

Hedwig Lutz, Helmut Mahringer

Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich?

Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich

Ein breites Spektrum an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zielt auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitsuchenden ab. Im Rahmen einer mikroökonomischen Evaluierung hat das WIFO verschiedene Instrumente der Arbeitsmarktförderung im Hinblick auf ihre kausale Wirkung auf die geförderten Personen untersucht. Während sich die Teilnahme an Maßnahmen zur Vermittlungsunterstützung und Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen zwischen 25 und 44 Jahren durchwegs positiv auf die Beschäftigungschancen auswirkt, sind für Frauen im höheren Erwerbsalter und für Männer kaum Hinweise auf signifikant positive Beschäftigungseffekte festzustellen. Für ältere Erwerbslose erwiesen sich insbesondere Transitarbeitsplätze in sozialökonomischen Betrieben als integrationsfördernd.

Der vorliegende Beitrag fasst ausgewählte Ergebnisse eines über mehrere Jahre laufenden WIFO-Projektes zur Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zusammen: Hedwig Lutz, Helmut Mahringer, Andrea Pöschl, Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003 (mit Beiträgen von Julia Bock-Schappelwein, Andrea Fernández-Ribas, Ulrike Huemer, Kurt Kratena, Hedwig Lutz, Helmut Mahringer, Birgit Novotny, Andrea Pöschl, Marianne Schöberl, Peter Welzl; EDV-Koordination: Marianne Schöberl; abgeschlossen im Oktober 2005, 460 Seiten, 80 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28498&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Peter Huber • Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch • E-Mail-Adressen: Hedwig.Lutz@wifo.ac.at, Helmut.Mahringer@wifo.ac.at

Die aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgt mit Maßnahmen auf der individuellen Ebene das Ziel, die Beschäftigungsintegration der Geförderten zu verbessern. Ihre zentrale Aufgabe ist es dabei, die Anpassung zwischen den Anforderungen an zusätzliche Arbeitskräfte und den Eigenschaften der verfügbaren Arbeitskräfte (insbesondere der Arbeitslosen) zu erleichtern. Dadurch soll eine erfolgreiche und möglichst nachhaltige Wiedereingliederung Arbeitsloser in reguläre Beschäftigung erzielt werden. Die Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsmarktförderungen sollte somit unmittelbar die Erwerbsbeteiligung der Geförderten sowie das Ausmaß und die Qualität der Beschäftigung, ihre Produktivität und die erzielte Lohnhöhe positiv beeinflussen (vgl. *Calmfors – Forslund – Hemström*, 2002). Insgesamt sollte sich die Arbeitsmarktförderung in einer Erhöhung des (effektiven) Arbeitskräfteangebotes und einer Hebung der Effizienz von Anpassungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Damit kann in beschränktem Ausmaß auch eine Senkung der Arbeitslosigkeit erzielt werden.

Die internationale Evaluierungsliteratur kommt teilweise zu recht unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen; allerdings haben sich bestimmte Muster herausgebildet:

- Die Wirksamkeit von Schulungskursen fördern nach *Martin – Grubb* (2001) drei wesentliche Faktoren: ein enger Arbeitsmarktbezug, die Signalwirkung einer hohen Qualität der Maßnahme für potentielle Arbeitgeber und eine eher geringe Größenordnung der Maßnahmen.
- Kurzfristig liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden unter jener der Nichtgeförderten, weil sie während des Maßnahmenbesuchs ihre Arbeitssuche einschränken (lock-in). Langfristig wirken vor allem länger dauernde Schulungsmaßnahmen positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (für Westdeutschland *Lechner – Miquel – Wunsch*, 2004, für Ostdeutschland *Lechner – Miquel – Wunsch*, 2005). Zudem zeigen *Gerfin – Lechner* (2002) für die Schweizer Qualifizierungsprogramme, dass die Lock-in-Effekte der Teilnahme kompensiert

werden und Schulungen stärker positiv wirken, wenn dem Maßnahmeneintritt eine längere Phase der Arbeitslosigkeit voranging.

- Unterstützung bei der Arbeitsuche hilft laut internationalen Ergebnissen den meisten Arbeitslosen (speziell jedoch Frauen), muss aber laut *Martin – Grubb* (2001) mit verstärkter Kontrolle des Suchverhaltens der Arbeitslosen verbunden werden.
- Bezüglich der direkten Arbeitsplatzschaffung wird international ein eher pessimistisches Bild gezeichnet: Neu geschaffene Arbeitsplätze befänden sich häufig in Bereichen mit geringer Produktivität und seien selten mit längerfristigem Nutzen verbunden. Sie würden kaum die Beschäftigungschancen erhöhen. In einer nach Zielgruppen getrennten Analyse (z. B. *Caliendo – Hujer – Thomsen*, 2005, oder *Gerfin – Lechner*, 2002) zeigen sich aber positive Beschäftigungseffekte für benachteiligte Personen.
- Einstellbeihilfen kommen speziell Langzeitarbeitslosen und wiedereinsteigenden Frauen zugute. Jedoch kranken die meisten Studien daran, dass sie keine Mitnahmeeffekte¹⁾ berücksichtigen – diese werden teilweise auf 80% geschätzt. Da die Vergabe der Förderung an Personen mit schlechteren Integrationschancen das Ausmaß der Mitnahmeeffekte reduziert, ist eine starke Zielgruppenorientierung von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der "Eingliederungsbeihilfe".

Eines der zentralen Ergebnisse der Evaluierungsliteratur ist die deutliche arbeitsangebotssteigernde Wirkung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies gilt speziell für Frauen und für ältere Arbeitsuchende. Die Förderansätze wirken dem Entmutigungseffekt massiv entgegen. Im Übrigen entfalten die einzelnen Maßnahmenarten ihre Wirkung je nach Konzeption zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlichen Zeiträumen sowie auf unterschiedliche Art und Weise.

Die kurzfristigen Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden zumeist als gering eingeschätzt, zumal die Teilnahme an Maßnahmen (während ihrer Dauer) eine Verringerung der Such- und Vermittlungsaktivitäten bewirkt (Lock-in-Effekt). Dies ist in Hinblick auf den erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen auch sinnvoll. In mittel- und längerfristiger Perspektive sind häufig leicht positive Wirkungen festzustellen (vgl. z. B. *OECD*, 2005, *Caliendo – Steiner*, 2005).

Ausgangssituation in Österreich

In Österreich hat die aktive Arbeitsmarktpolitik seit den neunziger Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies zeigen sowohl die höhere Budgetausstattung als auch das stärker ausdifferenzierte Angebot an Förderungen (vgl. *Lutz – Mahringer – Pöschl*, 2006). Dabei hat der Europäische Sozialfonds eine Ausweitung der Dotierung der Arbeitsmarktförderung ab 1995 wesentlich unterstützt. Besonders innovativ war für Österreich jedoch auch die Evaluierungskultur, die durch die Nutzung der Finanzierungsquellen der EU in die österreichische Arbeitsmarktpolitik Einzug hielt.

So wurde mit der ersten österreichischen ESF-Programmperiode 1995-1999 eine Evaluierung der mit Mitteln des ESF in Österreich finanzierten arbeitsmarktpolitischen Interventionen durchgeführt (*Lutz – Mahringer – Pöschl*, 2005A), deren Ergebnisse in die Planungen der nächsten Programmlaufzeit 2000-2006 gingen. In dieser Periode beauftragte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ein wesentlich ambitionierteres Evaluierungsvorhaben, das sich neben den vom ESF kofinanzierten Maßnahmen auch mit den Interventionen der gesamten Arbeitsmarktförderung – unabhängig von der Finanzierung – befasste.

Damit liegt für Österreich erstmals eine umfassende Analyse der wichtigsten Maßnahmentypen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf dem aktuellen internationalen Stand der Forschung vor. Bisherige Studien für Österreich konzentrierten sich auf einzelne Maßnahmenformen. *Hofer – Weber* (2004) etwa vergleichen die "aktive Arbeitsuche" und die "fachliche Qualifizierung". Während die "aktive Arbeitsuche" den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beschleunigt, wird die Erwerbslosigkeit durch die "fachliche Qualifizierung" verlängert. *Winter-Ebmer* (2001) stellt positive

¹⁾ Als Mitnahmeeffekt wird der Umstand bezeichnet, dass eine Handlung gefördert wird, die auch ohne Förderung stattgefunden hätte (hier Einstellung einer Arbeitskraft durch einen Betrieb).

Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen von Stahlstiftungen fest. *Lechner et al.* (2000) ermitteln für "sozialökonomische Betriebe" die größte Wirkung auf Personengruppen mit der prekärsten Ausgangssituation.

Für die vorliegende Evaluierung hat das WIFO eine breite Datengrundlage aufgebaut mit umfassenden anonymisierten Informationen zum Förderungsgeschehen, zu Arbeitslosen und Teilnehmenden an Förderungsmaßnahmen sowie deren Erwerbsverläufen für die Grundgesamtheit aller Betroffenen²⁾. Zu diesem Zweck wurden die Versicherungsdaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger mit Informationen zu Erwerbsverläufen ab 1972 sowie Daten des Arbeitsmarktservice Österreich zu Personenmerkmalen, Vormerkzeiten, Leistungsbezügen und zu Förderungen verarbeitet.

Die Erfassung von Förderungen im Datensatz des Arbeitsmarktservice ist primär von administrativen Erfordernissen geleitet. Dies hat zur Folge, dass einer Person für die Teilnahme an einer Maßnahme mehrere Förderungen zugeschrieben werden können. Zudem wurde das Maßnahmenspektrum der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren zunehmend heterogener, die Förderangebote immer mehr modularisiert. In der Folge verkürzt sich die registrierte Teilnahmedauer je Förderfall, immer häufiger beziehen Teilnehmende mehrere Förderungen gleichzeitig oder nacheinander. Zugleich wurden jedoch integrierte Maßnahmenbündel entwickelt, welche durch individuell abgestimmte, umfassende Angebote im Rahmen einer einzigen, häufig länger dauernden Maßnahmenteilnahme gekennzeichnet sind³⁾. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, sollten Förderungsabfolgen, die einem Integrationspfad folgen, in der Evaluierung gemeinsam analysiert werden, unabhängig davon ob sie in einem oder in mehreren Förderfällen kodiert sind.

Aus analytischer Sicht resultiert aus multiplen Förderungen und Förderketten zudem die Schwierigkeit, dass sich die arbeitsmarktpolitische Wirkung einer einzelnen Teilnahme nicht isolieren lässt. Deshalb wurden in der Untersuchung zeitlich zusammenfallende Förderfälle einer Person (überlappend oder mit einer Förderpause zwischen den Teilnahmen von höchstens 1,5 Monaten) zu einer Förderepisode zusammengefasst⁴⁾. Innerhalb dieser Frist von 1,5 Monaten sind häufig aufeinander folgende Teilnahmen an Maßnahmen beim selben Schulungsträger festzustellen, die auf modular aufgebaute Förderungsstrategien hinweisen.

Zentral für die Einschätzung der Wirksamkeit der Instrumente der Arbeitsmarktförderung ist die Information darüber, welche Situation sich für die Geförderten ohne Teilnahme ergeben hätte. Diese "kontrafaktische Situation" lässt sich aber nicht unmittelbar beobachten, da eine Person nicht gleichzeitig gefördert und nicht gefördert werden kann. Deshalb ist die Lösung dieses Problems der fehlenden Information ein grundlegendes Thema der Evaluierungsforschung⁵⁾.

Ein unmittelbarer Vergleich der Ergebnisse einer Maßnahmenteilnahme zwischen geförderten und nicht geförderten Arbeitslosen ist nicht als Wirkung zu interpretieren: Wie Übersicht 1 deutlich zeigt, unterscheiden sich die Teilnehmenden in den betrachteten Maßnahmen in ihren Merkmalen zum Teil erheblich von den nicht geförderten Arbeitslosen. Für eine kausale Analyse der Wirkung von Maßnahmenteilnahmen auf die Geförderten muss dieser Selektionseffekt ausgeschaltet werden.

²⁾ Die im WIFO aufbereiteten anonymisierten Individualdaten (Longitudinaldaten) aus administrativen Quellen sind unter dem Begriff WIFO-INDIVIDV zusammengefasst. Die zentralen Schritte zur Aufbereitung der Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger behandelt *Schöberl* (2004). Darüber hinausgehende Bereinigungen und Aufbereitungen werden im Anhang von *Lutz – Mahringer – Pöschl* (2005B) erläutert.

