

**WIFO-Weißbuch:  
Mehr Beschäftigung durch Wachstum  
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

**Teilstudie 14:  
Aktive Arbeitsmarktpolitik**

**Hedwig Lutz (Koordination), Helmut Mahringer,  
Andrea Pöschl**

# **WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation**

## **Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik**

**Hedwig Lutz (Koordination), Helmut Mahringer, Andrea Pöschl**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von  
Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem  
Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch  
International Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisen-  
landesbank Oberösterreich, Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte  
Ges.m.b.H.

Wissenschaftliche Koordination: Hedwig Lutz  
Begutachtung: Gunther Tichy (WIFO)

Projektleitung und Koordination: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

November 2006

# Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik

Hedwig Lutz (Koordination), Helmut Mahringer, Andrea Pöschl

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zum Geleit</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Überblick zur Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes</b>	<b>2</b>
2.1	<i>Steigende Jugendarbeitslosigkeit</i>	4
2.2	<i>Gewicht der Langzeitbeschäftigungslosigkeit steigt</i>	5
<b>3.</b>	<b>Instrumente der Arbeitsmarktförderung und ihre Wirksamkeit</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Budgetäre Ausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Grundsätzliche Ansatzpunkte für politische Interventionen und Empfehlungen</b>	<b>12</b>
5.1	<i>Ausgangssituation</i>	12
5.2	<i>Institutionelle Einbettung und Einsatz der Arbeitsmarktförderung in Österreich</i>	14
5.3	<i>Das Prinzip des Förderns und Forderns</i>	15
<b>6.</b>	<b>Zielgruppenspezifische Ansatzpunkte und Empfehlungen</b>	<b>16</b>
6.1	<i>Unterstützung der Beschäftigungsintegration Älterer</i>	16
6.2	<i>Erleichterung des Eintritts ins Arbeitsleben</i>	19
6.3	<i>Umgang mit dem wachsenden Segment instabil Beschäftigter</i>	21
6.4	<i>Herausforderungen für die Gleichstellungspolitik</i>	23
6.5	<i>Maßnahmen für Gruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit</i>	25
	<b>Literaturhinweise</b>	<b>28</b>
	<b>Anhang</b>	<b>31</b>

### **Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1: Der Arbeitsmarkt im Überblick, 2000 bis 2005	2
Übersicht 2: Mitteleinsatz für Arbeitsmarktförderung	11
Übersicht A1: Schulungsmaßnahmen – Wirkung auf die Geförderten	32
Übersicht A2: Beschäftigungsanreize – Wirkung auf die Geförderten	33
Übersicht A3: Transitarbeitsplätze – Wirkung auf die Geförderten	33

### **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen und Geschlecht, Österreich 2005	3
Abbildung 2: 1998 bis 2005 beim Arbeitsmarktservice registrierte Jugendliche (15- bis 24 Jahre)	4
Abbildung 3: Entwicklung der Quote der Langzeitbeschäftigungslosen im AMS Register	6
Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich	12

## 1. Zum Geleit

Die aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind gekennzeichnet durch die Globalisierung, die Erweiterung der Europäischen Union sowie die Alterung der Bevölkerung. Die allgemein feststellbaren Beschleunigungs- und Spezialisierungstendenzen im Zuge des anhaltenden Strukturwandels äußern sich unter anderem in kürzeren Planungshorizonten von Unternehmen, in höherer Fluktuation am Arbeitsmarkt, in einer zunehmenden Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse<sup>1)</sup> und in einem steigenden Koordinationsaufwand zwischen verschiedenen Akteuren. Zudem ist in den nächsten Jahre weder mit einer Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter noch mit einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu rechnen, aber bereits mit einer Alterung der Erwerbsbevölkerung. Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bleibt damit auch in den nächsten Jahren eine wesentliche politische Herausforderung. Zudem gewinnen Qualifizierung und Requalifizierung vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung, damit die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft erhalten bleibt.

Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik werden Ansätze verstanden, die direkt am Arbeitsmarkt operieren und auf Personen mit Beschäftigungsproblemen abzielen. Das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht aus Hilfestellungen bei der Arbeitsuche, Qualifizierungsmaßnahmen (in Kursen, on-the-job, Arbeitstrainings), Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor (z. B. Gründungsprogramm oder Beihilfen für Unternehmen) sowie Transitarbeitsplätze im öffentlichen Sektor<sup>2)</sup>. Als spezielle Zielgruppen von Maßnahmen gelten gering Qualifizierte, Jugendliche, Ältere, Frauen, Langzeitarbeitslose, Behinderte oder Personen mit Migrationshintergrund.

Der primäre Beitrag der Arbeitsmarktförderung liegt zum einen in der Verbesserung des Matchings am Arbeitsmarkt (durch Reduzierung des regionalen und qualifikatorischen Mismatch<sup>3)</sup> und zum anderen im Ausgleich der Arbeitslosigkeitslasten zwischen den Bevölkerungsgruppen (z. B. durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Erwerbslosen mit Vermittlungshemmnissen). Im Zusammenhang mit dem Thema Wachstum und Beschäftigung kann aktive Arbeitsmarktpolitik andere Politiken unterstützen. Ihre Wirksamkeit hängt aber nicht nur von der Qualität der eigenen Aktivitäten, sondern auch von ihrer Einbettung in einen Gesamtkontext ab.

Zielsetzung dieser Teilstudie zum Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" ist die Formulierung von Empfehlungen zur Arbeitsmarktför-

---

<sup>1)</sup> Heterogenisierung bezüglich der Art der Beschäftigungsverhältnisse – was ihre soziale Absicherung sowie die Flexibilitätsanforderungen an die Beschäftigten betrifft, wie auch im Hinblick auf die ausgeübten Tätigkeiten.

<sup>2)</sup> Quelle: European Commission, Evaluating Socio Economic Development, Sourcebook 1: Themes and Policy Areas Active Labour Market Policies, Final Materials December 2003.

<sup>3)</sup> Darunter wird das Auseinanderklaffen zwischen den Anforderungen der Arbeitgeber einerseits und den Eigenschaften sowie Fähigkeiten der Arbeitskräfte andererseits verstanden.

derung vor dem Hintergrund vorhandener Analysen und Bewertungen. Dabei sind die Ausführungen der vorliegenden Untersuchung im Kontext anderer Teilstudien zu sehen. Hervorzuheben sind unter anderem die Ausführungen in den Studien zur Aus- und Weiterbildung, zur Arbeitsmarktflexibilität und sozialen Absicherung oder jene zur Migration.

## 2. Überblick zur Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes

Die letzten Jahre waren gekennzeichnet von einem Anstieg der Beschäftigung, wobei sich die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung und anderer Arbeitsverhältnisse abseits der zeitlich unbefristeten Vollzeitbeschäftigung als besonders dynamisch erwies. Insbesondere ist ein anhaltender Trend zur selbständigen Erwerbstätigkeit festzustellen, weil die steigende Zahl an Selbständigen im Gewerbe und den freien Berufen die rückläufige Entwicklung der Selbständigenzahlen in der Land- und Forstwirtschaft mehr als kompensiert.

Übersicht 1: Der Arbeitsmarkt im Überblick, 2000 bis 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	In 1.000					
<i>Nachfrage nach Arbeitskräften</i>						
Unselbständig und selbständig aktiv Erwerbstätige	3.427,2	3.441,2	3.429,6	3.438,1	3.463,2	3.498,3
Selbständige und Mithelfende	372,8	374,3	377,7	380,7	384,7	389,7
Unselbständig aktiv Beschäftigte	3.054,4	3.066,9	3.051,9	3.057,4	3.078,5	3.110,4
Unselbständig Beschäftigte insgesamt	3.133,7	3.148,2	3.155,2	3.184,8	3.200,5	3.236,3
Präsenzdiener und Personen mit Karenz-/Kindergeldbezug	69,3	70,0	91,6	114,1	122,0	125,9
Schulungsteilnahmen Arbeitsloser im Beschäftigtenstand	10,0	11,2	11,6	13,3	0,0	0,0
Ausländische Arbeitskräfte	319,9	329,3	334,4	350,4	362,3	374,2
Inländische aktiv unselbständig Beschäftigte	2.734,6	2.737,6	2.717,5	2.707,0	2.716,2	2.736,2
Beim Arbeitsmarktservice gemeldete offene Stellen	35,5	29,7	23,2	21,7	23,8	26,2
<i>Überschuss an Arbeitskräften</i>						
Vorgemerkte Arbeitslose	194,3	203,9	232,4	240,1	243,9	252,7
Teilnahmen an Kursmaßnahmen des AMS	28,6	31,6	35,4	41,5	42,6	48,6
<i>Arbeitslosenquote</i>						
in % der Erwerbspersonen auf Befragungsbasis <sup>1)</sup>	3,7	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2
in % des Angebots an Unselbständigen auf Registerbasis <sup>2)</sup>	5,8	6,1	6,9	7,0	7,1	7,3

Q: Arbeitsmarktservice, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO. – <sup>1)</sup> Laut EUROSTAT.– <sup>2)</sup> Angebot an Unselbständigen: Arbeitslos Vorgemerkte plus unselbständig Beschäftigte über der Geringfügigkeitsgrenze laut administrativer Statistik.

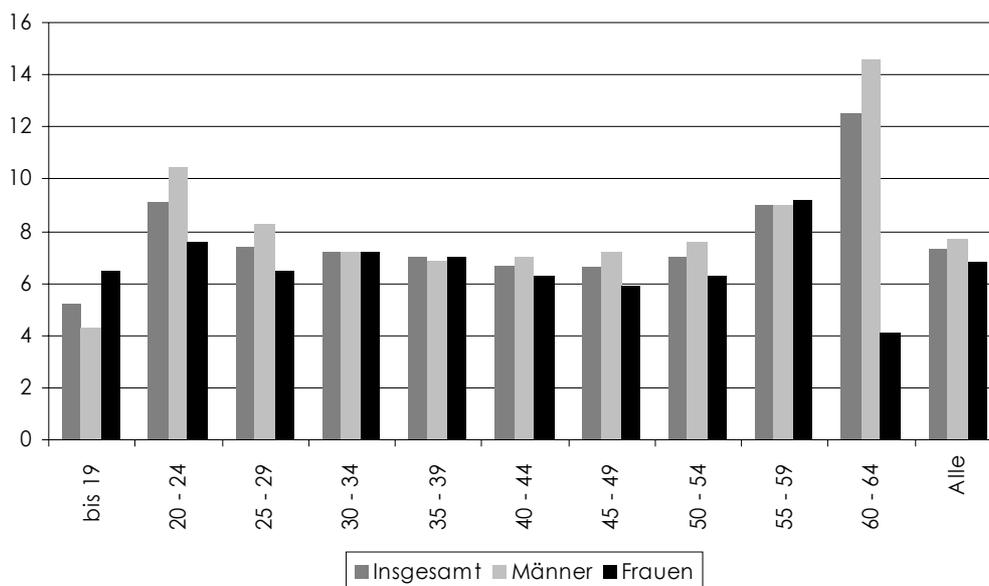
Das Beschäftigungswachstum wurde vor allem von Frauen getragen. Die überproportionale Ausweitung der Beschäftigung von Frauen geht mit der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungsbereichs einher. Der Strukturwandel der Wirtschaft, der zu einer Verschiebung

der Bedeutung von der Sachgütererzeugung hin zum Dienstleistungssektor führt, begünstigt hierbei die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen. Das Arbeitskräfteangebot der Frauen reagiert auf diese Entwicklung stärker als jenes der Männer.

Allerdings konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht gebremst werden; das Angebot an aktiven Erwerbspersonen nahm stärker zu als die Nachfrage. Dafür verantwortlich waren der Zustrom von Arbeitskräften aus dem Ausland, der Anstieg der Bevölkerung im Erwerbsalter und die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Die Arbeitslosenquote gemäß traditioneller österreichischer Berechnung betrug im Jahresdurchschnitt 2005 7,3%, die international vergleichbare Quote nach EUROSTAT belief sich auf 5,2%.

Beinahe die Hälfte der Arbeitslosen (Jahresdurchschnittsbestand 2005) hatte höchstens die Pflichtschule positiv absolviert (Frauen 48%, Männer 45%), 41% hatten eine Lehre oder Fachschule abgeschlossen (Frauen 37%, Männer 45%), 12% hatten Matura oder einen Tertiärabschluss vorzuweisen (Frauen 14%, Männer 10%).

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen und Geschlecht, Österreich 2005



Q.: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Als Arbeitslose werden registrierte Arbeitslose beim Arbeitsmarktservice gezählt, die Beschäftigung ist definiert als Zahl der voll sozialversicherungspflichtigen unselbständigen Beschäftigungsverhältnisse.

