fünften Jahr nach Förderbeginn sind sie hingegen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit in ungeförderter Beschäftigung als vergleichbare Personen, die nicht am Förderprogramm teilgenommen haben (durchschnittlich +46 Tage mehr als nicht geförderte Personen, +11%). Auch die Tage in geförderter Beschäftigung fallen im zweiten bis fünften Jahr höher aus (+28 Tage), sodass in Summe die Geförderten ein höheres kumuliertes Erwerbseinkommen im Betrachtungszeitraum erzielen. Die Förderteilnahme erhöht aber nicht nur die durchschnittliche Zahl der Tage in Beschäftigung, sondern auch die Tage in Arbeitslosigkeit (inklusive Schulungsteilnahme; +50 Tage); gleichzeitig sinken die Tage in Inaktivität (-31 Tage weniger in gesicherter Erwerbsinaktivität wie Alters- und Invaliditätspension und -54 Tage weniger in ungesicherter Erwerbsinaktivität). Die Befunde deuten somit darauf hin, dass die Maßnahme mittelfristig die Erwerbstätigkeit erhöht und zeitgleich das Ausscheiden aus der Erwerbsbevölkerung reduziert und mithin angebotssteigernd wirkt. Der Effekt ist stärker für Arbeitslose mit ausgeprägteren Ausgrenzungserfahrungen wie Langzeitarbeitslose; darüber hinaus profitieren ältere Arbeitslose (50 bis 59 Jahre) oder Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen überdurchschnittlich. Aber auch Höherqualifizierte scheinen stärker von SÖB und GBP zu profitieren, was auf einen höheren Unterstützungsbedarf von Geringqualifizierten hindeutet und bei der Ausgestaltung der Maßnahme berücksichtigt werden sollte.

¹¹⁾ Ein-Euro-Jobs werden auch Arbeitsgelegenheiten oder Zusatzjobs genannt. Es handelt sich dabei um Transitarbeitsplätze, die zusätzlich zum Regelbetrieb des Maßnahmenträgers sind und folglich unter Marktbedingungen nicht nachgefragt würden.

2.6.2 Arbeitnehmerseitige Beschäftigungsförderung

Bei der arbeitnehmerseitigen Beschäftigungsförderung handelt es sich um eine Lohnsubvention, die direkt den Beschäftigten zugutekommt und ihr Nettoeinkommen aus Arbeit erhöht. Die Förderung kann als Lohnzuschuss (Kombilohn) oder als Steuerfreibetrag, Steuerabsetzbetrag¹²⁾ bzw. Steuergutschrift (income tax credit, in-work benefits) ausgestaltet sein und kann sich am individuellen Einkommen der Beschäftigten oder am Haushaltseinkommen orientieren. Ziel der Förderung ist es, den Abstand zwischen dem Einkommen aus Beschäftigung und der Transferleistung zu erhöhen. Dadurch steigt der Anreiz für Erwerbslose, eine niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen (Brücker und Konle-Seidl, 2006). Neben der Steigerung der Beschäftigung verfolgen arbeitnehmerseitige Beschäftigungsförderungen auch das Ziel, Erwerbsarmut zu reduzieren; ihnen kommt somit auch eine Verteilungsfunktion zu. Diese Doppelrolle wird in der Literatur jedoch kritisch betrachtet, da es schwierig ist, beide Ziele gleichzeitig zu erfüllen (Brown und Koettl, 2015).

In gesamtökonomischer Sicht steigt durch den Wiedereinstieg der Erwerbslosen das Arbeitskräfteangebot. Die Wirksamkeit der Maßnahme setzt voraus, dass es auch ausreichend Nachfrage nach Arbeit gibt; folglich werden arbeitnehmerseitige Beschäftigungsförderungen eher in Zeiten des Aufschwungs eingesetzt (Brown und Koettl, 2015). Allerdings können diese auch in Zeiten des Abschwunges, wo die Arbeitsnachfrage typischerweise schwach ist, dazu beitragen, arbeitsmarktferne Gruppen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und individuelle Einkommen zu steigern (Immervoll und Pearson, 2009).

Auf individueller Ebene stoppen arbeitnehmerseitige Beschäftigungsförderungen den Abbau von Humankapital, der mit längerer Arbeitslosigkeit zunimmt, und können zur Requalifizierung beitragen (Krug, 2006). Diese individuellen Vorteile hängen jedoch stark von den Qualifikationsanforderungen der Stelle und dem Qualifikationsprofil der geförderten Person ab. Da meist Jobs im Niedriglohnsektor gefördert werden, die typischerweise geringe Aufstiegschancen und wenig Möglichkeiten für eine Weiterbildung bieten, muss eine Abwägung zwischen kurzfristiger Beschäftigung und langfristigen Erwerbsmöglichkeiten stattfinden (Immervoll und Pearson, 2009). Hinzu kommt, dass die Förderung – sofern sie permanent ist – den Anreiz für Geringqualifizierte senkt, in einen besser bezahlten Job zu wechseln oder sich höher zu qualifizieren.

In der Gestaltung von arbeitnehmerseitigen Lohnsubventionen gibt es zudem einen Zielkonflikt zwischen Maßnahmen zur Steigerung der Nutzung und Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch. Einerseits soll die Förderung möglichst unkompliziert ausgestaltet sein, um den Zugang zu erleichtern und die Kosten für das Programm gering zu halten. Gleichzeitig kann ein negativer Anreiz entstehen, das Arbeitszeitausmaß zu reduzieren, um in den Genuss der Förderung zu kommen. Denkbar sind auch missbräuchliche Absprachen zwischen Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern, etwa durch falsche Angaben zur

¹²⁾ Steuerfreibeträge reduzieren direkt die Steuerschuld, Steuerabsetzbeträge mindern die Bemessungsgrundlage für die Steuer. Beide haben eine ähnliche Anreizwirkung. Da Arbeitskräfte in Niedriglohnjobs oft nur geringfügige Steuern und Abgaben bezahlen, können Steuerfreibeträge bzw. -absetzbeträge für diese Personengruppe oft nur geringe Einkommensverbesserungen erzielen (Rocha-Akis et al., 2019).

geleisteten Stundenanzahl und/oder zum Stundenlohn. Die administrativen Kontrollen, um solchen Missbrauch zu vermeiden, steigern die Kosten der Maßnahme (Brown und Koettl, 2015).

Empirische Evidenz

In Österreich kommt als arbeitsnehmerseitige Subvention der Kombilohn zum Einsatz. Dieses Instrument kombiniert den Lohn aus Erwerbsarbeit mit einer Transferleistung und ist zeitlich befristet. Zugeschnitten ist diese Art der Förderung auf bestimmte Zielgruppen (etwa Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen, Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger, über-45-Jährige) und auf niedrige Einkommen, wobei für die Höhe der Subvention die Differenz zwischen Einkommen und Transferleistung ausschlaggebend ist. Löffler und Schmid (2011) evaluieren das österreichische Kombilohnmodell im ersten Jahr nach seiner Einführung anhand von Befragungsdaten. Ihren Ergebnissen zufolge wurde das Instrument stark in Anspruch genommen, wobei Frauen überwiegend Teilzeit- und Männer überwiegend Vollzeitbeschäftigungen aufnahmen. Drei Viertel der Bezugsberechtigten wurden nach der Förderdauer im Unternehmen weiterbeschäftigt. Gleichzeitig hätten jeweils mehr als die Hälfte der befragten Erwerbspersonen und Betriebe die Beschäftigung auch ohne Kombilohn aufgenommen bzw. Personen aus der Zielgruppe eingestellt, was auf hohe Mitnahmeeffekte hinweist.

In Deutschland wurde 2005 mit den Hartz-Reformen das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) eingeführt. Für Erwerbstätige mit geringem Verdienst kommt das ALG II einem Kombilohnmodell gleich, da sie Anspruch auf ein ergänzendes ALG II haben (sogenannte Aufstocker). Die Effekte der Reformen werden in der Literatur überwiegend negativ beurteilt, mit geringen Chancen der Geförderten, in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln bzw. Erwerbsarmut zu reduzieren (z. B. Berthold und Coban, 2014; Promberger und Lobato, 2016). Positiver wird das "Hamburger Modell" zur Beschäftigungsförderung eingestuft, bei dem sowohl Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer als auch Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber für einen befristeten Zeitraum einen Lohnzuschuss erhalten. Die Studie von Jirjahn et al. (2006) findet auf Basis einer Matching-Analyse kausale und positive Beschäftigungseffekte über den Förderungszeitraum hinaus sowie kaum Mitnahmeeffekte.

Die Übernahme des Hamburgers Modell wurde auch von den österreichischen Sozialpartnern diskutiert; in einer Studie schätzen Dearing et al. (2008) dessen potenzielle Effekte in Österreich. Ihre Ergebnisse deuten auf eine Aktivierungsquote (Anteil der Zielgruppe, der in Beschäftigung wechseln würde) von etwa 30% hin. Höhere Aktivierungsquoten von bis zu 50% rechnen die Autorinnen und Autoren für eine abgewandelte Version des Modells vor, in der anstelle eines Pauschalbetrages eine Förderung von 30% (Vollzeitkräfte) bzw. 40% (Teilzeitkräfte) des Bruttolohns an Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer und an Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber ausbezahlt würde; diese wäre insbesondere bei Männern, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten effektiver. Sie argumentieren zudem, dass ein Großteil der höheren Kosten für diese Variante durch Rücklaufeffekte, d. h. Einsparungen bei den Arbeitslosenkosten, kompensiert würde.

Arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen in Form von Steuerrückerstattungen (tax credits) sind eher in den angelsächsischen Ländern verbreitet, etwa in den USA, Großbritannien und Kanada. In den USA werden Steuergutschriften im Niedriglohnbereich (Earned Income Tax Credit

(EITC)), Subvention auf Haushaltsebene) bereits seit 1975 eingesetzt, in Großbritannien (Working Families' Tax Credit (WFTC), Subvention auf Haushaltsebene) seit 1999. Deren Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne ebenso wie Armutsreduktion werden in der Literatur überwiegend positiv beurteilt, wobei sie für die USA stärker ausfallen¹³⁾ (Berthold und Coban, 2014; Brewer et al., 2006; Brücker und Konle-Seidl, 2006; Chetty et al. 2013).

Besonders gut evaluiert ist zudem ein Lohnzuschuss für Alleinerziehende in Kanada (Self Sufficiency Project (SSP)), wo der Lohn von alleinerziehenden Eltern in Vollzeitbeschäftigung für bis zu drei Jahre befristet erhöht wurde. Für geförderte Personen erhöhte sich der durchschnittliche Lohn auf 2.000 kanadische Dollar, d. h. eine Verdoppelung verglichen mit dem durchschnittlichen Lohn bei Neubeschäftigungen vor der Einführung der Maßnahme. Studien zeigen, dass die Maßnahme während der Förderung sowohl die Beschäftigung als auch das Einkommen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden erhöht hat. Die Beschäftigungs- bzw. Einkommenseffekte sind jedoch sehr gering bzw. nach Ende der Förderungsperiode nicht mehr vorhanden (Lise et al., 2004; Card und Hyslop, 2005; Bitler et al. 2008; Immervoll und Pearson, 2009).

Auch in Kontinentaleuropa setzen mittlerweile mehrere Länder arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen ein (für einen Überblick siehe Kenworthy, 2015). Empirische Befunde zur Wirksamkeit von arbeitnehmerseitigen Beschäftigungsförderungen aus dem angelsächsischen Raum können nicht ohne Weiteres auf kontinentaleuropäische Staaten übertragen werden, da sich letztere typischerweise durch höhere Lohnkosten und großzügiger ausgestalteten Sozial- und Arbeitslosenversicherungssysteme auszeichnen (Brown und Koettl, 2015). Diese Unterschiede in den institutionellen Ausgestaltungen einzelner Länder müssen daher im Design der Maßnahmen sowie in deren Evaluierung berücksichtigt werden.

Institutionelle Wirkungsunterschiede werden insbesondere im Rahmen von Mikrosimulationen untersucht. Vandelannoote und Verbist (2017) simulieren mit dem Mikrosimulationsmodell EUROMOD die Effekte von arbeitnehmerseitigen Subventionen auf Beschäftigung und Armut in vier Ländern (Belgien, Italien, Polen und Schweden), Bargain und Orsini (2006) anhand desselben Modells in drei Ländern (Finnland, Frankreich und Deutschland). Beide Studien finden, dass ein stärkerer Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme von individuellen Leistungen für Erwerbstätige ausgeht als von haushaltsbezogenen Leistungen. Sie bestätigen damit frühere Befunde in der Literatur (z. B. OECD, 2005). In einer Simulationsstudie für Belgien zeigen Marx et al. (2012) hingegen, dass die Anwendung des britischen Modells (Steuererleichterung auf Haushaltsebene) Erwerbsarmut zielgerichteter reduzieren würde als eine individuelle Steuererleichterung zu denselben Kosten, was die Autoren u. a. auf die geringe Überschneidung zwischen niedrig-bezahlten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und armutsbetroffenen Haushalten in Staaten, die das Alleinverdienermodell steuerlich begünstigen, zurückführen.

Die Wirksamkeit von finanziellen Anreizen variiert zudem zwischen den Bevölkerungsgruppen. Studien zeigen, dass vor allem Frauen und Personen mit niedrigem Einkommen stärker auf fi-

¹³⁾ Mead (2014) zufolge wird der Beschäftigungseffekt des US-amerikanischen EITC allerdings in Studien häufig überschätzt; dieser unterstütze eher den Verbleib in Beschäftigung als den Abgang aus Arbeitslosigkeit.

nanzielle Anreize reagieren. Insbesondere alleinerziehende Eltern adaptieren ihre Arbeitsmarktaktivität stärker (Immervoll und Pearson, 2009). In einer Differenzen-in-Differenzen-Analyse zu Steuerrückerstattungen in Frankreich findet Stancanelli (2006) positive Beschäftigungseffekte nur für unverheiratete Frauen. Bei verheirateten Frauen führte die Einführung der Maßnahme zu einem Rückgang der Beschäftigung von zwischen -20.000 und -50.000 Jobs. Evaluierungen des britischen WFTC kommen zu ähnlichen Schlüssen (Brücker und Konle-Seidl, 2006).

2.7 Matching von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage

Kernaufgabe öffentlicher Arbeitsverwaltungen ist das effiziente Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage ("Matching"). Dabei handelt es sich um einen vielschichtigen Prozess, der eine Reihe von Aktivitäten bzw. Maßnahmen umfasst, um die Zahl der erfolgreichen Vermittlungen bei gegebener Anzahl an offenen Stellen und Arbeitssuchenden zu erhöhen: Beratung und Betreuung, Kontrolle der Arbeitssuchbemühungen, Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Vermittlungsvorschläge (Finden einer passenden Stellen) und Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Arbeitssuche oder Maßnahmenteilnahme¹⁴). Sie gehören in den Ländern der OECD zum Standardrepertoire öffentlicher Arbeitsmarktverwaltungen und zu den Maßnahmen, die am häufigsten eingesetzt werden, nicht zuletzt aufgrund ihrer Kosteneffizienz (Brown und Koettl, 2015; Wunsch, 2013; Kluge, 2013).

Auch in Österreich ist der Bezug von Arbeitslosengeld sowie Notstandshilfe in ein Gesamtsystem von Unterstützungsleistungen und Bezugsbedingungen gebettet. So erhalten Arbeitslose neben Existenzsicherungsleistungen auch persönliche Beratungsleistungen, Hilfe bei der beruflichen Orientierung (Berufsberatung), Bewerbungstrainings, Vermittlungsvorschläge, Hilfe bei der Aus- und Weiterbildung (inklusive Maßnahmenzuweisung) sowie Informationen zu nachgefragten Qualifikationen und Arbeitsmarktchancen. Im Gegenzug müssen Arbeitslose ihre Arbeitswilligkeit unter Beweis stellen; konkret müssen sie der Vermittlung des AMS zur Verfügung stehen, an zugewiesenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, aktiv nach Arbeit suchen, Kontrollmeldungen einhalten und eine zumutbare Beschäftigung annehmen. Bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung kommt es zur temporären Sperre des Leistungsbezugs (Sanktion).

Aus theoretischer Sicht wirken die einzelnen Maßnahmen über unterschiedliche Kanäle auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Ein Aktivierungseffekt wird einer engmaschigen Betreuung mit regelmäßigen Kontrollmeldungen zugeschrieben. Arbeitslose bekommen im persönlichen Gespräch wertvolle Informationen über Suchstrategien, konkrete Hilfestellung bei der Überwindung von Hindernissen bei der Arbeitssuche (z. B. Probleme bei der Kinderbetreuung) sowie berufliche Orientierung, wodurch die Effizienz der Arbeitssuche steigt. Darüber hinaus können Schwächen und Defizite identifiziert und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (etwa Qualifizierung) zu deren

¹⁴) Die enge Verzahnung einzelner Maßnahmen, etwa Unterstützung und Kontrolle, bedeutet, dass die Evaluationsergebnisse stark von den jeweils gültigen gesetzlichen Vorgaben (Zumutbarkeitsbestimmungen, Sanktionstatbestände, etc.) abhängen (Eppel et al., 2012). Zudem macht sie die Isolierung der Wirkung einer einzelnen Maßnahme schwierig, insbesondere in Kombination mit Sanktionen (Brown und Koettl, 2015).

Beseitigung geplant werden. Die regelmäßigen Treffen können auch der Entmutigung vorbeugen und etwaige inadäquate Erwartungshaltungen an die Realität anpassen.

Vermittlungsvorschläge können ihre intendierte Wirkung entfalten, wenn es zu einer positiven Vermittlung und damit zu einem Abgang in Beschäftigung kommt. Doch selbst wenn die vorgeschlagene Stelle nicht angenommen wird, kann ihre Übermittlung zu einer Aktivierung der Arbeitslosen führen und die raschere Beschäftigungsaufnahme unterstützen. Neben dem genannten Aktivierungseffekt ist auch denkbar, dass allein die Androhung einer Sanktion ("Droheffekt") im Fall einer Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung ex-ante, also noch bevor eine Leistungskürzung ausgesprochen wird, den Abgang aus Arbeitslosigkeit fördert ("ex-ante-Effekt"). Um einer Sperre des Leistungsbezugs zu entgehen, werden die Suchanstrengungen intensiviert. Der Droheffekt kann jedoch auch zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt führen. Kommt es tatsächlich zu einer Sanktionierung, sinkt gemäß der Arbeitssuchtheorie der Reservationslohn, also jener Lohn, ab dem Arbeitslose bereit sind, einen Job aufzunehmen ("ex-post-Effekt"). Grund dafür ist, dass der relative Nutzen einer Arbeitsaufnahme gegenüber der Arbeitslosigkeit steigt (Boone und van Ours, 2006).

Ein "Droheffekt" ist auch bei der Maßnahmenzuweisung denkbar. Um der unerwünschten Teilnahme zu entgehen, könnten Arbeitslose ihre Suchbemühungen intensivieren, um vor Beginn der Maßnahme eine Beschäftigung aufzunehmen. Denkbar ist allerdings auch der gegenteilige Effekt – dies ist dann der Fall, wenn ein rascher Beschäftigungsabgang vereitelt wird, um in den Genuss einer Maßnahme (Qualifizierung) zu kommen.

Empirische Evidenz

Ursprünglich in den USA und Kanada stark eingesetzt, waren Programme zur Unterstützung der Arbeitssuche (Job Search Assistance) in deutschsprachigen Ländern lange Zeit eher unbekannt (Eppel et al., 2012). Die positive Erfahrung mit dieser arbeitsmarktpolitischen Intervention (OECD, 1994; Martin und Grubb, 2001) hat jedoch auch in deutschsprachigen Ländern zu einem verstärkten Einsatz seit den 2000er Jahren geführt.

Mittlerweile belegen zahlreiche Evaluierungen die positive Wirkung der Unterstützung bei der Arbeitssuche auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (Metastudien von Card et al., 2010, 2018; europäischer Ländervergleich von Thomsen, 2009). Allerdings umfasst diese einen Mix an Maßnahmen, der sich aus Schulungen, Bewerbungstrainings, Beratungen und Kontrollen zusammensetzt. Anders als etwa bei Qualifizierungsmaßnahmen, wo die Wirkung mittel- und langfristig steigt, wirkt die Unterstützung bei der Arbeitssuche kurzfristig. Nach Zielgruppen betrachtet scheinen die Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche besonders effektiv für Arbeitslose mit geringer Arbeitsmarktanbindung bzw. für Personen, die tendenziell in einem Niedriglohnsumfeld arbeiten, zu sein (Card et al., 2018). Thomson zufolge reduzieren diese Programme insbesondere dann die individuelle Arbeitslosigkeit effektiv, wenn sie mit intensiver Beratung und kurzen Trainingsmaßnahmen kombiniert werden.

Für Österreich sind die empirischen Befunde zu Kursen, die zur Unterstützung der aktiven Arbeitssuche absolviert werden, dagegen nicht eindeutig. Während Weber und Hofer (2004) positive Effekte des 1999 und 2000 großflächig eingeführten Job-Coaching-Programms (aktive Arbeitssuche) finden (15-prozentiger Anstieg der Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung in den

ersten vier Monaten), finden Lutz und Mahringer (2007) keinen signifikanten Effekt auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch die Programme "aktive Arbeitssuche"¹⁵⁾ und "Berufsorientierung". Allerdings wirken die Maßnahmen angebotssteigernd, d. h. die Wahrscheinlichkeit, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, ist unter Maßnahmenteilnehmenden geringer als unter vergleichbaren, nicht geförderten Arbeitslosen. Unklar ist auch, ob die Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche nicht als wichtiger Teil einer Förderkette zu betrachten sind und einen Baustein für nachfolgende Maßnahmen wie Lohnkostensubvention oder Weiterbildung darstellen.

Mit Blick auf den Zeitpunkt, zu dem Arbeitslose einer Maßnahme zur Unterstützung bei der Arbeitssuche zugeführt werden, zeigen Studien, dass frühe Interventionen besonders wirksam sind (Card et al., 2010; Wunsch 2013). Zu einem ähnlichen Befund kommen auch van Landeghem et al. (2017), die anhand eines Experiments die Wirkung einer kurzen und kostengünstigen Maßnahme in den ersten vier Wochen nach Arbeitslosigkeitszugang in Flandern untersuchen. Die Treatment-Gruppe wurde zur Teilnahme an einer zwei- bis zweieinhalbstündigen Informationsveranstaltung samt anschließender individueller Beratung verpflichtet, die Kontrollgruppe nach vier Monaten hierzu eingeladen. Während der durchschnittliche Gesamteffekt auf die Beschäftigung positiv, aber insignifikant ausfällt, gibt es Hinweise auf eine signifikant positive Beschäftigungswirkung für die Gruppe der Arbeitslosen mit niedrigem Bildungsniveau. Sie sind in den 120 Tagen nach Arbeitslosigkeitszugang +4,7 Tage länger in Beschäftigung als die Kontrollgruppe. Ein Kosten-Nutzen-Vergleich zeigt zudem, dass bei durchschnittlichen Kosten der Maßnahme in Höhe von 26 € pro Teilnehmerin bzw. Teilnehmer und einem durchschnittlichen Arbeitslosengeldbezug Geringqualifizierter von täglich 38 € die Maßnahme bereits ab einem einzigen zusätzlichen Beschäftigungstag im Betrachtungszeitraum kosteneffizient ist.

Neben der frühen Kontaktaufnahme kommt auch der Häufigkeit der Kontaktaufnahme (Boockmann et al., 2014; Eppel et al., 2012; Maibom et al., 2017; Belot et al., 2016) und der Qualität der Beratungsleistung eine hohe Bedeutung zu (Granqvist et al., 2017; Huber et al., 2017). Die OECD (2015) spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit maßgeschneiderter Unterstützung und Anleitung bei der Arbeitssuche (Individualisierung des Inhalts). Diese Aspekte streichen auch Böheim et al. (2017) in ihrer Untersuchung der Bedeutung des Betreuungsschlüssels von Arbeitslosen in öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen hervor. In einem kontrollierten Zufallsexperiment wurde in zwei regionalen Geschäftsstellen in Österreich für eine zufällige Auswahl an Arbeitslosen die Betreuungsrelation zwischen AMS-Beraterinnen und -Beratern und Arbeitslosen verbessert. Es konnte gezeigt werden, dass eine bessere Personalausstattung des AMS die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant reduziert (um durchschnittlich zwei Wochen) und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht. Die größere Betreuungsdichte führte zu einer besseren individuellen Betreuung in Form von häufigeren Kontakten, mehr Zeit in den Beratungsgesprächen, mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Maßnahmenzuweisungen und mehr tatsächlichen Maßnahmenteilnahmen. Die Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer wurde jedoch nicht nur durch Beschäftigungsaufnahmen erreicht, sondern auch durch Übertritte in die Erwerbsinaktivität. Als Erklärungsansatz für

¹⁵⁾ Vermittelt werden Fertigkeiten, die bei der Stellensuche wichtig sind (Bewerbungstraining, Suchstrategien, etc.).

die Abgänge in Erwerbsinaktivität kommen den Autoren zufolge ein durch die kürzeren Kontaktintervalle ausgelöster höherer Druck in Frage, der in erster Linie Personen mit geringerer Erwerbsneigung zu einer Abmeldung beim AMS bewegen haben dürfte. Zudem ist eine raschere Beschäftigungsaufnahme nur bei jenen Arbeitslosen zu beobachten, die ab der Umsetzung des Pilotprojekts neu zugegangen sind. Arbeitslose, die dagegen schon länger beim AMS vorgemerkt waren, haben sich eher vom Arbeitsmarkt zurückgezogen. Differenziert nach Personengruppen zeigt die verbesserte Betreuungsrelation bei Frauen eine stärkere Wirkung als bei Männern. Keine Wirkung konnte bei Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen erzielt werden. Aus fiskalischer Sicht ist ein besserer Betreuungsschlüssel kosteneffektiv (+261 € mehr Erträge als Kosten je Arbeitslose bzw. Arbeitslosen), da die Kosten für das zusätzliche AMS-Personal durch geringere Kosten der Arbeitslosigkeit sowie höhere Einnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen überkompensiert werden. Ein ähnliches Experiment in Deutschland, das in 14 von 779 Geschäftsstellen eine Reduktion des Betreuungsschlüssels von 1:100 auf 1:40 vorsah, bestätigen die Befunde für Österreich. Unter Anwendung einer Kombination aus Matching-Ansatz und Differenzen-in-Differenzen-Ansatz reduzierte sich Hainmüller et al. (2016) zufolge die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer um zehn Tage. Die Kosten der Personalausweitung amortisierten sich nach zehn Monaten.

Auf den positiven Zusammenhang zwischen vermehrten Vermittlungsvorschlägen und einer höheren Abgangsrate in Beschäftigung weisen auch die multivariaten Analysen von Eppel et al. (2014) für den österreichischen Arbeitsmarkt hin. Sie argumentieren, dass die Abgangsrate in Beschäftigung einerseits direkt über Vermittlungsvorschläge und damit eine höhere Effizienz im Suchprozess steigt, andererseits indirekt über intensiviertere Suchanstrengungen der Arbeitslosen.

Die Evaluierung der Wirkung eines dänischen Experiments durch Graversen und van Ours (2007) sowie durch Rosholm (2008), bei der die zeitliche Abfolge von Beratung, Unterstützung und Überwachung der Arbeitssuche intensiviert wurde, zeigt wie das österreichische Beispiel positive Befunde in Hinblick auf die Abgangsrate in Beschäftigung (Graversen und van Ours (2007) zufolge ist sie in der Treatment-Gruppe um rund +30% höher) bzw. auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (Rosholm (2008) zufolge ist sie in der Treatment-Gruppe zwischen +20% und +40% höher). Beiden Studien zufolge spielt der Droheffekt, das bedeutet die Aussicht auf eine Maßnahmenteilnahme und ein intensiveres Monitoring, eine gewichtige Rolle.

Im Fall mangelnder Suchanstrengungen oder der Weigerung, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen, kann die öffentliche Arbeitsverwaltung Sanktionen setzen (z. B. mit einer Reduktion des Arbeitslosengeldes) (Kluve, 2013); damit soll negativen Anreizen aus dem Bezug von Transferleistungen begegnet werden. Das Androhen und Setzen von Sanktionen führt zu einer Beschleunigung im Vermittlungsprozess (Card et al., 2010, 2018; McVicar, 2020). Gleichzeitig verschlechtert sich dadurch jedoch die Qualität der Beschäftigung, vor allem hinsichtlich Einkommen, Stabilität und Anforderungsniveau (van den Berg und Vikström, 2014).

Für Österreich zeigt eine Evaluierung von Sanktionen keinen signifikanten Effekt auf das Abgangsverhalten aus Arbeitslosigkeit (Eppel et al., 2016). Unter Verwendung eines Instrumentalvariablenansatz wird untersucht, wie sich der vermehrte Einsatz von Sanktionen auf jene Subgruppe von Arbeitslosen auswirken würde, die von einem verstärkten Einsatz betroffen wäre.

Den Autoren zufolge "sinkt [allenfalls] kurzfristig – in den Monaten nach einer Sanktion – die Abgangsrate in Beschäftigung und steigt die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität. Die im Jahr nach der Intervention in Beschäftigung bzw. in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit bleibt weitgehend unverändert" (Eppel et al., 2016, S. IX). Sie schlussfolgern, dass für die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen ein gut austarierter Mix aus fördernden und fordernden Elementen entscheidend ist. Diesen Befund bestätigen Martin und Grubb (2001) in einer Zusammenfassung bestehender Literatur: Wenngleich der optimale Mix unklar ist, legen Evaluierungen nahe, dass es beide Komponenten braucht.

Die Evidenz aus kontrollierten Experimenten¹⁶⁾ kann nicht notwendigerweise verallgemeinert werden, wie auch Gautier et al. (2018) beim Evaluieren des dänischen Aktivierungsprogramms zeigen. Die Autoren finden zwar eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Eingliederung in Beschäftigung durch die Maßnahme. Simulationen legen jedoch nahe, dass eine breite Ausweitung des Programmes auch die Arbeitslosenquote steigen lassen würde. Wohlfahrtseffekte wären negativ, nicht nur wegen der höheren Arbeitslosigkeit und den Kosten des Programms, sondern auch wegen höherer Arbeitssuchkosten für Arbeitslose. Die Implementierung des Programms in großem Maßstab würde somit allgemeine Gleichgewichtseffekte auslösen – das Programm würde die Abgangschancen in Beschäftigung sowohl der Teilnehmenden als auch der Nicht-Teilnehmenden verändern (externe Validität ist nicht gegeben). Kommt es lediglich zu einer Verdrängung unter Arbeitslosen (ohne einen allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit), kann dies durchaus toleriert werden, wenn dadurch Arbeitslose mit schlechten Arbeitsmarktchancen begünstigt werden.

Die Wirksamkeit von Jobvermittlungen hängt auch stark vom Konjunkturzyklus ab. Cazes et al. (2011) verweisen darauf, dass die Maßnahme besonders dann ineffizient ist, wenn die Nachfrage nach Arbeit gering ist. Auch Maßnahmen, die die Suchanstrengungen von Arbeitslosen erhöhen – etwa Bewerbungstrainings oder verstärkte Sanktionen – sind in Wirtschaftsabschwüngen wenig wirksam. Jobvermittlung spielt jedoch eine zentrale Rolle in der Erholungsphase nach einer schweren Rezession, da damit Barrieren zum Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum reduziert werden können (Brown und Koettl, 2015). Öffentliche Arbeitsverwaltungen stehen vor allem in Krisen vor einer Abwägung der Priorisierung von Arbeitslosen. Zum einen verweist Wunsch (2013) darauf, dass Arbeitslose mit einer niedrigen Beschäftigungswahrscheinlichkeit besonders unterstützt werden sollten, zum anderen wächst in der Krise der Pool an höher qualifizierten Arbeitslosen, die leichter an Unternehmen vermittelt werden können, da Unternehmen tendenziell besser qualifizierte Personen bevorzugen. Deshalb argumentiert die OECD (2009), dass in Phasen von niedriger Arbeitsnachfrage und einem kompetitiven Arbeitsmarkt alternative Instrumente wie Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose mit starken Vermittlungshindernissen priorisiert werden sollten.

¹⁶⁾ Bei Feldexperimenten wird eine Maßnahme typischerweise in kleinem Maßstab ausprobiert. Das Problem allgemeiner Gleichgewichtseffekte stellt sich bei allen Programmen, die breitflächig ausgerollt werden.

3. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Österreich in der COVID-19-Pandemie

Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Pandemie durch die behördlich verordnete Schließung von Betrieben im März 2020 bedrohte die Existenz vieler Unternehmen. Um großflächig Insolvenzen zu verhindern, wurden Haftungen und Garantien für Firmenkredite übernommen, Stundungen von Steuern und Abgaben vereinbart und Instrumente wie der Fixkostenzuschuss oder der Umsatzerersatz ins Leben gerufen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht stand in Österreich zunächst vor allem die Arbeitsplatzsicherung im Vordergrund. Das bereits bestehende Instrument der Kurzarbeit wurde adaptiert, um auf den Bedarf infolge des beispiellosen wirtschaftlichen Angebots- und Nachfrageschock zu reagieren. Nachfolgend werden die neu eingeführten bzw. adaptierten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurz skizziert.

3.1 Kurzarbeit

Das Kurzarbeitsmodell kommt in Österreich schon seit vielen Jahren zum Einsatz. Am Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 profitierten rund 66.500 Personen von der Maßnahme (AMS, 2021a). 2019 befanden sich rund 1.200 Personen und am Höhepunkt der COVID-19 Pandemie im April 2020 mehr als 1,05 Mio. Personen in Kurzarbeit (AMS, 2021b).

Um die pandemiebedingt drohenden enormen Arbeitsplatzverluste zu minimieren und den Beschäftigungsstand abzusichern, wurde das bestehende Kurzarbeitsmodell durch ein generöses, befristetes¹⁷⁾ Modell ersetzt: Die COVID-19-Kurzarbeit.

- Im Unterschied zum Vorgängermodell ist der Kreis der Adressatinnen und Adressaten breiter gefasst, da nun auch öffentliche Institutionen, sofern diese nicht vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden, Kurzarbeit beantragen können, und Lehrlinge und Leiharbeitskräfte nun ebenfalls bezugsberechtigt sind.
- Anders berechnet wird zudem der Einkommensersatz. Im COVID-19-Kurzarbeitsmodell beträgt die Ersatzrate einheitlich, unabhängig von der tatsächlichen Arbeitszeitreduktion, 80%, 85% oder 90% des Nettolohns (keine Beihilfe für Einkommensteile über der Höchstbeitragsgrundlage; Lehrlinge erhalten 100% des Nettolohns). Im Vorgängermodell wurden die ausgefallenen Arbeitsstunden mit dem fiktiven Arbeitslosengeldbezug abgegolten. Im COVID-19-Kurzarbeitsmodell ist der Nettolohn der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer damit unabhängig von der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit. Für Lehrlinge werden 100% gewährleistet und für Einkommensanteile über 5.370 € wird keine Beihilfe gewährt.
- Die COVID-19-Kurzarbeit ist für Unternehmen generöser, da die gesamten Lohnkosten für die ausgefallenen Stunden zu 100% ersetzt werden. Im alten Modell wurden die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung erst ab dem fünften Monat der Kurzarbeit proportional zur Arbeitszeitreduktion abgegolten.

¹⁷⁾ Um COVID-19 Kurzarbeit konnte zunächst für drei Monate angesucht und bis Ende September 2020 verlängert werden. Durch eine neue Kurzarbeitsrichtlinie wurde das Kurzarbeitsmodell in ihren Grundzügen ab dem 1. Oktober 2020 verlängert; geändert hat sich vor allem das mögliche Arbeitsausmaß: Die Arbeitszeit muss zwischen 30% und 80% der regulären Arbeitszeit vor Kurzarbeit betragen (davor waren es 10% bis 90%).

Mehrmals wurde das Modell an die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst; dies betraf insbesondere die Mindestarbeitszeit. Die aktuell Bezugsperiode (Phase 4) endet mit 30. Juni 2021. Ab 1. Juli 2021 wird es zwei Kurzarbeitsmodelle geben. Das Modell aus Phase 4¹⁸⁾ kann nur mehr von jenen Betrieben beantragt werden, die im 3. Quartal 2020 Umsatzeinbußen von mindestens 50% verzeichneten; geplantes Laufzeitende des Modells ist der 31. Dezember 2021. Damit sollen jene Betriebe verstärkt unterstützt werden, die selbst im Sommer 2020, während es bereits zu einer Erholung der Wirtschaft kam, noch stark in ihrer Produktion beeinträchtigt waren (beispielsweise die Stadthotellerie). Für alle anderen Betriebe wird die Kurzarbeit weniger generös: Sie müssen im Rahmen der Kurzarbeit ab dem 1. Juli 2021 15% der Lohnkosten je ausgefallener Stunde selbst tragen und die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten auf mindestens 50% heben. Das neue Modell wird bis 31. Juni 2022 zur Verfügung stehen.

3.2 Neustartbonus

Seit dem 1. Juli 2020 gibt es ein neues Kombilohninstrument, den sogenannten Neustartbonus¹⁹⁾. Arbeitslose bekommen bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung einen Lohnzuschuss, sofern die neue Beschäftigung bestimmte Kriterien erfüllt: Gefördert werden neue Arbeitsverhältnisse, die ein geringeres Entgelt als das Arbeitsverhältnis vor Arbeitslosigkeit bezahlen und mindestens 20 Wochenstunden umfassen. Somit setzt die Maßnahme auch einen Anreiz für Teilzeitbeschäftigung. Im Falle einer förderungsfähigen Beschäftigung wird die Förderung als Differenz zwischen dem Arbeitslosengeld inklusive einem 45%-prozentigen Aufschlag und dem Lohn in der neuen Beschäftigung berechnet; gedeckelt ist dieser Differenzbetrag mit maximal 950 €²⁰⁾. Dadurch steigt der Anreiz für Arbeitslose, auch Jobs mit einem geringeren Lohn bzw. einer geringeren Stundenanzahl als vor der Arbeitslosigkeit anzunehmen. Die maximale Förderdauer beträgt grundsätzlich 28 Wochen. Für besonders förderungswürdige Arbeitslose wie ältere Personen, Langzeitarbeitslose oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen kann die Förderdauer bis zu drei Jahre betragen.

Ziel ist es, Arbeitsplätze in Betrieben, die pandemiebedingt noch nicht vollständig ausgelastet sind, zu attraktivieren und zu besetzen. Gleichzeitig erhöht die Maßnahme das Einkommen von Personen mit geringem Einkommen und wirkt so verteilungswirksam und konsumfördernd.

3.3 Corona-Joboffensive

Am 28. Juli 2020 wurde im Ministerrat die Corona-Joboffensive²¹⁾ beschlossen. Die Maßnahme umfasst laut Ministerratsvorlage ein Bündel an unterschiedlichen Maßnahmen, die sowohl auf

¹⁸⁾ Die Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit in Phase 4 deckt sich stark mit der Ausgestaltung während des 1. Lockdowns, allerdings mit einer Mindestarbeitszeit von 30% (anstelle von 10%).

¹⁹⁾ <https://www.bma.gv.at/Services/News/Coronavirus/FAQ-Neustartbonus.html> (abgerufen am 29. 6. 2021).

²⁰⁾ Der Aufschlag beträgt 55% für eine Beschäftigung zwischen 25 und 30 Stunden bzw. 60% für 30 Stunden oder mehr. Die Förderhöhe ist mit 950 € monatlich gedeckelt.

²¹⁾ [https://www.bma.gv.at/dam/jcr:a51f4779-1610-4cc0-90d6-76a38b1e9174/20210201_COVID-19_Corona-Joboffensive%20\(29.09.2020\).pdf](https://www.bma.gv.at/dam/jcr:a51f4779-1610-4cc0-90d6-76a38b1e9174/20210201_COVID-19_Corona-Joboffensive%20(29.09.2020).pdf) (abgerufen am 29. 6. 2021).

die Qualifizierung von Arbeitslosen als auch von Beschäftigten abzielt. Dadurch sollen Arbeitslose in den Arbeitsmarkt reintegriert werden und der strukturelle Wandel durch gezielte Qualifizierung der Arbeitslosen und Beschäftigten unterstützt werden.

Mit einem Budget von 700 Mio. € sollen in zwei Jahren 100.000 Teilnehmende erreicht werden. Im Budget inkludiert ist ein Bildungsbonus. Dabei handelt es sich um einen monatlichen Zuschuss zum Arbeitslosengeld in Höhe von 120 €²²⁾, der jenen Teilnehmenden von Aus- oder Weiterbildungen zugutekommt, deren Qualifizierung länger als vier Monate dauert und im Zeitraum 1. Oktober 2020 bis 31. Dezember 2021 begonnen wurde.

3.4 Erhöhte Transferleistungen für Arbeitslose

Um die Einkommensausfälle für Arbeitslose bzw. Beschäftigte, die während der Pandemie arbeitslos geworden sind, zu reduzieren, wurde in Österreich eine Erhöhung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung umgesetzt. So wurde die Notstandshilfe auf 100% des Arbeitslosengeldes angehoben (bis September 2021). Darüber hinaus wurden zwei Einmalzahlungen für Arbeitslose²³⁾ beschlossen: eine Einmalzahlung von 450 € für Personen, die zwischen 1. Mai und 31. August 2020 für mindestens 60 Tage arbeitslos waren, und eine gestaffelte Einmalzahlung²⁴⁾ von bis zu 450 € für Arbeitslose im Zeitraum von 1. September bis 30. November 2020.

3.5 Aktion Sprungbrett

Geplant ist zudem ein finanzieller Anreiz zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen. Neben der bereits existierenden Eingliederungsbeihilfe soll eine zusätzliches, generöseres und mit einer längeren Förderdauer versehenes Instrument den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit unterstützen. Die Laufzeit kann bis zu zwölf Monate betragen, die durchschnittliche Förderhöhe rund 50% der Lohnkosten mit einem degressiven Verlauf. Flankiert wird der Lohnkostenzuschuss durch eine unterstützende Begleitung der geförderten Beschäftigten durch Beratungs- und Betreuungseinrichtungen. Das budgetäre Volumen ist noch nicht endgültig festgelegt; gerechnet wird im Ministerium mit einem dreistelligen Millionenbetrag. Als Zielgröße wurde der Abgang von 50.000 Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung bis Ende 2022 definiert. Zum förderfähigen Personenkreis zählen Arbeitslose, die bereits vor der COVID-19-Krise langzeitarbeitslos waren, sowie Arbeitslose, die während der COVID-19-Krise langzeitarbeitslos wurden und Risikofaktoren aufweisen, die mit reduzierten Abgangschancen in Beschäftigung assoziiert sind, etwa ein höheres Alter oder gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen. Nähere Details zur Ausgestaltung liegen aktuell (Stand Juni 2021) noch nicht vor.

²²⁾ Gemäß § 20 (7) AIVG beträgt der Bildungsbonus 120 € monatlich (4 € täglich); darüber hinaus gebührt ein Zusatzbetrag gem. § 20 (6) AIVG (1,86 € täglich; die Höhe wird jährlich valorisiert). Der Zusatzbetrag dient der Abgeltung von mit der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen verbundenen Mehraufwendungen (ausgenommen die Mehrkosten werden vom Träger der Einrichtung als Zuschuss abgedeckt). Gebührt kein Zusatzbetrag, gebührt auch kein Bildungsbonus. In Summe erhält eine arbeitslose Person in Weiterbildung rund 180 € monatlich zusätzlich zum Arbeitslosengeld.

²³⁾ Beschränkt auf arbeitslose Personen mit Bezug von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Überbrückungshilfe oder erweiterter Überbrückungshilfe.

²⁴⁾ 150 € bei 15 bis 29 Bezugstagen, 300 € bei 30 bis 44 Bezugstagen und 450 € bei 45 Tagen und mehr.

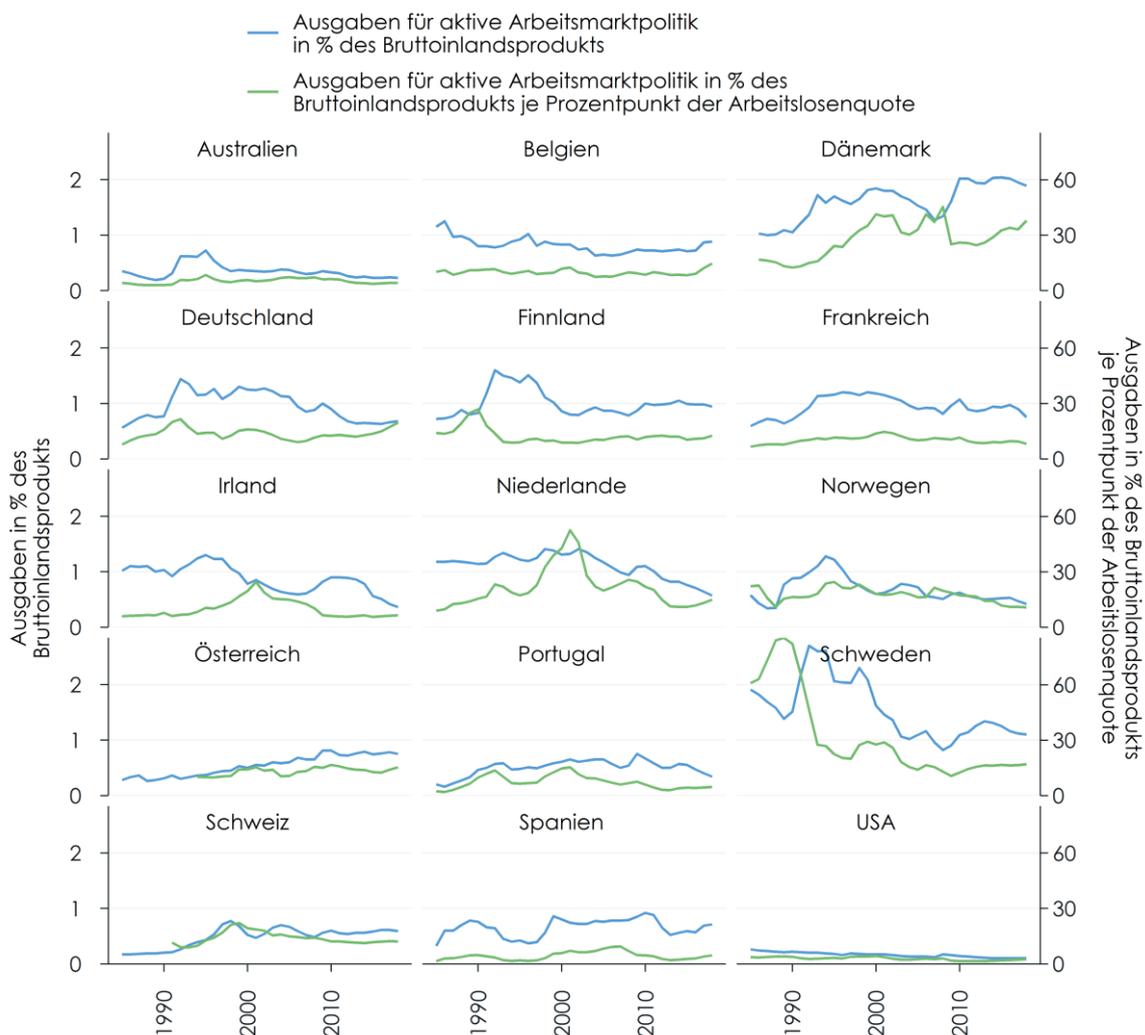
4. Empirische Analyse

4.1 Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik über den Konjunkturzyklus in OECD-Ländern

In vielen OECD-Ländern ist aktive Arbeitsmarktpolitik ein wichtiger Baustein im Kampf gegen Arbeitslosigkeit. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt lag der OECD-Durchschnitt 2018 bei 0,48%. Dieser Wert variiert jedoch deutlich zwischen den Ländern. Am unteren Rand finden sich Mexiko (keine Ausgaben für AAMP) und die USA (0,10%), am oberen Rand Dänemark (1,89%) mit deutlichem Abstand zum zweitplatzierten Schweden (1,10%). Österreich lag 2018 mit Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 0,75% des BIP ex aequo mit Frankreich an fünfter Stelle. In Österreich zeigen sich gemäß den OECD-Daten langfristig steigende Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik relativ zum BIP, wobei der Anstieg deutlich moderater ausfällt, wenn die Ausgaben in Relation zur Arbeitslosenquote gesetzt werden (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: **Entwicklung der Ausgaben für AAMP in Prozent des BIP und je Prozentpunkt der Arbeitslosenquote**

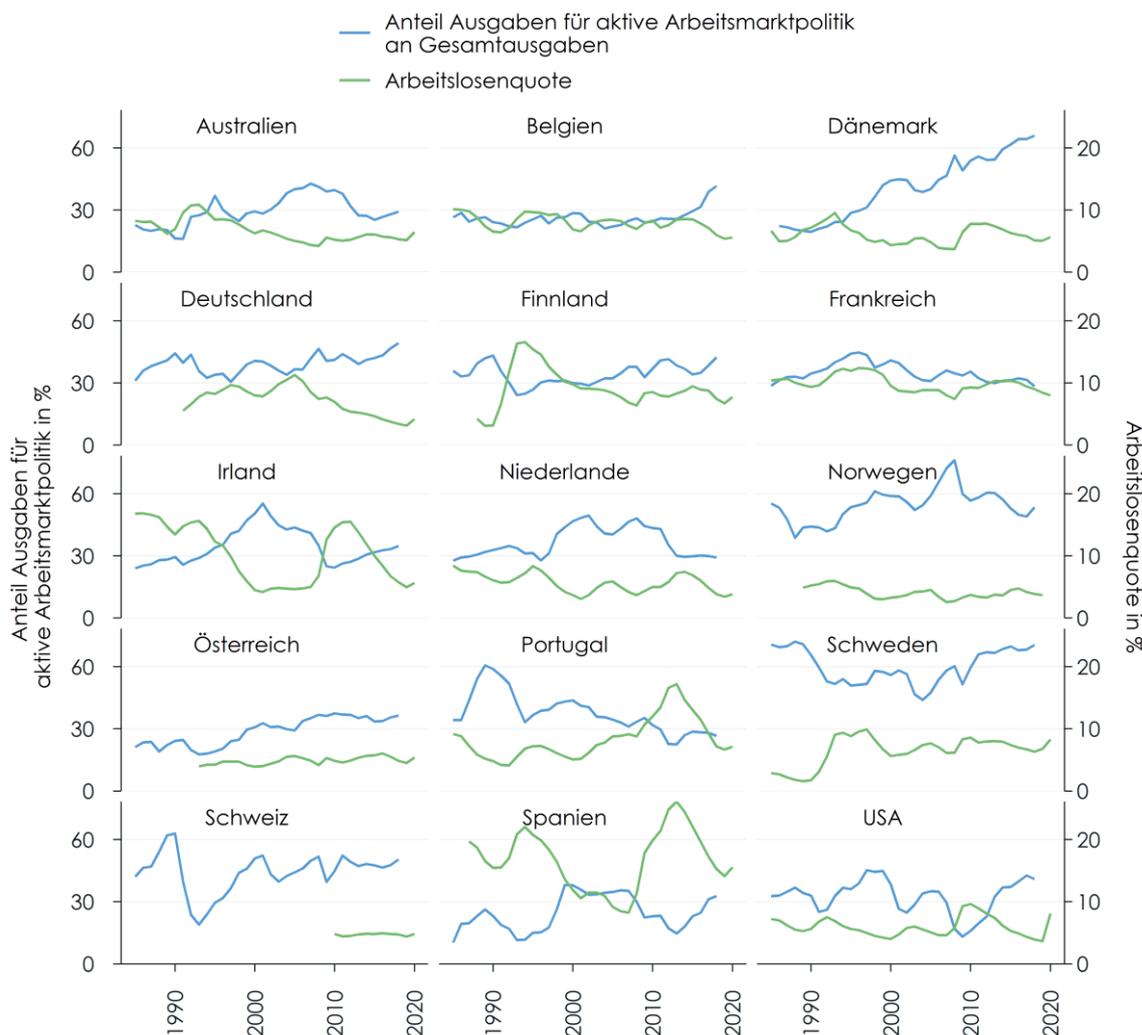
OECD-Länder, 1985 bis 2020



Q: OECD. – Ausgewählte Länder (Auswahlkriterium: Datenverfügbarkeit und Fokus auf europäische Länder, mit Ausnahme von Australien und die USA). Arbeitslosenquote und Bruttoinlandsprodukt bis 2020 verfügbar, Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik bis 2018.

Abbildung 3: **Entwicklung des Ausgabenanteils für AAMP in Prozent der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik und Entwicklung der Arbeitslosenquote**

OECD-Länder, 1985-2020



Q: OECD. – Ausgewählte Länder (Auswahlkriterium: Datenverfügbarkeit und Fokus auf europäische Länder, mit Ausnahme von Australien und die USA). Arbeitslosenquote bis 2020 verfügbar, Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik bis 2018.

Die Ausgaben für AAMP sind über die Zeit hinweg nicht konstant; typischerweise variieren sie mit der Arbeitslosigkeit und damit mit dem Konjunkturzyklus (Forslund et al., 2011). Gemessen an den Gesamtausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik steigt der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik tendenziell in der Hochkonjunktur, wenn die Arbeitslosigkeit niedrig ist (siehe Abbildung 3). Aktive Arbeitsmarktausgaben reagieren allerdings typischerweise weniger stark als passive Ausgaben (Existenzsicherungsleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit). Ein Grund hierfür ist, dass die flexible Anpassung an die Konjunktur, etwa im Qualifizierungsbereich, durch relativ hohe Fixkosten und Kapazitätsbeschränkungen erschwert wird.

4.2 Maßnahmenereinsatz in Österreich

Die in Österreich zum Einsatz kommenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind vielfältig. Das AMS klassifiziert alle seine finanzierten Aktivitäten, die der Beschäftigungssicherung oder Arbeitsmarktintegration dienen, als "Arbeitsmarktförderung". Dabei handelt es sich um Maßnahmen und Beihilfen, die vom AMS grob in drei Kategorien unterteilt werden: (1) Qualifizierungsmaßnahmen, (2) Unterstützungsangebote und (3) Beschäftigungsförderungen. Jede dieser Kategorien inkludiert eine Vielzahl an Instrumenten. Hinzu zählen auch Existenzsicherungsleistungen während einer Maßnahmenteilnahme in Form von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bzw. in Form einer Ausgleichszahlung (Deckung des Lebensunterhalts, DLU), wenn der Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung unter dem DLU-Mindeststandard liegt (vgl. AMS, 2020)²⁵).

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Zahl der Förderfälle in ausgewählten Maßnahmen in den letzten Jahren. Ein erster Anstieg der Förderfälle ist 2009 und 2010 zu beobachten, danach in den Jahren 2013, 2014 und 2017. Mit Blick auf die Maßnahmenart fällt die 2013 einsetzende Ausweitung des Fördertyps BBE/BBEN (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) auf. Dabei handelt es sich um arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen, die von externen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen im Auftrag des AMS erbracht werden. Die Übertragung von Dienstleistungsaufgaben findet statt, wenn das AMS die Dienstleistung selbst nicht erbringen kann oder die Erbringung nicht zweckmäßig bzw. unwirtschaftlich ist²⁶). Die in Abbildung 4 dargestellten Fördermaßnahmen umfassen das Gros der Förderfälle des AMS. Zu den Fördermaßnahmen, die nicht abgebildet sind, zählen eine Reihe von Beihilfen und Maßnahmen mit einer relativ geringen Zahl an Förderfällen²⁷) sowie zwei – gemessen an der Zahl der Förderfälle – quantitativ bedeutende Instrumente: die Deckung des Lebensunterhalts (DLU), die der finanziellen Absicherung parallel zur Maßnahmenteilnahme dient, und die Beihilfe zu den Kursnebenkosten (KNK), die eine Ergänzung zur Beihilfe zu den Kurskosten darstellt und kostenbedingte Hindernisse der Teilnahme (etwa Fahrtkosten, Kosten für Unterkunft, etc.) beseitigen oder mindern soll. Beide Instrumente werden aber nur in Kombination mit einer anderen Maßnahme, typischerweise einer Qualifizierung, gewährt. Ohne Berücksichtigung von DLU und KNK gab es laut AMS

²⁵) Unter dem Begriff Deckung des Lebensunterhalts werden die DLU im engeren Sinn sowie aktivierte passive Leistungen wie das Schulungsarbeitslosengeld, der Notstandshilfebezug mit Schulung und der Arbeitslosengeldbezug bei Teilnahme an einer Reha-Maßnahme subsumiert. Die DLU im engeren Sinn ist eine Ausgleichszahlung, die einen Mindeststandard garantieren soll: Sie wird gewährt, wenn der Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung unter dem DLU-Standard liegt (andernfalls steht keine DLU-Beihilfe zu). Besteht kein Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung, wird der volle DLU-Standard als Beihilfe gewährt (Bock-Schappelwein et al., 2014).

²⁶) <https://arbeitsplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2012/07/AMS-Richtlinie-BBE-2017.pdf> (abgerufen: 29. 6. 2021).

²⁷) Hierzu zählen beispielsweise die Entfernungsbeihilfe, die Förderung einer Ersatzkraft während der Elternzeitkarenz, der Kombilohn, die Solidaritätprämie, die Gründungsbeihilfe, die Kinderbetreuungsbeihilfe, die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen, das Unternehmensgründungsprogramm und die Vorstellbeihilfe.

Förderdatenbank 2018 rund 620.000 Förderfälle²⁸⁾. Die in Abbildung 4 dargestellten Förderfälle belaufen sich auf 510.000, das entspricht einem Abdeckungsgrad von 82%²⁹⁾.

In der vorliegenden Studie werden vier Instrumente evaluiert. Es sind dies:

1. Trägerbezogene fachliche Qualifizierungsmaßnahmen (QUAL, BQ),
2. Beihilfen zu den Kurskosten (Individualförderung von Qualifizierungsmaßnahmen),
3. Eingliederungsbeihilfen (EB) sowie
4. Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB, GBP).

Qualifizierungsmaßnahmen werden entweder von Bildungsträgerinnen und -trägern im Auftrag des AMS durchgeführt (Trägerförderung) oder als Individualförderung am freien Bildungsmarkt gewährt (Beihilfe zu Kurs- und Kursnebenkosten). **Fachliche Qualifizierung** fasst trägerbezogene Bildungsmaßnahmen zusammen, die der Aus- und Weiterbildung³⁰⁾ dienen (QUAL, BQ). **Ausbildungsmaßnahmen** vermitteln berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten, die zu einem zertifizierten Schul- oder Berufsabschluss führen (z. B. Lehrabschluss). Ziel ist es, durch die positive Ablegung der jeweiligen Prüfung am Ende der Maßnahme den staatlich anerkannten Abschluss und in weiterer Folge einen Arbeitsplatz zu erlangen. Ein Beispiel für eine Ausbildungsmaßnahme ist die "FacharbeiterInnenintensivausbildung". **Weiterbildungsmaßnahmen** vermitteln berufliche Einstiegs- oder Zusatzqualifikationen³¹⁾ und können als Vorbereitung auf eine Prüfung dienen. Ziel ist es, die in der Maßnahme vermittelten Inhalte und Fertigkeiten zu erlernen und einen Arbeitsplatz zu erlangen.

Mit der **Beihilfe zu den Kurskosten (KK)** werden bis zu 100% der Kosten für nicht vom AMS beauftragte bzw. nicht über eine trägerbezogene AMS-Förderung finanzierte Maßnahmen auf dem freien Bildungsmarkt übernommen (etwa Kursgebühren, Schulgeld, Lehrmittel, Prüfungsgebühren, Schulungskleidung und Selbstbehalte für Schulbücher). Die Beihilfen sind an ein vorangehendes Beratungsgespräch gebunden. Ziel ist es, finanzielle Hürden, die einer Teilnahme entgegenstehen, zu beseitigen oder zu verringern.

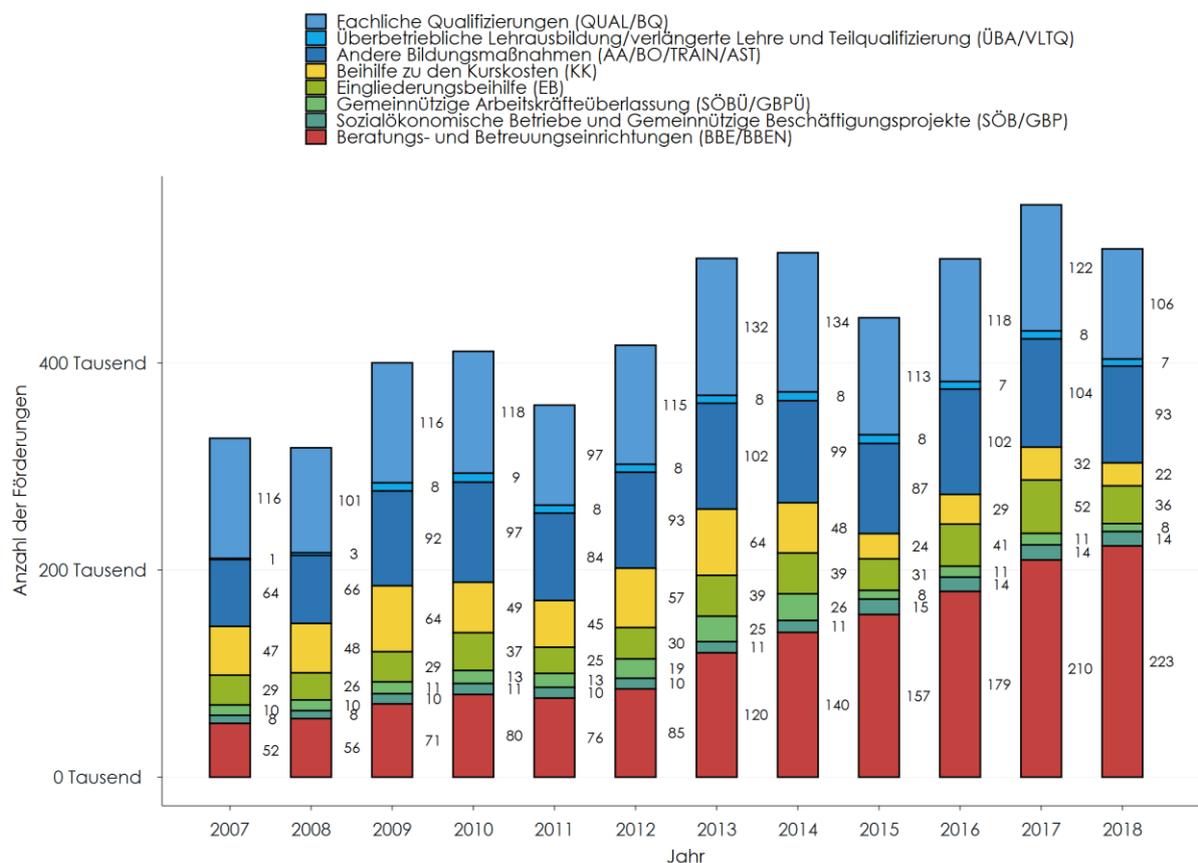
²⁸⁾ Anzahl der genehmigten Förderfälle ab Jahresbeginn, kumuliert. Quelle: AMS Förderdatenbank <https://iamb-web.ams.or.at/ambweb/>, Berichtsabfrage vom 28. 06. 2021. 955.071 Förderfälle insgesamt, abzüglich DLU und KNK 619.898 Förderfälle.

²⁹⁾ Bei den in Abbildung 4 dargestellten Förderzahlen handelt es sich um Förderungen nach Zusammenlegungen (siehe auch Kapitel 5.1 im Anhang). Die publizierten AMS-Zahlen weisen hingegen alle verbuchten Förderfälle aus. Die Abdeckungsquote von 82% dürfte somit etwas unterschätzt sein.

³⁰⁾ Die Abkürzung BQ steht im AMS-Förderdatensatz für Basisqualifizierung. Basisqualifizierungen werden erst ab 2016 als eigener Fördertyp identifiziert (spricht als eine eigene Kategorie innerhalb der AMS Qualifizierungsmaßnahmen), weshalb in der vorliegenden Studie QUAL und BQ gemeinsam als eine einzige Maßnahme evaluiert werden.

³¹⁾ "Einstiegsqualifikationen" sind berufliche Fertigkeiten, die den Einstieg ins Erwerbsleben ermöglichen. Es sind keine beruflichen Vorkenntnisse notwendig. Ein Beispiel sind Servierkurse. "Zusatzqualifikationen" sind berufliche Fertigkeiten, die eine einschlägige berufliche Erstausbildung voraussetzen (z. B. CAD-Lehrgänge für verschiedene Branchen).