³⁾ Diese Differenzierung des Förderspektrums spiegelt die Bemühungen des Arbeitsmarktservice um einen zielgerichteten, effektiven und effizienten Mitteleinsatz auf einem zunehmend heterogenen Arbeitsmarkt wider und ist dementsprechend positiv einzuschätzen.

⁴⁾ 4% aller Förderepisoden setzen sich aus verschiedenartigen Maßnahmen zusammen. Diese Episoden werden, wenn sie zu mehreren Kursmaßnahmen gehören, jener mit der stärksten fachlichen Ausrichtung zugeordnet und sonst der ersten Maßnahme (siehe dazu *Lutz – Mahringer – Pöschl*, 2005B, S. 95ff).

⁵⁾ Eine umfassende Darstellung des mikroökonomischen Evaluierungsproblems bieten z. B. *Heckman – LaLonde – Smith* (1998).

Datengrundlage und ihre Aufbereitung

Matching-Ansatz zur Messung der Maßnahmenwirkung

Der prinzipielle Ansatz der mikroökonomischen Evaluierung liegt darin, für alle Geförderten jeweils ungeförderte "Zwillinge" zu finden und deren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt zu vergleichen: Diese ungeförderten Vergleichspersonen müssen bezüglich jener Merkmale gleich gewählt werden, die sowohl die Wahrscheinlichkeit, gefördert zu werden, als auch ihre Erwerbslaufbahn und damit das mögliche Ergebnis einer Förderung beeinflussen (Conditional Independence Assumption⁶). Für die Bildung solcher Kontrollgruppen wurden in den letzten Jahren zunehmend Matching-Methoden eingesetzt, mit denen für Geförderte auf Basis beobachtbarer Merkmale ungeförderte "statistische Zwillinge" gesucht werden (vgl. Speckesser, 2004).

Im Wesentlichen müssen zwei zentrale Voraussetzungen erfüllt sein, damit diese Matching-Verfahren angewandt werden können: Erstens muss es eine ausreichend große Zahl an (vergleichbaren) Ungeförderten geben. Dies ist dann nicht gegeben, wenn alle Personen, die bestimmte Kriterien erfüllen, in eine Maßnahme eintreten. Für Österreich ist dies z. B. für Jugendliche nach der Pflichtschule zu erwarten, wenn sie keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz haben⁷). Zweitens müssen ausreichende Informationen verfügbar sein, um Geförderte und Ungeförderte in allen für die Teilnahme und das Ergebnis relevanten Charakteristika abbilden zu können. Auch diese Voraussetzung ist etwa für Jugendliche nicht gegeben, weil wesentliche Informationen zu ihrer Leistungsfähigkeit, ihrem Know-how und ihrer Motivation fehlen. Für Erwachsene können aus der vorhergehenden Berufslaufbahn indirekt Rückschlüsse auf diese Faktoren getroffen werden. Für Jugendliche wären z. B. Informationen zur Schullaufbahn (etwa die Zeugnisse des letzten Schulabschlusses) aussagekräftig. Solche Informationen sind aber nicht verfügbar.

Für die Evaluierung der Arbeitsmarktförderung in Österreich liegt ein Datensatz vor, der eine sehr detaillierte Beobachtung wesentlicher Merkmale der geförderten und nicht geförderten Personen erlaubt (personenbezogene Merkmale, Charakteristika der vorhergehenden und nachfolgenden Arbeitslosigkeits- und Fördererepisoden, vorhergehende und nachfolgende Erwerbslaufbahnen, regionale, ökonomische sowie familiäre Umfeldfaktoren). Diese umfangreichen Informationen rechtfertigen die Annahme, dass die wesentlichen Einflüsse auf die Ergebnisvariablen und die Wahrscheinlichkeit einer Förderteilnahme beobachtbar sind, sodass hier ein Matching-Ansatz gewählt werden kann. Der kausale Effekt ergibt sich dann aus dem Unterschied zwischen den Ergebnisvariablen für Geförderte und die Vergleichsgruppe aus Ungeförderten (z. B. bezüglich der Tage in Beschäftigung).

Technik des Matching-Verfahrens

Als methodischer Ansatz zur Bildung der Vergleichsgruppe wird eine Kombination aus exaktem Matching (Altersgruppen, Geschlecht) und Nearest-Neighbour Propensity Score Matching gewählt. Die Vergleichsgruppenanalyse erfolgte mehrstufig (Leuven – Sianesi, 2003):

Im ersten Schritt werden die Teilnehmenden an Förderungsmaßnahmen und die nicht geförderten Arbeitslosen als potentielle Vergleichsgruppe abgegrenzt.

Im zweiten Schritt wird die Teilnahmewahrscheinlichkeit geschätzt. In das Probit-Modell zur Schätzung des "Propensity Score" gehen persönliche, soziodemographische, regionale, betriebliche und Vorkarrieren-Merkmale ein, die Einfluss auf die Maßnahmenteilnahme und das Ergebnis der Maßnahme haben können. Die Schätzung wird getrennt nach Maßnahmentyp sowie für Frauen und Männer in verschiedenen Altersgruppen durchgeführt.

Im dritten Schritt werden jene Personen als Vergleichsgruppe ausgewählt, deren Teilnahmewahrscheinlichkeit jener der Geförderten am nächsten kommt. Durch dieses Matching-Verfahren wird gesichert, dass die beobachtbaren Merkmale der Vergleichsgruppe im Durchschnitt jenen der Geförderten entsprechen.

Im vierten Schritt wird der durchschnittliche kausale Effekt der Teilnahme als Differenz zwischen der jeweiligen Ergebnisvariablen für die Geförderten und für die Vergleichsgruppe ermittelt.

⁶) Um die Komplexität dieser Merkmalsabstimmung zu verringern, ist jedoch auch ein Abgleich der Förderungswahrscheinlichkeit möglich, die auf Basis dieser Merkmale geschätzt werden kann (vgl. Rosenbaum – Rubin, 1983).

⁷) Im Jahr 2000 traten beim AMS vorgemerkte Jugendliche im Alter von 15 bis 16 Jahren mit einer durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit von 43% innerhalb von drei Monaten in eine Fördermaßnahme ein (siehe Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005B, S. 118).

Vor der Durchführung einer Wirkungsanalyse müssen neben der Wahl des ökonomischen Verfahrens eine Reihe von Entscheidungen getroffen werden, von denen Auswirkungen auf die Befunde zu erwarten sind:

Ausgangspunkt der Analyse der weiteren Berufslaufbahn ist das Datum des Eintritts in eine Maßnahme, da sich (spätestens) ab diesem Zeitpunkt die Entwicklung der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe von Nichtteilnehmenden unterscheidet. Damit geht der Förderzeitraum mit in die Untersuchungsperiode ein, um den Effekt der Maßnahmenteilnahme selbst berücksichtigen zu können. Dieser Vorgangsweise liegt auch die Überlegung zugrunde, dass das primäre Ziel arbeitsmarktpolitischen Handelns in der möglichst raschen (und nachhaltigen) Eingliederung von Erwerbslosen in den Regelarbeitsmarkt liegt.

Während der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme treten Entzugseffekte (Lock-in-Effekte) auf: Eine Reintegration in (ungeförderte) Beschäftigung ist in diesem Zeitraum nicht möglich, weil die Betroffenen entweder an einer Schulung teilnehmen oder einen geförderten Arbeitsplatz innehaben. Somit kann die Länge des Beobachtungszeitraums die Befunde wesentlich beeinflussen: Je kürzer die Untersuchungsperiode ist, umso höher ist etwa die relative Bedeutung des zu erwartenden Entzugseffekts, sodass selbst für langfristig erfolgreiche Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit eines positiven Ergebnisses gemessen an (ungeförderter) Beschäftigung sinkt. Eine Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bewegt sich daher immer im Spannungsfeld zwischen der Aktualität der Ergebnisse und einem ausreichend langen Beobachtungszeitraum.

Untersuchungs- population und Unter- suchungszeitraum der Wirkungsanalyse

Ergebnisvariable der Wirkungsanalyse

Die Wirkung der Maßnahmenteilnahme auf die Geförderten wurde anhand folgender Ergebnisvariablen für die weitere Erwerbslaufbahn gemessen:

- Tage in unselbständiger Beschäftigung (einschließlich Lehrverhältnisse) über der Geringfügigkeitsgrenze insgesamt,
- Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze, wobei als Förderung Eingliederungsbeihilfen, Lehrstellenförderungen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und sozialökonomische Betriebe berücksichtigt sind (eine parallele Qualifizierungsförderung ist demnach möglich),
- Tage in registrierter Arbeitslosigkeit bzw. Lehrstellensuche, entsprechend der Definition durch das Arbeitsmarktservice ohne Schulungsteilnahme, Krankengeldbezug, Pensionsvorschussbezug usw.,
- Tage in Schulungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice,
- Tage ohne Erwerbsbeteiligung, d. h. weder mit Arbeitslosigkeit bzw. Schulungsteilnahme noch mit Beschäftigung (über oder unter der Geringfügigkeitsgrenze). Darin enthalten sind Zeiten mit Bezug von Pensionen oder Pensionsvorschuss, Krankheit bei Arbeitslosigkeit, Karenzzeiten und andere Zeiten mit und ohne eigenen Versicherungsschutz.
- Zusätzlich wurden die Kosten der öffentlichen Hand, die Rückflüsse an Sozialabgaben und die Nettoeinkommen (aus Arbeitslosigkeit und unselbständiger Beschäftigung) vor Steuern untersucht¹⁾.

¹⁾ Die entsprechenden Ergebnisse zu diesen Variablen sind dem Evaluierungsbericht zu entnehmen (Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005B).

Untersucht wurde deshalb die arbeitsmarktpolitische Wirkung von Förderepisoden, die in den Jahren 2000 bis 2003 begonnen hatten. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Förderungen des Jahres 2000, für die mit 3 Jahren die längste Beobachtungsperiode ab Maßnahmeneintritt vorliegt.

Über diesen Zeitraum hinweg wurden anhand eines Vergleichs zwischen der Entwicklung der individuellen Arbeitsmarktposition der Geförderten und der Vergleichs-

personen Unterschiede aufgrund der Maßnahmenbeteiligung ermittelt. Die Gruppen der Geförderten und der Vergleichspersonen wurden quartalsweise definiert⁸⁾:

- Als Geförderte gelten Personen, die im jeweiligen Quartal in eine Maßnahme eintraten,
- als nicht Geförderte gelten Arbeitslose und Lehrstellensuchende, die im betreffenden Quartal keine Förderung erhielten und über keine Einstellungszusage verfügten.

Die Einbeziehung aller Personen, die in einem bestimmten Quartal ohne Förderbeteiligung arbeitslos vorgemerkt waren, in den Pool potentieller Vergleichspersonen bedeutet, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt an einer Förderung teilnehmen können. Zur Isolierung der Maßnahmenwirkung wurde die Analyse allerdings – sowohl für die Geförderten als auch für die Nichtgeförderten – auf jene eingeschränkt, die in den sechs Monaten zuvor an keiner Fördermaßnahme teilgenommen hatten.

Zudem wurde die Wirkungsanalyse auf die Altersgruppe zwischen 25 und 54 Jahren beschränkt, um Verzerrungen durch einen Pensionsübertritt der – wenigen – Älteren bzw. den Mangel an Informationen für Jugendliche zu vermeiden.

Analysierte Maßnahmen der österreichischen Arbeitsmarktförderung

Die Förderungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice können grob in drei Gruppen untergliedert werden:

- Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitsuche und -aufnahme (etwa "aktive Arbeitsuche" und "Berufsorientierung"),
- Maßnahmen zur Qualifizierung in Form der "fachlichen Qualifizierung" bei geförderten Bildungseinrichtungen und der "Beihilfe zu den Kurskosten" bei freien Bildungsträgern.
- Maßnahmen zur Beschäftigung werden entweder in "gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" und "sozialökonomischen Betrieben" außerhalb des regulären Arbeitsmarktes gefördert oder durch "Eingliederungsbeihilfen" für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt.