Werden einzelne Altersgruppen getrennt betrachtet, so wird die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote am Beginn und am Ende des Erwerbsalters ersichtlich. 2005 betrug die Arbeitslosenquote bei den über 49-Jährigen 7,8% (Arbeitslosenquote insgesamt, ohne Altersbeschränkung: 7,2%). Allerdings zeigen sich deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede: Die Arbeitslosenquote der Frauen ab 50 Jahren lag 2005 mit 6,4% unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der Frauen von 6,8%, über 49-jährige Männer hatten jedoch mit 8,8% eine

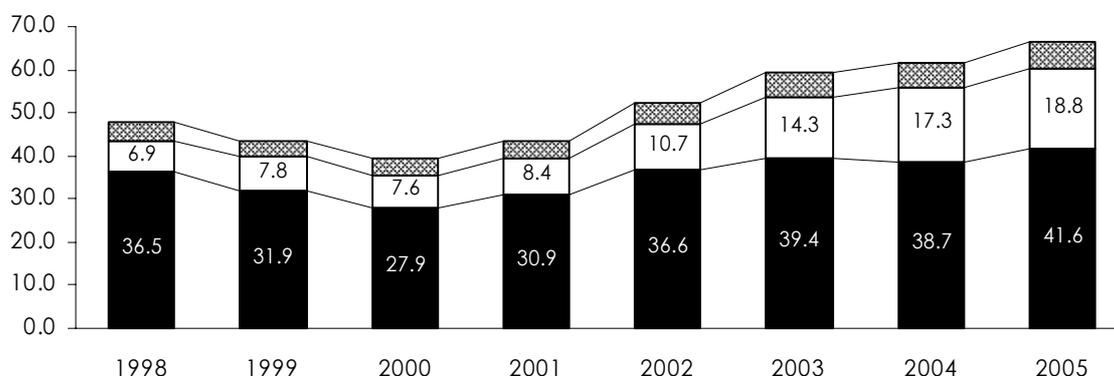
höhere Arbeitslosenquote als im Durchschnitt (7,6%). Bei den Männern sinkt allerdings, ebenso wie bei den Frauen, seit 2002 die Arbeitslosenquote. Eine Entwicklung, die offensichtlich zulasten der Jugendlichen geht, denn die Arbeitslosigkeit Jugendlicher ist deutlich gestiegen.

## 2.1 Steigende Jugendarbeitslosigkeit

Die Register-Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen erreichte im Jahr 2005 8,0% (Frauen 7,6%, Männer 8,3%)<sup>4)</sup>. Die international vergleichbare Eurostat-Arbeitslosenquote liegt üblicherweise unter der Register-Arbeitslosenquote. Nicht so jedoch im Fall der Jugendlichen, weil diese auf Befragungen basierende Berechnungsmethode die versteckte Arbeitslosigkeit besser erfasst. Laut Eurostat Berechnung lag die Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen 2005 in Österreich bei 10,4%. Das ist ein höherer Wert als in Dänemark (8,1%), in den Niederlanden (8,3%) und in Irland (8,9%), aber unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der EU 15 (16,7%).

Wird der Arbeitslosenbegriff der nationalen Registerarbeitslosigkeit um Schulungsteilnahmen Jugendlicher und Lehrstellensuchende erweitert, so ergibt sich mit 11,6% 2005 ein noch höherer Wert für die Arbeitslosenquote

Abbildung 2: 1998 bis 2005 beim Arbeitsmarktservice registrierte Jugendliche (15- bis 24 Jahre) Jahresdurchschnitt in 1.000



■ Arbeitslos Vorgemerkt □ An Schulungen Teilnehmende ▨ Sofort verfügbare Lehrstellensuchende

Q: Arbeitsmarktservice Österreich.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist ein besonders schwerwiegendes soziales Problem, dem trotz verstärkter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Jahr 2005 – wie die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zeigt – kaum beigekommen werden konnte. Zu den getroffenen Maßnah-

<sup>4)</sup> In der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen betrug die Register-Arbeitslosenquote 2005 5,8% (Frauen 7,2%, Männer 4,7%), in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen 9,2% (Frauen 7,8%, Männer 10,6%).

men<sup>5)</sup> zählen ein jugendspezifisches Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramm für mindestens 10.300 Jugendliche, davon 60% mit maximal Pflichtschulabschluss. Eine spezielle Prämie für Betriebe, die ab September 2005 jenen Betrieben zukommt, die zusätzliche Lehrstellen anbieten (Blum-Bonus), Individualcoaching für Jugendliche die länger als ein halbes Jahr arbeitslos sind sowie eine Verlängerung der Dauer von JASG Lehrgangmaßnahmen von 10 auf 12 Monate.

Wenngleich am Lehrstellenarbeitsmarkt 2005 erstmals seit 1999 die Zahl an Lehrlingen merklich stieg (zum Stichtag 31. 12. 2005: 122.400 Lehrverhältnisse, +2,8% oder +3.300), kann von keiner Entspannung die Rede sein. Zwar nahm das Angebot an Lehrstellen zu, gleichzeitig stieg jedoch auch die Nachfrage nach Lehrstellen<sup>6)</sup>: Die Lehrstellenlücke fiel 2005 in etwa so groß aus wie 2004.

## **2.2 Gewicht der Langzeitbeschäftigungslosigkeit steigt**

Da mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit auch die Beschäftigungschancen sinken, ist es besonders wichtig, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Gemäß Arbeitsmarktservice sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen, d. h. der Arbeitslosen mit einer Vormerkdauer von über einem Jahr, von durchschnittlich rund 20.400 im Jahr 2004 um –41,8% auf 11.900 im Jahr 2005. Somit reduzierte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Jahresdurchschnittsbestand in der Arbeitslosigkeit von 8,4% (2004) auf 4,7% (2005). Diese Statistik liefert jedoch keinen adäquaten Einblick in das wahre Ausmaß von anhaltenden Eingliederungsschwierigkeiten von Arbeitslosen, da Unterbrechungen über 28 Tage – beispielsweise durch Teilnahme an Schulungsmaßnahmen oder wegen einer Erkrankung – die Arbeitslosigkeitsepisode beenden. Scheint die betreffende Person anschließend wieder im Arbeitslosenregister auf, dann als Neuzugang.

Aus diesem Grund wurde vom Arbeitsmarktservice das Alternativkonzept der Langzeitbeschäftigungslosigkeit entwickelt. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person dann, wenn sie in Summe mindestens 365 Tage in vorgemerkter Arbeitslosigkeit, Lehrstellensuche oder Schulung war, und zwischen diesen Episoden keine Unterbrechungen von über 62 Tagen liegen<sup>7)</sup>. Entsprechend dieses Konzepts betrug 2005 der Durchschnittsbestand von Personen mit länger dauernden (Wieder-)Beschäftigungsproblemen rund 79.500, nach 76.900 im Jahr 2004 und 69.900 im Jahr 2003. Während also die Zahl der Langzeitarbeitslosen 2005 nahezu halbiert wurde, stieg die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen weiter an.

---

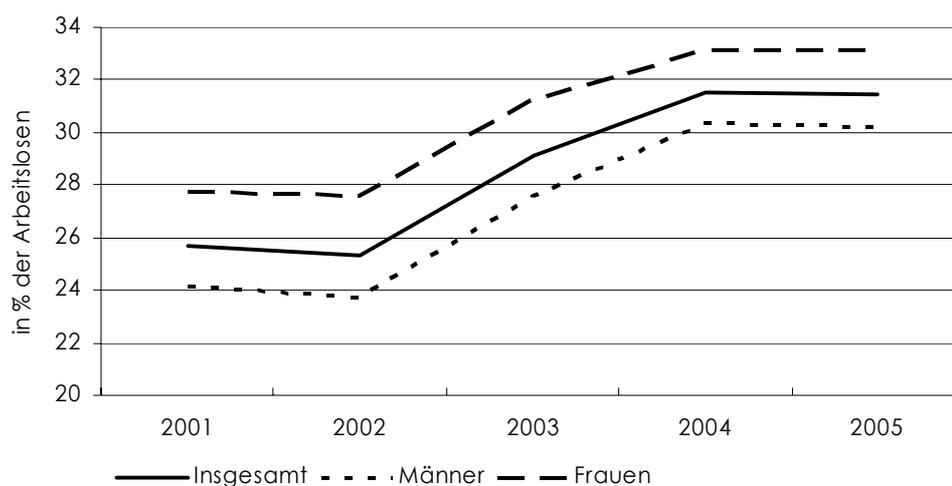
<sup>5)</sup> Jobs for You(th)'05 (J4Y'05), siehe Detailausführungen zum nationalen Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Bundeskanzleramt: <http://www.bka.gv.at/Docs/2005/12/12/NRP%20-%20Teil%203.pdf>.

<sup>6)</sup> Das Angebot an Lehrstellen setzt sich zusammen aus den Lehrlingen im 1. Lehrjahr und den beim AMS gemeldeten, sofort verfügbaren offenen Lehrstellen. Die Nachfrage nach Lehrstellen setzt sich zusammen aus den Lehrlingen im 1. Lehrjahr und den sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden laut AMS.

<sup>7)</sup> Vergleiche BMWA, APF Team Sektion II: Länger dauernde Arbeitsuche – Konzepte und Messverfahren. In: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2003. S. 22-26.

Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitslosen betrug im Jahr 2005 31,5%, (2003: 29,1%, 2004: 31,6%). Knapp 11.000 aller Langzeitbeschäftigungslosen waren Jugendliche unter 25 Jahren (24,8% der Arbeitslosen dieser Altersgruppe), 39.000 waren 25 bis 45 Jahre alt (29,3% der Arbeitslosen dieser Altersgruppe) und rund 29.200 45 Jahre oder älter (38,8% der Arbeitslosen dieser Altersgruppe).

Abbildung 3: Entwicklung der Quote der Langzeitbeschäftigungslosen im AMS Register



Q: BMWA, Anm.: Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person dann, wenn sie in Summe mindestens 365 Tage in vorgemerker Arbeitslosigkeit, Lehrstellensuche oder Schulung war, und zwischen diesen Episoden keine Unterbrechungen von über 62 Tagen liegen.

### 3. Instrumente der Arbeitsmarktförderung und ihre Wirksamkeit

Aktive Arbeitsmarktpolitik dient der Verbesserung der Beschäftigungsintegration der Zielgruppenpersonen und verwendet dafür unterschiedliche Instrumente, die bei den jeweiligen Problemlagen der Einzelnen ansetzen. Neben den allgemeinen Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zählen Schulungsmaßnahmen, Beschäftigungsanreize, Transitarbeitsplätze und Gründungsinitiativen zum Förderinstrumentarium des Arbeitsmarktservice in Österreich, wobei der quantitative Umsetzungsschwerpunkt bei den Schulungsmaßnahmen liegt. Unter diesen Interventionsansätzen ist wiederum eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zusammengefasst (siehe Kasten).

Mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird auf der individuellen Ebene das Ziel verfolgt, die Beschäftigungsintegration der Geförderten zu verbessern. Neben dem Matching von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage – also der erfolgreichen und möglichst nachhaltigen Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung – wirken die Teilnahmen zudem unmittelbar auf die Erwerbsbeteiligung der Geförderten, die Allokation ihres Arbeitsangebots (Be-

schäftigungssegmente), ihre Produktivität und auf die Lohnhöhe (vgl. *Calmfors – Forslund – Hemström, 2002*). Durch Arbeitsmarktförderung kann die Arbeitslosigkeit reduziert und das (effektive) Arbeitskräfteangebot erhöht werden.

### *Instrumente der Arbeitsmarktförderung*

Schulungsmaßnahmen: Individuelle Beihilfen zu den Teilnahmekosten von Kursen am freien Bildungsmarkt, Förderung von Bildungseinrichtungen für die Bereitstellung von Angeboten im Auftrag des Arbeitsmarktservice<sup>1)</sup>; Arbeitstrainings (on the job) für am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligte; spezielle Maßnahmen für Jugendliche wie die Förderung der Lehrausbildung und Berufsvorbereitung, JASG-Lehrgänge<sup>2)</sup>.

Finanzielle Beschäftigungsanreize, um die Einstellung von Personen auf regulären Arbeitsplätzen zu erleichtern, bieten die Entfernungsbeihilfen, Kinderbetreuungsbeihilfen und Eingliederungsbeihilfen. Eingliederungsbeihilfen sind zeitlich befristete Lohnsubventionen an Unternehmen, die Langzeitarbeitslose beschäftigen; bei Kinderbetreuungsbeihilfen handelt es sich um Zuschüsse zu den Kosten der Kinderbetreuung während der Arbeitszeit und durch Entfernungsbeihilfen wird ein Teil der mit dem Arbeitsplatz verbundenen regionalen Mobilitätskosten erstattet.

Gründungsprogramm: Gründungsberatung; Gründungsbeihilfe (Finanzielle Unterstützung in der Anfangsphase der Selbständigkeit) ergänzt durch Qualifizierungsmöglichkeiten.

Speziell eingerichtete Transitarbeitsplätze: Mit den Instrumenten Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) werden Transitarbeitsplätze in geschützten, marktnahen Bereichen (SÖB) bzw. Projektarbeitsplätze für gesellschaftlich wertvolle Tätigkeiten (GBP) geschaffen.

Aktivierung und Orientierung: Die Kurse der Aktiven Arbeitssuche sollen zu einer Verbesserung der Suchstrategien und so zur Steigerung der Effektivität der Vermittlungs- bzw. Bewerbungsaktivitäten beitragen. Berufsorientierungen dienen der Klärung von beruflichen Perspektiven.