Abbildung 4: Zahl der Förderfälle nach ausgewählten Maßnahmenarten, 2007-2018



Q: AMS-Förderdaten, WIFO-Klassifikationen. – Zahl der begonnenen Förderungen nach Jahr des Förderbeginns; bereinigte Förderfälle (d. h. nach Zusammenfassung administrativ getrennter Förderfälle). Nicht inkludiert sind im Bereich Beschäftigungsförderung: Entfernungsbeihilfe, Beihilfe für EPU, Förderung einer Ersatzkraft während der Elternteilzeitkarenz, Kombilohn, Kurzarbeit sowie Solidaritätsprämie. Im Bereich Qualifizierung sind nicht abgebildet: Förderung des Besuchs von Bauhandwerksschulen, Deckung des Lebensunterhalts (DLU), das Fachkräftestipendium, Qualifizierung für Beschäftigte, Beihilfe für Kursnebenkosten. Im Bereich Unterstützung fehlen: Gründungsbeihilfe, Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Kinderbetreuungsbeihilfe, Unternehmensgründungsprogramm, Vorstellbeihilfe. Von diesen nicht inkludierten Instrumenten sind die Deckung des Lebensunterhalts (DLU) und die Beihilfe zur Deckung von Kursnebenkosten (KNK) quantitativ bedeutend (335.000 von insgesamt 955.000 Förderfällen im Jahr 2018 (AMS 2019). Beide werden jedoch nur in Kombination mit einer anderen Maßnahme gewährt.

Beschäftigungsmöglichkeiten am zweiten Arbeitsmarkt bieten **Sozialökonomische Betriebe (SÖB)**³²⁾ und **Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP)**³³⁾. Beide Förderschienen verfolgen sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele; unterschiedlich ist deren wirtschaftliche Ausrichtung: Sozialökonomische Betriebe bieten ihre Produkte bzw. ihre Dienstleistungen zu Marktpreisen an

³²⁾ AMS Richtlinie: https://arbeitplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/AMF-22_2020_BRL-SO%CC%88B.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).

³³⁾ AMS Richtlinie: https://arbeitplus.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/AMF_23_2020_BRL-GBP.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).

und müssen damit Teile ihrer Kosten abdecken³⁴). Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte stehen dagegen nicht im klassischen Wettbewerb³⁵). Sie stellen Güter und Dienstleistungen her, für die ein öffentliches oder gemeinnütziges Interesse besteht. Beide Instrumente erhalten zur Erfüllung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele eine Förderung. Im Gegenzug müssen sie arbeitsmarktferne Personen befristet einen (voll sozialversicherungspflichtigen, kollektivvertraglich entlohnten) Arbeitsplatz bieten, sie im Rahmen dieses Beschäftigungsverhältnisses sozialpädagogisch betreuen, arbeitsplatznahe qualifizieren und letztlich beim Übertritt in eine nicht geförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unterstützen.

Bei der **Eingliederungsbeihilfe** handelt es sich um eine temporäre Förderung der Lohn- und Lohnnebenkosten, die bei Einstellung bestimmter Zielgruppen am Arbeitsmarkt den Betrieben gewährt wird. Zu den Zielgruppen gehören Arbeitslose ab 50 Jahren, Langzeitarbeitslose oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen.

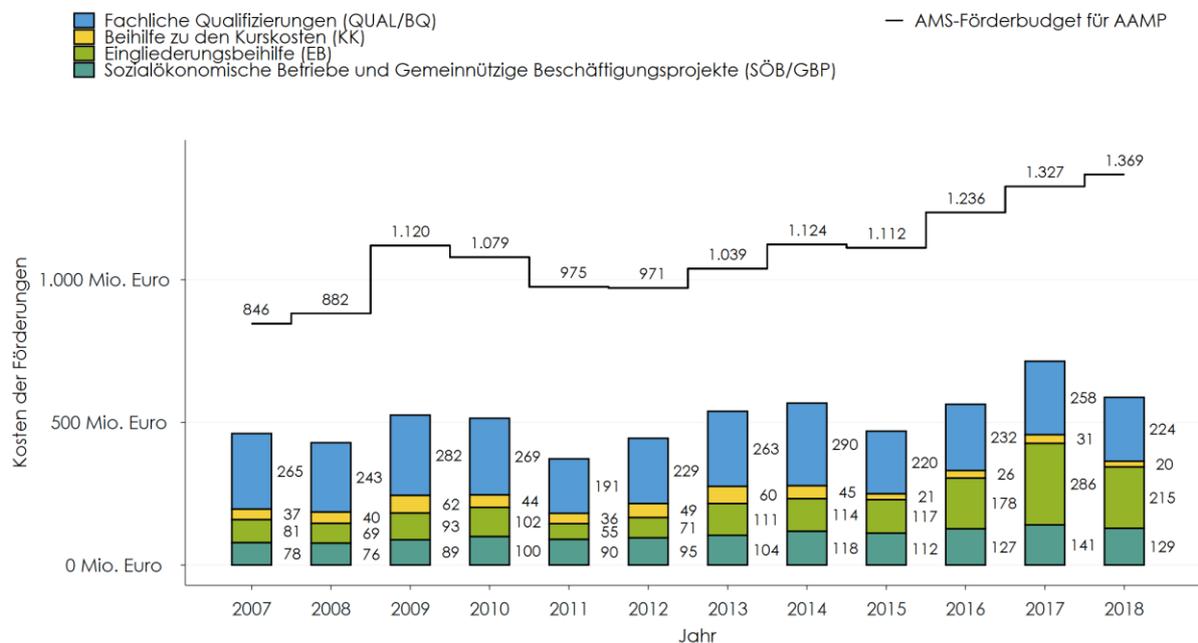
In diesen vier Fördermaßnahmen verzeichnete das AMS 2018 gut 179.000 Förderfälle (siehe auch Abbildung 4); gemessen an den Förderfällen laut AMS Förderdatenbank (ohne Berücksichtigung der Deckung des Lebensunterhalts bzw. der Kursnebenkosten) entspricht dies einem Anteil von 29%. Die Zahl der begonnenen Förderfälle schwankt im Jahresvergleich 2007 bis 2018 allerdings mitunter stark. Im quantitativ bedeutendsten Bereich (gemessen an den Fallzahlen), der Weiterbildung, variieren die Förderfälle bei den trägerbezogenen Maßnahmen (fachliche Qualifizierung) zwischen 97.000 im Jahr 2011 und 132.000 im Jahr 2013, bei den Bildungsmaßnahmen am freien Bildungsmarkt (Beihilfe zu den Kurskosten) zwischen 22.000 im Jahr 2018 und jeweils 64.000 in den Jahren 2009 bzw. 2013. Die Spannweite der Förderfälle mit Eingliederungsbeihilfe reicht von rund 25.000 begonnenen Förderfällen im Jahr 2011 bis hin zu 52.000, und damit gut doppelt so vielen, im Jahr 2017. Die niedrigsten, zugleich aber tendenziell steigenden Fallzahlen weisen unter den vier Maßnahmen die sozioökonomischen Betriebe und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte auf: Zwischen 2007 und 2008 gab es jährlich rund 8.000 Förderfälle am zweiten Arbeitsmarkt, zwischen 2015 und 2018 je rund 14.000 bis 15.000.

Gemessen an den Förderfällen entfallen 29% aller Förderungen laut AMS Förderdatenbank (ohne Berücksichtigung der Deckung des Lebensunterhalts bzw. der Kursnebenkosten) auf die vier betrachteten Maßnahmen. Gemessen an den Kosten (Zahlen für 2018) binden diese mit 587,5 Mio. € jedoch 43% des AMS-Förderbudgets (1.368,7 Mio. €) (siehe Abbildung 5). Ein Grund dafür ist die Maßnahmendauer, die bei den betrachteten Maßnahmen ins Gewicht fällt. So ist etwa die Beschäftigungsförderung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP) auf bis zu ein Jahr ausgelegt (bei pensionsnahen Jahrgängen wird die Förderung bis zu 3,5 Jahre lang gewährt) und auch Eingliederungsbeihilfen (EB) werden typischerweise mehrere Monate gewährt.

³⁴) Aus diesen marktwirtschaftlichen Erträgen ist der laufende Sachaufwand, mindestens jedoch 20% des Gesamtaufwendungen zu decken.

³⁵) Bis zu 66,7% der Lohnkosten der Transitarbeitskräfte können gefördert werden (in Ausnahmefällen 100%) und bis zu 100% der förderbaren Sachaufwendungen. In Summe dürfen die Förderung von Sach- und Personalaufwendungen für den laufenden Betrieb nicht mehr als zwei Drittel der gesamten Sach- und Personalaufwendungen betragen.

Abbildung 5: **Kosten ausgewählter Maßnahmenarten und AMS Förderbudget für AAMP, 2007-2018**



Q: AMS-Förderdaten, WIFO-Klassifikationen. – Jahreszuordnung nach Jahr des Förderbeginns. AMS Förderbudget gemäß der Gebarung Arbeitsmarktpolitik: <https://www.dnet.at/elis/Gebarung.aspx>.

4.3 Gegenstand und Methode der Evaluierung

Der Einsatz finanzieller Ressourcen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfordert eine Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen. Eine wichtige erkenntnisleitende Frage lautet: Trägt die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu einer Verbesserung des individuellen Arbeitsmarkterfolgs bei? Gemeint ist hierbei nicht der Arbeitsmarkterfolg in der Nachkarriere per se (Bruttoeffekt), sondern der Unterschied zwischen dem Ergebnis im Fall einer Teilnahme und dem Ergebnis im Fall einer Nicht-Teilnahme (Nettoeffekt). Mit anderen Worten: Der kausale Effekt der Maßnahmenteilnahme ist die Differenz zwischen dem faktisch eingetretenen Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden und dem hypothetischen (kontrafaktischen) Arbeitsmarkterfolg, der sich im Falle einer Nicht-Teilnahme eingestellt hätte. Beide Ereignisse, die Teilnahme an einer Maßnahme und die Nicht-Teilnahme, lassen sich jedoch nicht gleichzeitig beobachten – ein Ereignis ist beobachtbar, das andere (kontrafaktische) Ereignis nicht. Um dieses Problem zu beseitigen, greift die moderne Evaluationsforschung auf das Konzept der kontrafaktischen Wirkungsanalyse zurück, bei dem der Maßnahmeneffekt geschätzt wird. Die Wirkung einer Maßnahme ergibt sich dabei aus dem Vergleich des Arbeitsmarktergebnisses der Geförderten (Treatmentgruppe) mit dem Arbeitsmarktergebnis von vergleichbaren Personen, die nicht gefördert wurden (Kontrollgruppe). In der vorliegenden Studie wird eine geeignete Kontrollgruppe mittels Matching-Ansatzes (Propensity-Score-Matching) gebildet.

Neben dem Matching sind in dieser Studie zwei weitere methodische Aspekte zu berücksichtigen. So ist nicht primär der unmittelbare Effekt der Maßnahmenteilnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt von Interesse, sondern die Frage, ob die Effekte der Maßnahmenteilnahmen mit dem Konjunkturverlauf variiert. Konkret: Ob die untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Krisenzeiten oder in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs besonders effektiv sind. Um die Effekte über die Zeit vergleichen zu können, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens müssen die Programmausgestaltung und die Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme (bzw. die Kriterien der Maßnahmenzuweisung) über die Zeit unverändert bleiben. Zweitens darf sich die Struktur der anspruchsberechtigten Teilnehmenden über die Zeit nicht verändern. Gerade die Änderung der Struktur der Teilnehmenden ist jedoch typisch für unterschiedliche Konjunkturphasen.

Die empirische Strategie zur Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Maßnahmenteilnahme umfasst zwei Schritte: In einem ersten Schritt wird ein bereinigter Wirkungsvergleich vorgenommen, bei dem – mittels Gewichtung – die Struktur der Teilnehmenden im Betrachtungszeitraum an eine Zielpopulation angepasst und folglich konstant gehalten wird. In einem zweiten Schritt werden diese bereinigten Effekte in eine Post-Matching-Regression einbezogen, die für Veränderungen in der Programmzusammensetzung und für Konjunkturindikatoren kontrolliert.

Gegenstand der Wirkungsanalyse

Evaluiert wird die Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des AMS zwischen 2007 und 2018 (Monatsdaten) auf den Arbeitserfolg der Teilnehmenden, konkret auf die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn (Hauptindikator). Zusätzlich wird die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit, die Inaktivität und die Beschäftigung insgesamt (inklusive geförderter unselbständiger Beschäftigung und selbständiger Beschäftigung) geschätzt:

- Betrachtet werden folgende vier Fördertypen: (1) Eingliederungsbeihilfen (EB), (2) geförderte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB, GBP), (3) fachliche Qualifizierung (QUAL, BQ), (4) Individualförderungen der Aus- und Weiterbildung in Form von Beihilfen zu den Kurskosten (KK).
- Mittels kontrafaktischer Vergleichsgruppenanalysen wird der kausale "Netto-Effekt" der Maßnahmenteilnahme je Maßnahme ermittelt (dynamischer Propensity-Score-Matching-Ansatz).
- Der Einfluss der Konjunktur wird in einem zweistufigen Prozess isoliert: (1) Bereinigter Wirkungsvergleich, bei dem für die zeitliche Variation der Struktur der Teilnehmenden kontrolliert wird und (2) Post-Matching-Regression der bereinigten Effekte und Kontrolle für die Programmzusammensetzung und für Konjunkturindikatoren.

4.3.1 Datensatz

Gegenstand der Evaluierung sind Förderteilnahmen mit Beginn zwischen Jänner 2007 und Dezember 2018 (Monatsdatensatz). Die lange Untersuchungsperiode ist notwendig, um Schwankungen der Konjunktur abbilden zu können. Die monatsweise Betrachtung birgt zudem zwei weitere Vorteile:

1. Treatment- und Kontrollgruppe können an einem identischen Stichtag unmittelbar vor dem (hypothetischen) Förderbeginn – nämlich am Ende des Vormonats – hinsichtlich zahlreicher Charakteristika aufeinander abgeglichen werden. Sie werden mit Personen verglichen, die zum spezifischen Förderzeitpunkt ebenfalls förderbar und in ihren Merkmalen vergleichbar waren.
2. Das Ende des betrachteten Kalendermonats kann als Ausgangspunkt für den Vergleich der nachfolgenden Arbeitsmarktergebnisse (Nachkarriere) herangezogen werden: Die Erwerbsverläufe von Treatment- und Kontrollgruppe werden zwei Jahre später, am Monatsletzten, gemessen und verglichen.

Untersucht werden folgende vier arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: (1) Eingliederungsbeihilfen (EB), (2) geförderte Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt, konkret in sozial-ökonomischen Betrieben (SÖB), und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), (3) fachliche Qualifizierung (QUAL und Basisqualifizierung BQ) sowie (4) Individualförderungen der Aus- und Weiterbildung in Form von Beihilfen zu den Kurskosten (KK). Als Hauptmaßstab für die Bewertung der Wirksamkeit dient die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt³⁶). Zusätzlich wird auch die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit, die Inaktivität sowie die Beschäftigung insgesamt³⁷) geschätzt. Die drei Zusatzindikatoren bilden in Summe die drei möglichen Arbeitsmarktzustände in der Nachkarriere ab: Eine Person kann in der Nachkarriere (1) arbeitslos, (2) inaktiv oder (3) in Beschäftigung sein. Letztgenannter Nachkarrierezustand, die Beschäftigung, beinhaltet den Hauptmaßstab zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

Die Evaluierung stützt sich hauptsächlich auf zwei administrative Mikrodatenquellen: Zum einen werden aus den Daten des AMS Informationen zu den sozioökonomischen Charakteristika der registrierten Arbeitslosen, deren Wohnort, ihre bisherige registrierte Arbeitslosigkeitshistorie und eine etwaige Teilnahme am Arbeitsmarktförderungsgeschehen des AMS benutzt. Zum anderen bieten die Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherung (DVSV) detaillierte Informationen zum Erwerbs- und Einkommensverlauf (Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung) der Arbeitskräfte seit 1972 auf Tagesbasis. Ergänzend kommen Makrodaten von Statistik Austria, dem AMS, dem Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und dem WIFO³⁸) hinzu.

³⁶) Ungeförderte, aktive unselbständige Beschäftigung – das heißt ohne temporäre Abwesenheiten aufgrund von Kindergeldbezug, Präsenz- oder Zivildienst.

³⁷) Die Beschäftigung insgesamt umfasst die geförderte und die ungeförderte unselbständige Beschäftigung, die selbständige Beschäftigung sowie temporäre Abwesenheiten (infolge von Kindergeldbezug, Präsenz- und Zivildienst).

³⁸) Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote sowie die WIFO Typologie der Regionstypen.

Design des Evaluierungsdatensatzes

Die Grundgesamtheit besteht aus Personen, die im Betrachtungszeitraum vorgemerkt arbeitslos oder lehrstellensuchend waren, sich in Schulung oder in einer sonstigen relevanten Arbeitsmarktförderung befanden. Zusätzlich wurde der Personenkreis auf die Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen eingeschränkt, da für diese Personen hinreichend gute Vorkariereinformationen vorliegen und keine Verzerrung durch Änderungen beim Frühpensionierungsverhalten zu erwarten sind. Weiters werden Personen ausgeschlossen, die in der zweijährigen Nachkarriere verstorben sind, Personen mit Einstellzusage, Personen mit fehlenden Informationen zum Geschlecht, zum Alter, zur Ausbildung oder zum Beginn des Geschäftsfalls beim AMS sowie Personen mit einer Lehrstellenförderung (ÜBA, IBA oder LST) in den letzten 6 Monaten.

Bei der Evaluierung werden geförderte und nicht-geförderte Personen verglichen, die sich in der gleichen Phase der Arbeitslosigkeit befanden.³⁹⁾ Eine Gruppe beginnt eine Maßnahme (Treatmentgruppe), die andere (Kontrollgruppe) beginnt im selben Monat keine Maßnahme – da das Fördergeschehen dynamisch ist, kann eine Maßnahmenteilnahme vor oder nach dem betrachteten Monat stattgefunden haben.

- Im Rahmen des Matching-Verfahrens wird für die vergangene Förderbeteiligung kontrolliert, sodass nur Personen mit einer ähnlichen Förderhistorien verglichen werden (Förderteilnahme in den drei Monaten bzw. den drei bis sechs Monaten vor dem betrachteten Monat sowie Fördertage in den letzten vier Jahren).
- Da Förderteilnahmen von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit abhängig sind, werden die geförderten Personen mit nicht geförderten Personen verglichen, die bisher ähnlich lange arbeitslos waren. Zu diesem Zwecke wird die Geschäftsfalldauer als Kontrollvariablen im Propensity-Score-Matching eingesetzt. Im Schnitt weisen daher Personen in Kontroll- und Treatmentgruppe zum Stichzeitpunkt eine annähernd gleiche Geschäftsfalldauer auf. Bei fachlichen Qualifizierungen wird die Geschäftsfalldauer zusätzlich in fünf Zeitintervalle gesplittet (1-3 Monate, 4-6 Monate, 7-12 Monate, 13-24 Monate, 25 Monate und mehr) und ein exaktes Matching für diese Geschäftsfalldauergruppen vorgenommen.⁴⁰⁾
- Eine Konditionierung von Förderbeteiligungen nach dem Betrachtungsmonat ist nicht zulässig, da alles, was nach Beginn der evaluierten Förderung passiert, als Ergebnis der Förderteilnahme zu zählen ist. Die Nichtberücksichtigung einer späteren Teilnahme an der Förderung würde aufgrund des dynamischen Charakters des Fördergeschehens zu verzerrten Schätzungen führen: Arbeitslose, die bisher nicht gefördert wurden, werden potenziell zu

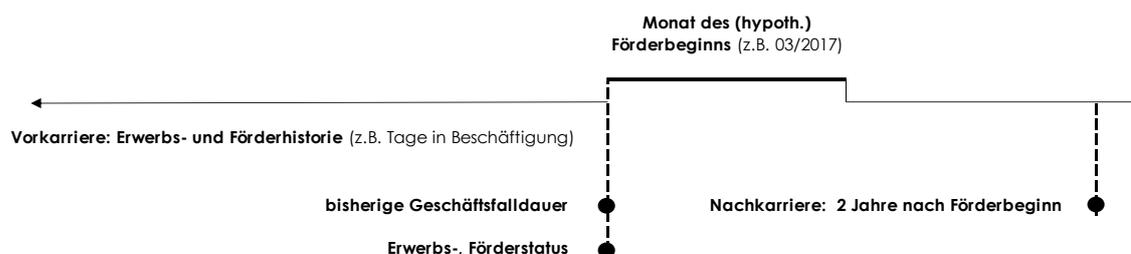
³⁹⁾ Für nähere Ausführungen zur Aufbereitung der Förderdaten siehe Kapitel 5.1 im Anhang.

⁴⁰⁾ Durch die hohe Zahl an Förderfällen bei QUAL/BQ ist dies möglich, während bei den anderen Maßnahmen nicht genügend Monatsbeobachtungen im Treatment verfügbar sind, um sowohl exaktes Matching auf die Geschäftsfalldauergruppen und Propensity-Score-Matching auf die Vielzahl der anderen Variablen vernünftig durchzuführen. In diesem Fall werden den geförderten Personen deshalb ausschließlich Kontrollgruppenpersonen zugeordnet, die sich in dem betrachteten Kalendermonat gerade im gleichen Zeitabschnitt der Arbeitslosigkeit befanden und nicht nur der Durchschnitt betrachtet. Darüber hinaus wird analog zu den anderen Maßnahmen im Zuge des Propensity-Score-Matching für die genaue Dauer des Geschäftsfalls in Monaten kontrolliert.

einem späteren Zeitpunkt gefördert. Der geschätzte Nettoeffekt ist somit das Arbeitsergebnis der Förderung im Vergleich zum Arbeitsergebnis ohne Förderung oder einer Förderung zu einem späteren Zeitpunkt.

In dieser Hinsicht ist das gewählte Bewertungskonzept ein dynamischer Ansatz: Verglichen werden Personen, die während eines bestimmten Kalendermonats und in einer bestimmten Phase der Arbeitslosigkeit eine Förderung begannen, mit (ähnlichen) arbeitslosen Personen, die bisher gleich lange arbeitslos waren und in dem betrachteten Monat gleichermaßen eine Arbeitslosenförderung beginnen hätten können, zumindest bis zum Ende des Monats jedoch (noch) nicht gefördert wurden (sie waren zu keinem Zeitpunkt im betrachteten Monat in einer relevanten Förderung). Umgesetzt wird dieser Vergleich durch eine Kombination von Propensity Score Matching mit einem exakten Matching auf (1) den betrachteten Kalendermonat und (2) die bisherige Geschäftsfalldauer (Gruppen). Vorkarrieremerkmale, die bisherige Bruttogeschäftsfalldauer sowie der gegenwärtige Erwerbs- und Förderstatus werden am Tag vor dem (hypothetischen) Monat des Förderbeginns gemessen.

Abbildung 6: **Schematische Darstellung**



Q: WIFO – eigene Darstellung.

So wird beispielsweise eine Person, die im Oktober 2016 arbeitslos wurde und im März 2017, also im sechsten Monat ihrer Arbeitslosigkeit, eine Förderung begonnen hat, ausschließlich mit (ähnlichen) Personen verglichen, die im März 2017 ebenfalls bereits vier bis sechs Monate (Geschäftsfalldauer gruppiert) lang arbeitslos waren, aber bis Ende dieses Monats (noch) nicht gefördert wurden (siehe Abbildung 6). Mittels Propensity-Score-Matching wird ferner sichergestellt, dass die beiden Gruppen im Durchschnitt gleich sind, was die bisherige Geschäftsfalldauer (in Monaten), eine Reihe von persönlichen Merkmalen, die Erwerbs- und Förderhistorie, die Erwerbs- und Förderhistorie zum Stichtag 28. Februar 2017 und das regionale Umfeld, in dem sie nach Arbeit suchen, betrifft. Aufgrund der zusätzlichen Kontrolle für die genaue Dauer des bisherigen Geschäftsfalles (in Monaten) sind Treatment- und Kontrollgruppe im Durchschnitt gleich lange arbeitslos. Sie unterscheiden sich nur dadurch, dass eine Gruppe im März 2017 mit der Förderung begonnen hat und die andere nicht. Die Auswirkungen der Teilnahme an den Maßnahmen werden durch einen Vergleich der Arbeitsergebnisse zum 28. Februar 2019 ermittelt.

Vergleichsgruppenszenarien bei der Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe

Die Konstruktion einer kontrafaktischen Situation ist im Falle der Eingliederungsbeihilfe eine besondere Herausforderung, da zum einen die Maßnahmenteilnahme per Definition mit einer Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt verbunden ist, zum anderen Mitnahmeeffekte zum Tragen kommen können. Der Mitnahmeeffekt ist einer von zwei Wirkungskanälen der Eingliederungsbeihilfe: Die Lohnsubvention soll die Unsicherheit der Betriebe über die vermeintlich niedrigere Produktivität der Geförderten (ähnlich einer Probephase) reduzieren und durch die Arbeitsroutine das Humankapital der Geförderten (Trainingseffekt) und damit die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Neben diesen intendierten individuellen Integrationseffekten können jedoch auch Mitnahmeeffekte zum Tragen kommen – dies ist dann der Fall, wenn die Beschäftigung auch ohne Lohnsubvention zustande gekommen wäre. Da jedoch der Mitnahmeeffekt nicht gut abgegrenzt werden kann, werden bei der Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe – in Anlehnung an Eppel et al. (2011) – zwei Kontrollgruppen konstruiert:

1. Szenario 1: Die Vergleichsgruppe setzt sich aus allen nicht geförderten Personen zusammen. Dieses Szenario ist angemessen, wenn es keinen Mitnahmeeffekt gibt. Die Abgrenzung der Vergleichsgruppe ist ident mit derjenigen der drei anderen untersuchten Maßnahmen (fachliche Qualifizierung, Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt, Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt).
2. Szenario 2: Die Vergleichsgruppe besteht aus allen nicht geförderten Personen, die im selben Monat, in dem die Gruppe der geförderten Personen eine "Eingliederungsbeihilfe" erhält, eine nicht geförderte Beschäftigung aus der Arbeitslosigkeit heraus aufnehmen. Dieses Szenario ist angemessen, wenn alle Förderzugänge in Eingliederungsbeihilfe auf den Mitnahmeeffekt zurückzuführen sind.

Damit wird die Bandbreite der Effekte der Eingliederungsbeihilfe geschätzt.

Eckpunkte des Vergleichsgruppensdesigns

- Monatsweiser Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Maßnahmenteilnahme (exaktes Matching auf Kalendermonat und bisheriger, gruppierter Geschäftsdauer).
- Beginn einer Maßnahme im Zeitraum Jänner 2007 bis Dezember 2018.
- Grundgesamtheit: 25- bis 54-jährige, arbeitslos vorgemerkte, lehrstellensuchende, in Schulung und/oder einer relevanten sonstigen Arbeitsmarktförderung befindliche Personen (mit Ausnahmen¹)).
- Treatmentgruppe: Beginn der evaluierten Maßnahme im jeweiligen Monat.
- Kontrollgruppe: Keinerlei Förderung im jeweiligen Monat.
- Zusätzliche Kontrollgruppenvariante bei der Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe: Alle nicht geförderten Personen mit Beschäftigungsaufnahme aus der Arbeitslosigkeit im jeweiligen Monat.

- Korrektur für Ausgangsunterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe mittels dynamischem Propensity-Score-Matching, sodass die Gruppen im Durchschnitt nahezu identisch sind.
- Abgleich einer Vielzahl von Merkmalen zum Stichtag Vormonatsende im Rahmen des Propensity-Score-Matchings.
- Vergleich des Arbeitsergebnisses von Treatmentgruppe und Kontrollgruppe. Hauptmaßstab ist die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zwei Jahre nach dem (hypothetischen) Förderbeginn (Messung des Nachkarrierestatus am letzten Tag des Monats des Förderbeginns nach zwei Jahren).

1) Ausgeschlossen sind Personen, die in der zweijährigen Nachbetrachtung sterben, Personen mit Einstellzusage, diversen unbekanntem Charakteristika (Alter, Geschlecht, Ausbildung und/oder Beginn des Geschäftsfalls) und Lehrstellenförderung (ÜBA, IBA, LST) in den letzten sechs Monaten.

Kontrollvariablen

Um das Matching-Verfahren anwenden zu können bzw. um unverzerrte Maßnahmeneffekte zu schätzen, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens müssen, nach Konditionierung auf relevante Merkmale, die Maßnahmenteilnahme und die potenziellen Arbeitsergebnisse unabhängig sein (CIA – "Conditional Independence Assumption"). Das bedeutet, dass alle Merkmale, die den Selektionsprozess und das Ergebnis der Maßnahmenteilnahme beeinflussen, beobachtbar sein und bei der Schätzung der Effekte berücksichtigt werden müssen. Somit kann sichergestellt werden, dass der Unterschied im Arbeitsergebnis zwischen geförderter und der nicht geförderter Person auf die Förderung (Maßnahmenteilnahme) zurückgeführt ist und nicht darauf, dass die Personen in den beiden Gruppen von Anfang an unterschiedlich waren. Zweitens muss sich die Verteilung der Merkmale zwischen den beiden Gruppen ausreichend überschneiden ("Common Support Condition"), da der durchschnittliche Maßnahmeneffekt nur für Personen innerhalb des Common-Supports bestimmt werden kann.⁴¹⁾ Mit anderen Worten braucht es ausreichend viele vergleichbare Kontrollgruppenpersonen.

In die vorliegenden Wirkungsanalysen fließen zahlreiche Informationen aus einer Verknüpfung von Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger, des AMS Österreich und der Statistik Austria ein. Dabei wird für eine Fülle an Charakteristika und Vorkarrieremerkmale, die einen potenziellen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme und den Arbeitserfolg haben können, kontrolliert.

Kontrollvariablen

- **Soziodemografische Merkmale** (Geschlecht, Alter, Ausbildung, Nationalität, Migrationshintergrund, Gesundheit, bei Frauen die Anzahl der Kinder und deren Alter, etc.),

⁴¹⁾ Geförderte Personen außerhalb des Common Supports können nicht berücksichtigt werden. Der Maßnahmeneffekt kann nur anhand von Personen berechnet werden, für die es ähnliche Kontrollpersonen gibt. Der Verlust durch den Common Support ist allerdings nicht hoch (im niedrigen einstelligen Bereich).

- bisherige **Dauer des Geschäftsfalls** (in Monaten),
- **letztes (unselbständiges) Beschäftigungsverhältnis**: Tage seit Beschäftigungsbeendigung (1-90 Tage, 91-180 Tage, 181-366 Tage), Branche (Abteilungen), Beruf (ISCO Berufshauptgruppen), Verdienst (Beitragsgrundlage bis 1.000 €/1.500 €/2.000 €/2.500 €),
- **Erwerbsstatus** gemessen zu **bestimmten Stichtagen** in der Vergangenheit: vor 3 Monaten, 6 Monaten, 1 Jahr, 2 Jahren,
- **Erwerbsstatus** gemessen als **Summe an Tagen** in der Vergangenheit: detaillierte Erwerbshistorie in den letzten 2, 5 bzw. 15 Jahren,
- **Krankengeldbezüge** während Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung: in den letzten 2 bzw. 15 Jahren,
- **Förderteilnahme in der jüngeren Vergangenheit**: in den letzten 3 Monaten bzw. den 3 bis 6 Monaten davor, Förderstatus am Stichtag Vormonatsende,
- detaillierte **vierjährige Förderhistorie** (Zahl der Tage in Förderung je Fördertyp),
- **AMS-Kontakte und Vermittlungsvorschläge** in den letzten 6 Monaten bzw. zwei Jahren,
- **Status zum Stichtag Vormonatsende**: Erwerbstatus, Förderstatus, Arbeitslosenversicherungs-Leistungsbezug und -Leistungshöhe
- **Merkmale der Wohnortregion** (Bundesland, Wirtschaftsregionstyp, Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, Personenstruktur der Arbeitslosen, des Arbeitskräfteangebots und der Wohnbevölkerung, Bruttoregionalprodukt, Lohnniveau, etc.).

Die Selektion in eine Maßnahme erfolgt beim AMS auf Betreiben des Beraters bzw. der Beraterin oder auf Initiative der arbeitslosen Person. Zu den Faktoren, die die Entscheidung Seitens des AMS beeinflussen, zählen insbesondere die Einschätzung darüber, wie wahrscheinlich ein erfolgreicher Abschluss einer Maßnahmenteilnahme sein wird und ob die Maßnahme geeignet ist, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu erhöhen, womit vor allem die Jobaussichten am regionalen Arbeitsmarkt eine Rolle spielen. Eingefangen werden diese Aspekte durch regionale Arbeitsmarktcharakteristika, persönliche Merkmale der Arbeitslosen wie etwa das Alter und die Ausbildung, Gesundheitskennzahlen und Betreuungspflichten sowie Merkmale zur bisherigen Erwerbsbiografie (Vorkarrieremerkmale). Wichtige Selektionsfaktoren wie etwa Motivation oder Leistungsfähigkeit können zwar nicht direkt beobachtet werden, sollten sich aber indirekt in der detailliert erfassten Erwerbshistorie (in den letzten fünf und in den letzten 15 Jahren) der Arbeitslosen widerspiegeln. Daher sollten alle relevanten und messbaren Faktoren, die die Auswahl der Maßnahme beeinflussen, im Datensatz enthalten sein.