Die untersuchten Instrumente zur Unterstützung bei der Arbeitsuche und -aufnahme

Aktive Arbeitsuche (AA): Das Arbeitsmarktservice beauftragt externe Einrichtungen, den Arbeitslosen Fertigkeiten zu vermitteln, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeitsuche stehen (Abfassen von Bewerbungsschreiben und Lebensläufen, Bewerbungstraining für Bewerbungsgespräche, Bewerbungsstrategien, Selbstmarketing, Analyse von Stelleninseraten). Die Teilnehmenden sollen dadurch rascher einen Arbeitsplatz finden können. Zudem setzt das Arbeitsmarktservice die Aufforderung zur Teilnahme an einem Kurs der "aktiven Arbeitsuche" auch als Screening-Instrument ein, um also die Bereitschaft der Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung zu überprüfen. Für die einzelne Person besteht die Förderung in der Teilnahme an einer solchen Maßnahme. Zielgruppe sind einerseits Kurzeitarbeitslose, andererseits Personen, die zwar bereits länger arbeitslos sind, aber nach dem Absolvieren arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wieder beschäftigungsfähig erscheinen.

Berufsorientierung (BO): Diese Förderangebote beziehen sich auf den Besuch von Orientierungsmaßnahmen, die Bildungseinrichtungen als Maßnahmenträger im Auftrag des Arbeitsmarktservice abhalten. Die Maßnahmen richten sich an Personen mit Schwierigkeiten bei der Festlegung beruflicher Perspektiven (Berufsorientierung) und an Berufseinsteiger und -einsteigerinnen (Berufsvorbereitung). Das Ziel von Berufsorientierungsmaßnahmen ist die Erarbeitung eines umsetzbaren Karriereplanes. Die Berufsvorbereitung dient der persönlichen und sozialen Stabilisierung der Teilnehmenden als Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung, einer Lehrstelle oder für die Teilnahme an einer Qualifikationsmaßnahme.

⁸⁾ Eine Quartalsabgrenzung erscheint aufgrund der starken Saisoneinflüsse im österreichischen Beschäftigungssystem und der damit einhergehenden hohen Arbeitsmarktdynamik angebracht. Zudem stellt sie die Ähnlichkeit der Rahmenbedingungen für die Förderung sicher.

Diese Fördermaßnahmen machen den überwiegenden Teil (90%) der evaluierten Förderepisoden des Jahres 2000 aus. Daneben gibt es eine Reihe anderer Förderinstrumente, wie etwa das Unternehmensgründungsprogramm, Arbeitsstiftungen, die Kinderbetreuungsbeihilfe oder die Lehrstellenförderung, die im Folgenden nicht näher behandelt werden⁹⁾).

Die untersuchten Instrumente zur Förderung der fachlichen Qualifizierung

Fachliche Qualifizierung (Qual) bezeichnet Maßnahmen zur Aus-¹⁾ oder Weiterbildung²⁾, die von Bildungseinrichtungen im Auftrag des Arbeitsmarktservice durchgeführt werden. Für die einzelne Person besteht die Förderung im Besuch einer solchen Bildungsmaßnahme. Zielgruppe sind Personen, deren Beschäftigungschancen durch neue, zusätzliche oder höhere Qualifikationen verbessert werden sollen.

Beihilfen zu den Kurskosten (KK) werden den Arbeitslosen für die Teilnahme an arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Kursmaßnahmen auf dem freien Bildungsmarkt gewährt. Sie sollen die Vermittlungschancen der Geförderten erhöhen und zu ihrer (Höher-)Qualifizierung beitragen. Dementsprechend gelten als Zielgruppe jene Personen, deren Beschäftigungschancen durch neue, zusätzliche oder höhere Qualifikationen verbessert werden sollen. Die Kursbeihilfe kann bis zur vollen nachgewiesenen Höhe der Kosten geleistet werden. Die Förderung ist im Vorhinein im Zuge eines Beratungsgesprächs beim Arbeitsmarktservice zu vereinbaren.

¹⁾ Ausbildungsmaßnahmen vermitteln Kenntnisse und Fertigkeiten, die zu einem staatlich anerkannten Schul- oder Berufsabschluss führen (z. B. Lehrabschluss). – ²⁾ Weiterbildungsmaßnahmen vermitteln Zusatzqualifikationen als Ergänzung zur beruflichen Erstausbildung (z. B. CAD-Lehrgänge) oder Einstiegsqualifikationen, die einen Einstieg ins Erwerbsleben ermöglichen (z. B. Servierkurse).

Die untersuchten Instrumente zur Förderung der Beschäftigung von Erwerbslosen

Eingliederungsbeihilfen (EB) sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte oder ältere Arbeitsuchende einstellen. Durch die Förderung sollen die Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsmarktservice unterstützt werden, zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und die Zielgruppen ins Beschäftigungssystem integriert werden. Die Förderung beträgt bis zu zwei Drittel des monatlichen Bruttoentgelts (plus Lohnnebenkosten), und zwar für höchstens 2 Jahre¹⁾.

Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) bieten befristete Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose und "arbeitsmarktpolitische Problemgruppen". Bietet ein Projekt innovative Arbeitsplätze, die der Erschließung neuartiger, bedarfsorientierter Beschäftigungsmöglichkeiten dienen, so können auch Arbeitslose gefördert werden, die nicht zu dieser primären Zielgruppe zählen. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte zielen auf die Integration der Geförderten ins Beschäftigungssystem sowie auf die Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere in gesellschaftlich wertvollen Bereichen ab. Die Förderung besteht aus einem Zuschuss zu den Lohnkosten der Projektarbeitsplätze für Arbeitslose in Höhe von 66,7%²⁾ für höchstens 12 Monate. Zudem werden die Personalkosten der Projekt-Schlüsselkräfte sowie die Sachkosten und die Kosten der Projektvorbereitung³⁾ für die gesamte Projektlaufzeit zu 100% übernommen.

Sozialökonomische Betriebe (SÖB) stellen befristete Arbeitsplätze für Schwervermittelbare bereit. Somit werden die Zielgruppenpersonen vorübergehend in marktnahen, aber geschützten Arbeitsbereichen beschäftigt, die ihnen zudem eine gezielte Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung bieten. Ziel der Teilnahme ist die Integration ins Beschäftigungssystem. Das Arbeitsmarktservice fördert die sozialökonomischen Betriebe über Zuschüsse zum laufenden Personalaufwand und Beihilfen für sonstige Aufwendungen. Eine Beteiligung der Länder und Gemeinden im Ausmaß von mindestens einem Drittel des gesamten Fördervolumens wird angestrebt⁴⁾.

¹⁾ Für Personen, die als Behinderte anerkannt sind, kann der Förderzeitraum bis zu drei Jahre betragen. – ²⁾ In begründeten Fällen bis zu 100%. – ³⁾ Gefördert wird höchstens die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. – ⁴⁾ Die sozialökonomischen Betriebe bieten Produkte oder Dienstleistungen zu Marktpreisen an. Mindestens 20% des Gesamtaufwands sind aus den eigenwirtschaftlichen Erträgen abzudecken. Unter Berücksichtigung dieser wirtschaftlichen Mindestanforderung kann die Beihilfe höchstens der Differenz zwischen der Summe aller Erlöse und dem tatsächlichen Gesamtaufwand entsprechen. Überschüsse, die über die prognostizierten Umsatzerlöse hinausgehen, verringern den Beihilfenbetrag.

⁹⁾ Für einen Teil der betreffenden Maßnahmen liegen ebenfalls Wirkungsanalysen vor, für andere wiederum war im gegebenen Projektrahmen aufgrund der Zielrichtung oder der Zielgruppenspezifikation keine Wirkungsanalyse möglich (vgl. dazu Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005B).

Zielgruppenorientierung, Dauer und Ergebnis der Förderungen

Die – unterschiedlich deutliche – Zielgruppenorientierung der einzelnen Instrumente zeigt sich jeweils anhand der Struktur der in den einzelnen Förderepisoden erreichten Personen relativ zu den nicht geförderten Arbeitslosen (ohne Einstellungszusage).

In der "aktiven Arbeitssuche" unterscheidet sich die Struktur der Teilnehmenden kaum von jener der ungeförderten Arbeitslosen (Übersicht 1). Diese in der Regel kurze, wenig intensive und nur zum Teil freiwillig besuchte Maßnahme¹⁰⁾ wird sehr wenig selektiv eingesetzt. Neben einem etwas höheren Anteil junger Arbeitsloser und einem etwas niedrigeren Anteil von Arbeitslosen mit Behinderungen bzw. von Neu- und Wiedereinsteigenden in den Arbeitsmarkt fällt besonders die Konzentration dieses Maßnahmentyps im Jahr 2000 auf Wien auf¹¹⁾. Innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn verringert sich im Vergleich mit nicht geförderten Arbeitslosen vor allem die durchschnittliche Zeit der Geförderten ohne Erwerbsbeteiligung (Übersicht 3) zugunsten von Tagen in Schulung, aber auch die durchschnittliche Zeit in unselbständiger Beschäftigung ist etwas höher.

In der "Berufsorientierung" ist die Schwerpunktsetzung zugunsten von Jugendlichen und von Personen, die sich zuvor nicht im Arbeitskräfteangebot befunden haben, deutlich zu erkennen, darunter ein hoher Anteil von Frauen. Weiters ist eine deutliche Schwerpunktsetzung zugunsten von Geringqualifizierten ersichtlich, die jedoch mit der Konzentration auf Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Abschluss einer weiterführenden Ausbildung zusammenhängt. Unter den Erwachsenen hat etwa der gleiche Anteil an den Teilnehmenden wie an den ungeförderten Arbeitslosen keine Ausbildung über die Pflichtschule hinaus abgeschlossen. Drei Jahre nach Maßnahmeneintritt sind die Geförderten im Vergleich zu allen Arbeitslosen insgesamt länger in Beschäftigung und länger in Schulung sowie weniger lang in Arbeitslosigkeit und außerhalb des Arbeitskräfteangebotes.

Beide Instrumente zur Förderung der Qualifizierung werden in erster Linie für Arbeitslose zwischen 25 und 44 Jahren und für Jugendliche eingesetzt. Unterrepräsentiert – im Vergleich zu ihrem Anteil an den ungeförderten Arbeitslosen ohne Einstellungszusage – sind insbesondere ältere Erwerbslose, Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss und Drittstaatsangehörige. Die "Beihilfe zu den Kurskosten" wird primär für Kurzarbeitslose eingesetzt, selten bei längerer Arbeitslosigkeit. Sie kommt besonders in den westlichen Bundesländern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Oberösterreich) zum Einsatz. Die fachliche Qualifizierung bei geförderten Bildungsträgern ist weniger selektiv, wird aber überdurchschnittlich oft im Zuge eines (Wieder-)Einstiegs verwendet.

Während die "Beihilfe zu den Kurskosten" häufig nur für kurze Zeiträume vergeben wird (im Durchschnitt für 2 Monate), zeigt sich die große Heterogenität der Maßnahmen zur fachlichen Qualifizierung bei geförderten Bildungsträgern in einer breiten Streuung der Maßnahmendauer. 50% der im Jahr 2000 begonnenen Förderepisoden dauern höchstens 2,5 Monate, 25% aber länger als 5 Monate und über 10% länger als 10 Monate.

In einem Beobachtungszeitraum von drei Jahren ab Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an der fachlichen Qualifizierung etwas und Personen mit Kurskostenbeihilfe deutlich längere Zeiten in Beschäftigung auf als ungeförderte Arbeitslose. Dagegen verbringen sie weniger Tage in Arbeitslosigkeit oder außerhalb des Arbeitskräfteangebotes.

Transitarbeitsplätze in "sozialökonomischen Betrieben" und "gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" richten sich – verglichen mit den ungeförderten Arbeitslosen – an eine ältere Personengruppe mit geringerem Ausbildungsniveau und längerer Arbeitslosigkeit, an Behinderte und an österreichische Staatsangehörige. Besonders in "sozialökonomischen Betrieben" finden Geringqualifizierte häufig (vorübergehende) Beschäftigung. In den Bundesländern Niederösterreich, Steiermark, Burgenland und Vorarlberg haben Transitarbeitsplätze relativ großes Gewicht im Förder-Mix. In den drei Jahren ab Maßnahmeneintritt sind die Geförderten wesentlich kürzer in unge-

¹⁰⁾ Zu Motivation und Eigeninitiative beim Maßnahmenbesuch vgl. Lutz – Mahringer – Pöschl (2005A).