A priori nicht zuordenbar sind Arbeitsstiftungen als integrierte Maßnahmenbündel, die Schulungen enthalten. Es haben sich zwei wesentliche Formen herauskristallisiert: Inplacement-Stiftungen<sup>3)</sup> und Outplacement-Stiftungen<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Diese sind wiederum äußerst heterogen, was ihre inhaltliche Ausrichtung, Dauer, Intensität, Abschlussart und Zertifizierung betrifft. – <sup>2)</sup> Ausbildungslehrgänge gemäß Jugendausbildungssicherungsgesetz, bei Bildungsträgern als vorübergehender Ersatz für eine reguläre Lehrausbildung. – <sup>3)</sup> Dabei werden Arbeitslose im Hinblick auf den bestehenden bzw. absehbaren Bedarf von Unternehmen qualifiziert. – <sup>4)</sup> Arbeitslose kommen aus bestimmten Unternehmen und beschreiten die individuell passenden Integrationsschritte.

### **Internationale Befunde zur Wirksamkeit**

Die internationale Evaluierungsliteratur kommt teilweise zu recht unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der arbeitsmarktpolitischen Wirkung von Maßnahmen, wobei sich allerdings doch gewisse Muster herausgebildet haben, wie beispielsweise *Martin – Grubb (2001)* zu entnehmen ist:

- Im Zusammenhang mit kursmäßigen Schulungsmaßnahmen dürften laut *Martin – Grubb (2001)* vor allem drei Faktoren wesentlich für die Wirksamkeit sein: 1. enger Arbeitsmarkt-

bezug, 2. Signalwirkung einer hohen Qualität der Maßnahme für potentielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber; 3. von der Größenordnung her eher klein gehaltene Maßnahmen. Diese Form der Intervention dürfte speziell wiedereinsteigenden Frauen helfen, weniger jedoch Männern im Haupterwerbsalter und Älteren. Die meisten internationalen Evaluierungsstudien jüngerer Datums (siehe Übersicht A1 im Anhang) kommen zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen in der kurzen und mittleren Frist unter den Beschäftigungschancen der Nichtgeförderten liegt. Während der Zeit des Maßnahmenbesuchs reduzieren die Geförderten ihre Suchaktivitäten (Locking-in). Langfristig wirken vor allem länger dauernde Schulungsmaßnahmen positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (West-Deutschland: *Lechner et al. (2004)*; Ost-Deutschland: *Lechner et al. (2005)*). Zudem zeigen *Gerfin – Lechner (2002)* an den Schweizer Qualifizierungsprogrammen, dass die Locking-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 mit verstärkter Kontrolle des Suchverhaltens der Arbeitslosen verbunden werden.
- Bezüglich der direkten Arbeitsplatzschaffung wird international ein eher pessimistisches Bild gezeichnet: Die Arbeitsplätze befinden sich häufig in Bereichen mit geringer Produktivität und seien selten mit längerfristigen Nutzen verbunden. Sie würden kaum die Beschäftigungschancen erhöhen. Wird jedoch nach Zielgruppen unterschieden (z. B. *Caliendo et al., 2005* oder *Gerfin – Lechner, 2002*), dann zeigen sich positive Beschäftigungseffekte für benachteiligte Personen.
- Gründungsinitiativen kommen am ehesten besser qualifizierten Männern unter 40 Jahren zugute.
- Einstellbeihilfen kommen speziell Langzeitarbeitslosen und wiedereinsteigenden Frauen zugute. Jedoch kranken die meisten Studien daran, dass sie keine Mitnahmeeffekte berücksichtigen, die teilweise auf 80% geschätzt werden. 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.

Maßnahmen für Jugendliche dürften benachteiligten Personengruppen weniger helfen als Jugendlichen ohne spezifische Integrationshemmnisse. Wirksame Maßnahmen müssen laut *Martin – Grubb* eine angemessene und integrierte Mischung von Ausbildung, beruflichen Fertigkeiten, arbeitsbezogenem Lernen und unterstützenden Dienstleistungen für die jungen Menschen und ihre Familien in sich vereinigen. Häufig müssen sie auch an der Arbeitseinstellung der Jugendlichen arbeiten.

Ein zentrales Ergebnis von Evaluierungen betrifft die deutliche arbeitsangebotssteigernde Wirkung aller Maßnahmen. Dies gilt speziell für Frauen und für Arbeitsuchende an den Rändern

des Erwerbsalters. Die Förderansätze wirken daher dem Entmutigungseffekt massiv entgegen. Ansonsten entfalten die einzelnen Maßnahmenarten ihre Wirkung je nach Konzeption zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlichen Zeiträumen sowie auf unterschiedliche Art und Weise.

Kurzfristige Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden zumeist als gering eingeschätzt, zumal die Teilnahme an Maßnahmen (währenddessen) zu einer Verringerung der Such- und Vermittlungsaktivitäten führt (locking-in effect). Dies ist in Hinblick auf den erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen auch sinnvoll. In mittel und längerfristiger Perspektive sind zumeist leicht positive Wirkungen vieler Maßnahmen feststellbar (vgl. z. B. *OECD, 2005, Caliendo – Steiner, 2005*).

Eine geringe arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von Förderprogrammen ist dabei häufig nicht auf die spezifische Maßnahme selbst, sondern auf deren Einbettung zurückzuführen. Angesprochen sind dabei beispielsweise Fragen der Zugangschancen bzw. der Zuweisungspraxis und Aspekte der Verwertbarkeit der Maßnahme am Arbeitsmarkt (vermittelte Inhalte, Signalwirkung erworbener Abschlüsse).

### **Österreichische Befunde und Schlussfolgerungen**

Die Ergebnisse von Evaluierungen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik fügen sich in den meisten Punkten nahtlos in die internationalen Erfahrungen ein.

Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Bedeutung eines zielgruppenspezifischen Einsatzes von Maßnahmen. So zeigen sich für Österreich deutlich positive Wirkungen auf die weitere Erwerbslaufbahn, wenn Arbeitslose an sehr zielgruppenorientiert eingesetzten Maßnahmen wie etwa Transitarbeitsplätze in Sozialökonomischen Betrieben oder Förderungen von Kurskosten am freien Bildungsmarkt<sup>8)</sup> teilgenommen haben. Zudem ist die Wirkung von Kursmaßnahmen (z. B. fachliche Qualifizierung oder Berufsorientierung) auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt für Frauen wesentlich besser als für Männer. Dies ist nicht zuletzt auf die vergleichsweise gute Wirkung von Maßnahmen für Wiedereinsteigerinnen zurückzuführen (*Lutz et al., 2005*).

Die Struktur der Kursmaßnahmen mit einer Dominanz sehr kurzer bzw. wenig intensiver Kurse scheint aber den Qualifizierungserfordernissen nicht voll zu entsprechen. So ziehen etwa aufwendigere bzw. längere geförderte Qualifizierungen für Beschäftigte<sup>9)</sup> bedeutend höhere Wirkungen nach sich als kürzere (*Lutz et al., 2005*).

Gute Erfolge sind mit dem Unternehmensgründungsprogramm des Arbeitsmarktservice verbunden; die Überlebenswahrscheinlichkeit der Neugründungen ist höher als die von Personen

---

<sup>8)</sup> Diese werden überdurchschnittlich häufig an Arbeitslose mit höherem Ausbildungsniveau vergeben.

<sup>9)</sup> Eine Förderung des AMS im Rahmen von des ESF Ziel 3, Schwerpunkt 4.

ohne Teilnahme am Programm<sup>10</sup>). Nach einer Prüfung der Gründungsidee kann die Förderung aus Beratung, Qualifizierung und aus einer Beihilfe für die ersten Monate der selbständigen Tätigkeit bestehen. Das Gründungsprogramm ist eher auf gut Ausgebildete, auf Männer, auf Personen im Haupterwerbsalter und auf Personen mit vergleichsweise kurzer Arbeitslosigkeitserfahrung ausgerichtet. Es kann damit nur einen geringen Teil der Arbeitslosen erfassen<sup>11</sup>). Das Programm mag zwar in bestimmten Bereichen (etwa bei Frauen mit mittlerer und höherer Qualifikation) noch etwas ausweitbar sein, insgesamt ist diese Förderungsschiene jedoch nur für ein schmales Segment der Arbeitslosen Erfolg versprechend. Auch hier ist die zielgruppenadäquate Anwendung der Förderinstrumente entscheidend für den Erfolg.

Die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Qualifizierungsförderungen für Beschäftigte und Beratungsförderungen für Betriebe hat nach den Erfahrungen aus der ersten Umsetzung im Rahmen des ESF Ziel 3 von 1995 bis 1999 deutliche Fortschritte gebracht. Durch stärkere Fokussierung des Mitteleinsatzes und die zusätzliche Beratungsmöglichkeit für Betriebe konnten verstärkt Kleinbetriebe und deren Beschäftigte erreicht werden. Frauen und Ältere wurden überproportional in betriebliche Weiterbildungen einbezogen. Insbesondere dort wo intensivere Weiterbildungsmaßnahmen umgesetzt wurden, waren auch die Wirkungseinschätzungen ermutigend. Hier könnten Weiterentwicklungen in Richtung einer Ausdifferenzierung des Förderinstrumentariums für unterschiedliche Zielgruppen von Betrieben und Beschäftigten erfolgen: Beispielsweise wurden gering qualifizierte Beschäftigte und Kleinbetriebe unter 10 Beschäftigten bislang nur schlecht erreicht (detaillierte Empfehlungen siehe *Lutz et al.*, 2005, Kapitel 4). Gerade die Erreichung dieser weiterbildungsfernen Gruppen wäre ein Erfolg, sowohl im Sinne der präventiven Arbeitsmarktpolitik, als auch als Beitrag zum 'Lebenslangen Lernen'.

#### **4. Budgetäre Ausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Im Zuge der europäischen Integration Österreichs wurden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik sukzessive ausgeweitet, erstmals mit dem EU-Beitritt und dem Anlaufen der ESF-Programme 1995, verstärkt ab 1999 im Zuge der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie mittels Nationaler Aktionspläne für Beschäftigung. Dies führte dazu, dass sich das Budget innerhalb von fünf Jahren bis 2004 verdoppelte. Diese Ausweitung wurde vor allem von der Aktivierung passiver Mittel der Arbeitslosenversicherung getragen, weniger vom Bud-

---

<sup>10</sup>) Dies gilt auch dann, wenn um die relativ günstigere Ausgangsposition (bedingt durch Alter, Ausbildung, etc.) kontrolliert wird. Genaueres zur Unternehmensgründung in Österreich ist Teilstudie 20 zum WIFO-Weißbuch zu entnehmen.

<sup>11</sup>) Das Unternehmensgründungsprogramm hat einen Anteil von rund 2% an den Förderfällen (gezählt werden hier lediglich Kursmaßnahmen, Kurskostenförderungen oder Lohnkostenzuschüsse) des AMS.

get für aktive Arbeitsmarktpolitik selbst<sup>12</sup>). Nach einer Stagnation (+1,0%) 2005 erfolgt 2006 eine weitere Ausweitung um 14% ("Unternehmen Arbeitsplatz" der Bundesregierung).

### Übersicht 2: Mitteleinsatz für Arbeitsmarktförderung

Angaben in Mio. €	Aktive Arbeitsmarktpolitik <sup>3)</sup>			Aktivierende Arbeitsmarkt- politik AMS	Gesamt	Veränderung zum Vorjahr in %
	AMS <sup>4)</sup>	BMWA	Summe			
1999	626	15	641	212	762	28,1
2000	621	9	630	130	760	- 0,3
2001	626	42	667	243	910	19,8
2002	628	38	666	400	1066	17,0
2003	700	66	767	529	1395	31,0
2004	711	82	793	747	1540	10,4
2005 <sup>1)</sup>	712	73	785	770	1555	1,0
2006 <sup>2)</sup>	917	85	1.002	770	1772	14,0

Q: BMWA, AMS, zitiert nach Wirtschaftsbericht Österreich 2006 (Seite 145); ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung. – <sup>1)</sup> 2005 vorläufiges Ergebnis. – <sup>2)</sup> 2006 Prognose. – <sup>3)</sup> Aktive Arbeitsmarktpolitik: Paragraphen/Ansätze 1/[15]6351, 1/[1553]636, 1/[15]63626, 1/[15]636556. – <sup>4)</sup> Aktive AMS: Ab 2003 inklusive JASG und DLU-Effekt; DLU-Effekt: Neuregelung der DLU, anstelle einer spezifischen Beihilfenförderung aus dem Förderbudget des AMS bei Maßnahmenteilnahme wird weiter die Versicherungsleistung ausbezahlt zur Sicherung des Lebensunterhalts – dadurch bei gleich bleibendem Förderbudget mehr Schulungen möglich.

Letztendlich führte diese Entwicklung der letzten Jahre dazu, dass Österreich im internationalen Vergleich von einer Position im unteren Drittel ins Mittelfeld aufgestiegen ist, was die aktiven Ausgaben je Prozentpunkt Arbeitslosenquote betrifft<sup>13</sup>). Wird der Arbeitsmarktförderung eine stärkere präventive oder aktivierende Aufgabe zugesprochen, so ist die internationale Position Österreichs ohne Standardisierung um die Arbeitslosenquote aussagekräftiger, weil in diesem Fall nicht nur Arbeitslose sondern auch Beschäftigte (aber von Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung Bedrohte) oder Erwerbsinaktive Zielgruppen der Aktivitäten darstellen. Nach dieser Kennzahl liegt Österreich noch immer im unteren Bereich (vergleiche Abbildung 4).

