

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen des AMS Kärnten

1. Einleitung

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurde eine umfassende Wirkungsanalyse der Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des AMS Kärnten der Jahre 2003 bis 2007 vorgenommen. Den Schwerpunkt der von der Landesgeschäftsstelle des AMS Kärnten an L&R Sozialforschung beauftragten Studie* bildeten die quantitativen Arbeitsmarkteffekte inklusive eines Kontrollgruppenvergleiches. Auf Basis dieser Ergebnisse wurde eine qualitative Analyse und Interpretation der Wirksamkeit der Maßnahmetypen vorgenommen. Als Datengrundlage dienten dabei Förderdaten des AMS gemeinsam mit Tageskalenderdaten, Einkommens- und Dienstgeberdaten des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger.

Das vorliegende AMS info resümiert die zentralen Ergebnisse dieser Evaluierung.

2. Förderangebot

Das Kärntner Angebot an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weist ein spezifisches Profil mit einigen Akzenten bzw. Schwerpunktsetzungen auf. So ist zu sehen, dass in Kärnten weniger Gewicht als im Bundesdurchschnitt auf Berufsorientierungen gelegt wird, gleiches gilt für Aktivierungs- und Trainingsmaßnahmen, Kurskostenförderungen, Arbeitsstiftungen, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Sozialökonomische Betriebe (Referenz: Abgänge 2007). Demgegenüber besteht in Kärnten ein Schwerpunkt bei Aus- und Weiterbildungen mit rund 51% Anteil und bei Eingliederungsbeihilfen mit rund 29%. Interessanterweise erfuhren in Kärnten Aus- und Weiterbildungsangebote eine deutliche Ausweitung in den Jahren 2003 bis 2007. Diese Entwicklung findet sich im Wesentlichen im ganzen Bundesgebiet, wenngleich auch nicht in derselben Intensität wie in Kärnten. Die starke Betonung auf Aus- und Weiterbildungsangebote findet sich in ähnlicher Weise auch im Burgenland, in Oberösterreich, in Salzburg und in Tirol.

Der hohe Stellenwert von Eingliederungsbeihilfen in Kärnten ist im Vergleich mit anderen Bundesländern als einzigartig einzuordnen und gilt sowohl für die Unterkategorien der Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe als auch der Eingliederungsbeihilfe im Öffentlichen Sektor und der Eingliederungsbeihilfe im Dritten Sektor.

Ein ähnlich geringer Anteil von Berufsorientierungen wie in Kärnten (5%) findet sich nur in Salzburg und in Wien. Sehr wenig Gewicht wird in Kärnten auch auf Trainingsmaßnahmen gelegt. Die Zahl der Abgänge aus dieser Angebotsform ist mit n=6 praktisch vernachlässigbar. Ein Bundesländervergleich zeigt, dass ein genauso geringes Gewicht auf Trainingsmaßnahmen in den Bundesländern Niederösterreich und Vorarlberg gelegt wird, auch Wien ist mit 0,3% Anteil an Trainingsmaßnahmen ähnlich positioniert.

Der geringe Stellenwert von Kurskostenförderungen in Kärnten (6% Anteil im Jahr 2007) könnte zumindest zum Teil dadurch zu erklären sein, dass in Kärnten zur gleichen Zeit ein relativ starker Schwerpunkt im Bereich der Aus- und Weiterbildungen besteht. Der geringe Anteil an Abgängen aus Arbeitsstiftungen mit 0,7% hingegen muss als Kärntner Spezifikum gelten, ist dies doch unter allen Bundesländern der deutlich niedrigste Wert.

Ebenfalls unterdurchschnittlich ist der Stellenwert von Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und Sozialökonomischen Betrieben in Kärnten. So bestehen hier jeweils Anteilswerte von 0,8%. Ähnliche Tendenzen betreffend die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte sind im Burgenland, in Salzburg und in Wien, betreffend die Sozialökonomischen Betriebe in Vorarlberg zu finden.