¹¹⁾ Dieser Maßnahmetyp hat nach dem Jahr 2000 wieder deutlich zugunsten von Qualifizierungsmaßnahmen an Bedeutung verloren.

förderter Beschäftigung als der Durchschnitt der ungeförderten Arbeitslosen, weisen aber aufgrund der Förderung insgesamt längere Beschäftigungszeiten auf. Durch die starke Zielgruppenorientierung sind hier die Selektionseffekte besonders groß, die Unterschiede zur kausalen Wirkung entsprechend deutlich (siehe unten, "Ergebnisse der Wirkungsanalyse").

Übersicht 1: Merkmale der geförderten Personen

Vergleich mit nicht geförderten Arbeitslosen ohne Einstellungszusage, 2000, auf Basis von Förderepisoden

| | AA | BO | Qual | KK | GBP | SÖB | EB | AL |
|---|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|
| Zahl der Förderungsepisoden ¹⁾ | 39.000 | 10.941 | 38.719 | 9.590 | 2.092 | 2.426 | 12.911 | 204.327 |
| Durchschnittliches Erwerbseinkommen in den letzten 2 Jahren in € | 1.265 | 1.089 | 1.249 | 1.351 | 1.056 | 1.144 | 1.310 | 1.258 |
| Durchschnittsalter in Jahren | 35,6 | 28,1 | 32,9 | 33,8 | 35,6 | 38,3 | 40,5 | 37,6 |
| Anteile an allen Förderepisoden des jeweiligen Maßnahmentyps in % | | | | | | | | |
| Frauen | 47,9 | 63,8 | 57,1 | 52,2 | 47,1 | 45,1 | 49,9 | 44,2 |
| <i>Dominanter Arbeitsmarktstatus in den letzten 730 Tagen</i> | | | | | | | | |
| Beschäftigung oder Lehre | 44,6 | 20,6 | 40,3 | 53,8 | 20,2 | 18,8 | 34,1 | 43,7 |
| Arbeitslosigkeit oder Schulungsteilnahme | 32,9 | 26,7 | 27,4 | 16,7 | 50,8 | 58,4 | 44,4 | 30,7 |
| Ohne Erwerbsbeteiligung | 22,5 | 52,7 | 32,3 | 29,5 | 29,1 | 22,8 | 21,5 | 25,7 |
| <i>Altersgruppen</i> | | | | | | | | |
| Bis 19 Jahre | 7,4 | 40,3 | 10,5 | 5,3 | 9,4 | 6,2 | 3,5 | 5,2 |
| 20 bis 24 Jahre | 13,9 | 9,4 | 14,8 | 12,9 | 10,6 | 9,0 | 7,9 | 11,6 |
| 25 bis 29 Jahre | 11,8 | 7,6 | 14,3 | 15,6 | 12,3 | 10,4 | 8,3 | 12,3 |
| 30 bis 44 Jahre | 41,3 | 28,2 | 45,3 | 52,4 | 42,8 | 38,3 | 35,2 | 40,1 |
| 45 bis 49 Jahre | 10,9 | 7,1 | 7,9 | 7,6 | 11,0 | 15,5 | 17,1 | 9,3 |
| 50 bis 54 Jahre | 10,8 | 5,7 | 5,7 | 4,9 | 10,1 | 14,6 | 21,0 | 11,3 |
| 55 Jahre und älter | 3,9 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 3,7 | 6,0 | 7,0 | 10,2 |
| <i>Höchste abgeschlossene Ausbildung</i> | | | | | | | | |
| Höchstens Pflichtschule | 46,4 | 67,7 | 37,9 | 30,5 | 53,0 | 57,5 | 36,9 | 50,5 |
| Lehre | 34,2 | 20,9 | 35,2 | 41,3 | 27,5 | 31,8 | 43,1 | 36,0 |
| Berufsbildende mittlere Schule | 7,0 | 6,0 | 10,6 | 11,3 | 6,9 | 5,2 | 8,5 | 5,5 |
| Allgemeinbildende höhere Schule | 4,2 | 1,8 | 5,1 | 3,9 | 2,2 | 1,9 | 2,8 | 2,3 |
| Berufsbildende höhere Schule | 5,1 | 2,8 | 6,8 | 7,0 | 4,7 | 2,6 | 5,5 | 3,5 |
| Universität, Fachhochschule, Akademie | 3,1 | 0,9 | 4,4 | 6,1 | 5,7 | 0,9 | 3,2 | 2,1 |
| <i>Bundesländer</i> | | | | | | | | |
| Wien | 57,9 | 16,9 | 33,7 | 11,2 | 4,6 | 20,7 | 22,5 | 32,7 |
| Niederösterreich | 10,6 | 17,9 | 14,0 | 8,0 | 32,5 | 21,6 | 14,5 | 17,0 |
| Burgenland | 0,5 | 7,0 | 3,8 | 2,2 | 3,4 | 13,2 | 2,9 | 3,2 |
| Steiermark | 11,4 | 16,9 | 16,0 | 10,4 | 36,0 | 13,1 | 16,2 | 13,7 |
| Kärnten | 1,0 | 13,7 | 7,9 | 5,7 | 2,7 | 6,3 | 14,9 | 7,3 |
| Oberösterreich | 14,4 | 12,0 | 13,1 | 25,4 | 7,1 | 15,5 | 13,5 | 13,0 |
| Salzburg | 2,0 | 2,1 | 3,7 | 13,0 | 0,2 | 5,6 | 6,0 | 4,4 |
| Tirol | 1,9 | 4,5 | 4,9 | 16,7 | 0,3 | 2,5 | 6,6 | 5,7 |
| Vorarlberg | 0,4 | 9,0 | 2,9 | 7,4 | 13,1 | 1,4 | 2,9 | 2,9 |
| <i>Staatsangehörigkeit</i> | | | | | | | | |
| EU 15 | 1,2 | 0,9 | 1,4 | 2,1 | 0,9 | 0,6 | 1,1 | 1,0 |
| Neue EU-Länder | 1,1 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,6 | 1,0 |
| Drittstaaten | 11,3 | 9,9 | 6,7 | 6,6 | 4,0 | 4,8 | 3,7 | 13,7 |
| <i>Behinderung</i> | | | | | | | | |
| Gesetzlicher Behindertenstatus oder nach AMS-Kriterien | 15,3 | 17,1 | 21,5 | 17,2 | 31,4 | 31,0 | 26,1 | 19,2 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. –
¹⁾ Als Arbeitslose wird die durchschnittliche Zahl der Personen ausgewiesen, die in einem Quartal des Jahres 2000 ohne Einstellungszusage und ohne Förderung als arbeitslos registriert waren. Aus dieser Personengruppe werden die Kontrollgruppen für die Wirkungsanalyse ermittelt. AA . . . aktive Arbeitsuche, BO . . . Berufsorientierung, Qualif . . . fachliche Qualifizierung bei geförderten Schulungseinrichtungen, KK . . . Beihilfe zu Kurskosten, GBP . . . gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, SÖB . . . sozialökonomische Betriebe, EB . . . Eingliederungsbeihilfen, AL . . . Arbeitslose (ohne Förderung und ohne Einstellungszusage).

Den Förderrichtlinien folgend werden mittels "Eingliederungsbeihilfen" primär Ältere und Langzeitarbeitslose gefördert. Untererfasst sind Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss sowie Drittstaatsangehörige. In regionaler Hinsicht kommt dieses Instrument relativ häufig in der Steiermark, in Kärnten und Salzburg zum Einsatz. Die Förderdauer beträgt durchschnittlich etwa 8 Monate; nur rund 5% der Förderepisoden

den dauern länger als ein Jahr. Die Geförderten befinden sich in den drei Jahren ab Maßnahmenbeginn deutlich länger in (ungeförderter) Beschäftigung als ungeforderte Arbeitslose.

Übersicht 2: Dauer von Förderepisoden mit Beginn im Jahr 2000

| | AA | BO | Qual | KK Tage | GBP | SÖB | EB |
|--------------|----|----|------|------------|-----|-----|-----|
| Durchschnitt | 57 | 86 | 129 | 63 | 251 | 187 | 243 |
| Median | 43 | 56 | 77 | 30 | 244 | 152 | 191 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. AA ... aktive Arbeitsuche, BO ... Berufsorientierung, Qualif ... fachliche Qualifizierung bei geförderten Schulungseinrichtungen, KK ... Beihilfe zu Kurskosten, GBP ... gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, SÖB ... sozialökonomische Betriebe, EB ... Eingliederungsbeihilfen.

Übersicht 3: Arbeitsmarktpositionen in den ersten drei Jahren ab dem Beginn von Förderepisoden

Vergleich mit nicht geförderten Arbeitslosen ohne Einstellungsusage, 2000

| | AA | BO | Qual | KK | GBP | SÖB | EB | AL |
|--|--|------|------|------|------|------|------|------|
| | Anteile in % im Durchschnitt des Beobachtungszeitraums von 3 Jahren (1.095 Tage) | | | | | | | |
| Unselbständige Beschäftigung | 41,2 | 45,6 | 42,6 | 54,6 | 56,1 | 47,1 | 68,5 | 38,5 |
| Nicht gefördert | 38,3 | 42,0 | 39,5 | 52,6 | 30,3 | 27,5 | 43,8 | 36,9 |
| Arbeitslosigkeit | 30,7 | 22,6 | 23,9 | 18,4 | 25,0 | 30,6 | 17,7 | 29,8 |
| Vom AMS geförderte Kursteilnahme | 8,3 | 11,0 | 15,0 | 6,4 | 3,5 | 4,6 | 2,2 | 2,9 |
| Keine Erwerbsbeteiligung | 16,5 | 18,4 | 14,9 | 13,5 | 13,5 | 16,4 | 9,6 | 24,9 |
| Sonstige Beschäftigung (atypisch, selbständig) | 3,2 | 2,4 | 3,6 | 7,2 | 1,8 | 1,2 | 2,1 | 3,9 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. AA ... aktive Arbeitsuche, BO ... Berufsorientierung, Qualif ... fachliche Qualifizierung bei geförderten Schulungseinrichtungen, KK ... Beihilfe zu Kurskosten, GBP ... gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, SÖB ... sozialökonomische Betriebe, EB ... Eingliederungsbeihilfen, AL ... Arbeitslose (ohne Förderung und ohne Einstellungsusage; als Beginn der Förderepisode gilt ein hypothetisches Eintrittsdatum im betreffenden Quartal).

Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Im Folgenden werden für jeden Interventionstyp die zentralen Matching-Ergebnisse als Effekt der Förderung auf die weitere Erwerbslaufbahn der Geförderten präsentiert, wobei das Augenmerk speziell auf der ungeforderten unselbständigen Beschäftigung liegt. Die Veränderung der Beschäftigungsintegration der Geförderten im Vergleich mit einer Kontrollgruppe aus Ungeförderten wird für den Zeitraum von drei Jahren ab Förderbeginn sowie ohne das (erste) Jahr der Fördergewährung ausgewiesen¹²⁾; dies macht die Wirkung ohne das erste Jahr der Fördergewährung (Lock-in) deutlich.

Qualifizierung

Qualifizierungsmaßnahmen sollen die Qualifikationen der Teilnehmenden an die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt anpassen. Tritt diese beabsichtigte Wirkung ein, so verbessern sich die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Geförderten, ihre Produktivität nimmt zu. Sie werden konkurrenzfähiger, können ihre Arbeitsleistungen einem größeren Pool an potentiellen Arbeitgebern anbieten und von Segmenten mit geringen Beschäftigungschancen in Segmente mit hohen Beschäftigungschancen wechseln. Das Arbeitsangebot der Teilnehmenden erhöht sich, und die Allokation ihres Arbeitsangebotes verbessert sich. Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen kann darüber hinaus als positives Signal für die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten die-

¹²⁾ Die hier ausgewiesenen Ergebnisse unterscheiden sich teilweise von den Zahlen in Lutz – Mahringer – Pöschl (2005B), ohne die dort getroffenen grundsätzlichen Aussagen zu relativieren: Zum einen wurden für den vorliegenden Beitrag auf der Basis von Sensitivitätsanalysen striktere Anforderungen an die Vergleichsgruppenauswahl gestellt. Zum anderen wurde die Untersuchungsmethode für Transitarbeitsplätze an jene der Kursmaßnahmen angepasst. Es wird somit der selbe Beobachtungszeitraum ausgewiesen wie für andere Maßnahmenformen (im Evaluierungsbericht 3,5 Jahre, hier 3 Jahre), und die untersuchten Gruppen werden wie für Kursmaßnahmen abgegrenzt (keine Förderung in den sechs Monaten davor, keine Einschränkung bezüglich späterer Förderungen).

nen. Für die Arbeitgeber verringert sich damit die Unsicherheit, die mit der Einstellung von Arbeitslosen verbunden ist¹³⁾.