Insbesondere Länder, mit denen sich Österreich bei anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten misst – wie zum Beispiel Schweden, Dänemark oder Niederlande – verwenden vergleichsweise mehr Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Der geringere Budgeteinsatz in Öster-

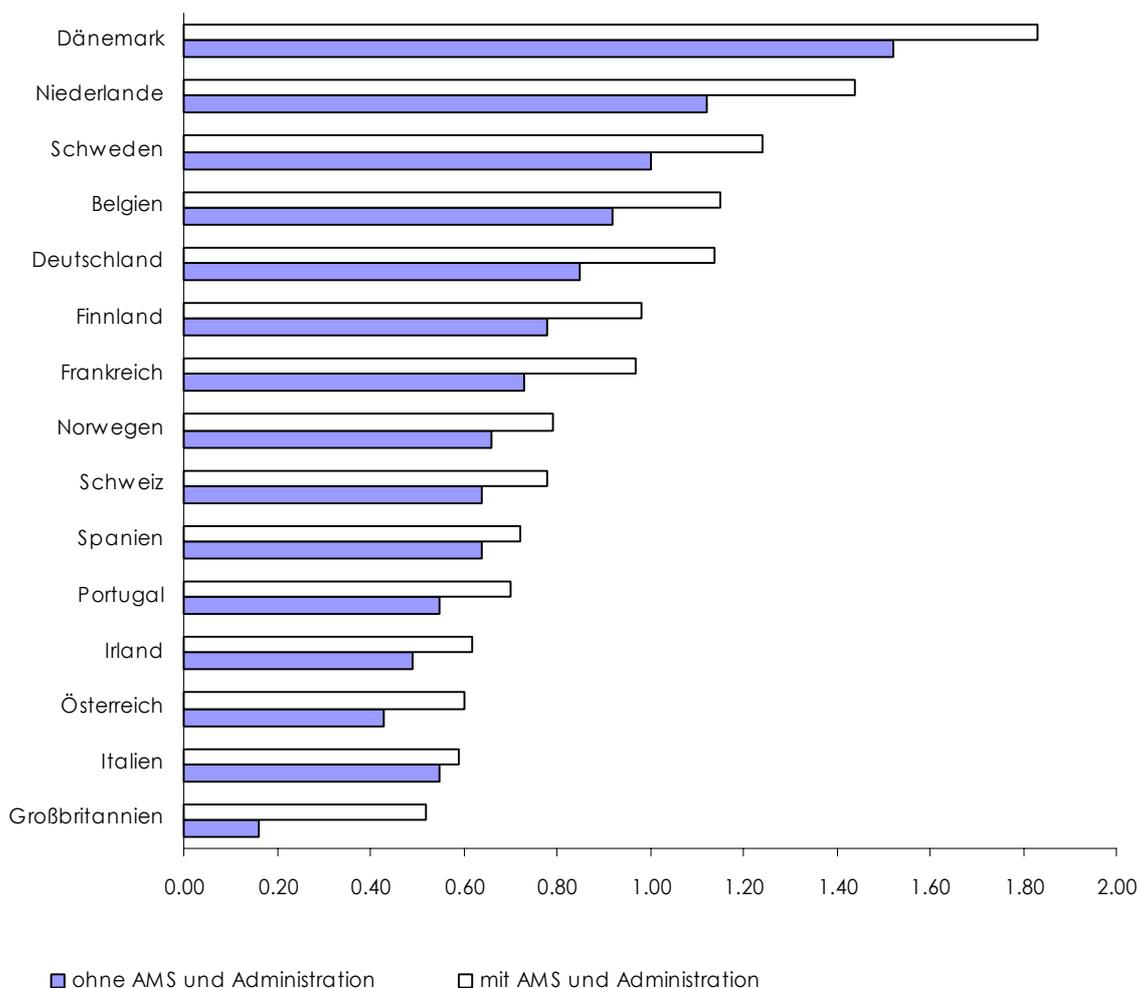
<sup>12)</sup> Das BMWA versteht unter aktivierender Arbeitsmarktpolitik Leistungen gemäß AIVG (inklusive anteiliger SV-Beiträge), die für aktive Zwecke verwendet werden. Gemeint sind dabei das Altersteilzeitgeld, die Solidaritätsprämie und das Weiterbildungsgeld, das Stiftungsarbeitslosengeld und die Wiedereinstellungsbeihilfe, Arbeitslosengeld bei Rehabilitation sowie Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe. Aktive Maßnahmen sind solche gemäß AMFG und AMSG – Qualifizierung, Beschäftigung, Unterstützung. Die besondere Dynamik der aktivierten passiven Leistungen war insbesondere von zwei Faktoren bestimmt: erstens der starken Inanspruchnahme von Altersteilzeitgeld, zweitens der zunehmenden Bedeutung des Schulungsarbeitslosengeldes bzw. -notstandshilfe (anstelle eigener Beihilfen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik).

<sup>13)</sup> Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2006, S. 148

reich kann entweder auf eine besonders hohe Effizienz der österreichischen Arbeitsmarktpolitik hinweisen, oder als Zeichen für bestehenden Entwicklungsbedarf gewertet werden.

Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme 2003 im internationalen Vergleich

In % des BIP



Q: OECD (2005).

## 5. Grundsätzliche Ansatzpunkte für politische Interventionen und Empfehlungen

### 5.1 Ausgangssituation

Mehrere Faktoren tragen zu relativ günstigen Voraussetzungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich bei: Die Arbeitslosigkeit ist nicht so hoch wie in vielen anderen Ländern, wengleich es in den letzten Jahren tendenziell zu einer Angleichung an das EU-Niveau

gekommen ist. Der österreichische Arbeitsmarkt verfügt über sehr flexible Segmente mit einem hohen Umschlag an Beschäftigungsverhältnissen.

Im internationalen Vergleich sind die Beschäftigungsquoten von Jugendlichen durch das duale Ausbildungssystem hoch (Lehrlinge sind als Beschäftigte registriert), jene älterer Arbeitskräfte dagegen niedrig. An beiden Enden der Altersverteilung der Erwerbspersonen ist die Arbeitslosigkeit höher als im Haupterbsalter. Besonders deutlich werden die Beschäftigungsprobleme gering Qualifizierter, die bei geringerer Erwerbsbeteiligung nur rund ein Fünftel der Beschäftigten, aber 45% der Arbeitslosen stellen.

Weder die hohe und weiterhin zunehmende Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes noch die Struktur der Arbeitskräfte lassen ein Sinken der Arbeitslosenzahlen erwarten. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung wird den Beschäftigungsanteil im Bereich einfacher Qualifikationen weiter sinken lassen. Wenn es nicht gelingt, Jugendliche erfolgreich in entsprechend höhere Bildungswege zu integrieren, ist eine Auseinanderentwicklung der Qualität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu befürchten. Die demografische Alterung stellt zudem eine Herausforderung dar, da gleichzeitig die Beschäftigungsquote Älterer erhöht und der Übergang der geburtenstarken Jahrgänge ins gehobene Erbsalter verkräftet werden muss.

Alleine aus diesen Faktoren ist von einer zunehmend Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik auszugehen. Zudem scheint eine weitere Ausweitung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf – vergleichsweise kostengünstigere – präventive Ansätze, gerade im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer sinnvoll.

Die Zunahme der Personen in flexiblen Beschäftigungsformen und die Zielsetzung in Richtung höherer Erwerbsbeteiligung erfordern auch eine flexible Gestaltung der Übergänge zwischen unterschiedlichen Erbspositionen. Die Gestaltung der Flexibilität durch Setzung von Anreizen auf Seiten der Betriebe und der Arbeitskräfte zählt zu den Kernaufgaben der Arbeitsmarktpolitik. Diese Aufgabe wird nicht nur durch die Erleichterung des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung erfüllt, sondern ebenso durch Programme für WiedereinsteigerInnen nach familienbedingten Unterbrechungen der Erwerbsbeteiligung, durch Berufsberatung vor dem Wechsel aus der Schulausbildung in das Erbsleben oder in weiterführende Ausbildungen, oder auch im Übergang aus dem Erbsleben in die Pension (z. B. Altersteilzeit).

Für die Funktionsfähigkeit dieser Wege ist jedoch die Abstimmung zwischen den relevanten Politikbereichen erforderlich. Dabei sollten Maßnahmen aus den jeweiligen Politikbereichen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie nicht gegeneinander wirken, sondern einander möglichst unterstützen. Beispielsweise wirken Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr aus familienbedingten Erbsunterbrechungen in Richtung einer Verkürzung der Zeit ohne Erbstätigkeit. Den gegenteiligen Effekt haben die Verlängerung des Kinderbetreuungsgeldes oder der Alleinverdienerabsetzbetrag für Paare. Ein konsistenter Policy Mix zur Unterstützung der Erbstätigkeit von Frauen, wie er beispielsweise in Finnland und Dänemark gegeben ist, kann die Wirkung der politischen Maßnahmen verbessern (vgl. *Wroblewski – Leitner, 2005*).

## 5.2 Institutionelle Einbettung und Einsatz der Arbeitsmarktförderung in Österreich

Ein Vorteil und gleichzeitig Handicap der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ist die relativ kurzfristige Steuerbarkeit der Schwerpunktsetzungen durch die Politik. Einerseits ist ein rasches Reagieren auf geänderte Problemlagen möglich, andererseits ist eine längerfristige Planung und kontinuierliche Entwicklung sowohl für die inhaltliche Schwerpunktsetzung insgesamt, als auch für einzelne Umsetzungsinstitutionen schwieriger. Zudem besteht die Gefahr politischer Zyklen in der Ausstattung und Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, um beispielsweise vor Wahlen bestimmte Signale zu setzen. Projekte leiden unter finanzierungsbedingt kurzen Planungshorizonten und entsprechend unsicheren Arbeitsbedingungen, was Auswirkungen auf den Qualifikationsaufbau und -erhalt – und damit auf die Qualitätssicherung – hat. Grundsätzlich wird daher empfohlen, verstärkt die Möglichkeit einer längerfristigen budgetären Planung für das Arbeitsmarktservice und für Projekte vorzusehen.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes wird vom Arbeitsmarktservice umgesetzt, das bei internationalen Vergleichen der Arbeitsmarktverwaltungen in der Regel an Spitzenpositionen rangiert. Aufgrund der dezentralisierten Struktur des Arbeitsmarktservice können Förderprogramme regional angepasst werden. Die Einbindung der Sozialpartner ist auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im AMS institutionalisiert. Die Zielsteuerung des Arbeitsmarktservice ist sehr ausdifferenziert und geht bis in die regionale Ebene. Bei der Auswahl der Zielindikatoren ist jedoch auf die damit verbundenen Anreize Bedacht zu nehmen. Die Erfahrungen mit dem Indikator 'Verhinderung des Übertritts in Langzeitarbeitslosigkeit' haben gezeigt, wie eine gewisse Eigendynamik der Vorgabenerfüllung ausgelöst wird: Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit konnten unter anderem durch Zuweisungen in Schulungsmaßnahmen vor Erreichen einer bestimmten Vormerkdauer verhindert werden. Somit ließen sich die Übertrittsquoten auch durch reine Verbuchungsänderungen (Zählung als Schulungsteilnahme anstatt offener Arbeitslosigkeit) reduzieren. Vermutlich war dies einer effektiven und effizienten Zuweisung von Arbeitsuchenden zu konkreten Maßnahmen nicht immer förderlich. Auch in Zukunft wird der adäquaten Auswahl von Indikatoren für die Steuerung der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik große Bedeutung zukommen. Dabei ist sowohl die Verbesserung der verfügbaren Datengrundlagen durch das AMS und das BMWA (vgl. *Buzek et al., 2004, Mahringer, 2004*), als auch die Entwicklung einer Evaluierungskultur insbesondere im Bereich der ESF-Programme als positiv festzuhalten.

Für die Anreizstruktur der Arbeitsmarktpolitik wäre es sinnvoll, wenn Erträge aus der Integration von Arbeitslosen zumindest teilweise auch dem Budget der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet würden. Dadurch würden beispielsweise intensivere Maßnahmen, die hohe Investitionen erfordern aber hohe Integrationswirkung zeigen, auch aus budgetären Erwägungen für die Arbeitsmarktpolitik attraktiver als kostengünstige Maßnahmen mit geringem Wirkungspotential. So gilt die Förderung zeitlich befristeter Arbeitsplätze im Rahmen von sozialökonomischen Betrieben oder von gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten als vergleichsweise teuer. Durch die Ergebnisse der ESF-Evaluierung wird diese Einschätzung relativiert. Nicht nur erwiesen sich diese Maßnahmen als effektiv bei der Reintegration benachteiligter Personengrup-

pen in das Beschäftigungssystem. Sie sind auch im Vergleich zu Kursmaßnahmen weniger kostspielig, wenn den zusätzlichen Kosten die vermehrten Rückflüsse an Sozialabgaben an die öffentliche Hand gegenüber gestellt werden (vgl. *Lutz et al., 2005, Lutz, 2006*). .

Insgesamt verfügt Österreich mittlerweile über ein ausgebauten Instrumentarium im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unterschiede zu den häufig als beispielhaft angeführten skandinavischen Ländern bestehen neben der Budgetausstattung auch in der Intensität der Programme, in der Balance zwischen Rechtsansprüchen und Verpflichtungen sowie in der Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Gerade der letzte Punkt scheint für die Effektivität und Effizienz des Einsatzes der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Beitrag für eine breit angelegte Wachstums- und Beschäftigungspolitik entscheidend.