3. Maßnahmekombinationen

Im Hinblick auf Maßnahmenkombinationen liegt in Kärnten ein sehr ausgewogenes Spektrum vor. So werden insbesondere im Falle von Beschäftigungsförderungen im Öffentlichen Sektor und im Dritten Sektor sowie im Falle der Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte und der Sozialökonomischen Betriebe in einer Reihe von Fällen Aus- und Weiterbildungsangebote vorgeschaltet. Im Rahmen der Wirkungsanalysen konnte der Mehrwert dieser Kombination von »Arbeit & Lernen« auch sichtbar gemacht werden. Als weiterer Good-Practice-Ansatz kann die Kombination von »Berufsorientierung & Aus- und Weiterbildung« ausgewiesen werden.

* Siehe dazu auch den ausführlichen Berichtsband: Andreas Riesenfelder (2010): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen des AMS Kärnten, Studie von L&R Sozialforschung im Auftrag des AMS Kärnten, Klagenfurt; Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2010.

Zu diskutieren wäre vielleicht die Sinnhaftigkeit von quasi »kettenförmig« aneinandergereihten Maßnahmen in jenen Fällen, bei denen gleiche Angebotsformen wiederholt zur Anwendung kommen. Diese Frage stellt sich vor allem bei Berufsorientierungen und Aktivierungen. Im Falle der Berufsorientierungen kann anhand des Beobachtungsjahres 2007 nachgewiesen werden, dass in immerhin rund 10% aller Förderfälle zuvor bereits eine oder mehrere Berufsorientierungen absolviert wurden. Hier wäre zu überlegen, ob ein Potenzial für Adaptionen vorhanden ist. Etwas seltener treten »Ketten« dieser Art bei Aktivierungsmaßnahmen auf. So war bei rund 4% der Förderfälle bereits zuvor eine Aktivierung verzeichnet. Auch hier wären Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen.

4. Fördereffekte der Instrumente

Berufsorientierungsangebote

Berufsorientierungsangebote sind in Kärnten mit 8% Anteil zwar von etwas geringerem Stellenwert, als dies bundesweit der Fall ist (12%). In Bezug auf die Fördereffekte schneiden Kärntner Berufsorientierungen im Vergleich mit dem gesamten Bundesgebiet aber deutlich überdurchschnittlich ab, ist doch bei rund 43% der TeilnehmerInnen eine moderate oder starke Zunahme an Erwerbstage gegeben. Zum Vergleich: Bundesweit beläuft sich die Erfolgsquote der Berufsorientierungen auf rund 32%. Insofern ist davon auszugehen, dass die Angebote in Kärnten zielgenau und mit Bedacht auf ihre berufliche Verwertbarkeit platziert wurden. Weniger erfolgreich ist allerdings das Instrument bei Älteren und bei Langzeitbeschäftigungslosen. In diesen Fällen sollte Kombinationen mit anderen vor- oder nachbereitenden Maßnahmen der Vorzug gegeben werden.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen stellen anteilmäßig die größte Gruppe unter den Instrumenten des Arbeitsmarktservice Kärnten dar (51% im Jahr 2007). Dies ist als Kärntner Spezifikum zu sehen, entfallen doch bundesweit lediglich rund 43% auf diese Maßnahmenform. Im Hinblick auf die Erwerbseffekte ist das Instrument mit rund 34% Anteil an moderatem oder starkem Beschäftigungszuwachs als durchschnittlich zu reihen. Dieses Bild entsteht sowohl im Vergleich mit anderen Kärntner Angeboten als auch im Vergleich der Kärntner Aus- und Weiterbildungen mit allen Aus- und Weiterbildungsangeboten im gesamten Bundesgebiet (36%). Deutlich reduzierte Erwerbseffekte sind mit steigendem Lebensalter zu sehen, wobei diesbezüglich allerdings aufgrund der Kontrollgruppenanalysen eine zumindest teilweise Korrektur der Aussagen vorgenommen werden kann: Ergebnisse zu den Netto-Erwerbseffekten der Aus- und Weiterbildungen weisen nicht mehr Ältere als spezifische Problemgruppe aus; vielmehr sind Jugendliche als Gruppe mit deutlich überdurchschnittlicher Betroffenheit zu charakterisieren.

Als erfreulich ist weiters anzumerken, dass Langzeitbeschäftigungslose und WiedereinsteigerInnen von Aus- und Weiterbildungsangeboten ähnlich gut profitieren können, wie dies für Personen ohne diese Merkmale gilt.