Bevor diese positive Wirkung einsetzen kann, ist aber gerade bei Qualifizierungsmaßnahmen ein ausgeprägter Lock-in-Effekt zu erwarten, weil die Geförderten häufig erst die Maßnahme abschließen, bevor sie ihre Arbeitssuche wieder intensivieren. Umgekehrt mag aber für den Maßnahmentyp der fachlichen Qualifizierung diese kurzfristige negative Wirkung auch explizit erwünscht sein, weil nur dadurch ein Maßnahmenabschluss – als Voraussetzung für die weiteren positiven Wirkungen – möglich ist.

Für Frauen im Alter zwischen 25 und 44 Jahren brachte die Teilnahme an einer fachlichen Qualifizierungsmaßnahme – unabhängig vom konkreten Typ – innerhalb von drei Jahren ab Maßnahmeneintritt eine signifikante Steigerung der ungeforderten unselbständigen Beschäftigung (Übersicht 4). Kurse auf dem freien Bildungsmarkt erwiesen sich zudem für Männer dieser Altersgruppe als beschäftigungssteigernd, aber (bedingt durch den anfänglichen Lock-in-Effekt) erst im zweiten und dritten Jahr nach Förderbeginn signifikant (Übersicht 4). Ebenso erst nach dem ersten Jahr der Förderung ist für Männer zwischen 25 und 44 Jahren ein schwach signifikanter positiver Beschäftigungseffekt festzustellen, wenn sie an einem vom AMS geförderten Qualifizierungsangebot eines Bildungsträgers teilgenommen haben. Dagegen konnte kein Instrument zur fachlichen Qualifizierung die ungeforderte Beschäftigung Älterer signifikant steigern.

Übersicht 4: Effekt von fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen auf die ungeforderte Beschäftigung der Teilnehmenden

Kumulierte Wirkung von Förderungen des Jahres 2000 innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn

| | Beihilfen zu Kursen auf dem freien Bildungsmarkt 3 Jahre | | Förderung des Angebotes von Bildungsträgern durch das AMS 2. und 3. Jahr | | Förderung des Angebotes von Bildungsträgern durch das AMS 3 Jahre | | Förderung des Angebotes von Bildungsträgern durch das AMS 2. und 3. Jahr | |
|------------------|---|-------|---|------|--|-------|---|------|
| | Tage | In % | Abweichungen von einer Gruppe von Nicht-Geförderten | | Tage | In % | Tage | In % |
| <i>Frauen</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 84,5 (34,5)** | 16,6 | 68,6 (27,2)** | 18,6 | 52,4 (20,4)** | 12,0 | 63,9 (15,9)*** | 20,2 |
| 45 bis 54 Jahre | - 6,1 (87,1) | - 1,4 | 8,7 (64,4) | 2,8 | 12,0 (31,0) | 4,0 | 23,3 (23,3) | 10,4 |
| 25 bis 54 Jahre | 69,6 (52,1) | 14,0 | 58,7 (39,4) | 16,2 | 55,0 (25,9)** | 13,6 | 63,9 (22,4)*** | 21,6 |
| <i>Männer</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 68,1 (35,8)* | 12,1 | 54,1 (23,5)** | 13,8 | - 0,7 (22,5) | - 0,2 | 25,9 (14,3)* | 8,1 |
| 45 bis 54 Jahre | 47,0 (77,6) | 10,9 | 44,7 (57,8) | 14,8 | 27,4 (35,3) | 10,4 | 31,1 (25,7) | 16,6 |
| 25 bis 54 Jahre | 69,8 (45,9) | 13,1 | 49,5 (32,2) | 10,9 | 15,8 (26,4) | 3,9 | 21,1 (17,2) | 5,8 |
| <i>Insgesamt</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 54 Jahre | 68,4 (49,7) | 13,2 | 67,9 (36,5)* | 11,0 | 38,3 (34,0) | 9,4 | 27,4 (25,7) | 5,6 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Ungeforderte Beschäftigung: unselbständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze ohne gleichzeitige Förderung durch Eingliederungsbeihilfe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte oder sozialökonomische Betriebe. Schätzung mit One-to-One Nearest Neighbour Propensity Score Matching unter Verwendung des PSMATCH2-Algorithmus in Stata (Leuven – Sianesi, 2003). Kursive Zahlen in Klammer ... Standardfehler, ermittelt durch Simulationsverfahren (bootstrapping), *** ... signifikant auf einem Niveau von 1%, ** ... signifikant auf einem Niveau von 5%, * ... signifikant auf einem Niveau von 10%.

Frauen im Alter von 25 bis 44 Jahren, die an einer Förderung des Angebotes von Bildungsträgern durch das AMS teilgenommen haben, waren innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn insgesamt um durchschnittlich 52,4 Tage oder 12% länger in ungeforderten Beschäftigung als vergleichbare Frauen ohne diese Förderung. Dieses Ergebnis ist signifikant auf einem Niveau von 5%. Für den Zweijahres-Zeitraum (2. und 3. Jahr) ergibt sich für diese Personengruppe ein noch höherer Wert (durchschnittlich 63,9 Tage oder 20,2%), der sogar auf einem 1%-Niveau signifikant ist.

¹³⁾ Ein negativer Nebeneffekt von Qualifizierungen könnte aber darin bestehen, dass nach der Teilnahme die Ansprüche an das künftige Einkommen steigen, was die Arbeitssuche verlängert und so den Matching-Prozess bremst.

Genauere Untersuchungen nach Ausbildungsstufen zeigen für Personen zwischen 25 und 44 Jahren, die an Maßnahmen geförderter Bildungsträger teilnahmen, nach drei Jahren nur geringfügige Unterschiede. Allerdings ergeben sich markante Unterschiede je nach vorheriger Arbeitsmarktsituation. Für zuvor kurzzeitarbeitslose Frauen (mindestens 12 der vergangenen 24 Monate in Beschäftigung) sind die Beschäftigungseffekte insignifikant, für Männer signifikant negativ. Ebenso insignifikant ist die Beschäftigungswirkung auf langzeitarbeitslose Frauen und Männer. Einen markant positiven Einfluss hat die Teilnahme allerdings auf Wiedereinsteigerinnen aller Ausbildungsstufen.

Die geförderten Personen ziehen sich wesentlich seltener aus dem Erwerbsleben zurück als vergleichbare Ungeförderte. Dies gilt für beide untersuchten Förderarten, für Frauen wie für Männer und für alle Altersgruppen. Allerdings ist der Effekt für Frauen größer als für Männer, für mittlere Altersgruppen größer als für Ältere.

Die positive Wirkung auf die Erwerbsbeteiligung bringt es mit sich, dass im Zuge einer Qualifizierungsmaßnahme die Zahl der Tage in vorgemerker Arbeitslosigkeit zumeist nicht signifikant gesenkt wird. Wenn überhaupt, dann tritt ein solcher Effekt nur im Jahr des Förderbeginns ein – im Zuge der Kursteilnahme. Dies trifft auf Frauen und Männer zwischen 25 und 44 Jahren in fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen zu, deren Arbeitslosigkeit innerhalb der drei Jahre sinkt. Ohne das Jahr des Förderbeginns ist auch für diese Gruppen kein signifikanter Effekt auf die offene Arbeitslosigkeit festzustellen.

Unterstützung bei Arbeit- suche und -aufnahme

Aktivierungsmaßnahmen sollen den Teilnehmenden erfolgversprechende Strategien für die Arbeitssuche vermitteln und sie zu intensiveren Suchaktivitäten motivieren. Auf diese Weise kann die Arbeitssuche verbessert werden. Insbesondere in den Orientierungsmaßnahmen werden mit den Teilnehmenden neue Tätigkeitsfelder besprochen, Karriereoptionen aufgezeigt und umsetzbare Berufspläne entwickelt. Diese Aktivitäten können einen Wechsel in andere Beschäftigungssegmente zur Folge haben und somit zu einer verbesserten Allokation des Arbeitskräfteangebotes beitragen.

Die Beteiligung an Aktivierungs- und Orientierungsmaßnahmen kann auch bewirken, dass die geförderten Arbeitslosen neuen Mut fassen und die Suche nach einem Arbeitsplatz aufnehmen, die sie zuvor schon resigniert eingestellt hatten. Dem "Entmutigungseffekt" wird entgegengewirkt, das Arbeitskräfteangebot der Geförderten nimmt dadurch potentiell zu.

Aktivierungsmaßnahmen haben aber häufig auch die Funktion eines Screening-Instruments. Sie dienen dann dazu, den "Arbeitswillen" von Arbeitslosen zu prüfen, Defizite und Potentiale zu identifizieren. Einige Arbeitslose ziehen sich dann möglicherweise vom Arbeitsmarkt zurück, um der Teilnahme zu entgehen; sie schränken ihr Arbeitsangebot ein. Umgekehrt könnten Arbeitslose verstärkt selbst einen Arbeitsplatz suchen, um den Kurs zu vermeiden. In diesem Fall wäre von einem Motivationseffekt zu sprechen, der im Gegensatz zum Screening-Effekt bewirkt, dass die Teilnehmenden verstärkt Arbeit anbieten.

Die "aktive Arbeitssuche" sollte aufgrund ihrer Maßnahmenkonzeption vor allem kurzfristig wirken. Ein längerfristiger positiver Effekt ist unter der Voraussetzung zu erwarten, dass nicht nur die kurzfristige Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, sondern auch die Wahrscheinlichkeit auf einen stabileren Verbleib im Beschäftigungssystem erhöht wird. Das kann etwa dann eintreten, wenn durch die Teilnahme auch beeinflusst wird, in welchen Arbeitsmarktsegmenten ein Arbeitsplatz gesucht wird. Hier ergibt sich eine Schnittstelle zu Berufsorientierungsmaßnahmen, in denen die Arbeitssuchenden auf zukunftsfruchtige Bereiche mit besseren Beschäftigungschancen aufmerksam gemacht werden.

Die empirisch festgestellte Wirkung der Teilnahme auf die (ungeförderte) unselbständige Beschäftigung ist – mit einer Steigerung um wenige Tage im Vergleich mit Ungeförderten – eher gering (Übersicht 5). Lediglich für Frauen zwischen 25 und 44 Jahren ist ein signifikant positiver Effekt von rund einem Monat festzustellen. Effek-

te einer ähnlichen Größenordnung erreichen Berufsorientierungsmaßnahmen. Allerdings sind sie für jede Altersgruppe und für Frauen und Männer gleichermaßen insignifikant.

Keine signifikante Auswirkung hat die Teilnahme an einer "aktiven Arbeitsuche" oder einer "Berufsorientierung" auf die durchschnittlich in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit. Allerdings ziehen sich die Geförderten wesentlich weniger aus dem Arbeitskräfteangebot zurück als vergleichbare Ungeförderte. Signifikant ist dieser Effekt für Frauen und Männer, die an einer "aktiven Arbeitsuche" teilnehmen, bei Berufsorientierungsmaßnahmen lediglich für Frauen.