Was grundsätzlich die Rolle der Arbeitsmarktförderung bei der Eingliederung von Arbeitslosen betrifft, so erscheint der Grundsatz der schwedischen Arbeitsmarktpolitik hilfreich: Die Arbeitsvermittlung hat stets Vorrang. Erst wenn diese nicht möglich bzw. zielführend ist, werden aktive Integrationsmaßnahmen für Arbeitslose maßgeschneidert. Arbeitslosengeld wird als Übergangslösung bis zum Greifen der ersten beiden Maßnahmenbündel angesehen.

### **5.3 Das Prinzip des Förderns und Forderns**

Die *OECD* (2006) schreibt Aktivierungsstrategien eine signifikante Wirkung auf die Arbeitslosigkeit zu. Bestandteile von Aktivierungsstrategien sind

- intensive Gespräche mit Beraterinnen und Beratern,
- Vorstellung bei offenen Stellen, die von den Beraterinnen und Beratern vorgegeben wurden,
- eigenständige Arbeitsplatzsuche,
- Teilnahme an der Formulierung eines individuellen Aktionsplans,
- Teilnahme an Schulungs- oder Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen.

Eine umfassende Aktivierungsstrategie als Bestandteil eines konsequenten Systems des Förderns und Forderns ist Voraussetzung für die Erhaltung von Arbeitsanreizen bei einem ausreichenden bzw. relativ hohen Transferleistungsniveau. Einkommensersatzleistungen werden dabei nämlich aufgrund der Verpflichtung zur Teilnahme an verschiedenen Aktivitäten stärker von Handlungen während der Arbeitslosigkeit abhängig gemacht als bisher. Näheres dazu ist Teilstudie 15 des Weißbuches zu entnehmen.

Die konsequente Umsetzung eines solchen Systems des Förderns und Forderns empfiehlt sich unter anderem vor dem Hintergrund einer zunehmenden Heterogenisierung der Arbeitswelt auch für Österreich. Sowohl das Spektrum an Beschäftigungsformen wie auch an verschiedenen Arbeitszeiten nimmt zu. Damit einher geht eine zunehmende Bedeutung von Unterbeschäftigung durch unfreiwillige Teilzeitverhältnisse, von nicht subsistenzsichernden Versicherungsleistungen (nach Teilzeitbeschäftigungen und niedrig entlohnten Vollzeitarbeitsplätzen)

und fehlenden Leistungsansprüchen nach Erwerbstätigkeiten außerhalb einer voll versicherungspflichtigen unselbständigen Beschäftigung.

Die Verfolgung dieser Strategie setzt allerdings folgendes voraus:

1. Es bedarf wirksamer Kontrollmechanismen, inwieweit die Vereinbarungen eingehalten und die entsprechenden Aktivitäten gesetzt wurden;
2. Von zentraler Bedeutung ist die Qualität der Beratung und Betreuung. Diese muss in quantitativ ausreichendem Maße gegeben sein. Somit müsste eine Aufstockung der entsprechenden Kapazitäten im Arbeitsmarktservice selbst oder – bei weiterer Auslagerung von Beratungs- und Betreuungsaktivitäten – in externen Einrichtungen erfolgen.
3. Zur Verfolgung des Prinzips des Förderns muss zudem ein ausreichendes Angebot an passenden, wirksamen und effizienten Integrationsmaßnahmen vorhanden sein.

Ohne eine Ausweitung der Budgetmittel wird dies nicht zu bewerkstelligen sein. Das zeigt sich am Beispiel Dänemarks, wo in einem System der "Flexicurity"<sup>14)</sup> Rechtsansprüche auf Förderung und Verpflichtung zur Teilnahme praktiziert werden. Wie Abbildung 4 zu entnehmen war, ist dies mit weit mehr Budget verbunden als dies in Österreich bisher der Fall war.

## **6. Zielgruppenspezifische Ansatzpunkte und Empfehlungen**

Im Folgenden werden zu einigen Aufgabenstellungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik detailliertere Überlegungen angestellt, die jedoch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit stellen können. Dabei stehen die Bereiche älterer Arbeitskräfte, Jugendlicher und Arbeitskräfte in instabilen Beschäftigungssituationen und mit besonderen Vermittlungshindernissen im Mittelpunkt. Zudem wird der Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Gleichstellung von Frauen und Männern thematisiert.

### **6.1 Unterstützung der Beschäftigungsintegration Älterer**

Das Erwerbspotential altert nicht nur aus demographischen Gründen, sondern auch wegen der Zielsetzung, die Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen auf mindestens 50% zu heben und den damit verbundenen Erhöhungen des Pensionsantrittsalters. Somit ist die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer von wachsender Bedeutung für die Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bei der Arbeitssuche sind Ältere gegenüber Jüngeren benachteiligt, weil sich die mit einer Jobaufnahme verbundenen Kosten (wie Vermittlungsaufwand oder Anlernkosten etc.) in vergleichsweise kürzerer Frist amortisieren müssen. Zudem gestaltet sich die berufliche Situation für ältere Arbeitskräfte schwieriger als für jüngere, weil manche arbeitsrelevante Fähigkeiten (physische Kraft, Seh- und Hörfähigkeit etc.) mit dem Alter ab- und gesundheitliche Beein-

---

<sup>14)</sup> Siehe dazu Teilstudie 15 des Weißbuchs.

trüchtigungen an Häufigkeit zunehmen. Zudem veralten Bildungsabschlüsse durch den verstärkten wirtschaftlichen Strukturwandel immer rascher. Diesen beeinträchtigenden Faktoren steht die größere Erfahrung Älterer gegenüber, die potentiell produktivitätssteigernd wirkt. Die Relevanz solcher altersspezifischen Faktoren für die Beschäftigungssituation der betreffenden Arbeitskräfte ist für unterschiedliche Tätigkeiten differenziert zu beurteilen. Während Ältere in Tätigkeiten mit hoher physischer Belastung stärker an Produktivität einbüßen, sind Tätigkeiten mit geringen physischen Anforderungen und einer größeren Bedeutung von Erfahrungswissen weniger von Produktivitätsrückgängen im höheren Erwerbsalter betroffen (vgl. Prskawetz et al., 2005).

Die Arbeitsmarktpolitik hat für die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

- Gesundheitsschutz;
- Arbeitsplatzgestaltung;
- Erhaltung der Kompetenz;
- Erhaltung der Arbeitsanreize.

Maßnahmen setzen idealerweise präventiv ein, bevor Probleme beispielsweise in Form von Arbeitslosigkeit bereits sichtbar werden. Die Reintegration von älteren Arbeitslosen ist selbst in jenen Ländern ein großes Problem, die eine Steigerung der Beschäftigungsquoten Älterer erreicht haben. Daher sind präventive Ansätze gerade in diesem Bereich besonders relevant.

Gerade am Beispiel der Politik zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten Älterer wird deutlich, dass eindimensionale Politikansätze wenig wirkungsvoll bleiben. Werden Maßnahmen beispielsweise im Bereich der Erhöhung des Pensionsalters nicht durch Ansätze zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes ergänzt, ist mit Zunahmen der Invaliditätspensionen oder von Krankenständen zu rechnen.

Als Beispiel für einen umfassenden strategischen Ansatz zur Integration Älterer in das Beschäftigungssystem ist Finnland hervorzuheben: Die Erwerbsbeteiligung Älterer wurde parallel zur demografischen Alterung – in einem Zeitraum, in dem sich die geburtenstärksten Jahrgänge in dieses Alter hinein bewegt haben – erheblich gesteigert. Das finnische Beispiel ist auch deswegen von besonderem Interesse, weil dort im Vergleich zu Österreich und anderen mitteleuropäischen Ländern die besonders geburtenstarken Jahrgänge bereits rund zehn Jahre früher liegen (nämlich in den Fünfzigern).

Im Finnischen Programm für Ältere Arbeitskräfte (FINPAW) wurde von 1998 bis 2002 eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, um die Arbeitskraft Älterer bestmöglich zu nutzen. Schwerpunkte waren dabei (vgl. OECD, 2004, Ilmarinen, 2006, Arnkil et al., 2003):

- **Informationsprogramme** für betriebliche Sicherheitsverantwortliche und Führungskräfte, für BeraterInnen im Arbeitsmarktservice, für Behörden, die für Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständig sind, für Lehrkräfte in der Erwachsenenbildung aber auch für Arbeitskräfte selbst. Ziel war die stärkere Berücksichtigung altersrelevanter Aspekte in der Gestal-

tung des Arbeitslebens, der Personal- und Karriereplanung. Ein Hauptfokus dabei lag auf dem Gesundheitsschutz.

- Innerhalb einer Strategie des lebenslangen Lernens wurden speziell **Qualifizierungsmaßnahmen** für Personen mit nicht abgeschlossenen Basisausbildungen, und spezifische Programme zur Erreichung von höheren Qualifikationsabschlüssen, berufsbegleitende Ausbildungsgänge auf post-sekundärem Niveau etc. forciert. Ziel war die Erhöhung des beruflichen Bildungsniveaus.
- **Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsmotivation:** Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und der altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung.
- Forschung und Entwicklung in Richtung von **Good Practice** Modellen des betrieblichen Umgangs mit einem älteren Arbeitskräfteangebot. Dazu gehören Modelle der Personal- und Arbeitsplatzentwicklung und der Qualifizierung für ältere Arbeitskräfte (Ageing Management).
  - **Gesetzliche Maßnahmen:** Pensionsreform (negative Anreize für den Zugang zur Frühpension, Garantien der Pensionshöhe falls ältere Arbeitslose niedrig bezahlte Arbeitsplätze annehmen, Teilzeitpension).

Die Maßnahmen in Finnland sehen in der betrieblichen Ebene einen wesentlichen Ansatzpunkt: Ein international stark beachtetes Beispiel ist die Verbindung von Forschung mit der Entwicklung betrieblichen Ageing-Managements. Mittels des in Finnland entwickelten Arbeitsbewältigungsindex werden die Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Bewältigung ihrer Arbeitsanforderungen erhoben. Durch die Identifikation von bestimmenden Faktoren für die Beschäftigungsfähigkeit (insbesondere älterer Beschäftigter) können betriebliche Einflussmöglichkeiten abgeleitet und in die Personal- und Arbeitsplatzentwicklung einbezogen werden. Beispiele für die Umsetzung derartiger betrieblicher Beratungsprozesse sind auch in Pilotprojekten in Deutschland zu finden (z. B. 'Arbeitsfähigkeit 2010' in Nordrhein-Westfalen).

Wesentliche Voraussetzung für die Erfolge in Finnland war ein politischer Konsens (vor allem zwischen den Sozialpartnern) über die Ziele der Reformen als Basis für das breite Maßnahmenpektrum.

In Österreich könnte durch die Abstimmung von betrieblichen Maßnahmen zur altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung und des Gesundheitsschutzes, Maßnahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik und der Erwachsenenbildung mit betrieblichen Weiterbildungsförderungen, der Öffentlichkeitsarbeit zur Bewusstseinsbildung und gesetzlichen Schritten der Pensionsreform ein ähnlicher Prozess in Gang gebracht werden, wie er in Finnland beobachtbar ist. Konkrete erste Schritte dazu könnten sein:

- Etablierung einer Arbeitsgruppe zur Förderung älterer Arbeitskräfte unter Einbeziehung der Sozialpartner, der zuständigen Ministerien und Umsetzungsinstitutionen mit Steuerungs- und Koordinierungsfunktion;

- Umsetzung von Pilotprojekten im Bereich des betrieblichen Ageing-Managements (z. B. betriebliche Beratungsprojekte unter Nutzung der Erfahrungen mit dem Arbeitsbewältigungsindex);
- Ausbau der Erwachsenenbildung in Hinblick auf gezielte Angebote für den Erwerb beruflicher Qualifikationen, entweder berufsbegleitend oder im Kontext mit Bildungsfreistellungen;
- Gezielter Ausbau der betrieblichen Weiterbildungsförderung (Qualifizierungsförderung für Beschäftigte, Qualifizierungsberatung für Betriebe) im Bereich der präventiven Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf Qualifizierungsplanung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit im höheren Erwerbsalter;
- Ausbau des betrieblichen Gesundheitsschutzes;
- Angebote zur Laufbahnplanung für Beschäftigte in Berufen und an Arbeitsplätzen, die geringe Aussicht auf Beschäftigungsmöglichkeiten im höheren Erwerbsalter bieten;
- Entwicklung von Vorschlägen zum experience-rating der Beiträge zur Pensions- und Krankenversicherung: z. B. können Beitragssätze der Betriebe entsprechend der Übergänge von vormals Beschäftigten in die Invaliditätspension gestaltet werden.

## **6.2 Erleichterung des Eintritts ins Arbeitsleben**

Der Einstieg ins Erwerbsleben ist für Jugendliche in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutlich schwieriger geworden. Nicht nur die Dauer der Arbeitsverhältnisse hat sich seit Mitte der siebziger Jahre halbiert, auch das Risiko, nach der Beendigung eines Jobs in Arbeitslosigkeit überzutreten, ist gestiegen (Mahringer, 2005).

