

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 Lohnsubventionen (Eingliederungsbeihilfen)

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

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

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

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

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

4.3 Orientierungshilfen (Aktive Arbeitssuche, Orientierung)

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

4.4 Qualifizierungsmaßnahmen (Aus- und Weiterbildung, Kurskosten)

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

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

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

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

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

4.5 Arbeitstraining

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

4.6 Beratung und Vermittlung des AMS

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

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

4.7 Bildungskarenz

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

4.8 Altersteilzeit

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

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

4.9 Bonus-Malus-System für Ältere

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

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