Übersicht 5: Effekt von Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsuche auf die ungeförderte Beschäftigung der Teilnehmenden

Kumulierte Wirkung von Förderungen des Jahres 2000 innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn

| | Aktive Arbeitsuche | | | | Berufsorientierung | | | |
|------------------|--------------------|-------|---|-------|--------------------|-------|------------------|-------|
| | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | |
| | Tage | In % | Abweichungen von einer Gruppe von Nicht-Geförderten | | Tage | In % | Tage | In % |
| <i>Frauen</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 34,1 (17,0)** | 7,7 | 31,4 (12,5)** | 9,9 | 22,9 (35,2) | 6,1 | 28,7 (26,0) | 10,4 |
| 45 bis 54 Jahre | - 3,7 (26,8) | - 1,3 | - 0,1 (20,0) | 0,0 | 0,3 (56,4) | 0,1 | 8,4 (44,9) | 4,0 |
| 25 bis 54 Jahre | 22,7 (27,1) | 5,6 | 22,2 (20,9) | 7,5 | 17,2 (40,9) | 4,8 | 23,7 (31,5) | 9,0 |
| <i>Männer</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 8,0 (17,6) | 1,8 | 12,8 (12,6) | 4,2 | - 14,1 (52,8) | - 4,0 | - 1,7 (38,8) | - 0,7 |
| 45 bis 54 Jahre | - 15,7 (30,4) | - 5,6 | - 5,1 (21,1) | - 2,5 | - 20,7 (57,2) | - 8,5 | - 15,7 (44,3) | - 8,8 |
| 25 bis 54 Jahre | - 7,5 (24,5) | - 1,9 | 19,0 (17,6) | 5,4 | - 30,9 (54,5) | - 9,4 | 15,6 (41,0) | 5,4 |
| <i>Insgesamt</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 54 Jahre | 7,1 (28,5) | 1,8 | 23,1 (20,8) | 4,8 | 5,4 (50,1) | 1,6 | - 16,3 (38,7) | - 4,0 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Ungeförderte Beschäftigung: unselbständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze ohne gleichzeitige Förderung durch Eingliederungsbeihilfen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte oder sozialökonomische Betriebe. Schätzung mit One-to-One Nearest Neighbour Propensity Score Matching unter Verwendung des PSMATCH2-Algorithmus in Stata (Leuven – Sianesi, 2003). Kursive Zahlen in Klammer ... Standardfehler, ermittelt durch Simulationsverfahren (bootstrapping). *** ... signifikant auf einem Niveau von 1%, ** ... signifikant auf einem Niveau von 5%, * ... signifikant auf einem Niveau von 10%.

Männer im Alter von 25 bis 44 Jahren, die an einer Förderung zur aktiven Arbeitsuche teilgenommen haben, waren innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn insgesamt um durchschnittlich 8,0 Tage oder 1,8% länger in ungeförderter Beschäftigung als vergleichbare Männer ohne diese Förderung. Der Einfluss dieser Förderung auf die Beschäftigungstage ist statistisch nicht signifikant. Für den Zweijahres-Zeitraum (2. und 3. Jahr) ergibt sich für diese Personengruppe in Summe ein geringfügig höherer, aber ebenfalls insignifikanter Wert (durchschnittlich 12,8 Tage oder 4,2%).

In "gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" und "sozialökonomischen Betrieben" werden benachteiligten Arbeitssuchenden Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt, damit sie in einem Beschäftigungsverhältnis Berufserfahrung, -fähigkeiten und Know-how aufbauen können. Dies wirkt unmittelbar beschäftigungserhöhend, weil die betreffenden Arbeitsplätze ohne Förderung nicht geschaffen worden wären. Das Training-on-the-Job soll ihre Produktivität steigern, sodass ein Wechsel in eine reguläre Beschäftigung möglich wird. Gleichzeitig wirkt die Teilnahmemöglichkeit der Entmutigung von Arbeitslosen entgegen, das Arbeitskräfteangebot steigt.

Innerhalb von drei Jahren¹⁴⁾ steigt durch den geförderten Transitarbeitsplatz die Gesamtbeschäftigungszeit der Teilnehmenden gegenüber einer Vergleichsgruppe von Nichtgeförderten deutlich – um mehr als sechs Monate. Dieser Anstieg entspricht etwa der durchschnittlichen Dauer der geförderten Beschäftigung (sozialökonomische Betriebe) bzw. liegt leicht darunter (gemeinnützige Beschäftigungsprojekte).

Wird hingegen, wie für die anderen Fördermaßnahmen, das Augenmerk ausschließlich auf Zeiten in ungeförderter Beschäftigung gelegt, so ist der Effekt für Frauen und

¹⁴⁾ Der Dreijahreszeitraum wurde hier aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den anderen untersuchten Maßnahmenformen betrachtet. In den Evaluierungsberichten des WIFO wurde für diese Instrumente eine Periode von 3,5 Jahren gewählt.

Transitarbeitsplätze

Männer ab 45 Jahren mit einem Anstieg von rund einem Drittel gegenüber vergleichbaren Ungeförderten signifikant positiv. Noch höher ist die positive Wirkung für Ältere, wenn das erste Jahr (in das der überwiegende Teil der Förderung fällt) aus der Betrachtung ausgeklammert wird (Übersicht 6): Frauen weisen um 38% mehr un-geförderte Beschäftigungstage auf, Männer sogar um knapp 50%. Für jüngere Altersgruppen sowie für Teilnehmende an "gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" kann dagegen im Beobachtungszeitraum kein signifikanter positiver oder negativer Effekt auf die ungeförderte Beschäftigung festgestellt werden.

Gleichzeitig bringt eine Transitbeschäftigung durchwegs eine signifikante Steigerung der Erwerbsbeteiligung mit sich. Die Zeiten in offener Arbeitslosigkeit sinken zwar insgesamt innerhalb der drei Jahre, das ist aber ausschließlich auf das erste Jahr – das Förderjahr – zurückzuführen, im zweiten und dritten Jahr ergibt sich kein signifikanter Einfluss auf die Arbeitslosigkeit mehr¹⁵⁾.

Übersicht 6: Effekt von der Förderung von Transitarbeitsplätzen auf die ungeförderte Beschäftigung der Teilnehmenden

Kumulierte Wirkung von Förderungen des Jahres 2000 innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn

| | Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte | | | | Sozialökonomische Betriebe | | | |
|------------------|--------------------------------------|--------|------------------|-------|----------------------------|--------|-------------------|-------|
| | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | |
| | Tage | In % | Tage | In % | Tage | In % | Tage | In % |
| <i>Frauen</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | - 44,9 (41,9) | - 11,4 | - 8,4 (31,0) | - 2,9 | 7,3 (29,7) | 2,3 | 28,9 (24,0) | 12,6 |
| 45 bis 54 Jahre | - 36,1 (62,4) | - 12,9 | - 17,5 (48,9) | - 8,1 | 95,4 (41,4)** | 34,6 | 78,6 (31,8)** | 37,7 |
| 25 bis 54 Jahre | - 42,8 (46,7) | - 11,6 | - 10,5 (35,2) | - 3,8 | 37,7 (33,7) | 12,5 | 46,1 (26,7)* | 20,7 |
| <i>Männer</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | - 24,6 (30,8) | - 9,7 | 10,3 (23,3) | 6,0 | - 30,4 (25,7) | - 11,0 | - 3,4 (20,6) | - 1,8 |
| 45 bis 54 Jahre | 33,9 (46,1) | 22,1 | 38,2 (35,5) | 36,9 | 83,6 (39,1)** | 32,9 | 84,2 (30,0)*** | 49,4 |
| 25 bis 54 Jahre | - 3,3 (36,4) | - 1,5 | 20,5 (27,8) | 13,9 | 12,7 (30,8) | 4,7 | 29,7 (24,2) | 16,2 |
| <i>Insgesamt</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 54 Jahre | - 19,4 (40,6) | - 6,9 | 7,9 (30,88) | 3,9 | 24,0 (32,1) | 8,5 | 37,1 (25,3) | 18,5 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Ungeförderte Beschäftigung: unselbständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze ohne gleichzeitige Förderung durch Eingliederungsbeihilfen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte oder sozialökonomische Betriebe. Schätzung mit One-to-One Nearest Neighbour Propensity Score Matching unter Verwendung des PSMATCH2-Algorithmus in Stata (Leuven – Sianesi, 2003). Kursive Zahlen in Klammer . . . Standardfehler, ermittelt durch Simulationsverfahren (bootstrapping). *** . . . signifikant auf einem Niveau von 1%, ** . . . signifikant auf einem Niveau von 5%, * . . . signifikant auf einem Niveau von 10%.

Frauen im Alter von 25 bis 44 Jahren, die in einem gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt eine vorübergehende Beschäftigung fanden, waren innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn insgesamt um durchschnittlich 44,9 Tage oder 11,4% kürzer in ungeförderter Beschäftigung als vergleichbare Frauen ohne diese Förderung. Der Einfluss auf die Beschäftigungstage ist aber statistisch nicht signifikant. Für den Zweijahres-Zeitraum (2. und 3. Jahr) ergibt sich für diese Personengruppe in Summe eine noch geringere und insignifikante Abweichung von der Vergleichsgruppe der Ungeförderten (-8,4 Tage oder -2,9%). Insgesamt ist daher der Einfluss der Maßnahmenteilnahme auf die ungeförderte Beschäftigung nicht signifikant.

Eingliederungsbeihilfe

Etwas komplizierter als für die bisher dargestellten Maßnahmen gestaltet sich die Wirkungsanalyse der "Eingliederungsbeihilfe"¹⁶⁾: Die Teilnehmenden an der Maßnahme "Eingliederungsbeihilfe" – die eine befristete Subvention der Lohnkosten von regulären Arbeitsplätzen ist – haben definitionsgemäß bereits einen Arbeitsplatz gefunden. Die Maßnahmenteilnahme selbst ist demnach bereits mit einem Erfolgskriterium der Arbeitsmarktförderung (nämlich der Aufnahme einer Beschäftigung) verbunden.

Wieweit die Förderung für eine erfolgreiche Arbeitsaufnahme ausschlaggebend ist (Integration als Ergebnis der Förderung) oder ob diese auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (Mitnahme der Förderung), kann jedoch nicht beobachtet

¹⁵⁾ Eine genauere Analyse dieser Förderinstrumente ist u. a. Lutz (2006) zu entnehmen.

¹⁶⁾ Die potentiellen Wirkungsmechanismen einer "Eingliederungsbeihilfe" sind genauer in Lutz – Mahringer – Pöschl (2005B) ausgeführt.

werden: Weder geben die Daten des AMS darüber Auskunft, noch werden die beteiligten Arbeitskräfte oder auch die Berater und Beraterinnen des AMS diese Frage eindeutig beantworten können. Die Orientierung der "Eingliederungsbeihilfe" an Arbeitslosen mit größeren Problemen bei der Rückkehr in die Beschäftigung legt zwar nahe, dass Mitnahmeeffekte keine dominante Rolle spielen – die Wahrscheinlichkeit, dass sich Betriebe eher für schwervermittelbare als für andere Arbeitslose entscheiden, ist gering. Umgekehrt dürften Betriebe die Fördermöglichkeiten jedoch auch dann nutzen, wenn sie Arbeitslose auch ohne Förderung eingestellt hätten. Somit ist davon auszugehen, dass die realisierten Förderungen eine Mischung sind aus Förderungsmittnahmen und Förderungen, die die Integration in den Arbeitsmarkt bewirken. Das jeweilige Gewicht dieser beiden Möglichkeiten kann jedoch in den Daten nicht beobachtet werden. Die Existenz von Förderungsmittnahmen verletzt die Annahmen, die zur Rechtfertigung der Verwendung eines Matching-Ansatzes zur Wirkungsanalyse erforderlich sind¹⁷⁾. Somit ist auch eine (kausale) Analyse der Wirkung mit dem hier verwendeten Matching-Ansatz nicht möglich.

Um dennoch Anhaltspunkte über die Wirkung der "Eingliederungsbeihilfe" zu erhalten, werden zwei Vergleichssituationen konstruiert (der Matching-Ansatz ist dabei jeweils derselbe wie für die anderen Maßnahmen):

- Im *Szenario 1* werden mögliche Mitnahmeeffekte vernachlässigt und die Erwerbsverläufe der Geförderten mit jenen einer Vergleichsgruppe nicht geförderter Arbeitsloser verglichen. Die Vergleichsgruppe wird dabei so wie für die zuvor analysierten Maßnahmen ermittelt. Der ermittelte Effekt wäre als Wirkung der "Eingliederungsbeihilfe" zu interpretieren, wenn Mitnahmeeffekte vollständig vermieden worden wären. Liegen Mitnahmeeffekte vor und weisen Personen, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, im Durchschnitt günstigere Nachkarrieren auf, so sind die geschätzten Effekte nach oben verzerrt.
- Im *Szenario 2* werden Geförderte mit nicht geförderten Arbeitslosen verglichen, die im selben Zeitraum eine nicht geförderte Arbeit aufnahmen. Dabei wird das gleiche Matching-Verfahren wie in Szenario 1 und den vorhergehenden Analysen angewandt, um Vergleichbarkeit zwischen Geförderten und Nichtgeförderten herzustellen. Diese Vergleichssituation wäre also adäquat, wenn alle Förderungen Mitnahmen wären. Anhand der Effekte kann beurteilt werden, ob die Förderungsvergabe dennoch Einfluss auf die folgende Erwerbslaufbahn hat. Anzunehmen ist ein ähnlicher Verlauf der nachfolgenden Erwerbskarriere zwischen Geförderten und Nichtgeförderten. Aber auch eine leichte Stabilisierung der Beschäftigung während der Förderungsdauer oder eine geringere Beschäftigungsstabilität im geförderten Betrieb durch einen Austausch geförderter Beschäftigter nach Ablauf der Förderung wäre in diesem Szenario denkbar. Da realistischere Weise nicht 100% der Förderungen Mitnahmen sind und Personen, die ohne Förderung keinen (oder nicht so rasch einen) Arbeitsplatz gefunden hätten, im Durchschnitt schlechtere Nachkarrieren aufweisen, sind die ermittelten Effekte nach unten verzerrt.