### **Maßnahmen im Bereich des dualen Ausbildungssystem**

Seit Mitte der neunziger Jahre bleibt die Nachfrage nach Lehrlingen hinter dem Angebot zurück. Diese Entwicklung ist nicht in erster Linie auf demografische Faktoren zurück zu führen (leicht steigende Jahrgangsbesetzungen in den relevanten Jahrgängen), sondern ist Ausdruck struktureller Probleme im dualen Ausbildungssystem:

- Konzentration der Lehrberufe auf traditionelle Berufe mit geringer Wachstumsdynamik,
- Rückgang bei qualitativ hochwertigen Ausbildungsplätzen (Lehrwerkstätten) in Großbetrieben,
- geringe Akzeptanz neuer Lehrberufe,
- große Heterogenität der Ausbildungsqualität in unterschiedlichen Lehrberufen und Betrieben (z. B. 2-jährige Lehrausbildungen versus 4-jährige Mechatroniklehre),
- zunehmende Bedeutung von Fähigkeiten, die in einem schulischen Zusammenhang vermittelt werden müssten (Sprachen, allgemeine Computerkenntnisse etc.),
- Rückgang der Beschäftigungsstabilität Jugendlicher und damit der betrieblichen Bindung.

Diese Probleme schlagen sich in einer geringeren Attraktivität des dualen Ausbildungssystems sowohl für Jugendliche als auch für Betriebe nieder.

Die Lehrstellenförderung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzt kaum Akzente in Richtung einer Allokation der Förderung zugunsten wachsender Beschäftigungsbereiche oder Betriebe. Damit leistet sie zwar einen Beitrag zur Erhöhung der Zahl der Lehrstellen, nicht aber zur Überwindung der zuvor genannten strukturellen Probleme. Um jene Lehrstellensuchenden, die keine Lehrstelle gefunden haben, nicht ohne Ausbildungsplatz zurück zu lassen, wurde zusätzlich zur Lehrstellenförderung das Auffangnetz für jugendliche Lehrstellensuchende aufgebaut, in dem sie in Qualifizierungsmaßnahmen integriert werden. Vor dem skizzierten Hintergrund sind folgende Empfehlungen zu sehen, wobei Genaueres Teilstudie 9 des Weißbuchs zu entnehmen ist:

- Das Auffangnetz sollte möglichst rasch in eine neu aufzubauende konkurrenzfähige Ausbildungsform integriert werden, die Jugendlichen eine gute Alternative einer praxisnahen Ausbildung auf mittlerer Ebene gibt. Eine derartige Ausbildung könnte zudem sowohl den erhöhten Bedarf an schulischen Ausbildungskomponenten abdecken, als auch eine bessere Übergangsmöglichkeit zu einer nachfolgenden Fachhochschulausbildung vorsehen. Die Integration von Jugendlichen mit geringer Motivation für weiterführende schulische Ausbildungen und mit evtl. weiteren Problemen (sprachliche Fähigkeiten, soziale Defizite etc.) stellt eine Herausforderung für das Ausbildungsdesign dar, die aber gleichermaßen für vorgelagerte und alternative Ausbildungsformen gilt.
- Maßnahmen der Lehrstellenförderung könnten stärker in Richtung von Beschäftigungsbereichen mit günstigen Arbeitsmarktperspektiven gehen und Ausbildungsplätze fördern, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen.
- Um der Heterogenität unterschiedlicher Ausbildungen und Ausbildungsplätze Rechnung tragen zu können, sollte ein Zertifizierungssystem entwickelt werden, das Auskunft über die bestimmte Qualitätskriterien der Ausbildung gibt. Dies könnte zum Teil auch im Zuge der Etablierung eines 'Europäischen Qualifikationsrahmens' erfolgen (vgl. zum Europäischen Qualifikationsrahmen: *Europäische Kommission, 2005*).
- Das duale Ausbildungssystem weist eine starke geschlechtsspezifische Segregation auf. Insbesondere weibliche Lehrlinge konzentrieren sich auf wenige Lehrberufe. Die Lehrstellenförderung sollte Akzente zur Aufweichung der Segregation und zur Integration von Mädchen in technische Berufe mit guten Zukunftsperspektiven (z. B. Mechatronik) setzen.

### **Weitere Maßnahmen für Jugendliche**

Der Einstieg Jugendlicher ins Erwerbsleben ist auch außerhalb des dualen Ausbildungssystems mit mehr Friktionen und höherem Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden als in der Vergangenheit. Diese Veränderungen werden vielfach im Arbeitslosenregister sichtbar. Interventionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind insbesondere dort erforderlich, wo auf längere Sicht eine stabile Erwerbsintegration in Frage steht. Dies gilt besonders für Jugendliche ohne Pflichtschulab-

schluss, ohne weiterführende Ausbildung oder mit abgebrochener Ausbildung. Diese Zielgruppen, für die bereits ein Spektrum an Maßnahmen bereitgestellt wird, benötigen weiterhin Unterstützung, die möglichst zum Abschluss einer am Arbeitsmarkt verwertbaren Ausbildung führen sollte. Die bestehenden Initiativen werden auch durch die absehbaren Probleme der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bereich der Pflichtschulausbildung nicht an Bedeutung verlieren. Ungelöste Aufgaben im Bereich des Ausbildungssystems werden hier in die aktive Arbeitsmarktpolitik verlagert.

Auch Jugendliche mit abgeschlossenen Lehr- oder Schulausbildungen sind häufig Problemen im Übergang in eine stabile Erwerbseinbindung konfrontiert. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, die die Fähigkeiten der Jugendlichen an den Bedarf konkreter Betriebe anzupassen helfen (z. B. Implacement Stiftungen<sup>15</sup>). Zudem kommt der Berufsberatung an der Schnittstelle zwischen Ausbildung und Berufseintritt eine wesentliche Funktion zu.

Auch hier wird der Abstimmungsbedarf mit der Bildungspolitik deutlich, da die Gestaltung des Bildungssystems gerade bei Jugendlichen die Arbeitsmarktchancen stark beeinflusst. Als Ansatzpunkt für eine Kooperation könnte beispielsweise der Ausbau eines Systems zur Antizipation zukünftigen Bildungsbedarfs dienen, wie es in gut etablierter Form beispielsweise in Großbritannien (vgl. *Wilson et al.*, 2006) oder Finnland (vgl. *Saijets et al.*, 2006) existiert. Das AMS setzt in diesem Bereich bereits einige Initiativen, etwa durch ein 'Qualifikationsbarometer' oder mittelfristige Prognosetätigkeiten (vgl. *Huber et al.*, 2006).

### **6.3 Umgang mit dem wachsenden Segment instabil Beschäftigter**

In den letzten Jahren stieg die numerische Flexibilität des Beschäftigungssystems; es werden innerhalb eines Jahres immer mehr Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen und wieder aufgelöst). Diese wachsende Instabilität von Beschäftigungsbeziehungen konzentriert sich auf ein spezifisches Segment von Personen, denn die Beschäftigungsstabilität von Arbeitskräften mit längeren ununterbrochenen Beschäftigungsphasen<sup>16</sup>) ist nicht wesentlich gesunken. Die Ursachen für die zunehmende Fluktuation sind sowohl auf Ebene der Betriebe als auch auf Ebene der Arbeitskräfte zu finden:

- Wirtschaftsbereiche mit hoher Fluktuation – allen voran die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (inkl. Leiharbeit) – weisen eine höhere Wachstumsdynamik auf als solche, die durch stabile Beschäftigungsbeziehungen geprägt sind (größere Betriebe, Sachgütererzeugung, Kredit- und Versicherungswesen, öffentlicher Bereich).
- Eine Reihe von Beschäftigungsverhältnissen werden mit der Absicht einer späteren Weiterbeschäftigung unterbrochen. Arbeitslose treten dann häufig mit so genannten Wie-

---

<sup>15</sup>) Implacement-Stiftungen sind ein Instrument zur Rekrutierung von neuen (zuvor arbeitslosen) MitarbeiterInnen durch Unternehmen. Die ausgewählten MitarbeiterInnen können entsprechend den betrieblichen Erfordernissen im Rahmen einer Stiftung bis zu 2 Jahren qualifiziert können.

<sup>16</sup>) Definiert als Beschäftigungsdauern von über einem Jahr.

dereinstellungszusagen in die Arbeitslosigkeit ein. Dadurch wird das Risiko von Auslastungsschwankungen auf das Arbeitslosenversicherungssystem überwältigt, mit entsprechenden Kosten für die öffentliche Hand. Diese Beschäftigungsunterbrechungen kennzeichnen nicht mehr nur die typischen Saisonbranchen (Bauwirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft), sondern auch andere Wirtschaftsbereiche.

- Nicht zuletzt durch die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen kommen auch Arbeitskräfte mit geringerer Erwerbsorientierung – und entsprechend instabilerer Erwerbsintegration – auf den Arbeitsmarkt.

Instabile Beschäftigungsbeziehungen bringen für die betreffenden Personen Nachteile mit sich, die sich auf die weiteren Beschäftigungschancen sowie auf die soziale Absicherung auswirken. Unter anderem reduziert die geringe betriebliche Einbindung die Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungen und natürlich auch die Aufstiegsmöglichkeiten.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann zumindest einen Teil der Folgen instabiler Beschäftigung auf den Humankapitalaufbau reduzieren. Zudem kann sie dazu beitragen, dass sich instabile Beschäftigungsmuster nicht individuell verfestigen (Zieldimension: Stabilität der Erwerbsintegration). Dies würde dem "Drehtürphänomen" entgegen wirken, das mit dem häufigen Wechsel zwischen Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsepisoden zu beobachten ist.

Neben Maßnahmen zur Weiterbildung sollten personenbezogene Maßnahmen gesetzt werden, die eine stabilere Beschäftigungssituation fördern. Dazu können Karriereplanung, gezielte Vermittlungsversuche (Vorauswahl geeigneter Arbeitsplätze), unmittelbar vermittlungsbezogene Schulungen (z. B. Implacement Stiftungen) ebenso dienen wie zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse oder Betreuungsangebote für Personen, die aktuell beschäftigt und nicht arbeitslos vorgemerkt sind. Wesentlich wäre die Festlegung eines entsprechenden Zieles 'Stabilität der Beschäftigungsaufnahme' für eine Zielgruppe instabil Beschäftigter.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die an Betriebe adressiert sind, versuchen ebenfalls stabile Erwerbslaufbahnen zu unterstützen. Dazu gehören die 'Qualifizierung für Beschäftigte', die 'Qualifizierungsberatung für Betriebe' und insbesondere die neu geschaffene 'Flexibilitätsberatung für Betriebe'. Die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen richten sich nicht in erster Linie an die kurzfristig Beschäftigten. Durch eine stärkere Zielsetzung zugunsten gering Qualifizierter, die häufiger von instabiler Beschäftigung betroffen sind, oder auch direkt zugunsten der Einbeziehung von Personen mit zuvor instabiler Beschäftigungslaufbahn, könnten Anreize für eine Verstärkung der betrieblichen Bindung gesetzt werden. Die Flexibilitätsberatung orientiert sich direkt an der Stabilisierung der Beschäftigung in Betrieben (mit über 50 MitarbeiterInnen) mit Auslastungsschwankungen und leistet einen präventiven Beitrag dazu, dass Beschäftigte nicht aus stabilen in instabile Karrieremuster fallen. Im Bereich des Flexibilitätsmanagements scheinen jedenfalls weitere Experimente sinnvoll, nicht zuletzt um good practice Beispiele zu schaffen, die als Orientierungspunkte für andere Akteure dienen können.

Um Beschäftigungsunterbrechungen aufgrund kurzfristiger betrieblicher Auslastungsschwankungen weniger attraktiv zu machen, wäre auch eine risikoabhängige Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung zu überlegen. Ein möglicher Ansatz besteht in einem Bonus-System für Unternehmen mit einem vergleichsweise hohen Anteil kontinuierlich beschäftigter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zur Aufrechterhaltung der gesamten Beitragshöhe seitens der Arbeitgeber würde dies ein Anheben der grundlegenden Beitragssätze (vor Anspruch auf Bonus) implizieren. Auch wenn ein solcher Gedanke einfach scheint, sollten konkrete Ausformungen für ein derartiges System der Beitragsgestaltung vor ihrer Einführung sowohl hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen für Unternehmen, als auch bezüglich des damit verbundenen Verwaltungsaufwands genau überprüft werden.

#### **6.4 Herausforderungen für die Gleichstellungspolitik**

Neben den geringen Beschäftigungsquoten Älterer werden von der Europäischen Kommission gegenüber Österreich regelmäßig kritische Anmerkungen zur Gleichstellungspolitik für Männer und Frauen gemacht (*European Commission, 2006*). Zusätzlich zur Verfügbarkeit von genügend leistbaren Kinderbetreuungsplätzen, insbesondere für unter 3-Jährige und Kinder im Schulalter, sorgen die hohen Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern für Aufforderungen zu Gegenmaßnahmen. Wesentliche Faktoren für diese Differenziale sind (vgl. für Österreich z. B.: *Biffi – Leoni, 2006, Böheim et al., 2002, Weichselbaumer, 2003*)

- der hohe Anteil von Frauen in Teilzeitarbeit,
- die Segregation in Bildungswesen und Berufen,
- die ungleiche Verteilung von Haushalts- und Kinderbetreuungsaufgaben zwischen Männern und Frauen bei gleichzeitig einer im Vergleich zu skandinavischen Ländern sowie Frankreich geringen Rolle pädagogischer Einrichtungen für Kleinkinder,
- aufgrund von Betreuungsaufgaben geringere räumliche Mobilität,
- Diskriminierung.