Aktivierungen

Aktivierungen kommt in Kärnten mittlerweile (d.h. im Jahr 2007) mit rund 2% Anteil nur mehr ein relativ kleiner Stellenwert zu.

Verglichen mit den österreichweiten Förderdaten (7%) sind Kärntner Aktivierungen deutlich unterrepräsentiert. Als bemerkenswert muss aber gelten, dass Aktivierungsangebote mit rund 39% moderatem oder starkem Zuwachs an Erwerbstage nicht nur besser abschneiden als Kärntner Aus- und Weiterbildungen, sondern auch eine um vieles bessere Beschäftigungswirkung zeigen als die Gesamtheit der bundesweiten Aktivierungsangebote (rund 27%). Ähnlich wie im Falle der Berufsorientierungen ist daher davon auszugehen, dass mit diesem kleinen Maßnahmenkontingent das Zielpublikum sehr gut erreicht wurde. Die auf Seite der Brutto-Beschäftigungseffekte deutlich erkennbare reduzierte Beschäftigungswirkung von Aktivierungen bei älteren Personen kann durch die Kontrollgruppenanalyse widerlegt werden: Auf Ebene der Netto-Beschäftigungseffekte schneiden Aktivierungsmaßnahmen bei Älteren sogar überdurchschnittlich ab.

Kurskostenförderungen

Kurskostenförderungen haben in Kärnten einen Anteil von 9% am Förderangebot, welcher im Vergleich mit der Situation im gesamten Bundesgebiet (17%) als deutlich unterdurchschnittlich einzuschätzen ist. Im Hinblick auf die Erwerbseffekte sind Kurskostenförderungen mit rund 34% moderatem oder starkem Zuwachs an Beschäftigungstage ähnlich wie Aus- und Weiterbildungsangebote einzuordnen. Im Vergleich mit dem Bundesschnitt (33%) liegen die Erwerbseffekte der Kärntner Kurskostenförderungen im Durchschnitt.

Als positiv ist zu erwähnen, dass Kurskostenförderungen nicht nur bei Langzeitbeschäftigungslosen, sondern auch bei WiedereinsteigerInnen überdurchschnittliche Erwerbseffekte nach sich ziehen. Auch im Hinblick auf das Thema »Ältere« schneiden Kurskostenförderungen bei tiefergehender Betrachtung auf Basis der Kontrollgruppenanalysen positiv ab: Fallen die Brutto-Erwerbseffekte bei Älteren noch deutlich schlechter als bei anderen Altersgruppen aus, so sind die Netto-Erwerbseffekte bei Älteren sogar höher als bei Personen im Haupterwerbssalter oder Jugendlichen.

Arbeitsstiftungen

Arbeitsstiftungen haben in Kärnten einen Förderanteil von 0,7%, dies liegt somit deutlich unter dem Bundesschnitt von 2,6%. Aufgrund des relativ geringen Anteiles von TeilnehmerInnen mit längeren Vormerkeperioden und oftmals relativ kurzfristigen Übergängen zwischen der letzten Erwerbsarbeit und der Arbeitsstiftung darf es nicht verwundern, dass der durchschnittliche Zuwachs von Beschäftigungstage gegenüber dem Vorbeobachtungszeitraum mit lediglich rund 43% Anteil an moderatem oder starkem Zuwachs in dieser Kategorie relativ gering ausfällt.

Dennoch darf nicht unerwähnt bleiben, dass die bundesweit gemessene Größenordnung der Erwerbseffekte von Arbeitsstiftungen mit rund 47% noch etwas höher ausfällt. Aus diesem Blickwinkel könnte daher noch ein Potenzial für eine Optimierung der Arbeitsstiftungen gegeben sein. Argumentationshilfe in dieser Richtung leistet auch die Tatsache, dass in Kärnten die Erwerbseffekte der Arbeitsstiftung deutlich nach dem Titel der Stiftung variieren. Weniger positiv haben diesbezüglich die ARA-Unternehmensstiftung II, die GABOR-Unternehmensstiftung und die GALLUS-Unternehmensstiftung abgeschnitten, allesamt Stiftungen aus dem Bereich der Schuhindustrie mit einem hohen Anteil von MigrantInnen und Hilfskräften.