Unter der plausiblen Annahme, dass Arbeitslose, die einen Arbeitsplatz finden, bessere Karriereverläufe aufweisen, kann also argumentiert werden, dass die in den beiden Vergleichsszenarien geschätzten Effekte die obere bzw. untere Grenze der tatsächlichen Wirkung abbilden.

Im Szenario 1 – unter Vernachlässigung der Mitnahmeeffekte – schneiden die mit einer "Eingliederungsbeihilfe" geförderten Arbeitslosen relativ gut ab: Gemessen an der kumulierten Zeit in ungeförderter Beschäftigung zeigt sich nach drei Jahren in Summe kein signifikanter Effekt (Übersicht 7). Dies ist insofern beachtlich, als die Teilnehmenden durchschnittlich 8 Monate gefördert wurden (also in geförderter Beschäftigung verbrachten). Im zweiten und dritten Jahr nach Förderungsbeginn (in

¹⁷⁾ Die Annahme der bedingten Unabhängigkeit (Conditional Independence Assumption) ist in diesem Fall kaum zu rechtfertigen: Im Fall von Mitnahmeeffekten haben Geförderte mit Förderungsbeginn einen regulären Arbeitsplatz gefunden, den sie auch ohne Förderung besetzt hätten. Hängt das Finden eines solchen Arbeitsplatzes mit dem künftigen Arbeitsmarkterfolg zusammen und ist die Mitnahme von Förderungen nicht zufällig über geförderte und nicht geförderte Personen verteilt, so ist (da Mitnahmeeffekte nicht beobachtbar sind) die bedingte Unabhängigkeitsannahme verletzt.

dieser Zeit waren 95% der Förderfälle bereits beendet) ergeben sich deutlich positive Effekte: Geförderte waren durchschnittlich um 102 Tage länger in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung als die Personen aus der Vergleichsgruppe (+34%; Übersicht 7). Sowohl die absoluten als auch die relativen Effekte sind für Frauen tendenziell (aber nicht signifikant) größer als für Männer. Frauen ab 45 Jahren scheinen besonders deutlich zu profitieren. Dabei wird insbesondere die Zeit ohne Erwerbsbeteiligung verkürzt, aber auch jene in vorgemerakter Arbeitslosigkeit. Der Förderungsdauer entsprechend liegen die Zeiten in geförderter Beschäftigung bei Maßnahmenteilnahme deutlich über der Vergleichsgruppe.

Übersicht 7: Effekt von Eingliederungsbeihilfen auf die ungeförderter Beschäftigung der Teilnehmenden

Kumulierte Wirkung von Förderungen des Jahres 2000 innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn

| | Szenario 1: Vergleichsgruppe aus Arbeitslosen | | | | Szenario 2: Vergleichsgruppe aus Arbeitslosen mit gleichzeitiger (ungeförderter) Beschäftigungsaufnahme | | | |
|------------------|---|------|--------------------|------|---|-------|------------------|-------|
| | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | | 3 Jahre | | 2. und 3. Jahr | |
| | Tage | In % | Tage | In % | Tage | In % | Tage | In % |
| <i>Frauen</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 42,3 (46,8) | 8,7 | 99,8 (36,7)*** | 29,3 | -244,9 (53,0)*** | -31,6 | -64,0 (40,6) | -12,7 |
| 45 bis 54 Jahre | 83,3 (53,6) | 21,7 | 156,2 (36,8)*** | 59,2 | -266,4 (47,5)*** | -36,2 | -43,9 (34,5) | -9,4 |
| 25 bis 54 Jahre | 61,4 (51,5) | 14,0 | 126,1 (42,2)*** | 41,3 | -254,8 (53,3)*** | -33,7 | -54,7 (37,9) | -11,3 |
| <i>Männer</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 44 Jahre | 23,4 (42,4) | 5,5 | 71,7 (34,6)** | 24,6 | -218,1 (43,6)*** | -32,8 | -59,9 (36,9) | -14,1 |
| 45 bis 54 Jahre | -10,6 (50,7) | -2,3 | 88,2 (34,5)** | 28,3 | -280,4 (41,9)*** | -38,3 | -63,4 (34,6)* | -13,7 |
| 25 bis 54 Jahre | 3,3 (49,0) | 0,7 | 81,5 (35,8)** | 26,9 | -254,8 (48,9)*** | -36,2 | -62,0 (35,6)* | -13,8 |
| <i>Insgesamt</i> | | | | | | | | |
| 25 bis 54 Jahre | 30,2 (57,4) | 6,8 | 102,1 (43,8)** | 33,6 | -254,8 (51,7)*** | -35,0 | -58,6 (37,9) | -12,6 |

Q: WIFO-INDIDV auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice Österreich und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Ungeförderte Beschäftigung: unselbständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze ohne gleichzeitige Förderung durch Eingliederungsbeihilfen, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte oder sozialökonomische Betriebe. Schätzung mit One-to-One Nearest Neighbour Propensity Score Matching unter Verwendung des PSMATCH2-Algorithmus in Stata (Leuven – Sianesi, 2003). Kursive Zahlen in Klammer ... Standardfehler, ermittelt durch Simulationsverfahren (bootstrapping), *** ... signifikant auf einem Niveau von 1%, ** ... signifikant auf einem Niveau von 5%, * ... signifikant auf einem Niveau von 10%.

Frauen im Alter von 45 bis 54 Jahren, die mit einer Eingliederungsbeihilfe gefördert wurden, waren innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn insgesamt um durchschnittlich 83,3 Tage oder 8,7% kürzer in ungeförderter Beschäftigung als vergleichbare arbeitslose Frauen (Szenario 1) ohne diese Förderung. Dieser Effekt ist statistisch nicht signifikant von Null verschieden. Für den Zweijahres-Zeitraum (2. und 3. Jahr) ergeben sich für dasselbe Vergleichsszenario signifikant positive Wirkungen auf die ungeförderter Beschäftigung (156,2 Tage oder 59,2%). Hingegen standen geförderte Frauen zwischen 45 und 54 Jahren innerhalb von drei Jahren ab Förderbeginn kumuliert um 266,4 Tage weniger in ungeförderter Beschäftigung als eine Vergleichsgruppe aus Arbeitslosen, die im selben Zeitraum eine ungeförderter Beschäftigung aufnahmen (Szenario 2). Für den Zweijahres-Zeitraum (2. und 3. Jahr) ergibt sich kein signifikant negativer Effekt (-43,9 Tage) auf die Zeiten in ungeförderter Beschäftigung.

Erwartungsgemäß fallen die Ergebnisse in Szenario 2 anders aus, das von einem Mitnahmeeffekt von 100% ausgeht und dementsprechend die Geförderten mit Arbeitslosen vergleicht, die zur selben Zeit ohne Förderung eine Beschäftigung aufnahmen. Gemessen an der Gesamtbeschäftigung (gefördert und ungeförderter) zeigen sich drei Jahre nach Förderungsbeginn keine signifikanten Unterschiede zwischen Geförderten und einer Vergleichsgruppe aus Nichtgeförderten. Auch das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung ist für Geförderte und vergleichbare Ungeförderte in diesem Fall sehr ähnlich. Unterschiede ergeben sich vor allem hinsichtlich des Verbleibs in ungeförderter Beschäftigung: Die negativen Effekte der ersten drei Jahre ab Förderungsbeginn entsprechen etwa der Förderungsdauer (Übersicht 7). Wird das erste Jahr ab Förderbeginn – in das der größte Teil der geförderten Beschäftigung fällt – außer Acht gelassen und lediglich die ungeförderter Beschäftigungszeit im zweiten und dritten Jahr ab Förderungsbeginn betrachtet, so ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geförderten und der Vergleichsgruppe (Übersicht 7)¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Lediglich für Männer ab 45 Jahren – die eine überdurchschnittlich hohe Förderdauer aufweisen, sodass Förderungen häufiger auch ins zweite Jahr der Nachbeobachtungsperiode reichen – ergeben sich schwach

Obschon das Ausmaß an Mitnahmeeffekten hier nicht geschätzt werden kann, legt die Orientierung auf die Zielgruppen der älteren Arbeitslosen bzw. der Arbeitslosen mit schlechteren Integrationschancen doch nahe, dass die "Eingliederungsbeihilfe" die Integrationschancen von Schwervermittelbaren unterstützt, sodass Mitnahmeeffekte an Bedeutung verlieren. Nach *Brown – Merkl – Snower* (2006) ist in einem für Deutschland kalibrierten dynamischen Arbeitsmarktmodell die Effizienz des Mitnähmehinsatzes für Einstellungsförderungen an Langzeitarbeitslose höher als für Einstellungsbeihilfen an breitere Zielgruppen und als permanente Lohnkostenzuschüsse im Niedriglohnbereich. Ein Hauptgrund dafür liegt in der geringeren Bedeutung von Mitnahmeeffekten für diese Zielgruppe.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse in Szenario 2, dass mit geförderten Beschäftigungsaufnahmen im Durchschnitt eine ähnliche Beschäftigungsintegration erreicht wird wie durch ungeforderte Beschäftigungsaufnahmen vergleichbarer Arbeitsloser.

Angesichts des Verlaufs der Wirkungsindikatoren dürfte die Wirkung der "Eingliederungsbeihilfe" über einen Zeitraum von drei Jahren hinausreichen. Damit würde auch unter Einbeziehung des Lock-in-Effekts eine relativ lange Förderung positive Ergebnisse liefern. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Mitnahmeeffekte nur eine geringe Rolle spielen. Eine entsprechende Verlängerung des Untersuchungshorizonts wäre daher sinnvoll.

Zugleich ist jedoch die "Eingliederungsbeihilfe" nur zu rechtfertigen, wenn sie Personengruppen mit geringerer Reintegrationswahrscheinlichkeit erreicht, sodass Mitnahmeeffekte eher zu vermeiden sind (wie auch *Brown – Merkl – Snower*, 2006, nahe legen). Insofern scheint die Erhaltung einer starken Zielgruppenorientierung der "Eingliederungsbeihilfe" angebracht.

Vor dem Hintergrund der Ausweitung der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren kommt der systematischen Evaluierung ihrer Wirkungen wachsende Bedeutung zu. Sowohl die Verfügbarkeit informativer Datenbestände als auch die Entwicklung von Analysemethoden haben erhebliche Fortschritte gemacht.

Die im vorliegenden Beitrag vorgestellten Ergebnisse einer umfassenden Evaluierung der wesentlichsten Interventionsformen der österreichischen Arbeitsmarktförderung verbinden die innovative Nutzung von Massendaten mit der Anwendung moderner mikroökonomischer Methoden. Dabei lag das Hauptaugenmerk der Darstellung auf der durchschnittlichen Wirkung einer Maßnahme auf die Beschäftigungszeiten der geförderten Personen.