Obwohl die Arbeitsmarktpolitik über einige Hebel zur Beeinflussung dieser Faktoren verfügt, sind wesentliche gleichstellungspolitisch bedeutsame Maßnahmen in anderen Politikbereichen anzusetzen. Insbesondere die Bildungsentscheidungen und die Berufswahl beeinflussen die Beschäftigungs- und Einkommensentscheidungen bereits im Vorfeld der Arbeitsmarktpolitik. Anreize aus der Familienpolitik wirken teilweise den Zielen der Arbeitsmarktpolitik entgegen, indem sie verlängerte Erwerbsunterbrechungen und beeinträchtigte Erwerbschancen von Frauen begünstigen<sup>17)</sup>.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen steigern beinahe durchgängig die Erwerbsbeteiligung, speziell jene von Frauen. Dies gilt es im Hinblick auf das Ziel des Abbaus geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede zu beachten. Dadurch kommen bzw. verbleiben auch Personen mit geringerer Erwerbsneigung im Arbeitskräfteangebot, die seltener vollzeitbeschäftigt

---

<sup>17)</sup> Für eine Abschätzung des Verdienstentgangs von Frauen durch Kinder siehe *Lutz (2003)*.

sind. Dadurch wird der 'gender pay gap' aber eher erhöht als vermindert, insbesondere wenn nicht die Entlohnung je Arbeitsstunde betrachtet wird. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ist aus gleichstellungspolitischen Gründen als positiv anzusehen, da die eigenständige Existenzsicherung von Frauen verbessert wird. Dabei ist der Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik wichtig, da sie, wie die Resultate aktueller Evaluierungen zeigen, den Übergang aus Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung erleichtern kann. Zu beachten ist jedoch, dass die Teilzeitentwicklung nicht die Chancen auf vollzeitige Erwerbstätigkeit von Frauen beeinträchtigt.

Die Evaluierungen der im Rahmen des ESF in Österreich durchgeführten Maßnahmen zeigen, dass besonders Wiedereinsteigerinnen von Qualifizierungs- und Orientierungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie von Lohnkostenzuschüssen profitieren können. Auch die Kinderbetreuungsbeihilfe, die das AMS zur Unterstützung von Beschäftigungsaufnahmen gewährt, weist einen deutlich positiven Einfluss auf die Beschäftigungsquoten auf. Die Einkommensmobilität steigt sowohl bei Frauen als auch bei Männern durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Beschäftigungsaufnahmen nach einer Förderung sind häufiger mit Einkommenssteigerungen oder mit Einkommensverlusten verbunden als solche nach einer Arbeitslosigkeitsepisode ohne Förderung. Dies deutet darauf hin, dass die Maßnahmen sowohl zur Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten führen können, als auch Flexibilitätsdruck ausüben (insbesondere bei älteren Arbeitskräften, die häufiger Einkommensverluste erleiden). Zudem ist im Bereich der Reintegration von einer Atypisierung der Beschäftigung (Teilzeitbeschäftigung etc.) auszugehen.

Im Bereich familienpolitischer Maßnahmen besteht noch breiter Handlungsspielraum, um die Erwerbsintegration von Frauen zu verbessern. Beispiele hierfür sind: die Reduktion des Alleinverdienerabsetzbetrages für Paare, Maßnahmen zur Erhöhung des Karenzzeitanteils von Männern, Anreize zur gerechteren Aufteilung von Haushaltsarbeit, Verkürzung der Erwerbsunterbrechungen von Müttern, qualitativer und quantitativer Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen (auch in Betrieben), Erleichterung regionaler Mobilität in ländlichen Regionen etc.

Gerade die Reintegration von Wiedereinsteigerinnen findet häufig im Bereich von Teilzeitbeschäftigung statt. Zudem ist die Teilzeitbeschäftigung in Österreich stark auf geringqualifizierte Bereiche und Frauen konzentriert. Die Arbeitsmarktpolitik sollte daher versuchen, die Übergangsmöglichkeiten zwischen Teilzeit- und Vollzeittätigkeit zu erleichtern. Dazu sind einerseits gesetzliche Maßnahmen anzudenken, die ein Rückkehrrecht in Vollzeitarbeit erlauben. Zur Weiterentwicklung derartiger Regelungen (z. B. auch in Kleinbetriebe) sollten die Erfahrungen aus der bestehenden Elternteilzeitregelung ausgewertet werden.

Auch auf betrieblicher oder kollektivvertraglicher Ebene sind Regelungen für Mobilität zwischen Teilzeit- und Vollzeittätigkeiten denkbar. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik könnte hier das neu entwickelte Instrument der Flexibilitätsberatung eingesetzt werden. Diese Übergangsmöglichkeit muss nicht nur auf Teilzeitbeschäftigung reduziert bleiben, die aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben gewählt wird. Die Erleichterung des Übergangs zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung könnte jedenfalls Tendenzen der Segmentierung eines Teilzeit-

arbeitsmarktes entgegen wirken. Diese Segmentierung bedeutet für Frauen, die familienbedingt nicht Vollzeit arbeiten wollen oder können, dass sie oft in weniger attraktive Beschäftigungen ausweichen müssen, was negative Auswirkungen auf die weitere Erwerbslaufbahn hat.

Ein Schlüssel zur Verringerung der Lohndifferenziale liegt in der Bildungspolitik, die sich in der Folge auch in einer geringeren beruflichen Segregation niederschlagen würde. Durch die wichtige Rolle, die die aktive Arbeitsmarktpolitik für die Erwachsenenbildung in Österreich einnimmt (mangels anderer Initiativen mit ähnlichem (budgetärem) Gewicht) ist ihr Einfluss auf die geschlechtsspezifische Segregation zu beachten. Insbesondere dort, wo Förderungen direkt in Ausbildungsgänge fließen, könnte auf einen Abbau der Segregation geachtet werden oder sogar spezifische Akzente (etwa Quotenvorgaben für Frauen in technischen Ausbildungen oder im Rahmen der Qualifizierung für Beschäftigte) gesetzt werden.

### **6.5 Maßnahmen für Gruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit**

Nach Phasen der Zunahme der Arbeitslosigkeit, wie Österreich sie in den letzten Jahren erlebt hat, besteht die Gefahr, dass bei Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Selektionseffekte im Pool der Arbeitslosen eintreten, die zu einer Zunahme des Anteils von Personen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit führt. Bereits jetzt liegt beispielsweise der Anteil von Arbeitslosen mit maximal Pflichtschulabschluss bei rund 45%. Parallel dazu sinken die Einsatzmöglichkeiten für gering Qualifizierte, insbesondere in den männlich dominierten Beschäftigungsbereichen in Sachgütererzeugung und Bauwirtschaft, durch Strukturwandel und steigenden Qualifikationsanforderungen.

Neben geringem Ausbildungsniveau erschweren eine Reihe weiterer Faktoren die Vermittelbarkeit von Arbeitslosen:

- Alter,
- gesundheitliche Beeinträchtigungen,
- geringe Berufserfahrung,
- Verpflichtungen außerhalb der Erwerbstätigkeit (z. B. Kinderbetreuung),
- Fehlen bestimmter Basisqualifikationen (insbes. Sprache),
- Fehlen von bestimmter "Arbeitstugenden" (z. B. Einhaltung der Arbeitszeiten).

Evaluierungen von zielgerichteten Maßnahmen für Gruppen von schwer vermittelbaren Arbeitslosen (z. B. Transitarbeitsplätze in sozialökonomischen Betrieben) zeigen mittelfristig relativ gute Wirkungen auf. Dies widerspricht pessimistischen Einschätzungen, dass für diese Gruppen Integrationsbemühungen fruchtlos seien. Solche – zumeist länger dauernden und intensiveren – Ansätze erfordern jedoch höhere finanzielle Aufwendungen als vergleichsweise kurze Kursmaßnahmen. Die höheren Aufwendungen lohnen sich zwar bereits nach einigen Jahren alleine durch die höheren fiskalischen Rückflüsse, kommen allerdings nicht unmittelbar dem Budget der Arbeitsmarktpolitik zugute (siehe Kapitel 5.2).

Besonders benachteiligte Gruppen Erwerbsloser sind oftmals nicht beim AMS registriert, sondern suchen mangels Arbeitslosengeldanspruch um Sozialhilfe an (Länder- und Gemeindekompetenz). Eine Integration dieser Gruppe zumindest in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre sinnvoll, würde allerdings eine verstärkte Kooperation bzw. Koordination zwischen den einzelnen Institutionen voraussetzen.

Für Initiativen zur Hebung der Erwerbsbeteiligung von Personengruppen mit multiplen Integrationshemmnissen ist die Frage der Zuständigkeit und der Schnittstellen (z. B. zur Sozialpolitik und Sozialhilfe oder zur Bildungspolitik) von besonderer Bedeutung. Hier besteht die Gefahr, dass für die betreffenden Personen aufgrund der institutionellen Kompetenzabgrenzungen zu wenige oder unpassende Integrationsangebote bereit stehen. Vereinbarungen – wie sie beispielsweise zwischen Arbeitsmarktservice und Bundessozialamt in Bezug auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Behinderte bestehen – könnten hier hilfreich sein und wesentliche Beiträge zur Reduktion des Problemdrucks leisten. Um Defizite in diesem Bereich zu beheben, die sich teilweise auch aus der Schnittstellenproblematik ergeben, scheint zudem die Involvierung der Territorialen Beschäftigungspakte zur Koordination entsprechender Aktivitäten empfehlenswert. In den Territorialen Beschäftigungspakten sind auf regionaler Ebene Gebietskörperschaften, Sozialpartner, NGOs und das AMS vertreten, um ihre Aktivitäten zu koordinieren und gemeinsame Initiativen zu setzen.

Zusätzliche Initiativen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen mit beeinträchtiger Beschäftigungsfähigkeit können sowohl durch einen Ausbau des zielgruppenspezifischen Instrumentariums erfolgen, als auch durch spezifische Berücksichtigung dieser Gruppen im Design und den Zugangsvoraussetzungen zu breiter eingesetzten Maßnahmentypen.

So ist aufgrund der positiven Wirkung auf die am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen ein vermehrter Einsatz von Transitarbeitsplätzen – bei Beibehaltung der strikten Zielgruppenausrichtung – jedenfalls empfehlenswert. Hier gibt es noch genügend Ausweitungsspielraum, ohne die Wirksamkeit zu beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn zur Steigerung der Effektivität vermehrtes Augenmerk auf die Aktualität und Verwertbarkeit der vermittelten Inhalte gelegt wird.

Formen der weiteren 'Begleitung' und/oder Qualifizierung von Arbeitslosen nach Aufnahme einer Beschäftigung könnten die Stabilität einer nachfolgenden Erwerbsintegration heben. Als spezifische Form der Unterstützung ist beispielsweise die Arbeitsassistenten hervorzuheben, die im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Bundessozialamtes für Menschen mit Behinderungen zur Anwendung kommt. So könnte überprüft werden, inwieweit dieses Instrument für andere schwer auf Dauer integrierbare Zielgruppen adaptierbar ist.

Für die Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Gruppen sind der Erwerb von Basisqualifikationen und gegebenenfalls das Nachholen des Pflichtschulabschlusses von größter Bedeutung. Für die Gruppe von Personen mit Migrationshintergrund steht hier einerseits der Erwerb von Sprachkompetenz im Vordergrund, aber auch die Frage, ob Qualifikationsabschlüsse aus dem Herkunftsland besser nutzbar gemacht werden können (evtl. auch im Zusammenspiel mit dem Erwerb berufsbezogener Sprachkenntnisse).

Insgesamt wird sich in zunehmendem Ausmaß die Aufgabe des Designs von niederschweligen Weiterbildungsmaßnahmen stellen: Denn gerade jene Gruppen, die die größten Bildungsdefizite aufweisen, sind auch jene, die am schwierigsten durch Weiterbildungsmaßnahmen erreichbar sind. In diesem Bereich besteht besonderer Entwicklungsbedarf und Raum für experimentelle Maßnahmen. Dabei könnte – neben den bereits etablierten Maßnahmen<sup>18)</sup> – die Arbeitgeberfunktion öffentlicher Stellen (aber auch privater Unternehmen) gezielt genutzt werden, beispielsweise im Rahmen einer Kombination von Beschäftigungsphasen und Qualifizierungsmaßnahmen sowie gegebenenfalls der Möglichkeit, Probleme im Vorfeld der Arbeitsaufnahme zu bearbeiten (Schulden, Suchtprobleme etc.).

### **Zusammenfassung zentraler Aspekte**

Seit Ende der neunziger Jahre kam es in Österreich zu einer starken Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Im europäischen Vergleich ist der Budgetanteil aber immer noch gering. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Arbeitsmarktpolitik nicht nur eine kurative Aufgabe – die Wiedereingliederung von Arbeitslosen – sondern auch eine präventive Perspektive – die Verhinderung von Arbeitslosigkeit und von Unterbeschäftigung (bei unfreiwilliger Teilzeitarbeit) zugesprochen wird. Der potentielle Zielgruppenkreis bleibt dann nicht auf aktuell Arbeitslose beschränkt, sondern ist auf Beschäftigte bzw. Betriebe erweitert.

Insgesamt verfügt Österreich mittlerweile über ein ausgebautes Instrumentarium im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unterschiede zu den häufig als beispielhaft angeführten skandinavischen Ländern bestehen neben der Budgetausstattung auch in der Intensität der Programme, in der Balance zwischen Rechtsansprüchen und Verpflichtungen sowie in der Abstimmung mit anderen Politikbereichen.