Dem Diskussionsfeld »Ältere« sollte auch bei TeilnehmerInnen an Arbeitsstiftungen auf Ebene der Brutto-Beschäftigungseffekte Aufmerksamkeit gewidmet werden, da doch deutliche Performance-Verluste mit steigendem Alter nachgewiesen wurden.

Allerdings ist durch die Kontrollgruppenanalyse auch bei dieser Angebotsform eine Relativierung möglich: Auf Ebene der Netto-Beschäftigungseffekte haben ältere TeilnehmerInnen keine Einbußen zu verzeichnen.

Betriebliche Eingliederungsbeihilfen

Betriebliche Eingliederungsbeihilfen haben in Kärnten eine gute Performance vorzuweisen und sind in Bezug auf ihre Beschäftigungswirkung an erster Stelle zu reihen.

Dies gilt sowohl bei alleiniger Beobachtung der Nachkarriere als auch bei Betrachtung der Nachkarriere im Vergleich mit der Erwerbssituation zuvor mit einem Anteil von rund 60% an moderatem oder starkem Zuwachs an Erwerbstagen.

Eingliederungsbeihilfen im Öffentlichen Sektor und im Dritten Sektor

Etwas zurück fallen gegenüber der Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe die Angebote der Eingliederungsbeihilfen im Öffentlichen Sektor und im Dritten Sektor. Bei Angeboten für den Öffentlichen Sektor beläuft sich die Erfolgsrate auf 43%, Angebote für den Dritten Sektor können eine Erfolgsrate von 47% für sich verbuchen. Freilich sollte diesbezüglich nicht die Ausgangssituation der TeilnehmerInnen unberücksichtigt gelassen werden, die im Falle der Angebote für den Öffentlichen Sektor und den Dritten Sektor häufig durch Langzeitbeschäftigungslosigkeit und Vermittlungshemmnisse geprägt ist.

Dennoch dürfte hier noch Optimierungspotenzial vorliegen, da auch österreichweit die beiden genannten Angebotsformen mit rund 48% und rund 69% Erfolgsrate deutlich besser abschneiden als in Kärnten. Auch im Falle der Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe fallen die österreichweiten Kennwerte zu den Beschäftigungseffekten mit rund 66% Erfolgsrate besser aus, womit die Differenz allerdings kleiner ist als im Falle der Eingliederungsbeihilfen für den Öffentlichen Sektor und den Dritten Sektor. Insgesamt kann vermutet werden, dass bei diesen drei Instrumenten, welche generell durch eine sehr positive Beschäftigungsbilanz zu charakterisieren sind, noch ein (geringes) Potenzial für eine Optimierung bzw. Erhöhung der Treffsicherheit bestehen dürfte.

Im Hinblick auf die Kriterien »Langzeitbeschäftigungslosigkeit« und »Wiedereinstieg« ist die Betriebliche Eingliederungsbeihilfe als positives Erfolgsbeispiel zu loben. Davon heben sich allerdings die Eingliederungsbeihilfe im Öffentlichen Sektor und die Eingliederungsbeihilfe im Dritten Sektor ab, da von diesen nur für WiedereinsteigerInnen optimale Beschäftigungsverläufe belegt sind. Im Falle der Langzeitbeschäftigungslosen können leider nur unterdurchschnittliche Erwerbseffekte verbucht werden.

Ein Augenmerk sollte auch auf die reduzierten Erwerbseffekte der Eingliederungsbeihilfen bei niedrigerer Ausbildungsstufe gelegt werden. Aufgrund dieser Ergebnisse wäre eine verstärkte Einbindung der BEB-, GEBÖ- und GEBV-Geförderten in vorge-schaltete und begleitende Maßnahmen zu erwägen.

Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte

Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten kommt in Kärnten mit 0,8% Anteil nur ein geringer Stellenwert zu. Dennoch sind diese Angebotsformen durch vergleichsweise überdurchschnittliche Beschäftigungseffekte zu charakterisieren. Rund 55% der Abgänge des Jahres 2007 haben einen moderaten oder starken Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen. Österreichweit belaufen sich demgegenüber die Erfolgsquoten auf rund 48%.