4.3.2 Empirische Strategie zur Identifikation kausaler Effekte

Mittels "Nearest Neighbour Propensity-Score-Matching"-Verfahren, eine der gängigsten nicht-experimentellen Strategie zur Identifikation kausaler Effekte, werden für Personen, die an Maßnahmen teilnehmen, ungeförderte "statistische Zwillinge" mit ähnlichen beobachtbaren Merkmalen gesucht. Die Umsetzung erfolgt in drei Schritten:

- In einem ersten Schritt wird anhand eines Logit-Modells die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme geschätzt (der sogenannte "Propensity Score"). Die Palette an Merkmalen, für die in der Schätzung kontrolliert wird, ist umfassend und inkludiert einerseits soziodemographische und regionale Merkmale, andererseits Charakteristika der Vorkarriere (siehe Kapitel 4.3.1).
- In einem zweiten Schritt wird der "Propensity Score" verwendet, um jeder geförderten Person bis zu vier statistischen Zwillingen mit ähnlich hoher Teilnahmewahrscheinlichkeit zuzuordnen ("Nearest Neighbours"). Ein enger Ähnlichkeitsradius ("Caliper" von 0,05) stellt sicher, dass nur Paare zugelassen werden, deren Propensity Scores nicht stark voneinander abweichen (Toleranzbereich für die maximale Distanz zwischen zwei Matching-Partner). Teilnehmende, für die kein einziger passender statistischer Zwilling gefunden wurde, werden ausgeschlossen.
- In einem dritten Schritt werden die durchschnittlichen kausalen Effekte der Teilnahme an einer Förderung als Differenz zwischen dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Treatmentgruppe und dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der entsprechenden Kontrollgruppe berechnet (ATT – "Average Treatment Effect on the Treated").

Ein direkter Vergleich des Arbeitsmarkterfolgs von teilnehmenden und nicht teilnehmenden Personen würde verzerrte Ergebnisse liefern, da die Maßnahmenteilnahme nicht zufällig ist und sich die Gruppen (Treatmentgruppe und Kontrollgruppe) hinsichtlich ihrer Charakteristika und damit verbundenen Arbeitsmarktchancen unterscheiden. Ein Teil des Arbeitsmarkterfolgs ist dieser Selektion geschuldet. Wird dieser Selektionseffekt ignoriert und der Arbeitsmarkterfolg von teilnehmenden und nicht teilnehmenden Personen direkt miteinander verglichen, würde der Selektionseffekt irrtümlich als Teil der Wirkung der Maßnahme interpretiert werden⁴²). Um die Wirkung der Maßnahme zu isolieren, müssen sich die beiden Gruppen hinsichtlich ihrer Charakteristika sehr ähnlich sein. Ist dies der Fall, können die durchschnittlichen kausalen Effekte der Teilnahme an einer Förderung als Differenz zwischen dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Treatmentgruppe und der Kontrollgruppe (ATT) berechnet werden. Dabei ist unerheblich, ob die Maßnahme von den Teilnehmenden beendet wurde, evaluiert wird die Wirkung des Beginns der Maßnahme.

Die durchschnittlichen Effekte werden für jeden Monat im Zeitraum Jänner 2007 bis Dezember 2018 berechnet – damit erhält man je Maßnahmentyp 144 durchschnittliche Effekte. Wenn diese Effekte über die Zeit schwanken, kann dies verschiedene Ursachen haben: Schwankungen können konjunkturell bedingt sein, können aber auch auf Änderungen in der Struktur der Teilnehmenden oder der Programme zurückzuführen sein. Die zentrale Fragestellung in der vorliegenden Studie ist, welchen Einfluss die Konjunktur auf die Effektstärke hat. Um diese beantworten zu können, wird in einem ersten Schritt ein bereinigter Wirkungsvergleich vorgenommen. Die Isolierung des Konjunktureffekts erfolgt im Rahmen einer Post-Matching-Regression in einem zweiten Schritt.

⁴²) Für eine Diskussion des Evaluierungsproblems siehe beispielsweise Athey und Imbens (2017).

4.3.3 Bereinigter Wirkungsvergleich über den Konjunkturverlauf

Um herauszufinden, ob die Wirkung einer Maßnahme mit dem Zeitverlauf variiert, müssen die Effekte über die Zeit miteinander verglichen werden. Dies setzt zwei Bedingungen voraus:

1. Die Struktur der anspruchsberechtigten Geförderten (Teilnehmenden, Treatmentgruppe) ändert sich nicht über die Zeit.
2. Die Programmausgestaltung und die Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme (bzw. die Kriterien der Maßnahmenzuweisung) bleiben über die Zeit konstant.

Erstgenannte Bedingung ist a priori nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die Änderung der Struktur der Geförderten ist typisch für unterschiedliche Konjunkturphasen. So steigt etwa während eines Wirtschaftseinbruches nicht nur die Arbeitslosigkeit insgesamt, sondern auch z. B. der Anteil an Personen mit höherer Ausbildung an den Arbeitslosen. Da die Wirksamkeit von Maßnahmen zwischen verschiedenen Gruppen unterschiedlich sein kann (Effektheterogenität), kann sich im Konjunkturverlauf – allein durch die unterschiedliche Gruppenzusammensetzung – die Stärke des durchschnittlichen Effekts ändern. Um sicherzustellen, dass Unterschiede in den Wirkungen im Zeitverlauf nicht auf Unterschiede in der Struktur der Geförderten zurückzuführen sind, werden die Effekte für eine Referenzpopulation (Zielpopulation) geschätzt.

Durch die Definition einer Referenzpopulation wird die Struktur der Geförderten im Betrachtungszeitraum konstant gehalten. Die Referenzpopulation ist die Summe aller geförderten Personen pro Maßnahme und pro Monat im Zeitraum von 2007 bis 2018. Somit wird für jeden Kalendermonat und jede Maßnahme (Eingliederungsbeihilfe, fachliche Qualifizierung, Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, Weiterbildung am freien Bildungsmarkt) eine eigene Referenzpopulation definiert.⁴³⁾ Empirisch umgesetzt wird dieser Ansatz anhand einer Gewichtung der Geförderten; dabei wird die Struktur der geförderten Treatmentgruppe mit der Struktur der Referenzpopulation abgeglichen. Berechnet werden die Gewichte mittels logistischer Regression, wobei für individuelle Merkmale analog zum Matching kontrolliert wird. Einzig bei den regionalen Merkmalen wird nicht der absolute Wert, sondern die Abweichung zum Median auf Österreichebene berücksichtigt. Durch die Bildung der Differenz wird eine Abhängigkeit der regionalen Variablen vom nationalen Trend vermieden (siehe auch Lechner und Wunsch, 2009). So würde beispielsweise die Kontrolle für die regionale Arbeitslosenquote ein Großteil der Schwankungen der nationalen Arbeitslosenquote im Zeitverlauf erfassen. Genau dieser Effekt soll jedoch in der Post-Matching-Regression gemessen werden; er würde verschwinden, wenn für die zeitliche Variation in der Arbeitslosenquote kontrolliert werden würde.

Eckpunkte der Bereinigung der Struktur der Geförderten

Mittels Gewichtung wird die Struktur der Geförderten jeden Kalendermonat mit einer Referenzpopulation abgeglichen.

⁴³⁾ Beispiel Maßnahmenzugänge in fachliche Qualifizierung im Jänner 2009: Die Referenzpopulation umfasst alle Zugänge in fachliche Qualifizierung in den Jänner-Kalendermonaten, d. h. Jänner 2007, Jänner 2008, Jänner 2009 usw. bis Jänner 2017.

- **Referenzpopulation:** Gepoolte Geförderte je Maßnahme und Referenzmonat. Beispielsweise umfasst die Referenzpopulation für die fachliche Qualifizierung in den Jännermonaten alle Zugänge in fachliche Qualifizierung im ersten Monat des Jahres, nämlich Jänner 2007, Jänner 2008, Jänner 2009 usw. bis Jänner 2017.
- **Berechnung von Gewichten:** Mittels logistischer Regression wird die Wahrscheinlichkeit berechnet, zur Referenzpopulation zu zählen.
- **Kontrollvariable:** Kontrolliert wird bei der Gewichtung für (fast) alle individuellen Merkmale analog zum Matching (siehe Kapitel 4.3.2). Bei den regionalen Merkmalen wird, anders als beim Matching, die regionale Abweichung zum Median (Österreichebene) berücksichtigt.
- **Gewichtete Effekte:** Gewichtung der Differenz der individuellen Effekte (Beschäftigung zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn) zwischen Treatmentgruppe und Kontrollgruppe. Mit anderen Worten werden die unbereinigten Effekte mit den berechneten Gewichten multipliziert.

Die zweitgenannte Bedingung, die erfüllt sein muss, um die Effekte im Zeitverlauf vergleichen zu können, ist eine konstante Programmausgestaltung und unveränderte Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme. Änderungen in den Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme sollten durch den Abgleich der Personenmerkmale der Geförderten über die Zeit eingefangen werden. Etwaige Änderungen in der Programmausgestaltung – dies betrifft in erster Linie die Dauer der Maßnahme – werden im Rahmen von Post-Matching-Regressionen anhand der tatsächlichen Maßnahmendauer (in Wochen) bzw. der Kosten der Maßnahme (in 100 €) berücksichtigt. In diese Schätzung werden auch Konjunkturindikatoren aufgenommen, um den Einfluss der Konjunktur bzw. der Arbeitsmarktlage auf die relative Wirksamkeit der Maßnahmenteilnahme zu isolieren.

Eckpunkte der Post-Matching-Regression

Für jede der vier untersuchten Maßnahmen wird im Rahmen einer Post-Matching-Regression versucht, den Einfluss der Konjunktur bzw. der Arbeitsmarktlage zu isolieren. Berücksichtigt werden zudem Indikatoren, die Programmstrukturmerkmale abbilden.

- **Abhängige Variable:** Die monatlichen durchschnittlichen bereinigten kausalen Effekte einer Maßnahmenteilnahme (144 Beobachtungen).
- **Unabhängige Variable:** a) Programmstrukturmerkmale und b) Konjunkturindikatoren.
- **Programmstrukturmerkmale:** Maßnahmendauer und/oder Maßnahmenkosten.
- **Konjunkturindikatoren:** Saisonbereinigte monatliche Arbeitslosenquote, reales saisonbereinigtes BIP-Wachstum, saisonbereinigtes monatliches Beschäftigungswachstum.

4.4 Deskriptive Auswertung

Wie eine Gegenüberstellung der Merkmale von Geförderten und nicht geförderten Personen zeigt, unterscheiden sich die beiden Gruppen teilweise systematisch voneinander. Dies unterstreicht die vermutete Selektivität der Teilnahme und die Notwendigkeit, Unterschiede in der Ausgangssituation zu korrigieren. Der Unterschied zwischen dem Arbeitsmarktstatus von geförderten und nicht geförderten Personen ist demnach zum Teil auf die Wirkung der Maßnahme (kausaler Effekt) und zum Teil auf die unterschiedliche Struktur der geförderten und nicht geförderten Personen (Selektionseffekt) zurückzuführen. Ohne Korrektur der Ausgangsunterschiede würde ein Vergleich des Arbeitsmarktstatus der beiden Gruppen zu verzerrten Ergebnissen führen.

Übersicht 2 stellt die Struktur der geförderten und nicht geförderten Personen je Maßnahmenart für ausgewählte Ausgangsmerkmale vor dem Matching gegenüber. Dabei zeigen sich einerseits strukturelle Unterschiede zwischen den geförderten und nicht geförderten Personen je Maßnahmenart, andererseits aber auch Unterschiede zwischen den geförderten Personen pro Maßnahmenart.

So sind Personen, die eine Beschäftigungsförderung (Eingliederungsbeihilfe, Beschäftigung in sozioökonomischen Betrieben oder gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten) erhalten haben, im Durchschnitt (1) bereits länger arbeitslos, (2) älter und (3) weisen einen höheren Anteil an Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen laut AMS auf als Personen, die eine Weiterbildungsförderung (Kurskostenbeihilfe, fachliche Qualifizierung) bekommen haben. Unter den Geförderten in Weiterbildung ist wiederum der Anteil an höher Qualifizierten (Matura, Hochschulabschluss) deutlich größer als unter den Geförderten in Beschäftigungsprogrammen. Die unterschiedliche Struktur der Geförderten spiegelt die verschiedenen Zielgruppen in den Förderrichtlinien der Maßnahmen wider.

Einige Merkmale sind dagegen allen Geförderten gemein:

- Die Geförderten nahmen in ihrer rezenten Vorkarriere (den letzten 3 Monaten bzw. 3 bis 6 Monaten) mit einer höheren Wahrscheinlichkeit an einer Maßnahme (Qualifizierungs- und/oder Unterstützungsmaßnahme) teil als die Vergleichsgruppe.
- Frauen finden sich überproportional häufig unter den Geförderten, ebenso wie
- Wiedereinsteigerinnen (ausschließlich Frauen).

Wesentliche strukturelle Unterschiede zwischen Geförderten und nicht geförderten Personen je Maßnahmenart werden in Übersicht 2 skizziert. Nach Herstellung der Vergleichbarkeit der Gruppen mittels Propensity-Score-Matching unterscheiden sich die Gruppen nicht mehr signifikant voneinander (für einen Vergleich der Struktur der Geförderten und nicht-Geförderten je Maßnahmenart nach dem Matching siehe Kapitel 5.2 im Anhang).

Übersicht 2: Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale vor dem Matching, 2007-2018

Maßnahmenart	QUAL/BQ		KK		EB		SÖB/GBP	
	Ungef.	Gef.	Ungef.	Gef.	Ungef.	Gef.	Ungef.	Gef.
Monat des Geschäftsfalles	8,4	9,6	8,4	9,8	3,9	11,9	8,4	17,1
Bezug aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) in %								
Arbeitslosengeldbezug	28,7	34,5	28,7	38,6	57,3	35,6	28,7	10,4
Notstandshilfebezug	36,5	34,0	36,5	39,0	11,0	45,7	36,5	71,3
Bezug sonstiger ALV-Leistungen	2,4	4,4	2,4	4,1	2,0	5,3	2,4	4,5
Frauenanteil in %	45,8	56,0	45,8	54,8	37,7	54,4	45,8	50,9
Durchschnittsalter in Jahren	39,2	38,2	39,2	38,5	38,2	42,3	39,2	41,6
Höchster Bildungsabschluss in %								
Lehre	31,5	25,7	31,5	28,0	41,6	37,9	31,5	28,9
BMS	5,0	5,8	5,0	6,4	4,8	7,0	5,0	3,9
Matura	9,5	11,3	9,5	15,3	7,5	9,9	9,5	4,9
Hochschule	7,0	7,0	7,0	14,1	5,3	4,7	7,0	2,6
Maximal Pflichtschule	47,0	50,3	47,0	36,2	40,9	40,5	47,0	59,6
Wiedereinsteigerinnen in %	11,4	14,8	11,4	14,9	4,6	14,2	11,4	13,4
Staatsbürgerschaft in %								
Österreich	74,4	59,9	74,4	75,8	72,2	80,4	74,4	78,5
Türkei / ehemaliges Jugoslawien	10,4	10,0	10,4	7,4	10,9	6,9	10,4	6,9
Alte EU-Mitgliedstaaten (EU15)	3,2	3,0	3,2	3,6	4,3	2,9	3,2	2,1
Neue EU-Mitgliedstaaten	6,6	9,2	6,6	5,8	9,3	5,5	6,6	4,6
Drittstaaten	5,5	17,9	5,5	7,4	3,3	4,4	5,5	7,8
Gesundheitlich eingeschränkte Personen in %								
Gesetzlicher Behindertenstatus	3,0	2,1	3,0	2,2	1,0	7,0	3,0	6,0
Sonstige gesundheitliche Einschränkung laut AMS	14,8	12,3	14,8	10,8	6,6	16,9	14,8	26,4
Tage seit der letzten Beschäftigung in %								
Aufrechtes Dienstverhältnis	12,6	3,4	12,6	4,1	22,5	21,8	12,6	8,1
1 bis 90 Tage	21,8	16,7	21,8	17,9	49,2	15,3	21,8	9,5
91 bis 180 Tage	11,5	15,1	11,5	14,8	12,5	11,1	11,5	8,2
181 bis 366 Tage	11,2	16,3	11,2	17,2	5,6	13,6	11,2	13,7
Mehr als 1 Jahr	42,9	48,6	42,9	46,0	10,2	38,2	42,9	60,5
Bruttomonatsgehalt der letzten Beschäftigung in %								
Weniger als 1.000 €	31,5	31,6	31,5	31,0	19,7	30,9	31,5	42,9
1.000 bis 1.500 €	21,3	20,4	21,3	19,6	17,5	23,3	21,3	31,3
1.500 bis 2.000 €	17,5	14,9	17,5	16,0	24,6	18,0	17,5	11,7
2.000 bis 2.500 €	10,3	7,4	10,3	9,9	19,7	9,2	10,3	3,8
Mehr als 2.500 € (oder k. A.)	19,4	25,8	19,4	23,7	18,6	18,6	19,4	10,3
Rezente Förderteilnahmen in den letzten drei Monaten in %								
an Beschäftigungsmaßnahmen	2,4	1,8	2,4	1,5	1,0	6,2	2,4	8,4
an Qualifizierungsmaßnahmen	9,7	24,0	9,7	29,5	5,1	27,0	9,7	23,6
an Unterstützungsmaßnahmen	10,8	21,6	10,8	16,7	3,5	14,0	10,8	20,9
Tage in Erwerbsposition in den letzten fünf Jahren								
Unselbständiger Beschäftigung	856	786	856	900	1.220	911	856	576
Selbständiger Beschäftigung	39	32	39	41	29	33	39	16
Arbeitslosigkeit (AL/SC/LS)	613	548	613	576	361	664	613	976
Arbeitslosigkeit (sonstige)	7	8	7	6	3	6	7	11
Erwerbsinaktivität	122	215	122	123	114	73	122	86

Q: WIFO INDI-DV. – Ungef. ... Ungeförderte unselbständig Beschäftigte, Gef. ... Geförderte unselbständig Beschäftigte. – EB: Die Gruppe der Ungeförderten umfasst alle ungeförderten Beschäftigungsaufnahmen, die im selben Monat stattfinden, in dem die Gruppe der Geförderten einen EB-Förderzugang verzeichnen (Szenario 2).

Fachliche Qualifizierung

Personen, die zwischen 2007 und 2018 eine trägerbezogene fachliche Qualifizierung begonnen haben, zeigen im Durchschnitt folgende Merkmale:

- Unter den Geförderten findet sich ein etwas höherer Anteil an Personen mit maximal Pflichtschulabschluss (50,3% versus 47,0%) und an Personen mit Matura (11,3% versus 9,5%) als unter den nicht geförderten Personen.
- Frauen sind unter den Geförderten überproportional vertreten (56,0% versus 45,8%), dasselbe gilt für Wiedereinsteigerinnen (14,8% versus 11,4%).
- Überrepräsentiert sind Drittstaatsangehörige (17,9% versus 5,5%).
- Das Durchschnittsalter liegt mit 38,2 Jahren um ein Jahr unter dem der nichtgeförderten Gruppe (39,2 Jahre).
- Die Wahrscheinlichkeit, in den drei Monaten vor dem (hypothetischen) Maßnahmenzugang bereits eine Qualifizierungsmaßnahmen (24,0% versus 9,7%) bzw. Unterstützungsmaßnahme (21,6% versus 10,8%) erhalten zu haben, ist unter den geförderten Personen höher als unter den nicht geförderten Personen.
- Die letzte unselbständige Beschäftigung lag bei den geförderten Personen im Durchschnitt länger zurück als bei den nicht geförderten Personen: Knapp die Hälfte der Geförderten (48,6% versus 42,9% bei den Ungeförderten) war vor mehr als einem Jahr zuletzt unselbständig beschäftigt, knapp ein Drittel (31,4% versus 22,7% bei den Ungeförderten) vor 3 bis 12 Monate.
- In einer fünfjährigen Historie verzeichnen geförderte Personen im Durchschnitt weniger Tage in Beschäftigung (785,6 versus 855,7 Tage) und Arbeitslosigkeit (548,4 versus 613,0 Tage) als nicht geförderte Personen, dafür mehr Tage in Erwerbsinaktivität (215,0 versus 121,6 Tage).

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Charakteristisch für Personen, die vom AMS eine Kurskostenförderung erhalten haben, sind folgende Merkmalsausprägungen:

- Die Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt nehmen überdurchschnittlich viele Personen mit Matura (15,3% versus 9,5%) oder Hochschulabschluss (14,1% versus 7,0%) in Anspruch. Gering Qualifizierte mit maximal Pflichtschulabschluss sind dagegen in der Gruppe der Geförderten deutlich unterrepräsentiert (36,2% versus 47,0%).
- Das höhere Qualifikationsniveau spiegelt sich auch im zuletzt ausgeübten Beruf wider. Während Hilfsarbeitskräfte in der Gruppe der Geförderten unterrepräsentiert sind (17,8% versus 29,3%), sind Personen, die zuvor in akademischen oder technischen Berufen gearbeitet haben, überrepräsentiert.
- Wie in allen betrachteten Maßnahmen ist der Frauenanteil (54,8% versus 45,8%) unter den geförderten Personen höher als unter den nicht geförderten Personen. Ebenso sind Wiedereinsteigerinnen überrepräsentiert (14,9% versus 11,4%).

- Bei knapp der Hälfte der Geförderten (46,0% versus 42,9%) Personen mit Kurskostenförderung lag die letzte Beschäftigung mehr als ein Jahr zurück, bei knapp einem Drittel (32,0% versus 22,7%) zwischen drei und 12 Monate.
- Personen, die eine Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt erhalten, verzeichnen in ihrer fünfjährigen Vorkarriere im Durchschnitt mehr Beschäftigungstage (899,7 versus 855,7 Tage) und weniger Arbeitslosigkeitstage (576,3 versus 613,0 Tage) als nicht geförderte Personen.
- Unter den Geförderten hat ein höherer Anteil in der dreimonatigen Vorkarriere bereits eine Qualifizierungsförderung erhalten als unter den Ungeförderten (29,5% versus 9,7%).

Eingliederungsbeihilfe

Bei der Evaluierung der Effekte der Eingliederungsbeihilfe (EB) wurden zwei unterschiedliche Vergleichsgruppen gebildet (Szenario 1 und Szenario 2, siehe auch Kapitel 4.3.1). Die in Übersicht 2 dargestellte EB-Vergleichsgruppe umfasst alle Ungeförderten, die im selben Monat, in dem die Gruppe der Geförderten einen Förderzugang "Eingliederungsbeihilfe" verzeichnen, eine ungeforderte Beschäftigung aufnehmen (Szenario 2). Die EB-Vergleichsgruppe in Szenario 1 – alle Arbeitslosen ohne relevanten Förderzugang im entsprechenden Monat – entspricht den Ungeförderten der drei anderen Maßnahmen in Übersicht 2.

- Die EB-Geförderten befinden sich zum Zeitpunkt des Förderzugangs im Durchschnitt knapp noch im 12. Monat (11,9) der Arbeitslosigkeit (Bruttogeschäftsfalldauer). Die Bruttogeschäftsfalldauer bei Personen mit ungeforderter Beschäftigungsaufnahme beträgt lediglich 3,9 Monate.
- Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil an Notstandshilfebeziehenden (45,7%) unter den Geförderten.
- Überdurchschnittlich hoch sind unter den EB-Geförderten der Frauenanteil (54,4%) und der Anteil der Wiedereinsteigerinnen (14,2%).
- Anders als bei den Bildungsmaßnahmen (fachliche Qualifizierung, Kurskostenförderung) liegt das Durchschnittsalter der EB-Geförderten mit 42,3 Jahren über dem der Ungeförderten (38,2 Jahre).
- Die Wahrscheinlichkeit, in den drei Monaten vor dem Beschäftigungszugang bereits eine Qualifizierungsmaßnahmen (27,0% versus 5,1%) bzw. Unterstützungsmaßnahme (14,0% versus 3,5%) erhalten zu haben, ist unter den Geförderten höher als unter den Ungeförderten.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)

Die Charakteristika der Geförderten spiegeln die Fokussierung der Maßnahme auf arbeitsmarktferne und langzeitbeschäftigungslose Personen gemäß der Förderrichtlinien wieder.

- Geförderte Personen befinden sich zum Zeitpunkt des Förderzugangs durchschnittlich im 17. Monat (17,1) ihrer Arbeitslosigkeit (Bruttogeschäftsfalldauer), der Vergleichswert bei den nicht geförderten Personen beträgt 8,4 Monate.
- Geförderte waren in den letzten fünf Jahren vor dem Förderzugang im Durchschnitt vergleichsweise wenig Tage in Beschäftigung (576,4 versus 855,7 Tage) oder erwerbsinaktiv

(85,9 versus 121,6 Tage), dafür häufiger arbeitslos (975,8 versus 613,0 Tage) als die Vergleichsgruppe der Ungeförderten.

- Bei 60,5% der Geförderten lag die letzte Beschäftigung bereits länger als ein Jahr zurück (Vergleichsgruppe: 42,9%).
 - Die im Durchschnitt längere Arbeitslosigkeitserfahrung spiegelt sich auch im hohen Anteil an Geförderten mit Notstandshilfebezug (71,3% versus 36,5% bei Ungeförderten) wider.
- Sehr häufig handelt es sich bei den Geförderten um gering qualifizierte Personen mit maximal Pflichtschulabschluss (59,6% versus 47,0% in der Vergleichsgruppe). Entsprechend hoch ist in Folge auch der Anteil jener, die in ihrem letzten Job Hilfstätigkeiten ausgeübt haben (47,5% versus 29,3%) und die ein geringes Einkommen erzielten (42,9% bezogen in ihrem letzten Job ein Bruttogehalt von unter 1.000 € pro Monat; in der Vergleichsgruppe der nicht-Geförderten lag der Anteil bei 31,5%).
- Geförderte sind wesentlich häufiger gesundheitlich eingeschränkt als Ungeförderte: 26,4% weisen eine gesundheitliche Vermittlungseinschränkung laut AMS auf (14,8% in der Vergleichsgruppe), weitere 6,0% einen gesetzlichen Behindertenstatus (Vergleichsgruppe 3,0%).
- Mit einem Durchschnittsalter von 41,6 Jahren in der Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen sind Geförderte zudem älter als nicht geförderte Vergleichspersonen (39,2 Jahre).

4.5 Wirkungsanalyse

Die Untersuchung, ob und inwieweit die Konjunktur die Wirkung von vier ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beeinflusst, erfolgt in drei Analyseschritten:

1. Unbereinigte Effekte: Schätzung der unbereinigten Effekte im Zeitverlauf mittels Propensity-Score-Matching.
2. Bereinigte Effekte: Gewichtung der unbereinigten Effekte mittels logistischer Regression, um die Struktur der Geförderten im Betrachtungszeitraum konstant zu halten.
3. Isolierung des Konjunkturreffekts: Post-Matching-Regression der bereinigten Effekte und Kontrolle für Programmmerkmale und Konjunkturindikatoren, um den Konjunkturreffekt zu isolieren.

In diesem Kapitel werden die bereinigten Effekte auf die ungeförderte und unselbständige Beschäftigung (Hauptmaßstab der Wirkungsmessung) sowie auf drei weitere Arbeitsmarktstatus – Beschäftigung insgesamt, Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität – dargestellt. Die Ergebnisse der Post-Matching-Regression werden nur für den Hauptmaßstab der Bewertung der Wirksamkeit der Programmteilnahme, die ungeförderte unselbständige Beschäftigung, skizziert.

Die Abbildungen zu den unbereinigten Effekte finden sich im Anhang der Studie (Kapitel 5.3), ebenso wie ein Vergleich der bereinigten und unbereinigten Effekte auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung (Kapitel 5.5) und die Post-Matching-Regression für drei weitere Ergebnisvariablen (Beschäftigung insgesamt, Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität – siehe Kapitel 5.6 im Anhang).

4.5.1 Bereinigte Maßnahmeneffekte: Konstante Struktur der Teilnehmenden

Im Folgenden werden die gewichteten Ergebnisse für die vier Maßnahmenarten – fachliche Qualifizierung, Kurskostenförderung, Eingliederungsbeihilfe und Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt – separat dargestellt. Visualisiert werden jeweils die durchschnittlichen gewichteten Effekte der Maßnahmenteilnahme auf vier verschiedene Arbeitsmarktstatus zwei Jahre nach Beginn der Förderung (Stichtag) in Prozentpunkten. Mit anderen Worten: Der absolute Unterschied zwischen dem Anteil von Personen mit einem bestimmten Arbeitsmarktstatus in der Treatmentgruppe und dem Vergleichswert in der Kontrollgruppe.¹⁾ Die vorgenommene Gewichtung der unbereinigten Effekte sorgt dafür, dass die Struktur der Teilnehmenden im Zeitverlauf konstant bleibt, wodurch Änderungen der Effekte über die Zeit nicht mehr auf Änderungen der Struktur der Teilnehmenden zurückzuführen sind. Die vier dargestellten Arbeitsmarktstatus sind:

- Ungeförderte unselbständige Beschäftigung,
- Beschäftigung insgesamt (geförderte und ungeförderte unselbständige sowie selbständige Beschäftigung),
- Arbeitslosigkeit und
- Erwerbsinaktivität.

Die drei letztgenannten Status – Beschäftigung insgesamt, Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität – bilden zusammen die Gesamtheit aller möglichen Erwerbsstatus ab, die eine Person einnehmen kann: Eine Person kann aus Arbeitsmarktsicht zum Stichtag entweder beschäftigt, arbeitslos oder erwerbsinaktiv sein. Folglich summieren sich die gewichteten Effekte dieser drei Status immer auf null.

Bei dem im Anhang (Kapitel 5.5) dargestellten Vergleich der gewichteten und ungewichteten Effekte zeigt sich, dass die gewichteten Effekte bei den beiden Qualifizierungsförderungen (fachliche Qualifizierung und Kurskostenförderung) höher ausfallen als die ungewichteten Effekte. Insbesondere bei der fachlichen Qualifizierung fällt die Abweichung teils deutlich aus: Ab 2015 sind die gewichteten Effekte um durchschnittlich 1,1 Prozentpunkte höher als die unbereinigten, was auf Änderungen in der Struktur der Geförderten zurückzuführen ist. Zeitlich fällt die höhere Abweichung ab 2015 mit der im AMS 2014 beschlossenen Schulumseffektivitätsstrategie zusammen. Inwieweit es sich hierbei um einen kausalen Zusammenhang handelt, kann jedoch im Rahmen dieser Studie nicht beurteilt werden. Bei der Eingliederungsbeihilfe und der Beschäftigungsförderung am zweiten Arbeitsmarkt sind die Unterschiede zwischen den gewichteten und ungewichteten Effekten lediglich marginal.

Fachliche Qualifizierung

Die durchschnittliche Wirkung der fachlichen Qualifizierung auf die Beschäftigungsintegration von Geförderten zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn ist durchwegs positiv. Die Variation der Effektstärke schwankt im Zeitraum 1. Quartal 2007 bis 4. Quartal 2018 deutlich: Je nach Zeitpunkt des Maßnahmenzugangs fällt der Anteil der Geförderten in Beschäftigung um 0,5 bis 4,2

¹⁾ Die Entwicklung der entsprechenden Anteile je Arbeitsmarktstatus von Treatment- und Kontrollgruppe sind in Kapitel 5.4 im Anhang dargestellt.