Alle Interventionsformen steigern demnach die Erwerbsbeteiligung beträchtlich. Die Arbeitsmarktförderung wirkt damit dem Rückzug aus dem Arbeitsmarkt deutlich entgegen. Nicht für alle Maßnahmen oder Gruppen von Teilnehmenden bewirken die Förderungsmaßnahmen jedoch eine Zunahme der Beschäftigung (gemessen an der kumulierten Zeit in ungeförderter Beschäftigung innerhalb von drei Jahren ab Förderungsbeginn):

- Für die Maßnahmen zur Vermittlungsunterstützung ("aktive Arbeitssuche" und "Berufsorientierung") sind für Frauen im Alter zwischen 25 und 44 Jahren positive Effekte auf die Beschäftigungsintegration festzustellen, die aber nur für die "aktive Arbeitssuche" signifikant sind. Für Männer generell und für Frauen ab 45 Jahren konnte keine signifikante Wirkung ermittelt werden.
- Ein ähnliches Bild auf etwas höherem Niveau ergibt sich für Qualifizierungsmaßnahmen: Frauen zwischen 25 und 44 Jahren profitieren am meisten von diesen Maßnahmen. Besonders positive Wirkungen zeigen sich für Wiedereinsteigerinnen. Aber auch für Männer zwischen 25 und 44 Jahren ist eine positive Tendenz zu verzeichnen. Für ältere Arbeitslose hatte die Teilnahme keine signifikante Wirkung auf die Zeiten in Beschäftigung.

(10%-Niveau) signifikante negative Effekte. Die Sensitivitätsanalysen, in denen Effekte ohne Ausschluss späterer Förderung geschätzt werden, liefern ebenfalls keine signifikant positiven oder negativen Effekte.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- Am deutlichsten wirkt die Förderung über Transitarbeitsplätze in "sozialökonomischen Betrieben" auf die weitere (ungeförderte) Beschäftigung der Teilnehmenden. Dabei konzentriert sich der positive Effekt auf die Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren, und zwar sowohl für Frauen als auch für Männer. Für Jüngere in "sozialökonomischen Betrieben" und für Geförderte in "gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten" hat die Teilnahme im Beobachtungszeitraum von drei Jahren keine signifikante Wirkung auf die Zeit in ungeförderter Beschäftigung.
- Die "Eingliederungsbeihilfe" bietet eine zeitlich befristete Förderung der Lohnkosten für die Beschäftigung älterer Arbeitsloser oder Langzeitarbeitsloser. Positive Effekte ergeben sich mittelfristig (d. h. ab dem zweiten Jahr nach Förderungsbeginn) in nur einem Szenario, in dem diese Beihilfe überwiegend Personen zugute kommt, die sonst nicht oder erst später einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Diese positiven mittelfristigen Effekte sind für Frauen speziell in der Altersgruppe zwischen 45 bis 54 Jahren tendenziell höher als für Männer. Die starke Zielgruppenorientierung der Maßnahme sollte im Sinne der Vermeidung von Mitnahmeeffekten konsequent umgesetzt werden.

Die Befunde für Österreich fügen sich in weiten Teilen in die Erfahrungen anderer Länder mit der Evaluierung der Arbeitsmarktförderung ein. Mit internationalen Befunden stimmen etwa folgende Aspekte überein: die ausgeprägte Wirkung der Maßnahmen auf die Erwerbsbeteiligung, die größeren Effekte für Frauen als für Männer oder die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Dauer des Beobachtungszeitraums aufgrund des Lock-in-Effekts.

Eine Verbesserung der Integrationseffekte durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dürfte über drei Kanäle möglich sein:

- Stärkung zielgruppenspezifischer Förderangebote,
- Verringerung des Einsatzes kurzer bzw. wenig intensiver Maßnahmen und
- erhöhtes Angebot an Informationen als Basis für Controlling und Evaluierungen.

Der Schluss auf den Erfolgsfaktor "*zielgruppenspezifische Förderangebote*" resultiert aus den vergleichsweise hohen Wirkungen entsprechender Maßnahmen. Dazu zählen für Schwervermittelbare die Befunde zur Beschäftigungsförderung ("sozialökonomische Betriebe", "Eingliederungsbeihilfe") oder für Personen mit Qualifikationsbedarf die Ergebnisse der Individualbeihilfen zu Kursen auf dem freien Bildungsmarkt. Aber auch die vergleichsweise hohen Effekte für Frauen im Haupterwerbssalter, insbesondere für Wiedereinsteigerinnen, sind – zumindest teilweise – vor dem Hintergrund von Maßnahmen zu sehen, die speziell für Problemlagen in Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg nach Erwerbsunterbrechungen entwickelt und gezielt eingesetzt wurden.

Kurze bzw. wenig intensive Teilnahmen dominieren das Fördergeschehen. Solche Maßnahmen dürften aber angesichts des teilweise erheblichen Umorientierungs- und Qualifizierungsbedarfs von Arbeitslosen nicht immer zielführend sein. Werden unterstützende Maßnahmen ("aktive Arbeitsuche", "Berufsorientierung") mit kurzer Dauer bzw. Wochenintensität eingesetzt, so könnte der Unterschied gegenüber möglicherweise in anderen Fällen AMS-intern erbrachten Beratungs- und Betreuungsleistungen (die nicht als Förderung aufscheinen) gering sein. Die Ergebnisse werden zudem in anderer Hinsicht durch die Bedeutung kürzerer bzw. weniger intensiver Maßnahmen nach unten beeinflusst: Grundsätzlich sollte ihre durchschnittliche Wirkung auf die weitere Arbeitsmarktintegration der Geförderten geringer sein als die von längeren bzw. umfassenderen Maßnahmen. Wenn dies zutrifft, dann sind die Effekte kleiner, ihre statistische Nachweisbarkeit (Signifikanz) geringer.

Insgesamt weisen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse für unterstützende Maßnahmen ("aktive Arbeitsuche", "Berufsorientierung"), die für die meisten untersuchten Personengruppen im Durchschnitt keine positive Effekte ergaben, auf Optimierungsmöglichkeiten im Maßnahmeneinsatz gegenüber dem Jahr 2000 hin. In den Folgejahren war auch bereits ein Rückgang der Förderfälle im Bereich dieser Unterstützungsmaßnahmen zu erkennen, allerdings ohne Ausweitung der Intensität oder -dauer des Fördergeschehens.

Die in den Umsetzungsdaten der Arbeitsmarktförderung ersichtliche Gliederung von Maßnahmentypen fasst ein sehr heterogenes Bündel von Aktivitäten zur Steigerung der fachlichen Qualifikation in zwei Arten der Förderungsvergabe zusammen ("Qualifizierungen in geförderten Bildungseinrichtungen" und "Beihilfe zu den Kurskosten"). Diese Untergliederung gibt jedoch keine Auskunft über Inhalt, Intensität oder Nachweisbarkeit des erzielten Bildungsabschlusses der konkreten Maßnahmen. Gerade diese Maßnahmen sind also sehr heterogen – und damit die Varianz der durchschnittlichen Ergebnisse zur arbeitsmarktpolitischen Wirkung sehr groß. Insofern ist aus insignifikanten Effekten nicht auf die potentielle Wirkungslosigkeit von Qualifizierungen zu schließen. Eine genauere Kodierung der Maßnahmen durch das AMS wäre daher sehr hilfreich, um aus detaillierteren Analysen Erkenntnisse über die Wirkung bestimmter Qualifizierungstypen zu gewinnen. Angesichts des durchschnittlich geringen Ausbildungsniveaus von Arbeitslosen sind nämlich wirkungsvolle Qualifizierungsmaßnahmen ein unverzichtbarer Bestandteil der Arbeitsmarktförderung.

- Boone, J., van Ours, J. C., "Effective Active Labour Market Policies", IZA Discussion Paper, 2004, (1335).
- Brown, A., Merkl, C., Snower, D. J., "Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies", Kiel Working Paper, 2006, (1302).
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S., "The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation", IZA Discussion Paper, 2005, (1512).
- Caliendo, M., Steiner, V., "Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse", DIW Discussion Paper, 2005, (515).
- Calmfors, L., "Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", OECD Economic Studies, 1994, (22), S. 7-47.
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M., "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences", IFAU Working Paper, 2002, (4).
- Gerfin, M., Lechner, M., "A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland", The Economic Journal, 2002, 112, S. 854-893.
- Gerfin, M., Lechner, M., Steiger, H., "Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes", Labour Economics, 2004.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., Smith, J. A., "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programmes", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), The Handbook of Labor Economics, Volume III, North Holland, Amsterdam, 1998.
- Hofer, H., Weber, A., "Are Job-Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria", IZA Discussion Paper, 2004.
- Konle-Seidl, R., "Lessons Learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik", IAB Forschungsbericht, 2005, (9).
- Lechner, F., Loidl, R., Mitterauer, L., Reiter, W., Riesenfelder, A., Evaluierung sozialökonomischer Betriebe. Endbericht an das Arbeitsmarktservice Österreich, L&R Sozialforschung, Wien, 2000.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., "Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany", IZA Discussion Paper, 2004, (1443).
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., "The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification", IZA Discussion Paper, 2005, (1684).
- Leuven, E., Sianesi B., "PSMATCH2: Stata Module to Perform full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and Covariate Imbalance Testing", Statistical Software Components S432001, Boston College Department of Economics, 2003, revidierte Fassung vom 28. Dezember 2006, <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.
- Lutz, H., "Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(8), S. 597-612, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=26941&typeid=8&display_mode=2.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A. (2005A), Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006: Ziel 3 – Österreich, Aktualisierung der Halbzeitbewertung: Schwerpunktanalysen, WIFO, 2005, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=26491&typeid=8&display_mode=2.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A. (2005B), Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, WIFO, Wien, 2005, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28498&typeid=8&display_mode=2.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., "Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27453&typeid=8&display_mode=2.
- Martin, J. P., Grubb, D., "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experience with Active Labour Market Policies", Swedish Economic Policy Review, 2001, 8, S. 9-56.
- OECD, OECD Employment Outlook 2005, Paris, 2005.

Literaturhinweise

OECD, OECD Employment Outlook 2006, Paris, 2006.

Rosenbaum, P. R., Rubin, D. B., "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika*, 1983, 70(1), S. 41-55.

Schöberl, M., "Aufbau eines Individualdatenverarbeitungssystems zur Analyse des österreichischen Arbeitsmarktgeschehens", in Huber, P., Mahringer, H., Schöberl, M., Smeral, K., Arbeitsplatzreallokation und Arbeitskräfte mobilität, WIFO, Wien, 2004, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25322&typeid=8&display_mode=2.

Sianesi, B., "Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance", IFS Working Paper, 2002, (02/03).

Speckesser, St., Essays on Evaluation of Active Labour Market Policy, Dissertation, Universität Mannheim, 2004.

Winter-Ebmer, R., "Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation", IZA Discussion Paper, 2001, 277.

Do Labour Market Promotion Programmes Work in Austria?

Main Evaluation Findings on Active Labour Market Policy Programmes in Austria – Summary

With rising numbers of unemployed and EU convergence, active labour market policies have been receiving increasing attention in Austria. As spending on activation measures for the unemployed rises along with the numbers of participants, we need to evaluate the effects. On behalf of the Federal Ministry of Economics and Labour, WIFO has analysed several types of active labour market policy programmes, focussing on their effects on the participants. This evaluation draws on extensive administrative background data and applies modern microeconomic methods. It estimates the average effects of measures in active labour market programmes over a 3-year period after the start of programme participation in 2000.

All the programmes reviewed recorded a beneficial impact on labour force participation, so active labour market policy clearly prevents withdrawal from working life. Participation in active labour market measures did not, however, result in higher employment rates for all programmes and groups of unemployed as compared with non-participants:

Participation in placement support measures (guidance, active job search) and training programmes had positive effects on the integration of women between 25 and 44 years in (unassisted) employment. These types of programme had hardly any significant employment effects for men and older women, however. Of particular benefit were the integration effects for women re-entering the labour market.

Provisional job creation schemes in "socioeconomic enterprises" targeting the hard-to-place unemployed boosted (unassisted) employment integration, especially for older participants. Evaluation results for hiring subsidies that provide firms with a temporary wage grant for employing older or long-term unemployed indicate a medium-term improvement in participant integration.

In large part, the findings for Austria tally with the evaluations conducted for other comparable countries. This holds for improved labour market participation as well as the significantly higher impact of programme participation on the employment integration of women as compared to men. As in other countries, the results also depend on the length of the monitoring period after programme entry due to the role of "lock-in" effects.

Based on the evaluation findings, there appear to be three ways to improve the impact of active labour market integration: 1. tailoring programmes to target group needs, 2. downsizing the role of short or less intensive measures, 3. more detailed documentation of the quite diverse training programmes, which would enable certain types of training to be controlled and evaluated more precisely and could thus improve information for programme design and assignment decisions.