Ganz im Gegensatz zu den Eingliederungsbeihilfen im Öffentlichen Sektor und im Dritten Sektor können langzeitbeschäftigungslose TeilnehmerInnen an Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten sogar leicht überdurchschnittliche Erwerbserfolge für sich verbuchen; ein ähnlich positives Bild zeigt sich auch im Falle der TeilnehmerInnen mit Wiedereinstiegsstatus.

Punkten können die Kärntner Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte auch im Vergleich mit der österreichweiten Situation: Der Anteil an Personen in Kärntner Projekten mit moderatem oder starkem Zuwachs an Beschäftigungstagen liegt mit rund 55% deutlich über der bundesweiten Kennzahl von 48%.

Aufmerksamkeit sollte vielleicht der äußerst heterogenen Projektstruktur geschenkt werden. Den Daten zufolge ist doch bei Differenzierung nach Trägern eine relativ große Bandbreite der Erwerbseffekte festzustellen, wobei allerdings nicht außer Acht gelassen werden darf, dass es sich um sehr kleine Fördervolumen handelt.

Sozialökonomische Betriebe

Sozialökonomischen Betrieben kommt im Kärnten ähnlich wie den Beschäftigungsprojekten nur ein relativ kleiner Stellenwert mit rund 0,8% Anteil am Förderaufkommen zu. Ähnlich wie bei den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten sind SÖBs durch deutliche Differenzen der Erwerbseffekte in Abhängigkeit vom jeweiligen Träger zu kennzeichnen. Insgesamt – d.h. im Vergleich mit den anderen Angebotsformen – sind die Erwerbseffekte der Sozialökonomischen Betriebe Kärntens mit rund 46% moderatem oder starkem Zuwachs an Beschäftigungstagen als durchschnittlich einzuordnen.

Der Bundesvergleich weist den Kärntner Sozialökonomischen Betrieben allerdings eine deutlich überdurchschnittliche Beschäftigungsperformance zu (Erfolgsrate Österreich: 38%). Es ist daher davon auszugehen, dass in Kärnten bei Sozialökonomischen Betrieben ähnlich wie bei Beschäftigungsprojekten eine sehr gute Abstimmung auf die Bedarfe der Zielgruppe gelungen ist. Bei WiedereinsteigerInnen sieht die Beschäftigungsbilanz sehr positiv aus, bei langzeitbeschäftigungslosen TeilnehmerInnen müssen sich die SÖBs allerdings mit etwas unterdurchschnittlichen Erwerbseffekten zufrieden geben. Erwähnenswert ist demgegenüber aber, dass reduzierte Brutto-Beschäftigungseffekte bei Älteren durch die Kontrollgruppenanalyse zumindest teilweise widerlegt werden konnten. Die höchsten Netto-Erwerbseffekte finden sich bei Personen im oberen Haupterwerbsalter, Ältere sind hingegen im Mittelfeld zu platzieren.

Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report« ...



AMS report 74

Nadja Bergmann, Claudia Sorger, Petra Wetzel

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt XII: »Ich wollte die Chance zur Ausbildung nutzen, um nicht ein Leben lang Hilfsarbeit zu machen«

Befragung von FEM-Implacement-Teilnehmerinnen in Oberösterreich

ISBN 978-3-85495-254-6



AMS report 75

Volker Eickhoff, Reinhold Gaubitsch, Gunter Nowak
Bildungs- und Berufsberatung in Österreich

ISBN 978-3-85495-255-4

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

Anschrift des Auftragnehmers

Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG (L&R Sozialforschung)
Liniengasse 2A/1, 1060 Wien, Tel.: 01 5954040-0, Fax: DW -9
E-Mail: office@lrsocialresearch.at, Internet: www.lrsocialresearch.at

Die Publikationen der Reihe AMS info können als pdf über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden.

Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

www.ams-forschungsnetzwerk.at

oder

www.ams.at – im Link »Forschung«

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

AMS report Einzelbestellungen

€ 6,- inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

AMS report Abonnement

12 Ausgaben AMS report zum Vorzugspreis von € 48,- (jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten; dazu kostenlos: AMS info)

Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen bitte schriftlich an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M