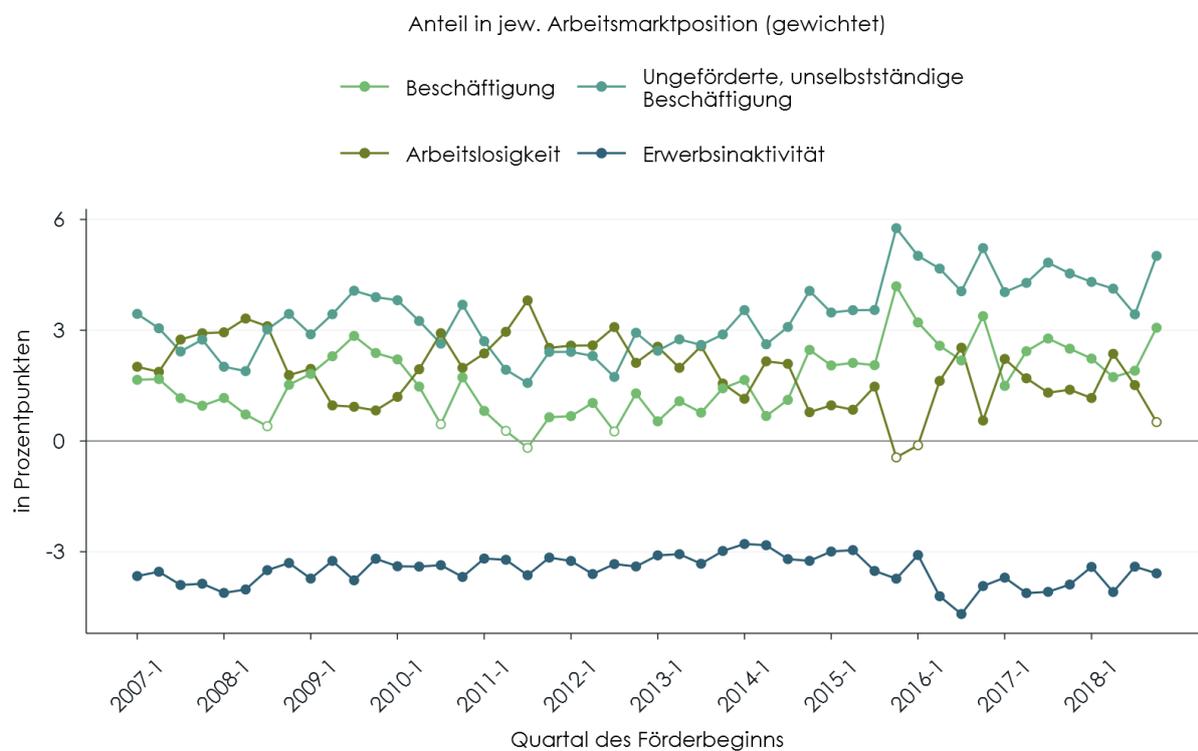
Prozentpunkte höher aus als unter den Ungeförderten. Die Wirkung auf die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung ist um 0,8 bis 2,5 Prozentpunkte stärker²⁾. Die stärkere positive Wirkung ergibt sich dadurch, dass die Beschäftigung sowohl selbständige, geförderte als auch temporäre Abwesenheiten enthält. Die Unterschiede werden dabei im Wesentlichen durch die leicht negative Wirkung der Förderung auf selbständige Beschäftigung und temporäre Abwesenheiten getrieben. Wirkungen auf die Anteile in geförderter Beschäftigung spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Zeitlich betrachtet fiel die positive Beschäftigungswirkung (ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung) in den Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise (2009 und 2010) etwas höher aus (durchschnittlich 3,5 Prozentpunkte). Nach einem Tiefpunkt 2011 stiegen die Effekte ab 2014 deutlich an und lagen zwischen 2016 und 2018 bei durchschnittlich 4,5 Prozentpunkten (ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung).

Die fachliche Qualifizierung wirkt sich zudem tendenziell erhöhend auf den Anteil in Arbeitslosigkeit verbrachter Zeit aus. Deutlich erkennbar ist die negative Korrelation zwischen den Effekten auf die Arbeitslosigkeit und jenen auf die beiden Beschäftigungskennzahlen: Ist die Beschäftigungswirkung der Maßnahme niedrig, so verbleiben Geförderte im Vergleich zu Ungeförderten zwei Jahr nach Maßnahmenteilnahme verstärkt in Arbeitslosigkeit, anstatt in Erwerbsinaktivität zu wechseln und umgekehrt. Somit zeigt sich eine deutlich Arbeitsangebots erhöhende Wirkung der fachlichen Qualifizierung.

Über die Zeit weitgehend stabil bleibt der negative Effekt der Förderung auf die Erwerbsinaktivität, der über den gesamten Zeitraum im Durchschnitt -3,5 Prozentpunkte beträgt und die positiven Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ausgleicht. Übereinstimmend mit anderen Evaluierungsergebnissen (siehe Literaturüberblick, Kapitel 2.1.2) erhöht die Förderung die Anbindung an den Arbeitsmarkt und stärkt das Arbeitskräfteangebot. Dieser Effekt ist zudem durchgängig bei allen untersuchten Förderungen beobachtbar und nicht auf fachliche Qualifizierungen beschränkt. Zu beachten ist, dass in der Abbildung die Wirkung in Prozentpunkten dargestellt wird und nicht der relative Unterschied zur Kontrollgruppe in Prozent. In prozentueller Abweichung betrachtet wäre der Effekt der Förderung auf die Erwerbsinaktivität vergleichsweise stärker, da der Anteil der Personen in der Treatment- und Kontrollgruppe, die in der Nachkarriere erwerbsinaktiv sind (durchschnittlich 12,7% unter den Geförderten), deutlich geringer sind als die Anteile, die arbeitslos (durchschnittlich 38,7% unter den Geförderten) oder beschäftigt (durchschnittlich 48,4% der Geförderten) sind.

²⁾ Die Bandbreite der gewichteten Effekte auf die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung im Betrachtungszeitraum liegt zwischen 1,6 und 5,8 Prozentpunkten.

Abbildung 7: **Gewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018**

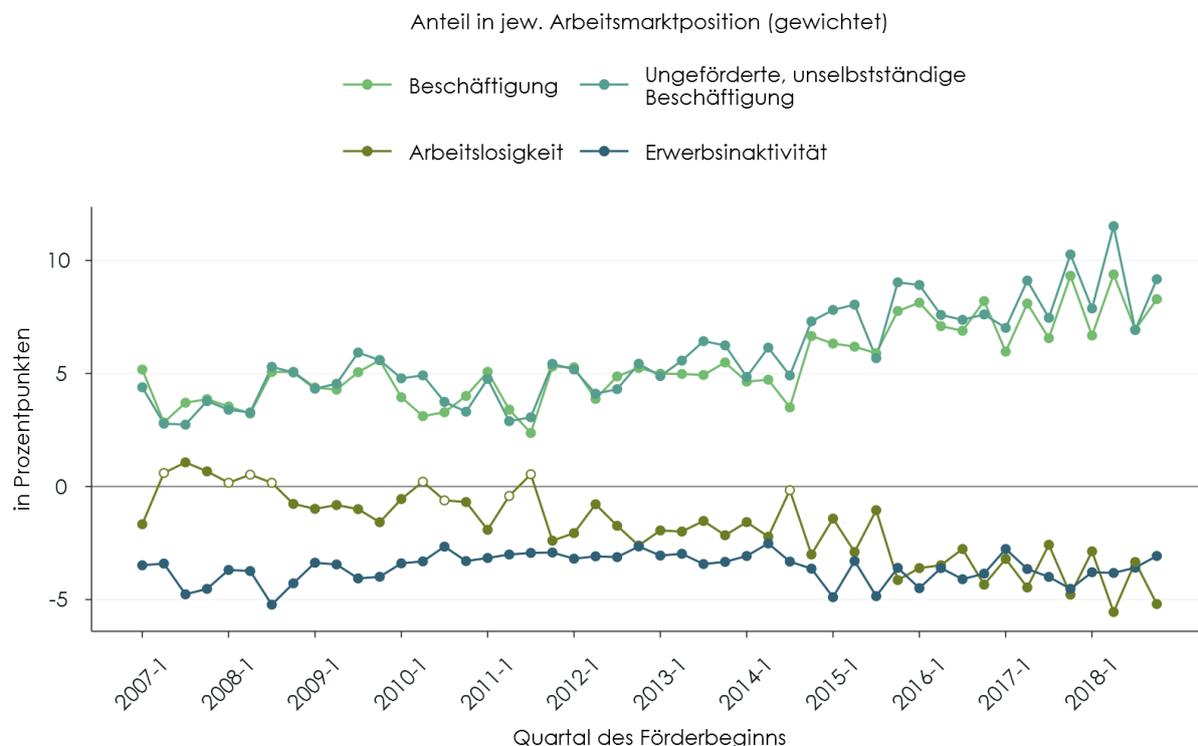


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme. Markierungspunkte ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Signifikanzniveau). – Lesebeispiel: Unter den Personen, die im ersten Quartal 2007 eine fachliche Qualifizierung begonnen haben, ist der Anteil in Beschäftigung zwei Jahre nach Beginn der Förderung um 1,7 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. Die Effekte sind für die Erwerbspositionen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität und ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung dargestellt. Die Wirkungen der ersten drei Arbeitsmarktpositionen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität) bilden die Bandbreite der möglichen Arbeitsmarktpositionen ab; die Effekte dieser drei Arbeitsmarktpositionen summieren sich daher immer auf null.

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Eine noch stärkere beschäftigungssteigernde Wirkung zeigen die Ergebnisse für die Beihilfe zu den Kurskosten (KK) in Abbildung 8. Zunächst auf einem Niveau von durchschnittlich 4,5 Prozentpunkten, steigt die Wirksamkeit der Maßnahme auf die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung ab dem 4. Quartal 2014 kontinuierlich an und überschreitet teils die Marke von 10 Prozentpunkten. Anders als bei den fachlichen Qualifizierungen ist dabei kaum ein Unterschied zwischen den beiden Beschäftigungsvariablen (Beschäftigung insgesamt versus ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung) feststellbar.

Abbildung 8: **Gewichtete Effekte der Beihilfe zu den Kurskosten, 2007 bis 2018**



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme. – Lesebeispiel: Unter den Personen, die im ersten Quartal 2007 einen Förderzugang für Weiterbildung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung) verzeichnet haben, ist der Anteil in Beschäftigung zwei Jahre nach Beginn der Förderung um 5,2 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. Die Effekte sind für die Erwerbspositionen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität und ungeförderte, unselbständige Beschäftigung dargestellt. Die Wirkungen der ersten drei Arbeitsmarktpositionen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität) bilden die Bandbreite der möglichen Arbeitsmarktpositionen ab; die Effekte dieser drei Arbeitsmarktpositionen summieren sich daher immer auf null.

Während zu Beginn des Evaluierungszeitraumes kaum quantitativ bedeutende Effekte auf die Arbeitslosigkeit nach zwei Jahren festgestellt werden können, fallen die Effekte gegen Ende des Betrachtungszeitraums deutlich stärker aus und entwickeln sich damit spiegelbildlich zu den stärker werdenden positiven Beschäftigungseffekten ins Negative. Eine Kurskostenförderung zwischen 2016 und 2018 reduziert zwei Jahre später die Arbeitslosigkeit der Geförderten um 2,6 bis 5,6 Prozentpunkte im Vergleich zu Ungeförderten (durchschnittlich sinkt der Anteil der Arbeitslosen unter den Geförderten im genannten Zeitraum um 3,8%).

Vergleichsweise wenig Variation zeigen wiederum die Effekte auf die Erwerbsinaktivität im Betrachtungszeitraum (zwischen 2,5 und 5,2 Prozentpunkte). Im Durchschnitt beträgt der Anteil der Erwerbsinaktiven unter den Geförderten in der zweijährigen Nachkarriere 10,7%, bei den Ungeförderten ist der Anteil der Erwerbsinaktiven um 3,6 Prozentpunkte höher (14,3%). Anders formuliert wäre ohne die Förderung das Arbeitskräfteangebot um 3,6 Prozentpunkte gesunken.

Eingliederungsbeihilfe

Die Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses durch eine Eingliederungsbeihilfe (EB) kann für die Beschäftigungsaufnahme einer oder eines Arbeitslosen ursächlich sein. Es kann aber sein, dass dieses Beschäftigungsverhältnis auch ohne die Förderung zustande gekommen wäre, die Förderung also nicht für die Einstellung der bzw. des Arbeitslosen entscheidend ist und es sich somit um einen Mitnahmeeffekt handelt. Liegen Mitnahmeeffekte vor, wird der positive Fördererfolg überschätzt. Eine Studie von Eppel et al. (2011) schätzt die Höhe des Mitnahmeeffekts bei Förderzugängen im Zeitraum 2003 bis 2006 auf 52%. Das bedeutet, dass die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen in gleicher Weise auch ohne Lohnkostensubvention zustande gekommen wäre. Trotz Mitnahmeeffekten findet die Studie jedoch eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungsintegration der Teilnehmenden.

Aus diesem Grund wurden, wie in Kapitel 4.3.1 erläutert, zwei Vergleichsszenarien gebildet, die die Spannweite der Effekte der Eingliederungsbeihilfe abbilden, wobei die Ergebnisse der Förderung für die Geförderten einmal mit jenen aller nichtgeförderten Arbeitslosen verglichen werden (Szenario 1) und einmal mit nichtgeförderten Arbeitslosen, die eine ungeförderte Beschäftigungsaufnahme verzeichneten.

Bilden alle nicht geförderten Personen die Vergleichsgruppe (Szenario 1, keine Mitnahmeeffekte), ist von einer merklichen Erhöhung der Beschäftigungsintegration auszugehen: Der positive Effekt auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung beträgt – je nach Zeitpunkt des Förderzugangs – zwischen 14,0 und 23,8 Prozentpunkte (siehe Abbildung 10); mit einem im Durchschnitt geringeren Effekt im Zeitraum 2007 bis 2013 (durchschnittlich 17,8 Prozentpunkte) und einem im Durchschnitt höheren Effekt im Zeitraum 2014 bis 2018 (durchschnittlich 21,6 Prozentpunkte). Der Effekt fällt vergleichsweise hoch aus, da mit der Maßnahmenteilnahme per Definition ein Job gefunden wurde, die Geförderten sozusagen einen "Startvorteil" gegenüber der Kontrollgruppe aufweisen.

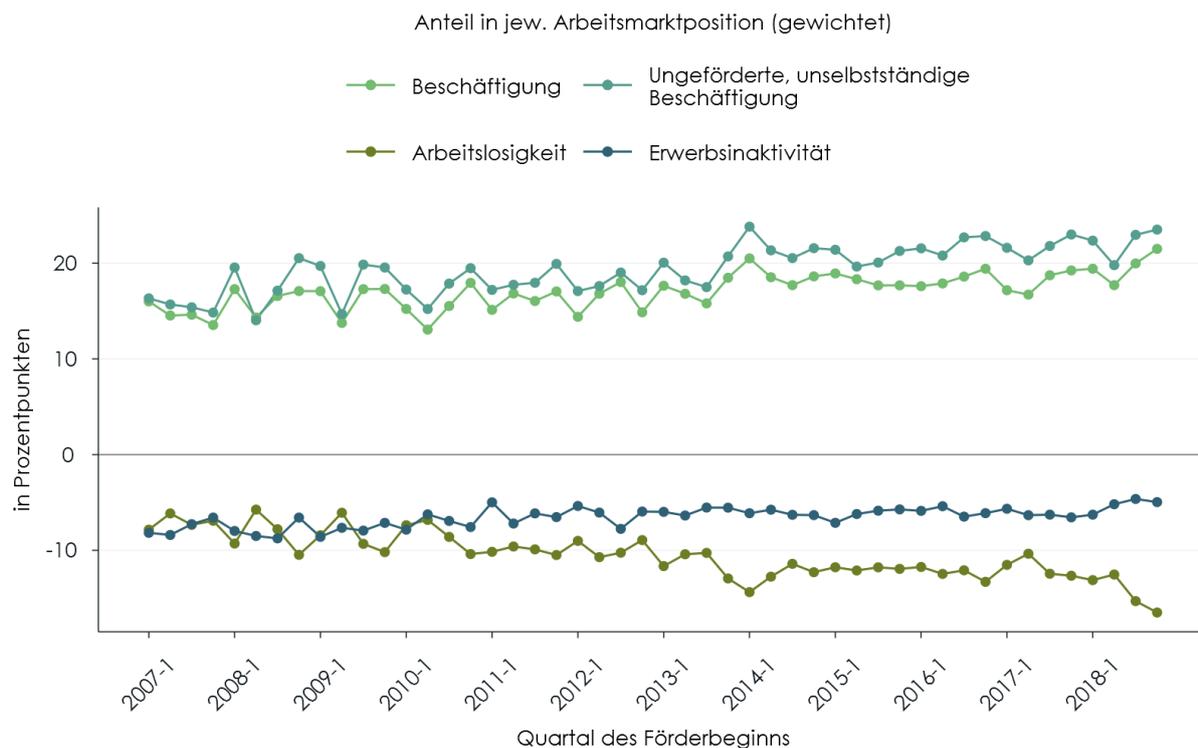
Wird die Wirkung der Eingliederungsbeihilfe im Vergleich zu arbeitslosen Personen geschätzt, die im selben Zeitraum ohne Förderung eine Beschäftigung aufgenommen haben, fällt der Effekt deutlich niedriger aus, mitunter auch negativ (siehe Szenario 2, alle Förderzugänge sind auf den Mitnahmeeffekt zurückzuführen, Abbildung 10). Vielfach ist der geschätzte Effekt zudem statistisch insignifikant. Der Anteil der Geförderten in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung zwei Jahre nach Förderzugang liegt im Durchschnitt um lediglich 0,5 Prozentpunkte (nur signifikante Schätzwerte) über dem Vergleichswert der Ungeförderten. Im Zeitraum 2007 bis 2015 liegt der Effekt fast bei null. Beschäftigungsaufnahmen, die durch eine Eingliederungsbeihilfe gefördert wurden, unterscheiden sich somit in ihrer Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration nicht wesentlich von ungeförderter Beschäftigungsaufnahmen vergleichbarer Personen in Arbeitslosigkeit. Am Ende der Beobachtungsperiode zeigt sich auch im zweiten Szenario ein leicht positiver Effekt auf die Beschäftigungsintegration (durchschnittlich 2,8 Prozentpunkte).

Somit legt Szenario 2 nahe, dass die Integrationspfade von geförderten und nicht geförderten Arbeitslosen ähnlich sind, wenn Mitnahmeeffekte voll zum Tragen kommen. Die Untergrenze des Effekts der Eingliederungsbeihilfe ist somit null. Die Obergrenze des Effekts liefert Szenario 1 (durchschnittlich 19,4 Prozentpunkte), bei dem keine Mitnahmeeffekte zum Tragen kommen.

Berücksichtigt man den in Eppel et al. (2011) geschätzten Mitnahmeeffekt von 52%, kann der Integrationseffekt der Eingliederungsbeihilfe näherungsweise durch Halbierung der beschäftigungserhöhenden Wirkung aus Szenario 1 bestimmt werden.

Abbildung 9: **Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)**

Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang

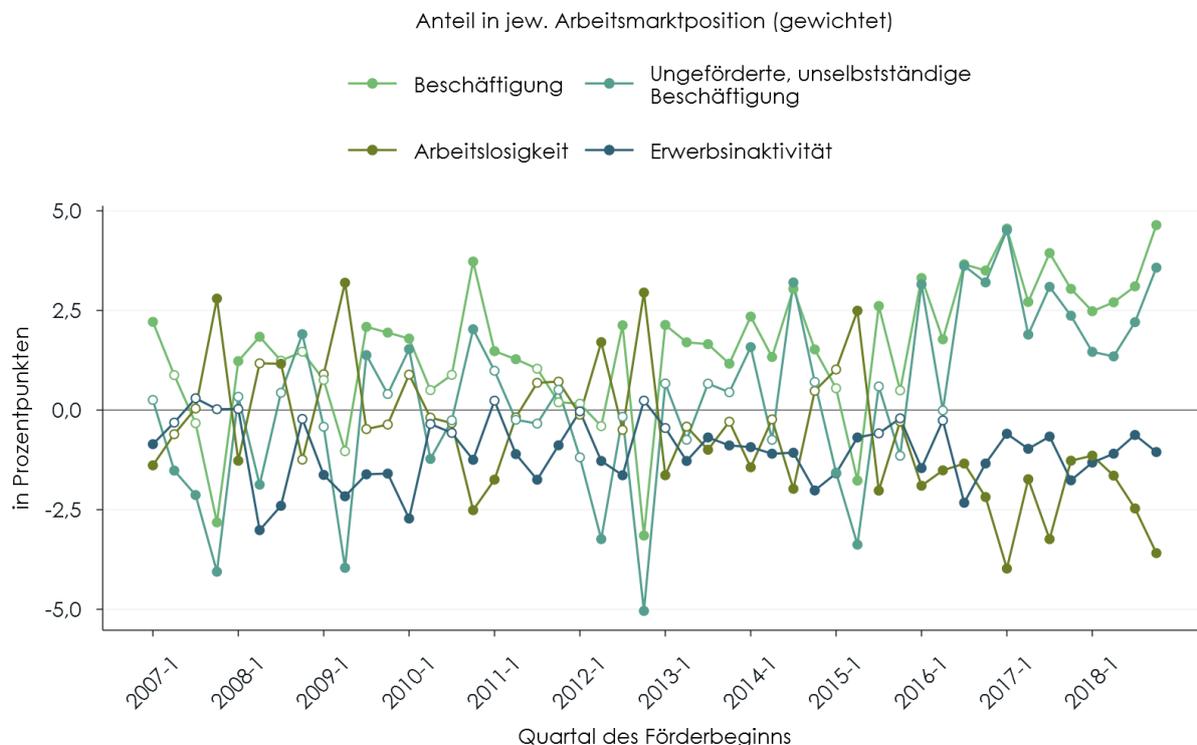


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme. – Lesebeispiel: Unter den Personen, die im ersten Quartal 2007 eine mittels Eingliederungsbeihilfe geförderte Beschäftigung aufgenommen haben, ist der Anteil in Beschäftigung zwei Jahre nach Beginn der Förderung um rund 16 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. Die Effekte sind für die Erwerbspositionen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität und ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung dargestellt. Die Wirkungen der ersten drei Arbeitsmarktpositionen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität) bilden die Bandbreite der möglichen Arbeitsmarktpositionen ab; die Effekte dieser drei Arbeitsmarktpositionen summieren sich daher immer auf null.

In beiden Szenarien ist die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung mit der Arbeitslosigkeit negativ korreliert – das bedeutet, dass ein positiver Beschäftigungseffekt mit einem negativen Arbeitslosigkeitseffekt einhergeht, und vice versa. Die Wirkung der Förderung auf die Erwerbsinaktivität in der zweijährigen Nachkarriere ist negativ und zudem häufig insignifikant. Im Vergleich zu den beiden Qualifizierungsförderungen (fachliche Qualifizierung und Kurskostenförderung) ist der Effekt der Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsinaktivität in Szenario 2 (Vergleich mit Arbeitslosen mit ungeförderten Beschäftigungsaufnahmen) schwächer.

Abbildung 10: **Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)**

Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat

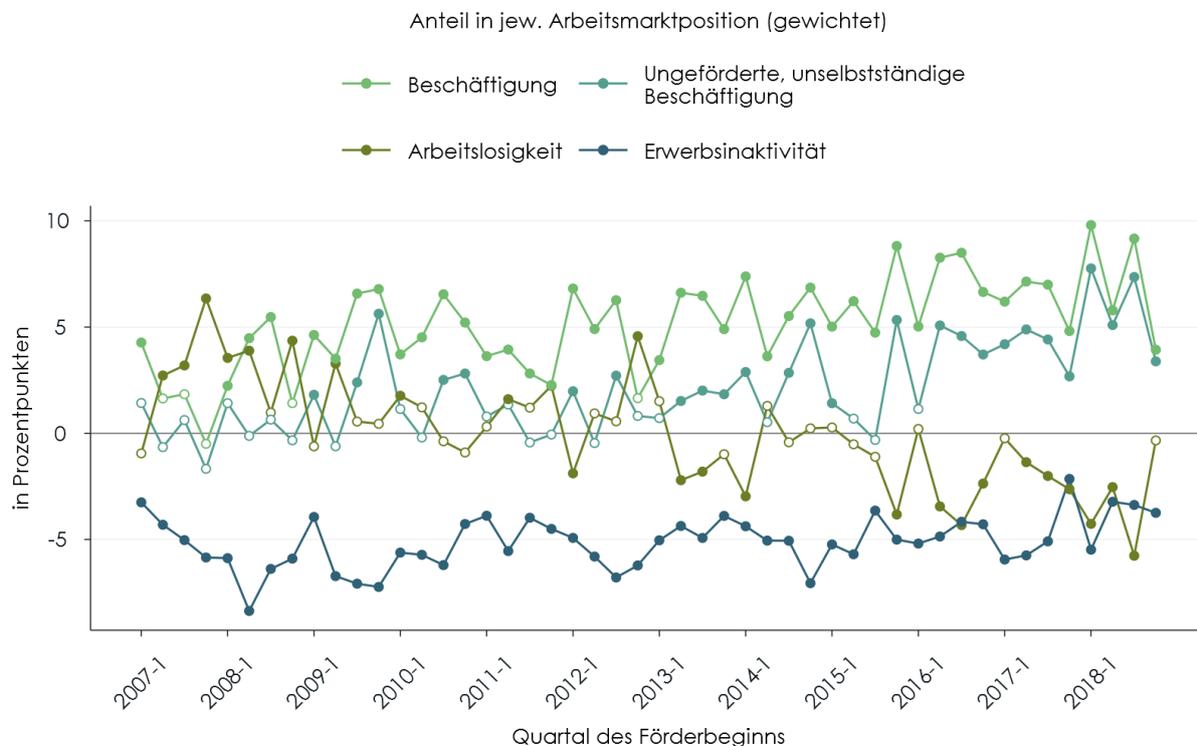


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme. – Lesebeispiel: Unter den Personen, die im ersten Quartal 2007 eine mittels Eingliederungsbeihilfe geförderte Beschäftigung aufgenommen haben, ist der Anteil in Beschäftigung zwei Jahre nach Beginn der Förderung um 2,2 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. Die Effekte sind für die Erwerbspositionen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität und ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung dargestellt. Die Wirkungen der ersten drei Arbeitsmarktpositionen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität) bilden die Bandbreite der möglichen Arbeitsmarktpositionen ab; die Effekte dieser drei Arbeitsmarktpositionen summieren sich daher immer auf null.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt

Die deutlich geringeren Fallzahlen in den beiden Förderungen – Sozioökonomische Betriebe (SÖB) und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) – sorgen dafür, dass die Varianz der geschätzten Effekte auch bei einer Bündelung auf Quartale relativ hoch ist. Dennoch ist eine überwiegend signifikant positive Wirkung auf die Integration geförderter Personen in Beschäftigung erkennbar. Der Effekt der Förderung übt eine schwächere Wirkung auf die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung als auf die geförderte Beschäftigung aus. Der entscheidende Grund dafür ist, dass angesichts der typischerweise gravierenden Vermittlungshemmnisse der Zielgruppe von Beschäftigungsmaßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt die geförderte Beschäftigung auch in der Nachkarriere der Geförderten eine wesentliche Rolle spielt. Dies gilt umso mehr, als hier nur eine zweijährige Nachbeobachtungsperiode zur Verfügung steht und selbst erfolgreiche Integrationspfade nach Teilnahme in SÖB oder GBP oft über weitere Förderungen, zum Beispiel durch Eingliederungsbeihilfen, erfolgen.

Abbildung 11: **Gewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018**



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Beschäftigungsmaßnahme: Sozioökonomische Betriebe (SÖB) und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP). Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme. – Lesebeispiel: Unter den Personen, die im ersten Quartal 2007 eine Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt aufgenommen haben, ist der Anteil in Beschäftigung zwei Jahre nach Beginn der Förderung um 4,3 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. Die Effekte sind für die Erwerbspositionen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität und ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung dargestellt. Die Wirkungen der ersten drei Arbeitsmarktpositionen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität) bilden die Bandbreite der möglichen Arbeitsmarktpositionen ab; die Effekte dieser drei Arbeitsmarktpositionen summieren sich daher immer auf null.

Der Effekt auf die ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung liegt bei durchschnittlich +3,7 Prozentpunkten (Durchschnitt der signifikanten Effekte). Die Schwankungsbreite ist im Betrachtungszeitraum jedoch groß und liegt zwischen +1,4 und +7,8 Prozentpunkten (nur signifikante Effekte). Hinzu kommt, dass die Effekte bis 2012 kaum signifikant sind. Einzige Ausnahme bilden die Jahre rund um die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010. Höhere positive Effekte auf die ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung finden sich vor allem ab 2016. Allerdings ist zu beachten, dass in Abbildung 11 die Wirkung in Prozentpunkten dargestellt ist. Wird die Abweichung zur Kontrollgruppe in Prozent betrachtet, fällt der Effekt der Förderung auf die ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung vergleichsweise stärker aus, da angesichts der typischerweise schwerwiegenden Vermittlungshindernisse der betrachteten Zielgruppe der Anteil der Personen in der Treatment- und Kontrollgruppe, die in der Nachkarriere in einer ungeförderter, unselbständigen Beschäftigung sind, deutlich geringer ist als bei anderen betrachteten Maßnahmentypen.

Ebenso wie bei der fachlichen Qualifizierung korrelieren die Effekte auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit negativ. Mit anderen Worten: Ist der Beschäftigungseffekt einer SÖB- bzw. GBP-Teilnahme niedrig, fällt der Effekt auf die Arbeitslosigkeit zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme vergleichsweise hoch aus – und umgekehrt. Der Effekt auf die Erwerbsinaktivität ist durchgängig negativ und variiert, je nach Förderzugang, zwischen -2,1 und -8,4 Prozentpunkten. Anstatt sich somit vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, verbleiben Geförderte im Arbeitskräfteangebot (in Beschäftigung oder in Arbeitslosigkeit) – der Anteil der Erwerbsinaktiven sinkt: SÖB- bzw. GBP-Geförderten sind zwei Jahre nach Förderzugang im Durchschnitt 11,2% erwerbsinaktiv, das liegt im Durchschnitt um 5,1 Prozentpunkte unter der nicht geförderten Vergleichsgruppe (16,3%).

4.5.2 Isolierung des Konjunkturerfekts

Die in Kapitel 4.5.1 skizzierten Maßnahmeneffekte haben bereits gezeigt, dass die geschätzten Effekte – selbst wenn die Struktur der Teilnehmenden konstant gehalten wird – über die Zeit nicht stabil sind. Als Erklärung kommen – neben Zufallsschwankungen – Änderungen in der Programmstruktur in Frage, saisonale Effekte und sich ändernde konjunkturelle Rahmenbedingungen. Mit Hilfe von Post-Matching-Regressionen wird versucht, die Wirkung der Konjunktur auf die geschätzten monatlichen Programmeffekte zu isolieren.

Bereits ein einfaches Streudiagramm lässt einen positiven Zusammenhang zwischen der Effektstärke der Beschäftigungsintegration und der Konjunkturlage, gemessen anhand der saisonbereinigten Arbeitslosenquote, erkennen (siehe Abbildung 12). Als rasch und monatlich verfügbarer Indikator spiegelt die (saisonbereinigte) Arbeitslosenquote zeitnah die konjunkturellen Rahmenbedingungen wider und bietet sich dadurch auch als Indikator in der Arbeitsmarktpolitikgestaltung an. Visualisiert wird in Abbildung 12 der Zusammenhang zwischen der saisonbereinigten Arbeitslosenquote (im Monat des Förderzugangs) und den monatlichen Effekten der Maßnahmenteilnahme auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung (zwei Jahre nach Förderzugang): Je höher die saisonbereinigte Arbeitslosenquote zum Zeitpunkt des Förderzugangs, desto höher ist der Maßnahmeneffekt in der Nachkarriere. Die positive Korrelation ist bei den Weiterbildungsmaßnahmen – Fachliche Qualifizierung und Kurskostenförderung – stärker ausgeprägt als bei der Beschäftigungsförderung am ersten (Eingliederungsbeihilfe) bzw. am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP). Die Datenpunkte sind in der Grafik je nach Jahre unterschiedlich eingefärbt, wodurch auch die starke Clusterung der Jahre zum Ausdruck kommt – mit einer vergleichsweise geringen Arbeitslosenquote am Beginn des Beobachtungszeitraums 2007/2008 und einer relativ hohen in den Jahren 2015/2016 bzw. auch 2013/2014 bzw. 2017/2018.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Post-Matching-Regression für den Hauptindikator der Wirkungsanalyse – die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung zwei Jahr nach Förderzugang – dargestellt. In der Post-Matching-Regression wird, pro betrachteter Maßnahme, der ge-

geschätzte bereinigte Beschäftigungseffekt auf verschiedene Konjunkturindikatoren und Programmmerkmale, gemessen zum Zeitpunkt des Förderzugangs, regressiert.³⁾ Hauptindikator zur Abbildung der konjunkturellen Rahmenbedingungen ist die saisonbereinigte Arbeitslosenquote. Daneben werden das BIP-Wachstum und das Beschäftigungswachstum als Konjunkturindikatoren in Modellspezifikationen aufgenommen.⁴⁾ Die Programmstruktur wird anhand der Förderdauer⁵⁾ und der Förderkosten abgebildet. Kommt es zu Verschiebungen der Programmstruktur – etwa eine Verlagerung hin zu intensiveren und/oder vollwertigen bzw. zertifizierten Ausbildungen –, sollten diese beiden Indikatoren mit einer längeren durchschnittlichen Förderdauer und/oder mit höheren durchschnittlichen Förderkosten reagieren. Die Post-Matching-Regression wird einerseits für den Hauptindikator der Wirkungsanalyse durchgeführt, andererseits für drei weitere Ergebnisvariablen: Die Beschäftigung insgesamt, die Arbeitslosigkeit und die Erwerbsinaktivität (die diesbezüglichen Ergebnistabellen siehe Kapitel 5.6 im Anhang).

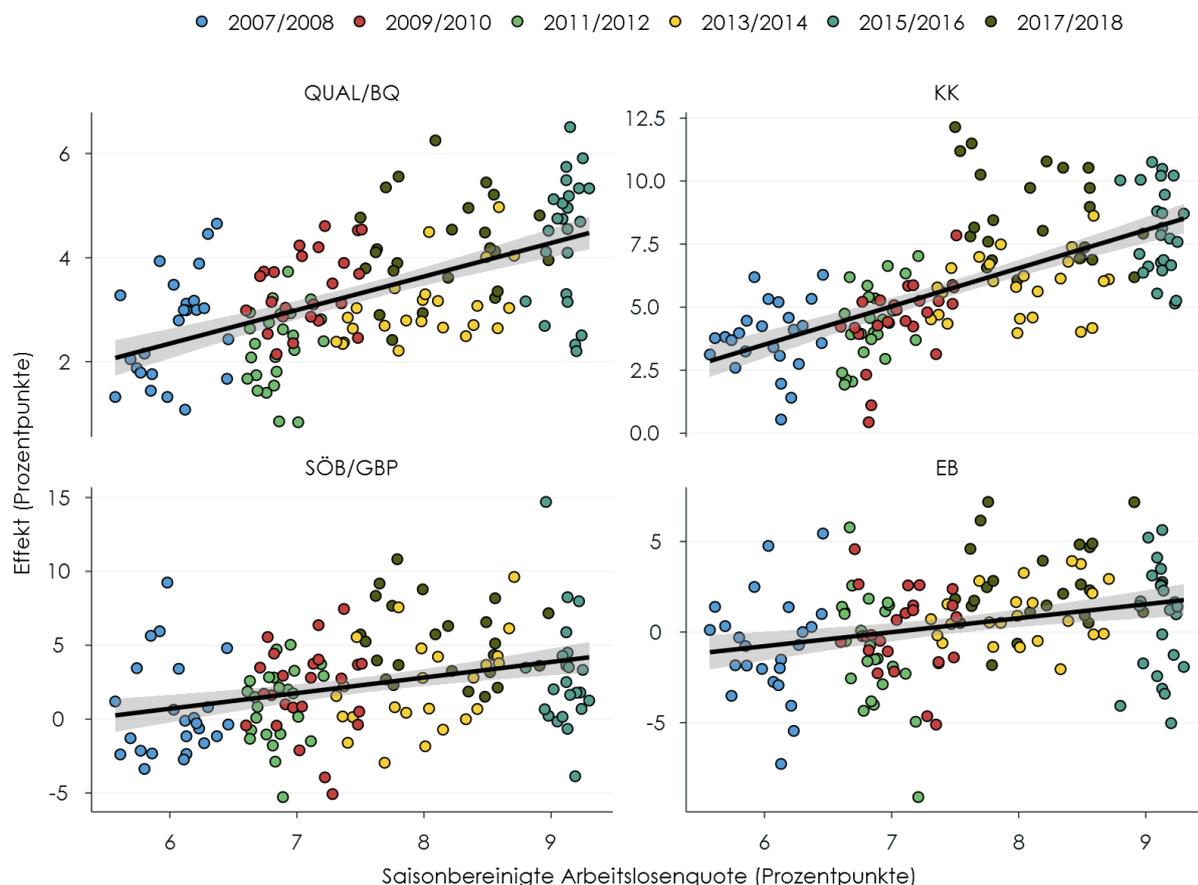
Bei allen vier Maßnahmen zeigt die Post-Matching-Regression einen positiven Zusammenhang der Höhe der beschäftigungserhöhenden Wirkung der Maßnahme mit der Konjunktur. Das bedeutet, dass in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit (saisonbereinigte Arbeitslosenquote) der positive Effekt der Programmteilnahme auf die (ungeförderte, unselbständige) Beschäftigung in der Nachkarriere stärker ausfällt. Dies deckt sich mit den Befunden von Lechner – Wunsch (2009), die ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Effektstärke (Evaluierung der Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen) finden. Kein positiver Zusammenhang findet sich dagegen zwischen dem Konjunkturindikator und dem Programmeffekt auf die Erwerbsinaktivität. Damit ist die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen unabhängig von der konjunkturellen Lage.

³⁾ Denkbar wäre zwar auch, die Konjunkturindikatoren zum Zeitpunkt der Nachkarrieremessung zu betrachten. Da dieser Zeitpunkt jedoch in der Zukunft liegt, scheint dieser Ansatz für arbeitsmarktpolitische Entscheidungen weniger geeignet.

⁴⁾ Geschätzt wurden diverse Modellspezifikationen, dargestellt werden in den Übersichten vier zentrale. Der Einfluss der Variablen abseits der saisonalen Arbeitslosenquote bleibt auch in anderen Spezifikationen – die etwa die saisonale Arbeitslosenquote nicht inkludieren – vernachlässigbar. Darüber hinaus ist die Arbeitslosenquote die einzige Variable die sich stark positiv auf die Modellperformanz (wie viel Prozent der Variation in der abhängigen Variable durch das Modell erklärt wird) auswirkt.

⁵⁾ Bei der Förderdauer handelt es sich um die tatsächliche Förderdauer und nicht um die geplante Förderdauer. Durch vorzeitige Beendigungen können tatsächliche und geplante Förderdauer voneinander abweichen. Die geplante Förderdauer ist in den Daten nicht erfasst.

Abbildung 12: Zusammenhang zwischen saisonbereinigter Arbeitslosenquote und bereinigtem Maßnahmeneffekt, 2007 bis 2018



Q: WIFO INDI-DV.

Von den verwendeten Konjunkturindikatoren ist die saisonbereinigte Arbeitslosenquote in allen Modellspezifikationen signifikant positiv. Der Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungseffekt und dem Quartalswachstum des BIP bzw. dem monatlichen Beschäftigungswachstum ist hingegen insignifikant. Mit einer Ausnahme: Der beschäftigungserhöhende Effekt der Eingliederungsbeihilfe korreliert positiv mit dem Beschäftigungswachstum. So ist es plausibel, dass der Anteil jener mit Eingliederungsbeihilfe geförderten Personen, die auch ohne Förderung eine Beschäftigung gefunden hätten, steigt, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften hoch ist. Gleichzeitig könnte dies ein Hinweis darauf sein, dass sich die Mitnahmeeffekte im Falle einer guten konjunkturellen Lage verstärken. Die Quartalswerte des BIP dürften dagegen zu grob sein, um einen Zusammenhang mit den monatlichen Programmeffekten herzustellen.

Fachliche Qualifizierung (QUAL/BQ)

In allen vier Modellspezifikationen zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen saisonbereinigter Arbeitslosenquote und Programmeffekt. Der Koeffizient der saisonbereinigten Arbeitslosenquote variiert nur schwach zwischen den Modellspezifikationen. Etwas höher fällt er aus, wenn zusätzlich für die Programmstruktur kontrolliert wird. Die Größenordnung des Koeffizienten impliziert, dass mit einem Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt der beschäftigungserhöhende Effekt der Teilnahme an einer Fachlichen Qualifizierung (zwei Jahre nach Förderzugang) um 0,6 bis 0,7 Prozentpunkte zunimmt. Ähnlich hoch ist der Koeffizient der Arbeitslosenquote, wenn das Regressionsmodell für die Beschäftigungseffektstärke insgesamt geschätzt wird.

Übersicht 3: **Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Fachlichen Qualifizierung**

	ungeförderte, unselbständige Beschäftigung			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	0,644*** (0,078)	0,639*** (0,078)	0,639*** (0,078)	0,686*** (0,097)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,069 (0,118)	0,040 (0,126)	0,095 (0,127)
Beschäftigungswachstum			0,233 (0,353)	0,204 (0,353)
Förderdauer (in Wochen)				0,005 (0,058)
Förderkosten (in 100 €)				0,059* (0,034)
Konstante	-1,513** (0,591)	-1,500** (0,593)	-1,509** (0,595)	-3,212*** (0,946)
Beobachtungen	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,321	0,318	0,315	0,332

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Ein wichtiger Grund für den positiven Zusammenhang zwischen saisonbereinigter Arbeitslosenquote und Programmeffekt sind die negativen Lock-In-Effekte, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit geringer bzw. in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit höher sind (zu weiteren Wirkungskanälen siehe auch Kapitel 2): Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während der Maßnahmenteilnahme sinkt im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden, die weiterhin Zeit und Energie in die Jobsuche investieren; der Beschäftigungseffekt der Teilnehmenden ist somit – zumindest kurzfristig – negativ (Lock-In-Effekt). Da in wirtschaftlich angespannten Zeiten ein Arbeitskräfteüberschuss herrscht und auch Nicht-Teilnehmende schwerer einen Job finden, sinken die Opportunitätskosten der Förderteilnahme.

Auf die Erwerbsinaktivität in der Nachkarriere hat die Konjunktur dagegen keinen Einfluss (siehe Übersicht 9 im Anhang). Die Maßnahmenteilnahme wirkt sich mithin jedenfalls positiv auf die

Arbeitsmarktanbindung aus; der Rückzug vom Arbeitsmarkt wird gedämpft. Wird das Regressionsmodell für den Effekt auf die Arbeitslosigkeit geschätzt, liegt der Koeffizient der Arbeitslosenquote und damit der Konjunkturlieferungsbeitrag zwischen -0,6 und -0,8 Prozentpunkten.

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung, KK)

Signifikant positiv wirkt sich eine angespannte Arbeitsmarktsituation auf die Wirkung der Kurskostenförderung aus: Steigt die saisonbereinigte Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt, fällt der mittelfristig beschäftigungserhöhende Effekt der Maßnahmenteilnahme um 1,4 bis 1,5 Prozentpunkte höher aus (Übersicht 4). Ebenso wie bei der Fachlichen Qualifizierung sind bei der Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt die negativen Lock-In-Effekte in wirtschaftlich guten Zeiten höher als in wirtschaftlich schlechten Zeiten, wo die Suche nach einem Arbeitsplatz länger dauert und damit die Opportunitätskosten einer reduzierten Jobsuche (aufgrund von Weiterbildung) sinken.

Übersicht 4: **Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Kurskostenförderung**

	ungeförderte, unselbständige Beschäftigung			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	1,514*** (0,144)	1,512*** (0,145)	1,512*** (0,146)	1,418*** (0,154)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,035 (0,218)	0,020 (0,234)	0,097 (0,236)
Beschäftigungswachstum			0,125 (0,656)	0,172 (0,651)
Förderkosten (in 100 €)				0,267* (0,148)
Konstante	-5,570*** (1,097)	-5,564*** (1,101)	-5,568*** (1,105)	-7,224*** (1,432)
Beobachtungen	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,433	0,429	0,426	0,435

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Im Vergleich zur Fachlichen Qualifizierung scheint der Einfluss der Konjunktur auf die Wirkung der Kurskostenförderung höher auszufallen (1,4 bis 1,5 Prozentpunkte versus 0,6 bis 0,7 Prozentpunkte – siehe Übersicht 3 und Übersicht 4). Berücksichtigt man jedoch die im Durchschnitt höheren Beschäftigungseffekte der Kurskostenförderung zeigt sich, dass der relative Einfluss der Konjunktur auf beide Bildungsmaßnahmen (Fachliche Qualifizierung und Kurskostenförderung) in etwa gleich hoch ausfällt.

Die vierte Modellspezifikation (siehe Übersicht 4), die für Änderungen in der Programmstruktur kontrolliert, beinhaltet lediglich die durchschnittlichen Förderkosten. Die durchschnittliche Förderdauer ist beim Instrument der Kurskostenförderung – anders als bei der Fachlichen Qualifizierung – weniger aussagekräftig, da nicht selten längere Förderungen auf einen Tag gebucht werden, darunter Förderungen für einzelne Prüfungen.

Eingliederungsbeihilfe (EB)

Wie bei den Qualifizierungsmaßnahmen zeigt die Post-Matching-Regression, dass die Förderung der Beschäftigungsaufnahme mittels Eingliederungsbeihilfe in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit effektiver ist. Dies legt der signifikant positive Koeffizient der Arbeitslosenquote nahe: Steigt die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt, steigt der beschäftigungserhöhende Effekt (ungeförderte, unselbständige Beschäftigung) in der zweijährigen Nachkarriere. Das Ausmaß dieses Konjunkturreffekts hängt von der verwendeten Kontrollgruppe ab: In Szenario 1, bei dem alle Arbeitslosen ohne Förderzugang als Kontrollgruppe fungieren und adäquat ist, wenn es keine Mitnahmeeffekte gibt, beträgt der Koeffizient der Arbeitslosenquote zwischen 1,6 und 1,7 Prozentpunkte (Übersicht 5). In Szenario 2, bei dem alle Arbeitslosen mit ungeförderten Beschäftigungsaufnahmen als Kontrollgruppe fungieren und adäquat ist, wenn der positive Beschäftigungseffekt ausschließlich auf dem Mitnahmeeffekte beruht, beträgt der Koeffizient der Arbeitslosenquote zwischen 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte (Übersicht 6).

Übersicht 5: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der EB (Szenario 1)

Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang

	ungeförderte, unselbständige Beschäftigung			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	1,661*** (0,195)	1,684*** (0,195)	1,682*** (0,195)	1,608*** (0,206)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		-0,352 (0,293)	-0,467 (0,313)	-0,522 (0,316)
Beschäftigungswachstum			0,921 (0,878)	0,811 (0,883)
Förderdauer (in Wochen)				0,109 (0,096)
Konstante	6,945*** (1,481)	6,878*** (1,480)	6,843*** (1,480)	5,800*** (1,742)
Beobachtungen	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,334	0,336	0,336	0,338

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

In der vierten Modellspezifikation (siehe Übersicht 5 und Übersicht 6) wurde als Programmstrukturmerkmal nur die durchschnittliche Förderdauer berücksichtigt, da die durchschnittliche Förderdauer und die durchschnittlichen Förderkosten pro Monat sehr stark korrelieren.

Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmen zeigt das Beschäftigungswachstum bei der Eingliederungsbeihilfe (Szenario 2) einen signifikanten Effekt auf die Wirkung der Maßnahmen. Der Koeffizient in der Höhe von 2,7 bedeutet, dass ein um einen Prozentpunkt höheres Beschäftigungswachstum den Effekt der Maßnahme um 2,7 Prozentpunkte erhöht. Da das saisonbereinigte Beschäftigungswachstum im Vergleich zum Vormonat allerdings nur recht moderat

schwankt, ist der tatsächliche Effekt meist geringer als die 2,7 Prozentpunkte. Der positive Zusammenhang könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich die Mitnahmeeffekte im Falle einer guten konjunkturellen Lage verstärken.

Übersicht 6: **Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der EB (Szenario 2)**

Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat

	ungeförderte, unselbständige Beschäftigung			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	0,772*** (0,216)	0,750*** (0,217)	0,744*** (0,212)	0,795*** (0,224)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,331 (0,326)	0,009 (0,340)	0,047 (0,345)
Beschäftigungswachstum			2,587*** (0,955)	2,662*** (0,962)
Förderdauer (in Wochen)				-0,075 (0,105)
Konstante	-5,413*** (1,643)	-5,350*** (1,644)	-5,448*** (1,609)	-4,731** (1,899)
Beobachtungen	144	144	144	144
R ²	0,076	0,076	0,116	0,113

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt

Ebenfalls eine positive Abhängigkeit zwischen dem Beschäftigungseffekt und der saisonalen Arbeitslosenquote und damit der Konjunktur zeigt sich bei der Beschäftigungsförderung am zweiten Arbeitsmarkt (sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, siehe Übersicht 7): Der Koeffizient des Konjunkturindicators variiert, je nach Modellspezifikation, zwischen 0,8 und 1,1 Prozentpunkten. Mit anderen Worten führt eine um einen Prozentpunkt höhere Arbeitslosenquote zum Zeitpunkt des Förderzugangs zu einem um 0,8 bis 1,1 Prozentpunkte höheren Beschäftigungseffekt in der zweijährigen Nachkarriere. Zeiten eines hohen Arbeitskräfteüberschusses verstärken damit den Beschäftigungseffekt einer Förderteilnahme. Auch hier kommt – wie bei Bildungsmaßnahmen – zur Geltung, dass die Entzugseffekte, die durch die Dauer der Maßnahmenteilnahme (Lock-In-Effekte) entstehen, in Zeiten schwacher Konjunktur weniger beschäftigungsmindernd wirken.

Wird der Konjunkteinfluss in Relation zum durchschnittlichen bereinigten Beschäftigungseffekt im Zeitraum 2007 bis 2018 gesetzt, zeigt sich ein ähnlich starkes Ausmaß wie bei den beiden Qualifizierungsmaßnahmen.

Übersicht 7: Isolierung des Einflusses der Konjunktur auf die Wirkung der Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)

	ungeförderte, unselbständige Beschäftigung			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	1,054*** (0,255)	1,018*** (0,256)	1,016*** (0,256)	0,841** (0,330)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,540 (0,384)	0,412 (0,410)	0,419 (0,410)
Beschäftigungswachstum			1,026 (1,150)	0,948 (1,150)
Förderdauer (in Wochen)				-0,374 (0,324)
Förderkosten (in 100 €)				0,091 (0,062)
Konstante	-5,620*** (1,942)	-5,517*** (1,936)	-5,556*** (1,938)	-4,558 (4,605)
Beobachtungen	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,101	0,107	0,106	0,109

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

5. Anhang

5.1 Aufbereitung der Datengrundlage

Zusammenfassung von Förderungen bei "administrativen Teilungen" und Verlängerungen

In den Förderdaten des AMS gibt es Fälle, in denen Förderungen offensichtlich doppelt erfasst sind. Klare Fälle von Duplikaten werden bereinigt, um Doppelzählungen zu vermeiden.

Über diese Bereinigung hinaus ist es notwendig, bei der Evaluierung Einzelförderungen zu einem Förderfall zusammenzufassen, falls (1) eine Förderung aus administrativen Gründen "geteilt" oder (2) verlängert wurde. Ohne Zusammenfassung würde eine Förderung fälschlicherweise mehr als einmal in die Wirkungsanalyse einfließen. Der Förderbeginn wäre nicht präzise zeitlich verortet, Förderdauer und Förderkosten würden unterschätzt. Vor allem aber bestünde bei der Wirkungsanalyse das Problem, dass die Personen, die in einem bestimmten Zeitraum eine Förderung begannen, als eine Art statistisches Artefakt viel häufiger bereits in den Vormonaten in einer Förderung waren als die potenziellen Vergleichspersonen ohne Förderbeginn. Die beiden Gruppen müssen sich jedoch in ihren bisherigen Förderteilnahmen ähnlich sein. Sonst werden nicht die kausalen Effekte der betrachteten Förderung gemessen.

Diese "administrative Teilungen" kommen relativ häufig über den Jahreswechsel vor: Eine Förderperiode endet am 31. Dezember, eine anschließende beginnt am 1. Jänner des Folgejahres. Ein für diese Studie relevanter Spezialfall ist die Abfolge von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahme bei geförderter Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, also etwa bei SÖB und GBP. Hier wird zunächst eine Vorbereitungs- oder Trainingsmaßnahme ohne Dienstverhältnis als Förderfall verbucht und anschließend eine Transitbeschäftigung, die den eigentlichen Kern der Maßnahme darstellt.

Für den Zweck der gegenständlichen Evaluierung werden Einzelförderungen bei offensichtlichen "administrativen Teilungen" und Verlängerungen von Förderungen, darunter auch die direkte Abfolge von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahme/n, zusammengefasst. Dies geschieht nicht nur bei den evaluierten Maßnahmen (EB, SÖB/GBP, QUAL/BQ, und KK), sondern auch bei anderen Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen (AA, BO, TRAIN, AST_IMP, AST_OUT, ÜBA, VLTZ und SÖBÜ/GBPÜ), denn erstens werden diese anderen Maßnahmen bei der deskriptiven Bestandsaufnahme des Maßnahmeneinsatzes teils mitberücksichtigt (zwecks Einbettung der Bildungsmaßnahmen in die Arbeitsmarktförderung insgesamt), zweitens sind sie für die Wirkungsanalysen relevant: Für die Abgrenzung der Vergleichsgruppen aus geförderten bzw. nicht geförderten Personen ist entscheidend, an welchen (wirkungsrelevanten) Beschäftigungs-, Bildungs- und Unterstützungsmaßnahmen eine Person in einem bestimmten Zeitfenster teilgenommen hat. Für die Identifikation administrativer Teilungen oder Verlängerungen werden verschiedene Informationen der Förderungen im Datensatz herangezogen.

Keine Erfassung vorab intendierter Fördersequenzen

Von vornherein nicht zusammengezogen werden Förderungen, die nicht zu einem Förderfall gehören, jedoch Teil einer vorab intendierten Abfolge von Förderungen waren. Theoretisch

wäre es durchaus sinnvoll, auch derartige Förderketten zu bilden und zu evaluieren, also konkrete, vorab intendierte Abfolgen von Förderungen (Fördersequenzen). Darunter fallen Ketten aus unterschiedlichen Förderungen (wie Berufliche Orientierung und Fachliche Qualifizierungen) ebenso wie Aufbaumodule im Rahmen der gleichen Maßnahmenart (zum Beispiel "Buchhaltung I" und "Buchhaltung II").

Gegen die Konstruktion und Evaluation dieser Art von Förderketten spricht jedoch, dass in den AMS-Daten nicht beobachtbar ist, ob eine bestimmte Abfolge von Förderungen von vornherein geplant war oder nicht. Aus diesem Grund lassen sich vorab geplante Fördersequenzen nicht von jenen Fällen unterscheiden, in denen – als Ergebnis der ersten Maßnahme – zeitnah eine weitere Förderung folgte (zum Beispiel eine längere Schulung, da eine Person nach der Teilnahme an einer Maßnahme der Aktiven Arbeitssuche weiterhin arbeitslos war). In diesen letztgenannten Fällen sollte die Folgeförderung, da sie als Ergebnis der ersten Förderung zu werten ist, in die Betrachtung der "Nachkarriere" einfließen. Mangels Unterscheidbarkeit in den Daten wäre jede Definition einer solchen Förderkette arbiträr und würde eine unerwünschte Selektivität in die Wirkungsanalyse bringen.

Charakterisierung der bereinigten Förderfälle

Diejenigen Förderungen, die sich aufgrund der Zusammenfassung bei "administrativen Teilungen" und Verlängerungen aus mehreren Einzelförderungen zusammensetzen, sind eindeutig zu charakterisieren, da sich einzelne Informationen der Individualförderung potenziell unterscheiden können.

Sie werden der RGS des ersten Elements in der Förderkette zugeschrieben – also jener Geschäftsstelle, in der sie begannen. Für die Förderdauer und die Förderkosten werden die Dauern und Kosten (Gesamtbewilligung) aller Elemente einer Förderung aufsummiert. Zusätzlich zu einer "Bruttodauer" wird eine "Nettodauer" berechnet, bei der nur tatsächliche Förderzeiten und nicht allfällige Lücken berücksichtigt werden. Sofern andere Informationen für Auswertungen genutzt werden müssen, werden diese von einer zu bestimmenden maßgeblichen Förderung innerhalb der zusammengelegten Förderung herangezogen.

Abgleich des Dienstverhältnisses

Um zu gewährleisten, dass es bei SÖB/GBP tatsächlich zu einer relevanten Beschäftigungsaufnahme gekommen ist, wird überprüft, ob die entsprechende Person zum Zeitpunkt der Förderung tatsächlich ein Dienstverhältnis laut den Daten des Dachverbandes der Sozialversicherungsträger aufgenommen hat. Den Förderungen wird ein Dienstverhältnis zugewiesen, das

- im Zeitraum 14 Tage vor und 14 Tage nach dem Förderbeginn der Hauptmaßnahme in den AMS-Daten aufgenommen wird und
- sich mit der Förderung laut AMS-Daten mehr als 31 Tage zeitlich überschneidet.

Bei mehreren Dienstverhältnissen pro Förderung wird jenes ausgewählt, das sich mit der Förderung am längsten überschneidet. Im Falle gleicher Überschneidungsdauer wird das längere Dienstverhältnis gewählt. SÖB/GBP-Förderungen, für die kein solches Dienstverhältnis gefunden wird, werden analog zu jenen SÖB/GBP-Förderungen, die reine Vorbereitungsmaßnahmen darstellen, nicht evaluiert.

5.2 Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale nach dem Matching

Übersicht 8: **Mittelwertvergleich ausgewählter Merkmale nach dem Matching, 2007-2018**

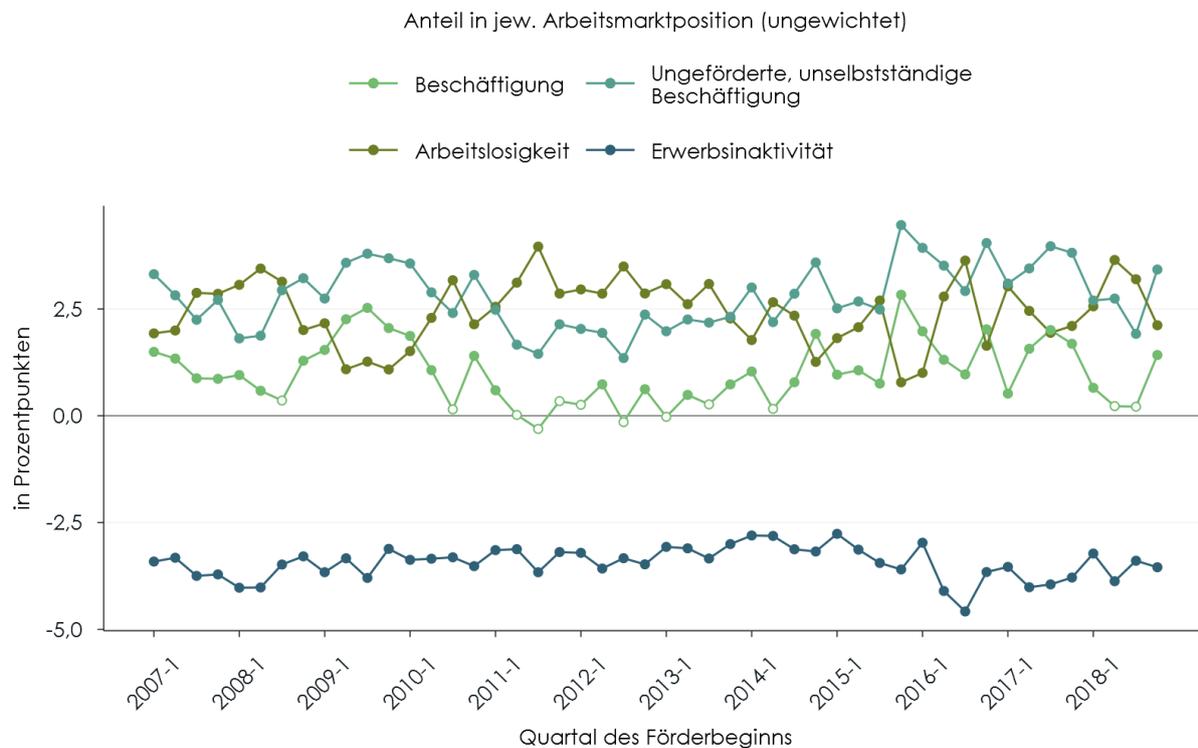
Maßnahmenart	QUAL/BQ		KK		EB		SÖB/GBP	
	TG	KG	TG	KG	TG	KG	TG	KG
Monat des Geschäftsfalles	9,6	9,6	9,8	9,8	10,5	11,9	17,0	17,1
Bezug aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) in %								
Arbeitslosengeldbezug	34,7	34,5	38,3	38,6	38,6	35,7	10,7	10,5
Notstandshilfebezug	35,4	34,1	39,2	39,0	40,7	45,6	70,9	71,2
Bezug sonstiger ALV-Leistungen	3,7	4,2	3,8	4,1	4,3	5,2	4,4	4,5
Frauenanteil in %	55,6	56,0	54,1	54,8	51,9	54,3	50,8	50,9
Durchschnittsalter in Jahren	38,4	38,3	38,5	38,5	41,5	42,2	41,6	41,6
Höchster Bildungsabschluss in %								
Lehre	26,2	25,7	28,2	28,0	37,2	37,9	28,9	28,9
BMS	5,8	5,8	6,4	6,4	6,4	7,0	3,9	3,9
Matura	11,1	11,3	15,0	15,3	9,5	9,9	5,0	5,0
Hochschule	7,0	7,0	13,8	14,1	5,1	4,7	2,7	2,6
Maximal Pflichtschule	49,9	50,3	36,6	36,2	42,0	40,5	59,4	59,6
Wiedereinsteigerinnen in %	14,7	14,8	14,7	14,9	13,1	14,1	13,5	13,5
Staatsbürgerschaft in %								
Österreich	61,8	60,0	75,9	75,8	78,0	80,3	78,4	78,5
Türkei / ehemaliges Jugoslawien	10,2	10,0	7,5	7,4	8,0	6,9	7,0	6,9
Alte EU-Mitgliedstaaten (EU15)	3,0	3,0	3,6	3,6	3,0	2,9	2,1	2,1
Neue EU-Mitgliedstaaten	9,1	9,3	5,8	5,8	6,2	5,5	4,7	4,6
Drittstaaten	15,9	17,8	7,2	7,4	4,7	4,4	7,8	7,8
Gesundheitlich eingeschränkte Personen in %								
Gesetzlicher Behindertenstatus	2,1	2,1	2,2	2,2	5,0	6,7	6,0	6,0
Sonstige gesundheitliche Einschränkungen laut AMS	12,5	12,3	11,0	10,9	15,6	16,9	26,2	26,4
Tage seit der letzten Beschäftigung in %								
Aufrechtes Dienstverhältnis	3,5	3,4	4,3	4,1	16,7	21,5	6,2	7,6
1 bis 90 Tage	17,3	16,7	18,4	17,9	20,1	15,4	9,7	9,6
91 bis 180 Tage	15,2	15,1	14,7	14,8	13,2	11,2	8,4	8,3
181 bis 366 Tage	16,4	16,3	17,0	17,2	14,4	13,7	13,9	13,7
Mehr als 1 Jahr	47,6	48,5	45,7	46,0	35,7	38,2	61,7	60,8
Bruttomonatsgehalt der letzten Beschäftigung in %								
Weniger als 1.000 €	32,2	31,6	31,1	31,0	31,5	30,9	43,2	43,0
1.000 bis 1.500 €	20,8	20,4	19,7	19,6	22,2	23,2	30,3	31,0
1.500 bis 2.000 €	15,1	14,9	16,0	16,0	18,3	18,0	12,0	11,8
2.000 bis 2.500 €	7,6	7,4	9,8	9,9	9,8	9,2	4,0	3,8
Mehr als 2.500 € (oder k. A.)	24,3	25,8	23,3	23,6	18,2	18,6	10,6	10,4
Rezente Förderteilnahmen in den letzten drei Monaten in %								
an Beschäftigungsmaßnahmen	1,8	1,8	1,6	1,5	5,5	6,2	8,0	8,2
an Qualifizierungsmaßnahmen	22,0	23,9	27,5	29,5	20,5	26,4	22,7	23,3
an Unterstützungsmaßnahmen	20,0	21,5	16,3	16,7	12,9	13,9	20,9	20,9
Tage in Erwerbsposition in den letzten fünf Jahren								
Unselbständiger Beschäftigung	799	786	899	900	951	913	576	576
Selbständiger Beschäftigung	32	32	41	41	34	33	17	16
Arbeitslosigkeit (AL/SC/LS)	559	549	578	576	613	661	973	976
Arbeitslosigkeit (sonstige)	8	8	6	6	6	6	11	11
Erwerbsinaktivität	197	214	122	123	83	74	87	86

Q: WIFO INDI-DV. – TG ... Treatmentgruppe; KG ... Kontrollgruppe.

5.3 Unbereinigte Effekte

Fachliche Qualifizierung

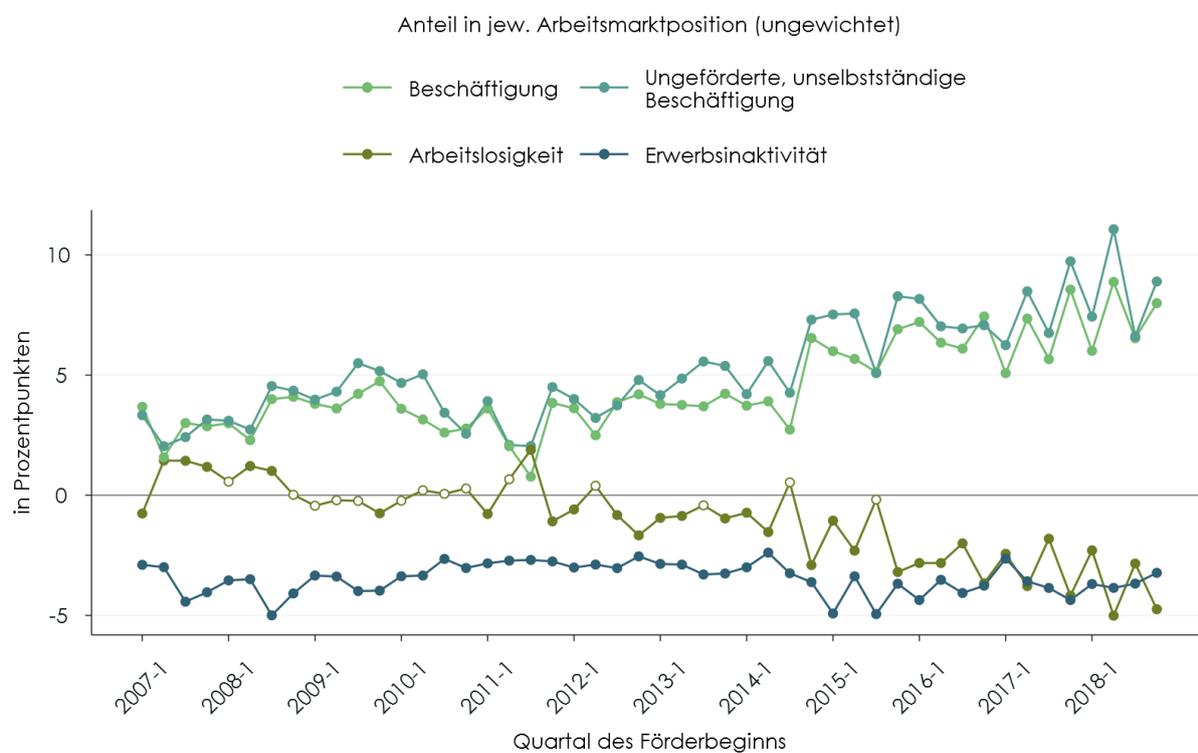
Abbildung 13: **Ungewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018**



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Abbildung 14: **Ungewichtete Effekte der Kurskostenförderung, 2007 bis 2018**

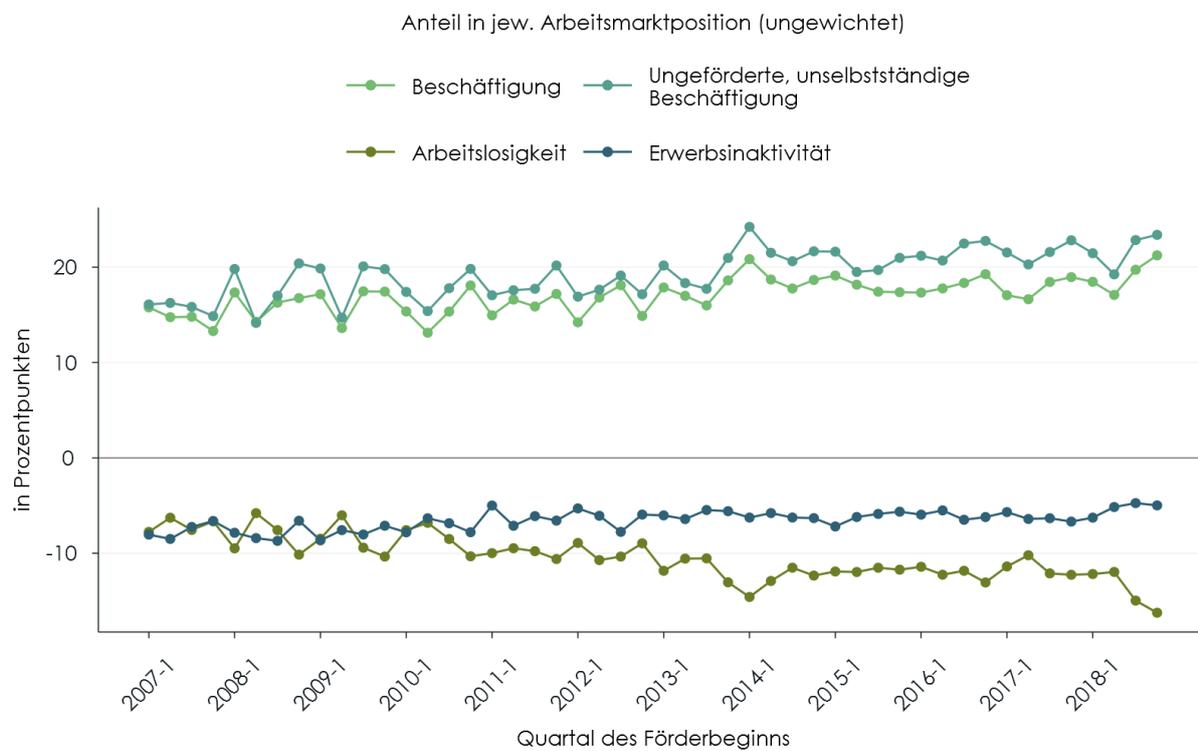


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Eingliederungsbeihilfe

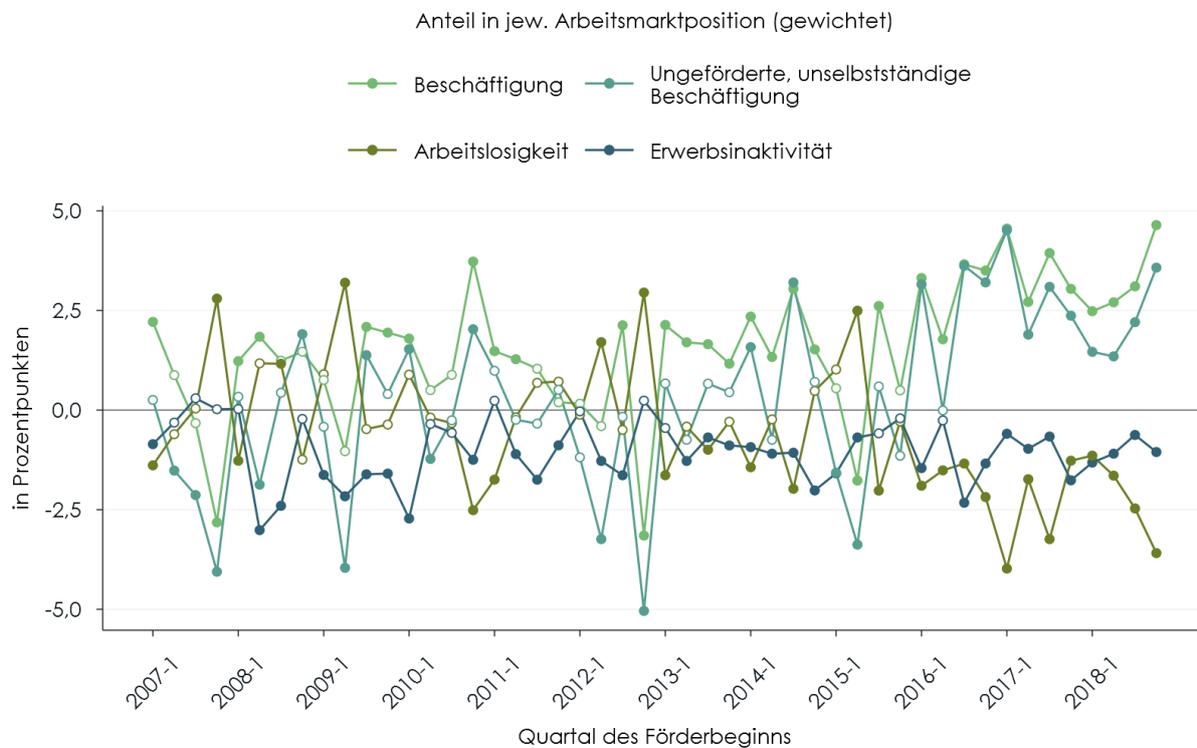
Abbildung 15: **Ungewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)**

Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

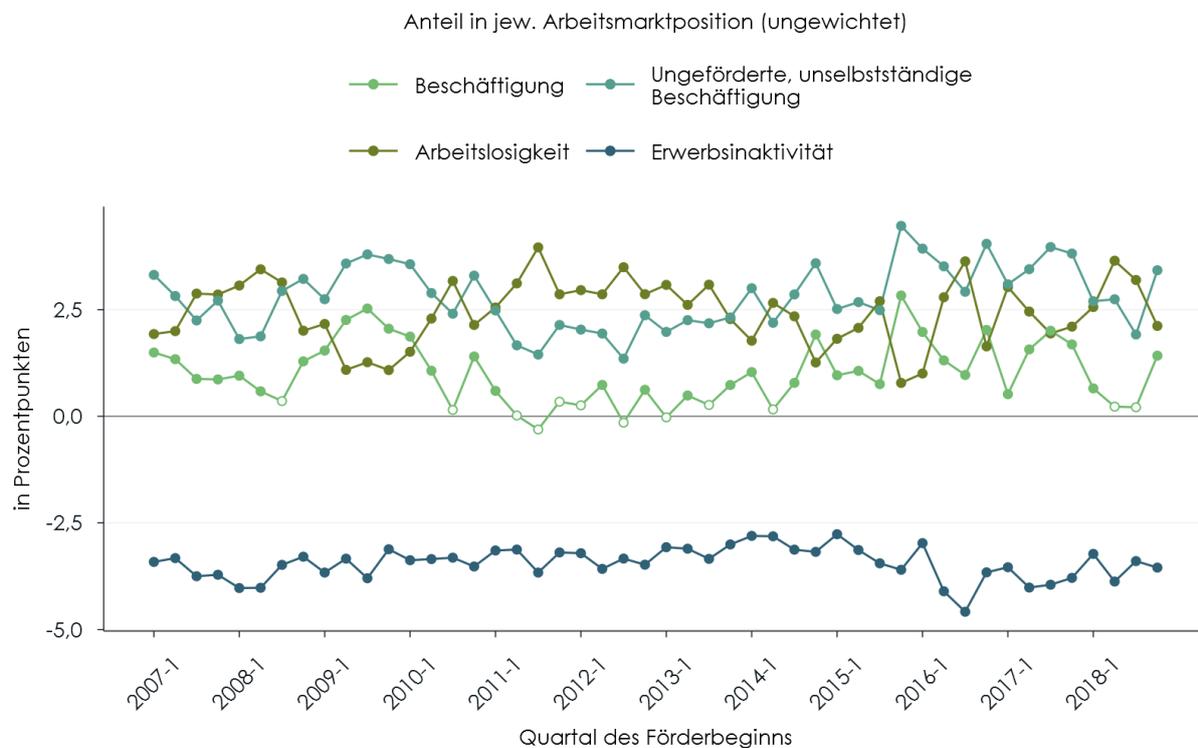
Abbildung 16: **Ungewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)**
 Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt

Abbildung 17: **Ungewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018**

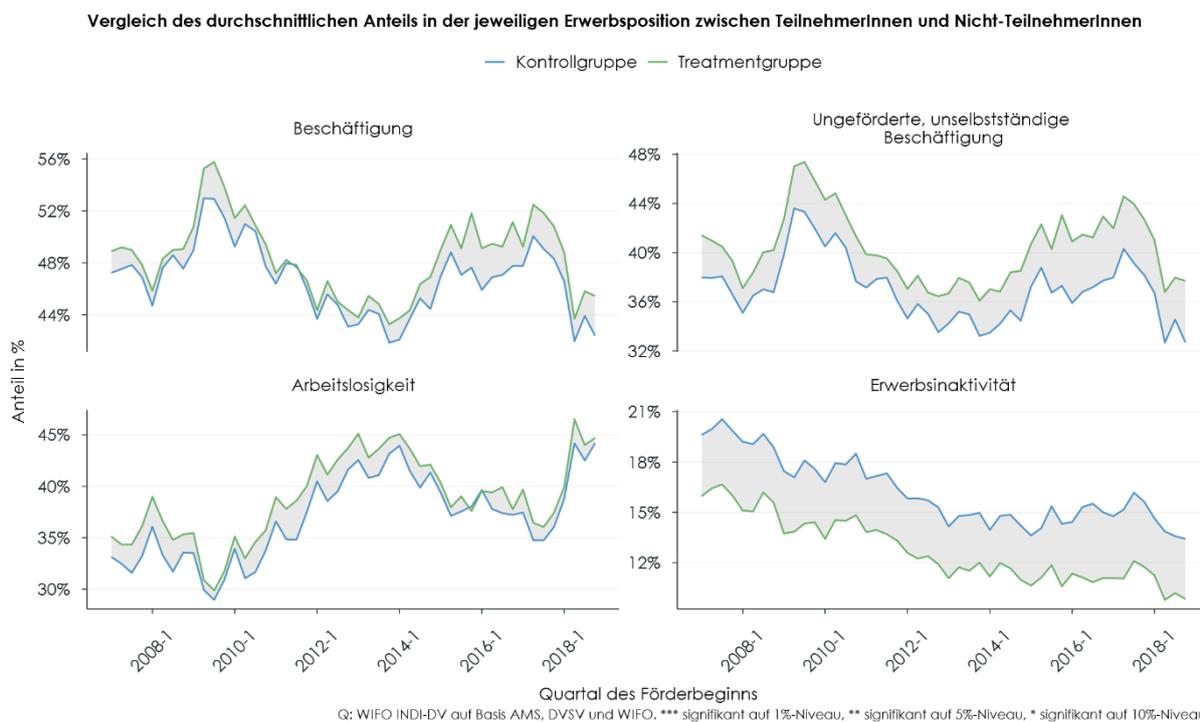


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

5.4 Gewichtete Effekte auf die Anteile in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen

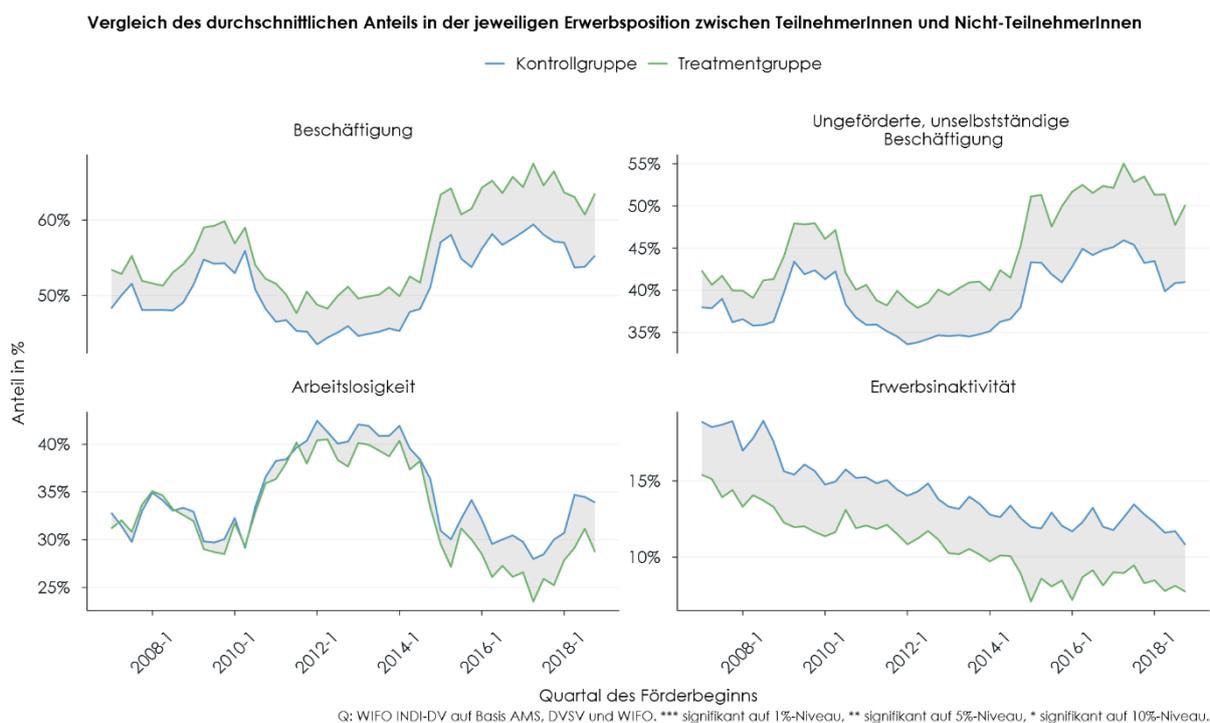
Fachliche Qualifizierung

Abbildung 18: **Gewichtete Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018**



Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Abbildung 19: **Gewichtete Effekte der Kurskostenförderung, 2007 bis 2018**



Eingliederungsbeihilfe

Abbildung 20: **Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 1)**

Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang

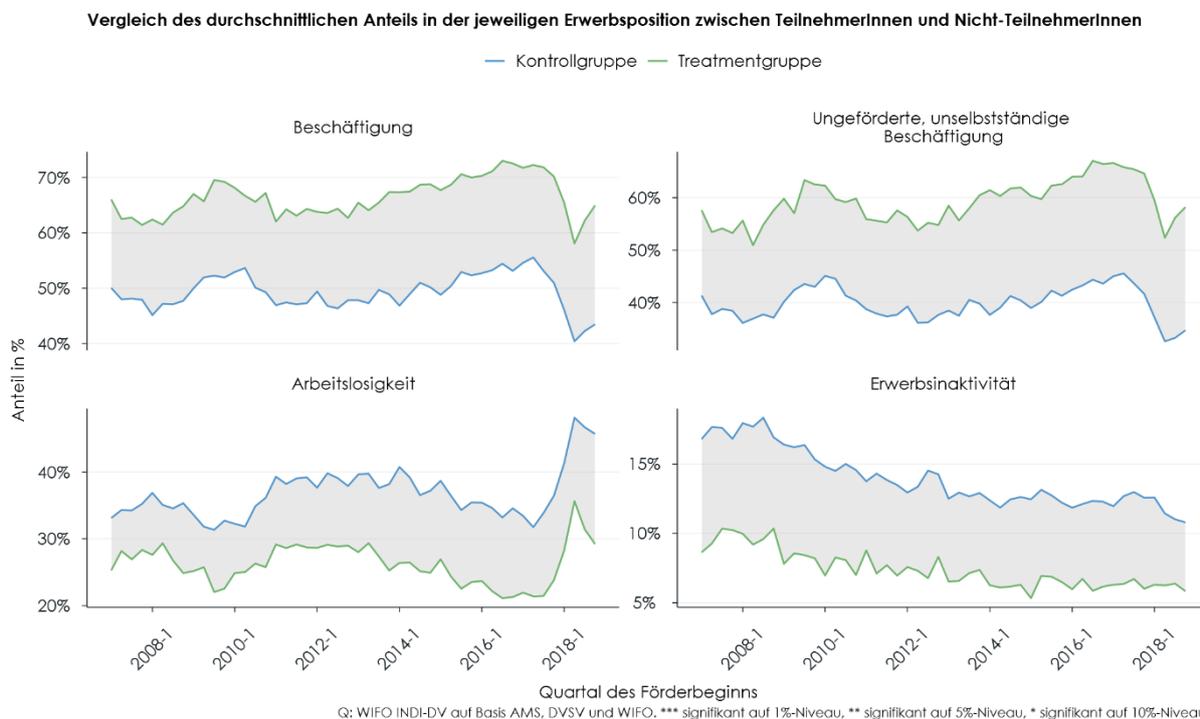
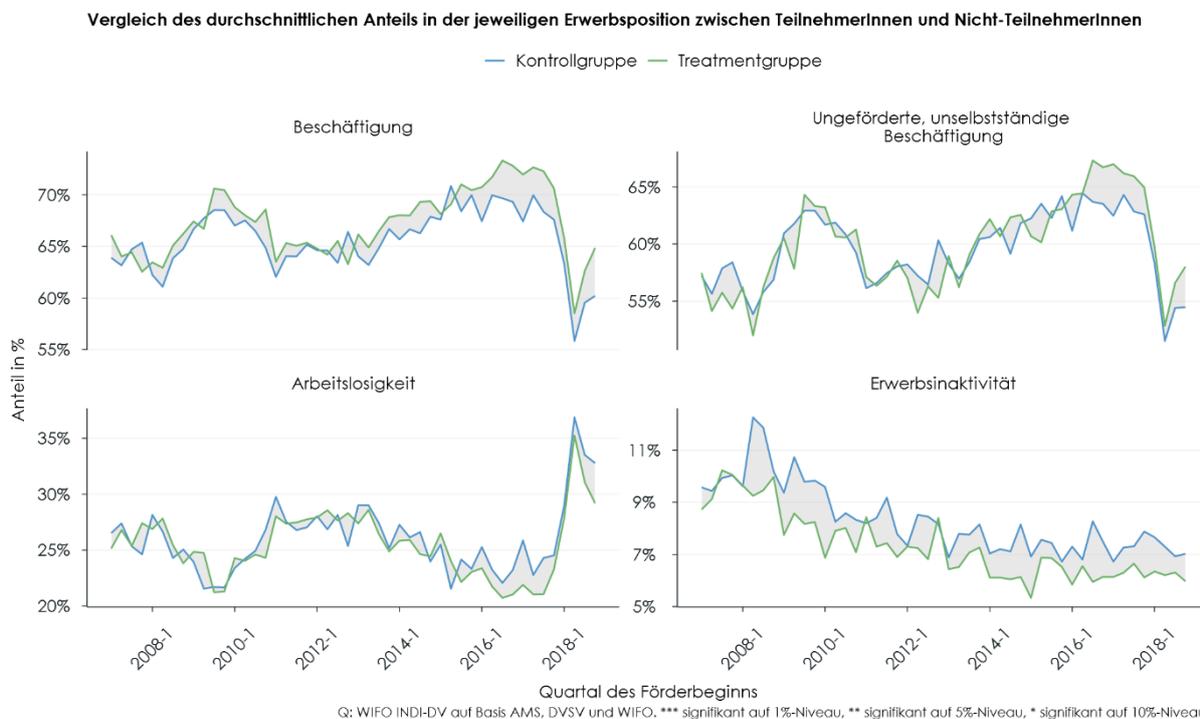


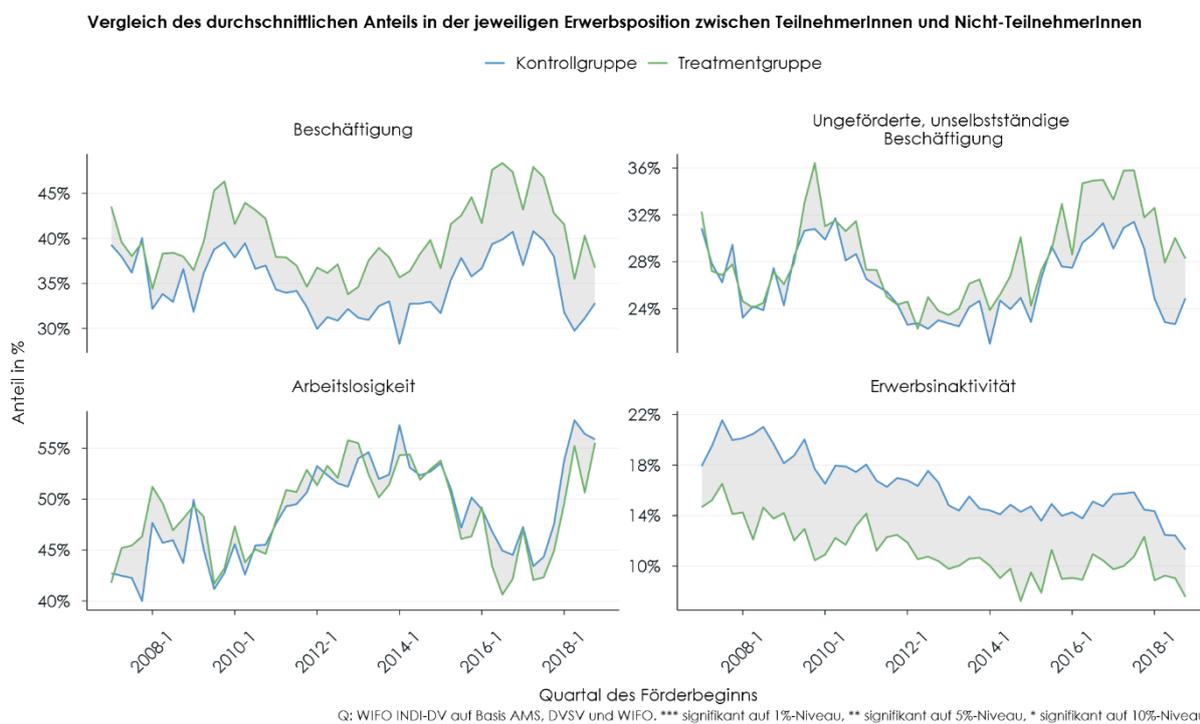
Abbildung 21: **Gewichtete Effekte der Eingliederungsbeihilfe, 2007 bis 2018 (Szenario 2)**

Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat



Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt

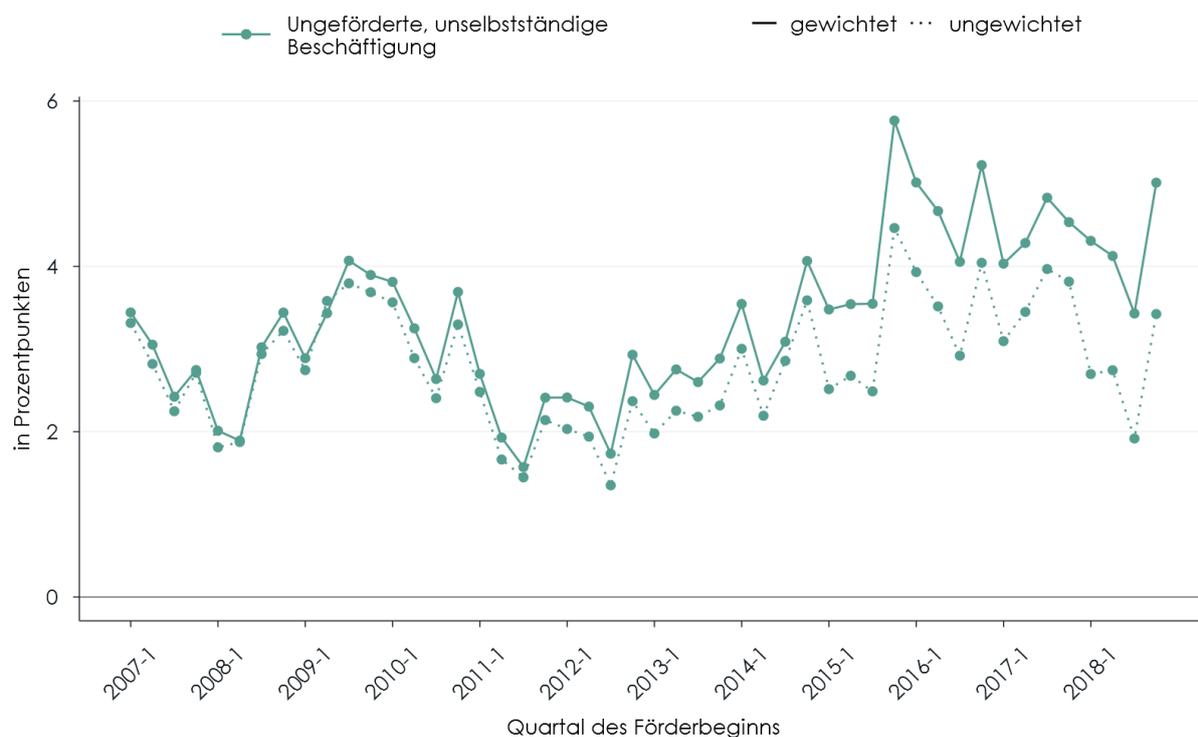
Abbildung 22: **Gewichtete Effekte der geförderten Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018**



5.5 Vergleich der bereinigten und unbereinigten Effekte

Fachliche Qualifizierung

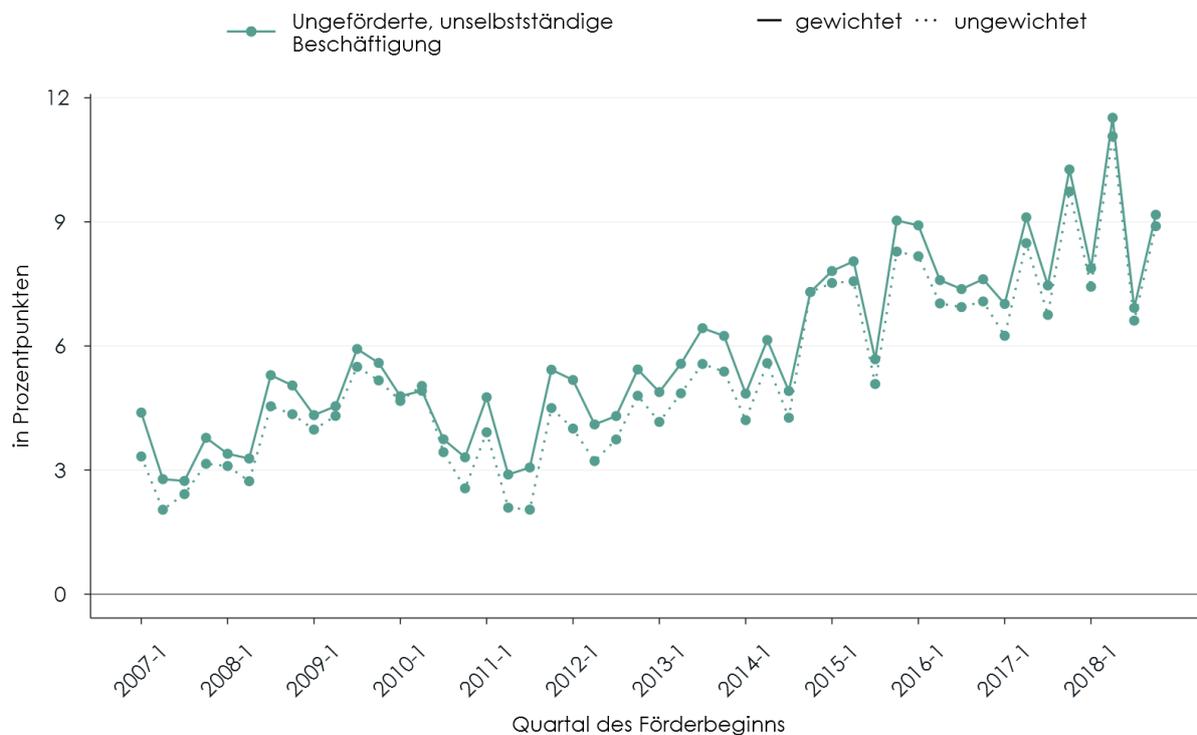
Abbildung 23: **Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Teilnahme an fachlicher Qualifizierung, 2007 bis 2018**



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Abbildung 24: **Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt, 2007 bis 2018**

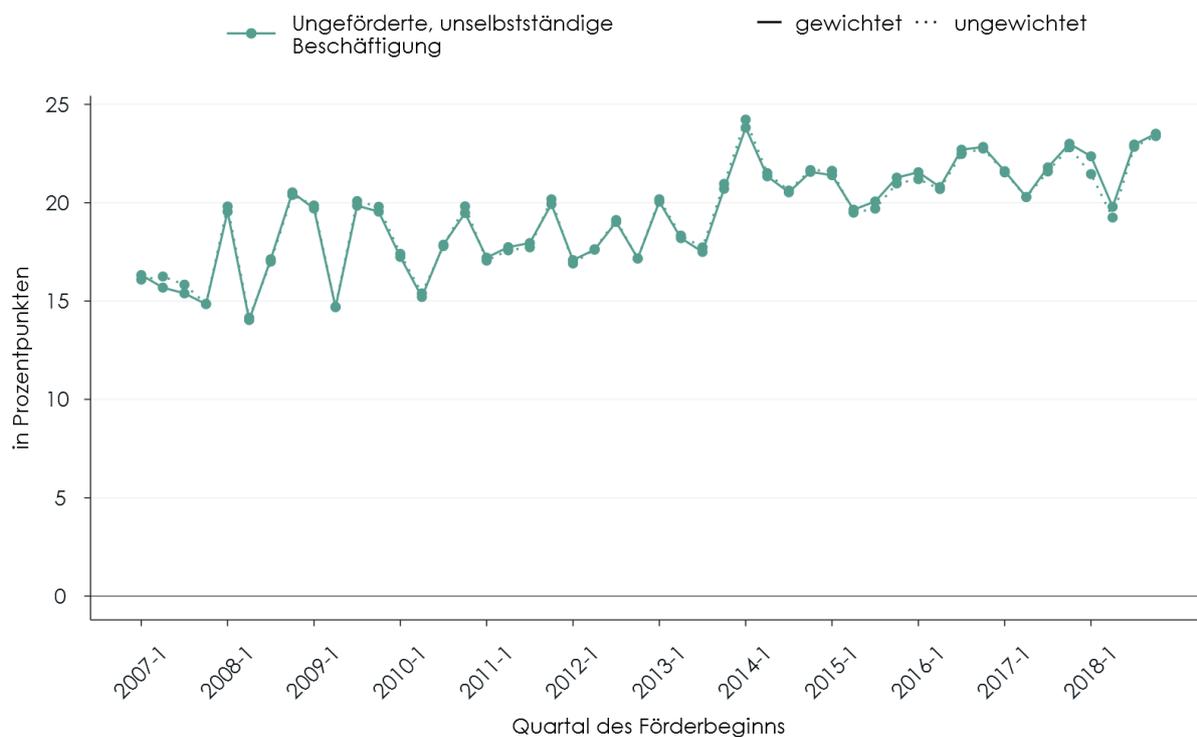


Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Eingliederungsbeihilfe

Abbildung 25: **Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Eingliederungsbeihilfe (Szenario 1)**

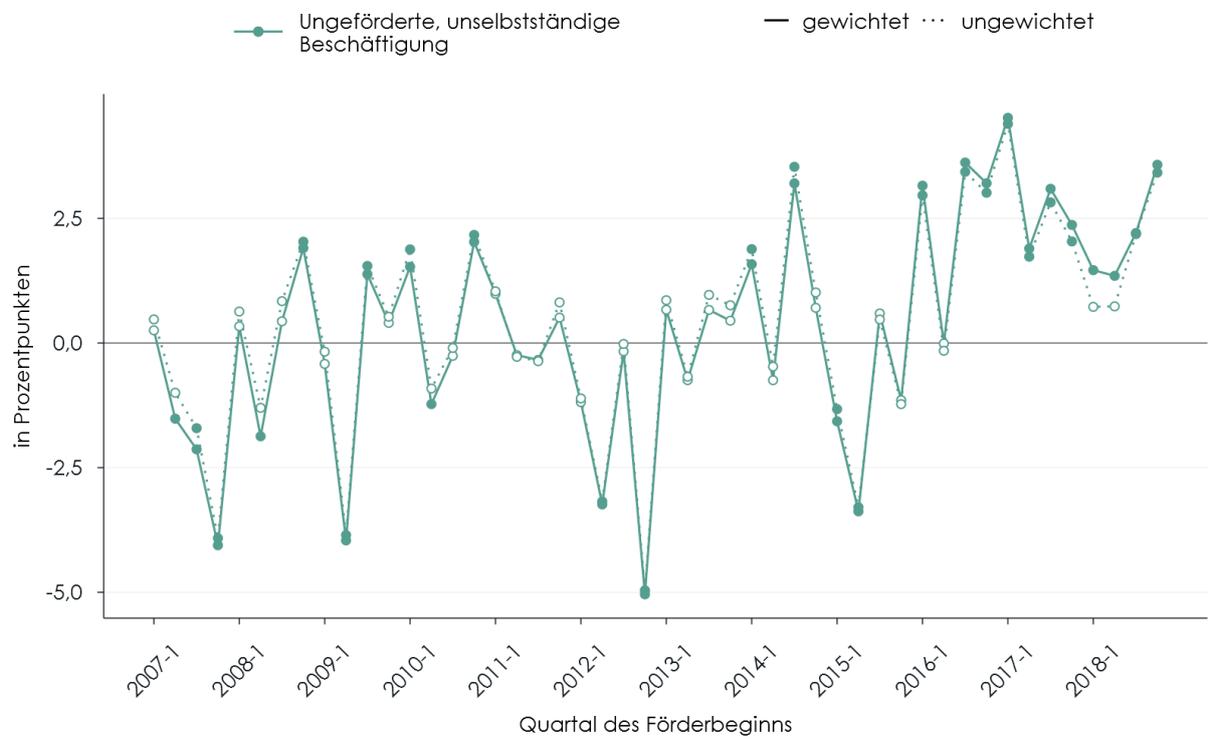
Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Abbildung 26: **Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Eingliederungsbeihilfe (Szenario 2)**

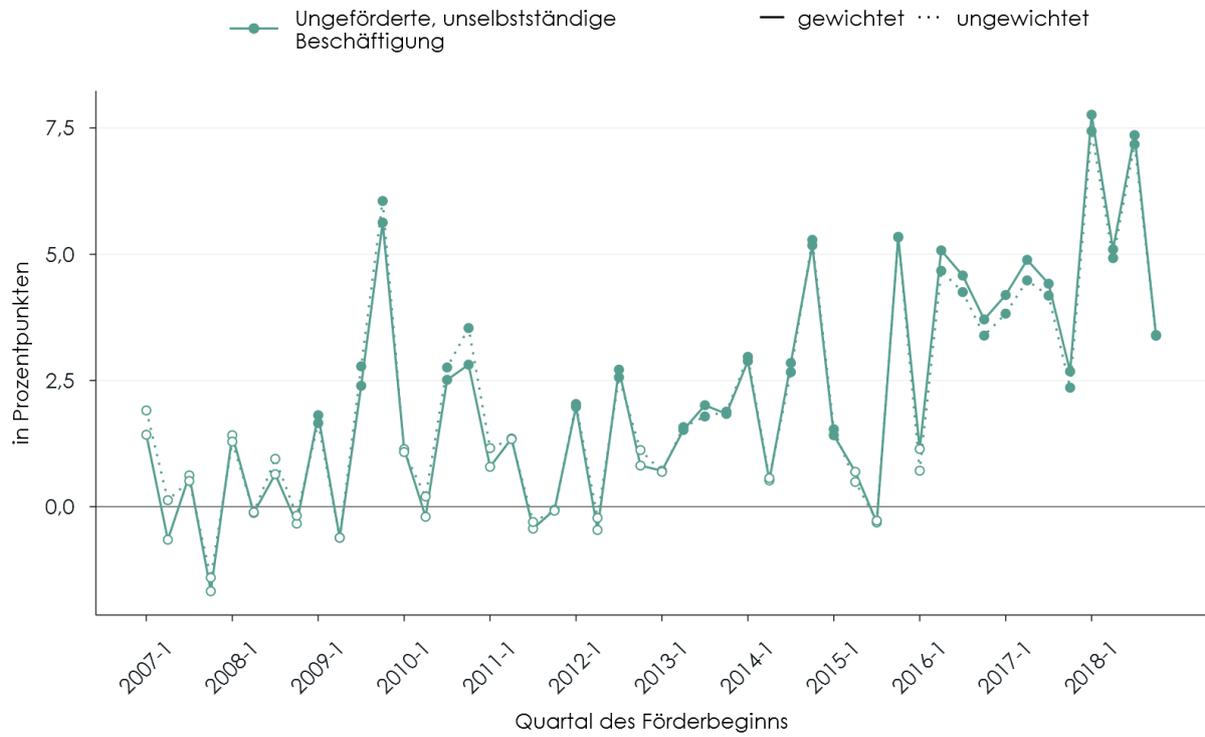
Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)

Abbildung 27: Vergleich gewichteter und ungewichteter Effekte der Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, 2007 bis 2018



Q: WIFO INDI-DV. – Quartalswerte auf Basis einer separaten Schätzung für Quartale mit exaktem Matching auf Monate. Arbeitsmarktposition am Stichtag zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme.

5.6 Post-Matching-Regression für andere Ergebnisvariablen

Fachliche Qualifizierung

Übersicht 9: **Outcome-Vergleich für die Fachliche Qualifizierungen (QUAL/BQ)**

	Beschäftigung		Ungeförderte USB		Arbeitslosigkeit		Erwerbsinaktivität	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	0,586*** (0,079)	0,713*** (0,098)	0,644*** (0,078)	0,686*** (0,097)	-0,603*** (0,077)	-0,774*** (0,095)	0,016 (0,047)	0,063 (0,059)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,068 (0,129)		0,095 (0,127)		0,047 (0,124)		-0,117 (0,077)
Beschäftigungs- wachstum		0,080 (0,358)		0,204 (0,353)		-0,281 (0,345)		0,196 (0,214)
Förderdauer (in Wochen)		-0,076 (0,059)		0,005 (0,058)		0,127** (0,057)		-0,052 (0,035)
Förderkosten (in 100 €)		0,096*** (0,035)		0,059* (0,034)		-0,106*** (0,034)		0,010 (0,021)
Konstante	-2,804*** (0,604)	-4,832*** (0,960)	-1,513** (0,591)	-3,212*** (0,946)	6,429*** (0,587)	8,303*** (0,924)	-3,613*** (0,357)	-3,470*** (0,573)
Beobachtungen	144	144	144	144	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,272	0,292	0,321	0,332	0,296	0,329	-0,006	0,001

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – USB... Unselbständig Beschäftigte.

Weiterbildungsförderung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenförderung)

Übersicht 10: **Outcome-Vergleich für die Beihilfe zu den Kurskosten (KK)**

	Beschäftigung		Ungeförderte USB		Arbeitslosigkeit		Erwerbsinaktivität	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	1,154*** (0,134)	0,991*** (0,155)	1,514*** (0,144)	1,278*** (0,167)	-1,096*** (0,123)	-0,926*** (0,144)	-0,058 (0,076)	-0,062 (0,088)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,115 (0,221)		0,193 (0,238)		-0,134 (0,205)		0,016 (0,125)
Beschäftigungs- wachstum		0,160 (0,598)		0,220 (0,645)		-0,318 (0,554)		0,170 (0,338)
Förderdauer (in Wochen)		-0,056 (0,094)		-0,204** (0,101)		0,156* (0,087)		-0,099* (0,053)
Förderkosten (in 100 €)		0,435** (0,189)		0,551*** (0,203)		-0,384** (0,175)		-0,055 (0,107)
Konstante	-3,352*** (1,017)	-5,616*** (1,316)	-5,570*** (1,097)	-7,376*** (1,418)	6,421*** (0,936)	7,566*** (1,219)	-3,063*** (0,580)	-1,939** (0,743)
Beobachtungen	144	144	144	144	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,339	0,354	0,433	0,447	0,354	0,360	-0,003	0,039

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – USB... Unselbständig Beschäftigte.

Eingliederungsbeihilfe

Übersicht 11: Outcome-Vergleich für die Eingliederungsbeihilfe (EB) (Szenario 1)

Kontrollgruppe: alle Arbeitslosen ohne Förderzugang

	Eingliederungsbeihilfe (EB)							
	Beschäftigung		Ungeförderte USB		Arbeitslosigkeit		Erwerbsinaktivität	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	0,997*** (-0,173)	0,785*** (-0,197)	1,661*** (-0,195)	1,385*** (-0,219)	-1,528*** (-0,182)	-1,307*** (-0,206)	0,529*** (-0,099)	0,517*** (-0,113)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		-0,258 (-0,28)		-0,479 (-0,31)		0,00003 (-0,293)		0,248 (-0,161)
Beschäftigungswachstum		0,231 (-0,779)		0,86 (-0,865)		-0,32 (-0,817)		0,11 (-0,448)
Förderdauer (in Wochen)		-0,289 (-0,194)		-0,399* (-0,215)		0,508** (-0,203)		-0,226** (-0,111)
Förderkosten (in Euro)		0,064** (-0,029)		0,086*** (-0,033)		-0,086*** (-0,031)		0,023 (-0,017)
Konstante	9,684*** (-1,315)	13,497*** (-2,662)	6,945*** (-1,481)	12,140*** (-2,956)	0,91 (-1,384)	-5,422* (-2,791)	-10,578*** (-0,756)	-7,981*** (-1,53)
Beobachtungen	144	144	144	144	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,184	0,199	0,334	0,365	0,327	0,345	0,16	0,177

Übersicht 12: Outcome-Vergleich für die Eingliederungsbeihilfe (EB) (Szenario 2)

Kontrollgruppe: Arbeitslose mit nicht geförderter Beschäftigungsaufnahme im selben Monat

	Beschäftigung		Ungeförderte USB		Arbeitslosigkeit		Erwerbsinaktivität	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	0,552*** (0,188)	0,297 (0,206)	0,772*** (0,216)	0,472** (0,234)	-0,505*** (0,181)	-0,320 (0,202)	-0,046 (0,093)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,443 (0,292)		0,110 (0,332)		-0,575** (0,287)		0,118 (0,149)
Beschäftigungswachstum		1,733** (0,815)		2,732*** (0,924)		-1,292 (0,799)		-0,434 (0,417)
Förderdauer (in Wochen)		-0,652*** (0,202)		-0,811*** (0,230)		0,392* (0,198)		0,255** (0,103)
Förderkosten (in 100 €)		0,099*** (0,031)		0,125*** (0,035)		-0,061** (0,030)		-0,037** (0,016)
Konstante	-2,513* (1,434)	5,487* (2,783)	-5,413*** (1,643)	4,469 (3,159)	3,211** (1,379)	-1,677 (2,730)	-0,710 (0,705)	-3,759*** (1,423)
Beobachtungen	144	144	144	144	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,050	0,142	0,076	0,182	0,045	0,103	-0,005	0,020

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – USB... Unselbständig Beschäftigte.

Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)

Übersicht 13: **Outcome-Vergleich für die Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP)**

	Beschäftigung		Ungeförderte USB		Arbeitslosigkeit		Erwerbsinaktivität	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Arbeitslosenquote (saisonbereinigt)	1,394***	1,493***	1,054***	0,841**	-1,615***	-1,664***	0,204	0,133
	(0,271)	(0,354)	(0,255)	(0,330)	(0,286)	(0,375)	(0,197)	(0,258)
BIP-Wachstum (real, saisonbereinigt)		0,414		0,419		-0,080		-0,315
		(0,440)		(0,410)		(0,465)		(0,320)
Beschäftigungs- wachstum		-0,380		0,948		0,031		0,283
		(1,233)		(1,150)		(1,304)		(0,898)
Förderdauer (in Wochen)		0,088		-0,374		0,042		-0,164
		(0,348)		(0,324)		(0,368)		(0,253)
Förderkosten (in 100 €)		0,015		0,091		-0,042		0,034
		(0,066)		(0,062)		(0,070)		(0,048)
Konstante	-5,161**	-9,284*	-5,620***	-4,558	11,973***	15,396***	-6,691***	-5,716
	(2,062)	(4,936)	(1,942)	(4,605)	(2,175)	(5,221)	(1,496)	(3,595)
Beobachtungen	144	144	144	144	144	144	144	144
Adjustierte R ²	0,151	0,142	0,101	0,109	0,178	0,165	0,001	-0,017

Q: WIFO INDI-DV. – Standardfehler in Klammern. Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – USB... Unselbständig Beschäftigte.

Literaturhinweise

- Albanese, A., Cockx, B. (2019). Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective Tool for Employment Retention and Postponing Early Retirement? *Labour Economics*, (58), S. 145-166.
- Almeida, R., Galasso, E. (2007). Jump-Starting Self-Employment? Evidence Among Welfare Participants in Argentina. *World Bank Policy Research Working Paper*, (4270).
- Andersen, T., Svarer, M. (2012). Active Labour Market Policies in a Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(7), S. 1-19.
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2019). AMS Österreich Geschäftsbericht 2018. Arbeitsmarktservice Österreich. https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/archiv-gesch%C3%A4ftsberichte/001_ams_geschaeftsbericht_2018.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2021a). Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und die Covid-19 Krise 2020 - ein Vergleich. *AMS Spezialthema*, (2). https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0221.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2021b). Kurzarbeit sichert nachhaltig Arbeitsplätze und Know-how. *AMS Spezialthema*, (1). https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0121.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2020). Bundesrichtlinie Aus- und Weiterbildungsbeihilfen (BEMO). AMF/27-2020. BGS/AMF/0702/9935/2020.
- Athey, S., Imbens, G. W. (2017). The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), S. 3-32.
- Bachmann, R., Bayer, C. (2013). 'Wait-and-See' Business Cycles? *Journal of Monetary Economics*, 60(6), S. 704-719.
- Bachmann, R., Elstner, S., Sims, E. R. (2013). Uncertainty and Economic Activity: Evidence from Business Survey Data. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(2), S. 217-249.
- Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., Merkl, C. (2016). Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis. *European Economic Review*, 84, S. 99-122.
- Bargain, O., Orsini, K. (2006). In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone? *Labour Economics*, 13(6), S. 667-697.
- Belot, M., Kircher, P., Muller, P. (2016). Providing Advice to Job Seekers at Low Cost: An Experimental Study on Online Advice. *IZA Discussion Paper*, (10068).
- Bergmann, N., Riesenfelder, A., Schmatz, S., Sorger, C. (2013). *Evaluierung des Unternehmensgründungsprogramms (UGP)*. L&R Sozialforschung.
- Berthold, N., Coban, M. (2013). Mini- und Midijobs in Deutschland: Lohnsubventionierung ohne Beschäftigungseffekte? *ORDO*, 64(1), S. 289-324.
- Berthold, N., Coban, M. (2014). Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 94(2), S. 118-124.
- Bitler, M. P., Gelbach, J. B., Hoynes, H. W. (2008). Distributional Impacts of the Self-Sufficiency Project. *Journal of Public Economics*, 92(3-4), S. 748-765.
- Blázquez, M., Herrarte, A., Sáez, F. (2019). Training and Job Search Assistance Programmes in Spain: The Case of Long-Term Unemployed. *Journal of Policy Modeling*, 41(2), S. 316-335.
- Blumberger, W. (2000). Wege aus der Arbeitslosigkeit: Evaluierung des Unternehmensgründungsprogrammes des Arbeitsmarktservice Österreich für den Zeitraum 1995-1997. *AMS Report*, (16).
- Bock-Schappelwein, J., Fuchs, St., Huemer, U., Mahringer, H., Konle-Seidl, R., Rhein, Th. (2014). Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland: Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich. WIFO - IAB. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/47166>.
- Boeri, T., Bruecker, H. (2011). Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), S. 697-765.

- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017). Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS: Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61298>.
- Böheim, R., Schober, Th. (2010). *Instrumente der Arbeitsmarktförderung: Übersicht der Maßnahmen, Beschreibung der Effekte*. Amt der Salzburger Landesregierung, Landesstatistischer Dienst.
- Boockmann, B., Osiander, C., Stops, M. (2014). Vermittlerstrategien und Arbeitsmarkterfolg: Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten. *Journal of Labour Market Research*, 47(4), S. 341-360.
- Boockmann, B., Zwick, Th., Ammermüller, A., Maier, M. (2012). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Two Natural Experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10(4), S. 735-764.
- Boone, J., van Ours, J. C. (2006). Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 162(2), S. 227-252.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A., Suárez, M. J. (2006). Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-Work Support on Labour Supply in Great Britain. *Labour Economics*, 13(6), S. 699-720.
- Brown, A. J. G. (2015). Can Hiring Subsidies Benefit the Unemployed? *IZA World of Labor*, (163), S. 1-10.
- Brown, A. J., Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs—Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(12), 1-36.
- Brücker, H., Konle-Seidl, R. (2006). Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an. *IAB Kurzbericht*, (10).
- Buslei, H., Steiner, V. (2000). Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33(1), S. 54-67.
- Cahuc, P., Carcillo, S. (2011). Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down? In Calmfors, L., Holmlund, B. (Hrsg.), *Nordic Economic Policy Review 1/2011: Labour Market Consequences of the Economic Crisis* (1. Auflage, S. 133-164). Norden.
- Cahuc, P., Carcillo, S., Le Barbanchon, T. (2019). The Effectiveness of Hiring Credits. *The Review of Economic Studies*, 86(2), S. 593-626.
- Cahuc, P., Kramarz, F., Nevoux, S. (2018). When Short-Time Work Works. *IZA Discussion Paper*, (11673).
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005). The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Micro-Econometric Evaluation. *IZA Discussion Paper*, (1512).
- Caliendo, M., Künn, S. (2011). Start-Up Subsidies for the Unemployed: Longterm Evidence and Effect Heterogeneity. *Journal of Public Economics*, 95(3-4), S. 311-331.
- Caliendo, M., Künn, S., Wießner, F. (2010). Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 42(4), S. 269-291.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies*, (22).
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M. (2001). Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, S. 61-124.
- Card, D., Hyslop, D. R. (2005). Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers. *Econometrica*, 73(6), S. 1723-1770.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), S. F452-F477.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), S. 894-931.
- Cazes, S., Heuer, C., Verick, S. (2011). Labour Market Policies in Times of Crisis. In Islam, I., Verick, Sh. (Hrsg.), *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options* (1. Auflage, S. 196-226). Palgrave Macmillan.
- Cerqua, A., Urwin, P., Thomson, D., Bibby, D. (2020). Evaluation of Education and Training Impacts for the Unemployed: Challenges of New Data. *Labour Economics*, 67, (101907).

- Chetty, R., Friedman, J. N., Saez, E. (2013). Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings. *American Economic Review*, 103(7), S. 2683-2721.
- Cockx, B., Lechner, M., Boolens, J. (2020). Priority of Unemployed Immigrants? A Causal Machine Learning Evaluation of Training in Belgium. *CESifo Working Paper*, (8297).
- Dauth, W., Hujer, R., Wolf, K. (2010). Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Austria. *IZA Discussion Paper*, (5217).
- Dearing, H., Hofer, H., Lietz, Ch., Schuh, U. (2008). *Kombilohn-Modelle und deren Effekt auf Anreize zur Arbeitsaufnahme*. Institut für Höhere Studien.
- Dornmayr, H., Lenger, B. (2006). Evaluierung der Maßnahmen der GründerInnenförderung des AMS. Arbeitsmarktservice Österreich, ABl/Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation. <https://ibw.at/en/resource/download/1407/ams-bericht-evaluierung-gruenderinnenfoerderung-ams.pdf> (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Duell, N., Thurau, L., Vetter, T. (2016). *Long-Term Unemployment in the EU: Trends and Policies*. Bertelsmann Stiftung.
- Egebark, J., Kaunitz, N. (2014). Do Payroll Tax Cuts Raise Youth Employment? *IFN Working Paper*, (1001).
- Eichhorst, W., Konle-Seidl, R. (2016). Evaluating Labour Market Policy. *IZA Discussion Paper*, (9966).
- Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Horvath, Th., Huemer, U., Mahringer, H., Eichmann, H., Eibl, J. (2018). *Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise: Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung: Synthesebericht*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/62227>.
- Eppel, R., Fink, M., Mahringer, H. (2016). *Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/59029>.
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H. (2014). Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen: Ergebnisse einer mikroökonomischen Evaluierung. *WIFO-Monatsberichte*, 87(11), S. 783-794. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/50839>.
- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., Weber, A., Knöllner, J., Konle-Seidl, R. (2012). *Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/45198>.
- Eppel, R., Mahringer, H., Sauer, P. (2017). Österreich 2025: Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *WIFO-Monatsberichte*, 90(6), S. 493-505. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/60518>.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A. (2014). Job Search Behaviour and Job Search Success of the Unemployed. *WIFO Working Papers*, (471). <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/47259>.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A., Zulehner, C. (2011). *Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/42771>.
- Fitzenberger, B., Speckesser, S. (2007). Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. *Empirical Economics*, 32(2), S. 529-573.
- Forslund, A., Fredriksson, P., Vikström, J. (2011). What Active Labor Market Policy Works in a Recession? *IFAU Working Paper*, (2).
- Fossati, F., Liechti, F., Wilson, A. (2020). Participation in Labour Market Programmes: A Positive or Negative Signal of Employability? *Acta Sociologica*, 64(1), 70-85.
- Gautier, P., Muller, P., van der Klaauw, B., Rosholm, M., Svarer, M. (2018). Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073-1125.
- Giupponi, G., Landais, C. (2018). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work. *CEP Discussion Paper*, (1585).
- Goos, M., Konings, J. (2007). The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment using Firm Level Data. *LICOS Discussion Papers*, (178).
- Granqvist, N., Hägglund, P., Jakobsson, S. (2017). Caseworkers' Attitudes: Do They Matter? *Empirical Economics*, 52(4), S. 1271-1288.
- Graversen, B. K., van Ours, J. (2007). How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program. *CEPR Discussion Paper*, (6057).

- Grunau, Ph., Lang, J. (2020). Retraining for the Unemployed and the Quality of the Job Match. *Applied Economics*, 52(47), S. 5098-5114.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., Wolf, K. (2016): Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), S. 941-974.
- Harrer, T., Stockinger, B. (2019). Ein-Euro-Jobs nach der Instrumentenreform 2012: Zielgruppe besser erreicht - erste Ergebnisse zur Wirkung. *IAB-Kurzbericht*, (22).
- Hijzen, A., Venn, D. (2011). The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, (115).
- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2012): A Fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants? *International Journal of Social Welfare*, 21(2), S. 174-185.
- Huber, M., Lechner, M., Mellace, G. (2017). Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Program Assignment as a Causal Mechanism. *The Review of Economics and Statistics*, 99(1), S. 180-183.
- Huttunen, K., Pirttilä, J., Uusitalo, R. (2013). The Employment Effects of Low-Wage Subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, S. 49-60.
- International Labour Organisation (ILO), World Bank. (2012). Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis: Joint Synthesis Report. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_186324.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Immervoll, H., Pearson, M. (2009). A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD. *IZA Policy Paper*, (3).
- Immervoll, H., Scarpetta, S. (2012). Activation and Employment Support Policies in OECD Countries: An Overview of Current Approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(9), S. 1-20.
- Jirjahn, U., Pfeifer, Ch., Tsertsvadze, G. (2006). Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Modells zur Beschäftigungsförderung. *IAB-Discussion Paper*, (25).
- Katz, L. (1996). Wage Subsidies for the Disadvantaged. *NBER Working Paper*, (5679).
- Kenworthy, L. (2015). Do Employment-Conditional Subsidies Work? *ImPRovE Working Paper*, (10).
- Kiesel, M., Wolff, J. (2018). Langfristige Teilnahmewirkungen von Ein-Euro-Jobs: Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen. *IAB-Kurzbericht*, (8).
- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, 17(6), S. 904-918.
- Kluve, J. (2013). Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen. *Sachverständigenrat Arbeitspapier*, (7).
- Kluve, J., Lehmann, H., Schmidt, C. M. (2008). Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences. *Labour Economics*, 15(6), S. 1270-1295.
- Konle-Seidl, R. (2020). Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise? *IAB Forschungsbericht*, (4).
- Kopp, D., Siegenthaler, M. (2019). Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession. *KOF Working Papers*, (462).
- Kosanovich, W. T., Fleck, H., Yost, B., Armon, W., Siliezar, S. (2001). Comprehensive Assessment of Self-Employment Assistance Programs. http://www.microbiz.org/wp-content/uploads/2012/02/2001-06_CompAssessSelf-EmploymentAssistProg_DTIAssociates.pdf (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Krug, G. (2006). Kombilohn und Reziprozität in Beschäftigungsverhältnissen: Eine Analyse im Rahmen des Matching-Ansatzes. *IAB Discussion Paper*, (30).
- Law, D. (2020). Relief Measures: Comparing COVID-19 Wage Subsidy Schemes. The New Zealand Initiative. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-02/apo-nid303120.pdf> (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Lechner, M., Miquel, R., Werner, S. Wiehler, S. (2007). *Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich*. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Lechner, M., Wiehler, S. (2013). Does the Order and Timing of Active Labour Market Programmes Matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75(2), S. 180-212.

- Lechner, M. Wunsch, C. (2009). Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High? *Journal of Labor Economics*, 27(4), S. 653-692.
- Lise, J., Seitz, S., Smith, J. (2004). Equilibrium Policy Experiments and the Evaluation of Social Programs. *NBER Working Paper*, (10283).
- Löffler, R., Schmid, K. (2011). *Kombilohnbeihilfe: Eine Evaluation*. ibw und öibf.
- Lutz, H., Mahringer, H. (2007). Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 80(3), S. 199-218. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/28541>.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A. (2005). *Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/28498>.
- Lydon, R., Mathä, Th. Y., Millard, St. (2019). Short-Time Work in the Great Recession: Firm-Level Evidence from 20 EU Countries. *IZA Journal of Labor Policy*, 8(2), S. 1-29.
- Mahringer, H. (2009). Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. *WIFO-Monatsberichte*, 82(12), S. 967-978.
- Maibom, J., Rosholm, M., Svarer, M. (2017). Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. *Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), S. 541-570.
- Martin, J. P. (2015) Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on Their Effectiveness. *IZA Policy Paper*, (84).
- Martin, J. P., Grubb, D. (2001). What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), S. 9-56.
- Marx, I. (2001). Job Subsidies and Cuts in Employers' Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies. *International Labour Review*, 140(1), S. 69-83.
- Marx, I., Vanhille, J., Verbist, G. (2012). Combating In-Work Poverty in Continental Europe: An Investigation Using the Belgian Case. *Journal of Social Policy*, 41(1), S. 19-41.
- Mayhew, K., Anand P. (2020). COVID-19 and the UK Labour Market. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1), S. S215-S224.
- McVicar, D. (2020). The Impact of Monitoring and Sanctioning on Unemployment Exit and Job-Finding Rates. *IZA World of Labor*, 49(2), S. 1-11.
- Mead, L. M. (2014). Overselling the Earned Income Tax Credit. <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/overselling-the-earned-income-tax-credit> (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Moczall, A. (2013). Subsidies for Substitutes? New Evidence on Deadweight Loss and Substitution Effects of a Wage Subsidy for Hard-to-Place Job-Seekers. *IAB-Discussion Paper*, (5).
- Neumark, D. (2016). Policy Levers to Increase Jobs and Increase Income from Work after the Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(6), S. 1-38.
- Nichols, A., Mitchell, J., Lindner, S. (2013). Consequences of Long-Term Unemployment. The Urban Institute. https://www.urban.org/sites/default/files/publication/23921/412887-Consequences-of-Long-Term-Unemployment.PDF?source=post_page (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Nordlund, M. (2011). What Works Best When? The Role of Active Labour Market Policy Programmes in Different Business Cycles. *International Journal of Social Welfare*, 20(1), S. 43-54.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (1994). The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies. <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf> (abgerufen am 29. 6. 2021).
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2005). *OECD Employment Outlook 2005*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Jobs Crisis*. OECD Publishing.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). *OECD Employment Outlook 2015*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. OECD Publishing.
- Promberger, M., Lobato, P. R. (2016). Zehn Jahre Hartz IV – eine kritische Würdigung. *WSI-Mitteilungen*, 69(5), 325-333.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, Th., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, Ch. (2019). *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/61782>.
- Rodríguez-Planas, N., Benus, J. (2010). Evaluating Active Labor Market Programs in Romania. *Empirical Economics*, 38(1), S. 65-84.
- Rosholm, M. (2008). Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle. *IZA Discussion Paper*, (3620).
- Rosholm, M., Svarer, M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes (2007-12). *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), S. 385-401.
- Scheiblecker, M. (2002). Konjunkturzyklen der österreichischen Wirtschaft. *WIFO-Monatsberichte*, 75(7), S. 437-446. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/22301>.
- Scheiblecker, M. (2010). Österreichs Wirtschaft im Jahr 2009: Schwerste Krise seit über 60 Jahren. *WIFO-Monatsberichte*, 83(4), S. 321-388. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/39164>.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), S. 133-155.
- Sianesi, B. (2008). Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed. *Labour Economics*, 15(3), S. 370-399.
- Skedinger, P. (2014). Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers. *IFN Working Paper*, (1031).
- Stancanelli, E. G. F. (2006). Evaluating the Impact of the French Tax Credit Programme: A Difference in Difference Model. *OFCE Document de Travail*, (7).
- Svraka, A. (2019). The Effect of Labour Cost Reduction on Employment of Vulnerable Groups: Evaluation of the Hungarian Job Protection Act. *Public Finance Quarterly*, 64(1), S. 72-92.
- Thomsen, St. L. (2009). Job Search Assistance Programs in Europe: Evaluation Methods and Recent Empirical Findings. *FEMM Working Paper*, (18).
- Thomsen, St. L., Walter, Th. (2010). Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare? *Labour*, 24(S1), S. 114-140.
- van den Berg, G. J., Vikström, J. (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. *Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), S. 284-334.
- van Landeghem, B., Cörvers, F., de Grip, A. (2017). Is There a Rationale to Contact the Unemployed Right from the Start? Evidence from a Natural Field Experiment. *Labour Economics*, 45, S. 158-168.
- Vandelannoote, D., Verbist, G. (2017). The Impact of In-Work Benefits on Employment and Poverty. *Euromod Working Paper Series*, (4).
- Weber, A., Hofer, H. (2004). *Are Job Search Programs a Promising Tool? A Microeconometric Evaluation for Austria*. IZA Discussion Paper, (1075).
- Wolff, J., Stephan, G. (2013). Subsidized Work Before and after the German Hartz Reforms: Design of Major Schemes, Evaluation Results and Lessons Learnt. *IZA Journal of Labor Policy*, 2(16), S. 1-24.
- Wunsch, C. (2013). Optimal Use of Labor Market Policies: The Role of Job Search Assistance. *Review of Economics and Statistics*, 95(3), S. 1030-1045.