Die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit Personen an den für sie individuell "richtigen" Aktivitäten teilnehmen, bzw. ob jene Personen an einer Maßnahme teilnehmen, für die sie am besten geeignet ist. Aus diesem Grund ist die Frage zentral, ob es für einzelne Gruppen von Arbeitslosen ein für sie quantitativ ausreichendes und qualitativ entsprechendes Angebot an Integrationsmaßnahmen gibt, bzw. ob es für einzelne Gruppen wirksamere Maßnahmen geben könnte. Vor diesem Hintergrund wird in der Studie an verschiedenen Stellen die Bedeutung eines zielgruppenadäquaten Einsatzes von Maßnahmen betont.

Eine zweite durchgängige Linie der Studie betrifft die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in den Kontext anderer politischer Strategien. Die Abstimmung zwischen politischen Akteuren wird zur Verfolgung konsistenter und kohärenter politischer Strategien immer wichtiger, was beispielsweise in Territorialen Beschäftigungspakten seinen Niederschlag findet. Einerseits geht es darum, den potentiellen Einfluss- bzw. Aufgabenbereich der Arbeitsmarktförderung abzu-

---

<sup>18)</sup> Dies sind beispielsweise Transitarbeitsplätze in Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten oder Sozialökonomischen Betrieben oder Arbeitstrainings.

grenzen, andererseits darum, auf ungelöste Schnittstellenprobleme – insbesondere zum Sozialbereich – und den damit verbundenen Mangel an Integrationsangeboten für Personen ohne Vormerkung beim Arbeitsmarktservice hinzuweisen.

Ein dritter Aspekt, der in der Studie betont wird, betrifft die zunehmende Bedeutung von präventiven Ansätzen. Zwar liegt die Hauptaufgabe der Prävention häufig in anderen Politikbereichen (sei es beispielsweise Gesundheitsschutz zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit bis ins höhere Alter oder Kinderbetreuungsangebote für Eltern), aber auch die Arbeitsmarktpolitik kann einiges tun. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die vom Arbeitsmarktservice und dem Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Betriebsberatungen sowie Qualifizierungen von Beschäftigten. Mit zunehmender Instabilität von Beschäftigungsbeziehungen werden jedoch auch vermehrt weitere Angebote erforderlich sein, um nach Finden eines Arbeitsplatzes die Stabilität von Beschäftigungen zu erhöhen.

Wie in Schweden ist die Arbeitsmarktpolitik in Österreich vom Grundsatz geprägt, dass die Vermittlung von Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz Vorrang hat vor sonstigen Aktivitäten zur Integration. Vor diesem Hintergrund betrifft eine zentrale Empfehlung der Studie die konsequente Umsetzung eines Systems des Förderns und Forderns von Arbeitslosen. Dadurch wird ein vergleichsweise hohes Transferleistungsniveau bei Erhalt der Arbeitsanreize ermöglicht.

## Literaturhinweise

- Arnkil, R., Nieminen, J., Rissanen, P., Pitkänen, S., Lyytinen, S.-M., Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW), Discussion Paper for the Peer Review on the Finnish National Programme for Ageing Workers, 2003.
- Betcherman, G., Olivas, K., Dar, A., Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Social Protection Discussion Paper 0402, The World Bank, Washington, D.C., 2004.
- Biffi, G., Leoni, Th., Handlungsoptionen für eine Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen in Oberösterreich, Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich, 2006.
- Böheim, R., Zulehner, Ch., Hofer, H., "Wage Differences between Men and Women in Austria: Evidence from 1983 and 1997", IZA Discussion Paper No. 1554, 2002.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, "Wirtschaftsbericht Österreich 2006", Wien, 2006.
- Buzek, A., Edlinger, H., Friedenthal, C., Hochrainer, K., Schmitzberger, F., Tauer, B., Zauner, M., Oberklammer J., E., Labour Market Monitoring based on the Data Warehouse of the Public Employment Service, BMWA, Sektion II, März, 2004.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S., The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper No. 1512, Bonn, 2005.
- Caliendo, M., Steiner, V., Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, DIW Discussion Paper No. 515, Berlin, 2005.
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M., 2002; Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU Working Paper, 2002, (4).
- European Commission Evaluating Socio Economic Development, Sourcebook 1: Themes and Policy Areas, Active Labour Market Policies, Final Materials December 2003.
- European Commission, "Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen", Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK 957, 2005.

- European Commission, The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs, in Communication from the Commission to the Spring European Council – Time to Move Up a Gear: The New Partnership for Growth and Jobs, 2006.
- Fitzenberger, B., Speckesser, S., Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany, Working Paper, J. W. Goethe Universität, Frankfurt, 2005.
- Gerfin, M., Lechner, M., A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, *The Economic Journal*, 2002, 112, (448), S. 854-893.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., Smith, J. A., ; The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3, Elsevier, Amsterdam, 1999, S. 1865-2097.
- Huber, P., Huemer, U., Kratena, K., Mahringer, H., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich. Berufliche und sektorale Veränderungen bis 2010, Studie des WIFO im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, 2006.
- Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C., The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion Paper, 1117, Bonn, 2004.
- Ilmarinen, J., Towards a Longer Worklife, Ageing and Quality of Worklife in the European Union, Finnish Institute of Occupational Health and Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, 2006.
- Jaenichen, U., "Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching", in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2002, 35 (3). S. 327-351.
- Kluve, J., Lehmann, H., Schmidt, C. M., Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labour Market Policies: Evidence From Matched Samples, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, 3298, London, 2002.
- Konle-Seidl, R., Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB Forschungsbericht 9, Nürnberg, 2005.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IZA Discussion Paper, 1443, Bonn, 2004.
- 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, 1684, Bonn, 2005.
- Lutz, H., Verdienstentgang von Frauen mit Kindern, WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(10).
- Lutz, H., Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern. Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, WIFO, Wien 2004.
- Lutz, H., Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds, WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(8).
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A. (Koord.), Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006: Ziel 3 – Österreich, Aktualisierung der Halbzeitbewertung: Schwerpunktanalysen, 2005.
- Mahringer, H., Essays on Child Care Costs and Mothers' Employment Rates and on Trends in Job Stability, Universität Linz, 2005.
- Mahringer, H., Data Warehouse (DWH) Monitoring in the Public Employment Service, Discussion Paper for the Peer Review on Data Warehouse (DWH) Monitoring in the Public Employment Service, Wien, 2004.
- 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*, 200, 18, S. 9-56.
- OECD, Ageing and employment Policies, Finland, Paris, 2004.
- OECD, Employment Outlook 2005, Paris, 2005.
- OECD, Employment Outlook 2006, Paris, 2006.
- Pfeiffer, F., Reize, F., Business start-ups by the unemployed – an econometric analysis based on firm data, *Labour Economics*, 7, 2000, S. 629-663.
- Prskawetz, A., Mahlberg, B., Skirbekk, V., Freund, I., Winkler-Dworak, M., Lindh, T., Malmberg, B., Jans, A., Nordström, O., Andersson F., The Impact of Population Ageing on Innovation and Productivity Growth in Europe, Report for EU Tender VT/2004/454. Institute for Futures Studies, Stockholm, 2005.

- Schöberl, M., Aufbau eines Individualdatenverarbeitungssystems zur Analyse des österreichischen Arbeitsmarktgeschehens, in Arbeitsplatzreallokation und Arbeitskräftemobilität, WIFO, 2004.
- Saijets, H., Tiainen, P., Kangaspunta, K., Mäenpää, H., Kimari, M., Hanhijoki, I., Forecasting Skills and Labour Market Needs, Government Paper for the Peer Review on Forecasting Skills and Labour Market Needs in Helsinki, 2006.
- Sianesi, B., Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance, IFS Working Paper 02/03, London, 2002.
- Weber, A., Hofer, H., Are job-search programs a promising tool? A microeconomic evaluation for Austria, IZA Discussion Paper, 1075, Bonn, 2004.
- Weichselbaumer, D., "Sexual Orientation Discrimination in Hiring", in Labour Economics, 2003, Vol. 10, (6), Elsevier, S. 629-642.
- Wilson, R., Homenidou, K., Dickerson, A., Working Futures 2004-2014: National Report, Warwick Institute for Employment Research, 2006.
- Wroblewski A., Leitner A., "Lernen von den Besten" – Interdependenzen von Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenzahlen im Ländervergleich, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 130, Düsseldorf, 2005.

## **Anhang**

In den folgenden Übersichten finden sich aktuelle internationale Ergebnisse zur Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die Geförderten. Jede Übersicht ist einem Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewidmet. Die Typisierung der Instrumente entspricht der internationalen Abgrenzung (LMP-Kategorien):

- Schulungsmaßnahmen (LMP2)
- Beschäftigungsanreize (LMP4)
- Transitarbeitsplätze (LMP6)

Übersicht A1: Schulungsmaßnahmen – Wirkung auf die Geförderten

Studie	Maßnahme	Maßnahmeneffekte	Evaluierungsansatz
<b>Deutschland (West)</b> (Lechner et al., 2004)	<b>Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU)</b> 1993-1994	<b>Beschäftigungswahrscheinlichkeit:</b>  Negativer Effekt in der kurzen Frist, Positive Effekte in der langen Frist, besonders bei längeren Maßnahmen.	Matchingansatz, Maßnahmenheterogenität und TeilnehmerInnen-heterogenität
<b>Deutschland (Ost)</b> (Lechner et al., 2005)	<b>Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU)</b> 1993-1994	<b>Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Einkommen:</b>  Positive Effekte in der langen Frist. Ausnahme männliche Teilnehmer an längeren Maßnahmen (Bausektor).	Matchingansatz, Maßnahmenheterogenität und TeilnehmerInnen-heterogenität
<b>Deutschland</b> (Fitzenberger – Speckesser, 2005)	<b>FuU: Spezifische berufliche Weiterbildung</b> 1993-1995	<b>Beschäftigungsintegration:</b>  Locking-in kurz; Positive Effekte nach einem Jahr.  Positive kumulierte Effekte innerhalb von drei Jahren in Westdeutschland (insignifikant in Ostdeutschland).	Matchingansatz Nicht-geförderte Vergleichsgruppen umfassen auch TeilnehmerInnen an anderen aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen.
<b>Schweden</b> (Sianesi, 2002)	<b>Trainingsmaßnahmen</b> 1994-1999	<b>Beschäftigungschancen:</b>  Negativer Effekt (Beschäftigungswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen über mehrere Jahre anhaltend geringer als die der Vergleichsgruppe).	Matchingansatz (Vergleich zum Verbleib in offener Arbeitslosigkeit und Aufschieben der Teilnahmeentscheidung)
<b>Schweiz</b> (Gerfin – Lechner, 2002)	<b>Qualifizierungsprogramme (5 Typen)</b> 1998-1999	<b>Beschäftigungschancen:</b>  Negative Effekte bei Sprach- und Basiskursen);  Keine signifikanten Effekte bei beruflicher Weiterbildung und Computerkursen;  Teilnahmen wirken bei längerer Arbeitslosigkeit stärker positiv (Locking-in wird kompensiert).	Matchingansatz
<b>Deutschland (Ost)</b> (Hujer et al., 2004)	<b>Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)</b> 1999-2000	<b>Dauer bis zum Abgang aus Arbeitslosigkeit:</b>  – Maßnahmen bis 3 und bis 6 Monate.: keine Verringerung der Arbeitslosigkeitsdauer; – Maßnahmen bis 12 Monate: Locking-in und negativer Effekt nach Maßnahmen ende (längere Arbeitslosigkeit).	Verweildauermodell
<b>Polen</b> (Kluve et al., 2002)	<b>Schulungsmaßnahmen</b> 1993-1996	<b>Beschäftigungsintegration:</b>  Positiver Effekt bei Männern (Kumuliert über 3 Quartale im Anschluss an das Fördernde);  Positiver Effekt bei Frauen.	Matchingansatz

Übersicht A2: Beschäftigungsanreize – Wirkung auf die Geförderten

Studie	Maßnahme	Maßnahmeneffekte	Evaluierungsansatz
<b>Deutschland</b> (Jaenichen, 2002)	<b>Lohnkostenzuschüsse</b> 1999	<b>Arbeitslosigkeitszeiten:</b> Positiver Effekt; nach Fördernde mitunter nicht mehr signifikant.	Matchingansatz
<b>Polen</b> (Kluve et al., 2002)	<b>Lohnkosten- subventionierung</b> 1993-1996	<b>Beschäftigungsintegration:</b> Negativer Effekt bei Männern (kumuliert geringere Beschäftigung in 3 Quartalen ab Fördernde); Kein Effekt bei Frauen.	Matchingansatz
<b>Schweden</b> (Sianesi, 2002)	<b>Lohnsubventionierungs- programme</b> 1994-1999	<b>Beschäftigungschancen:</b> Positiver Effekt (mehrere Jahre anhaltend).	Matchingansatz (Vergleich zu Aufschieben der Teilnahmeentscheidung)
<b>Schweiz</b> (Gerfin – Lechner, 2002)	<b>Zwischenverdienst</b> (Lohnsubventionierung) 1998-1999	<b>Beschäftigungschancen:</b> Positiver Effekt.	Matchingansatz

Übersicht A3: Transitarbeitsplätze – Wirkung auf die Geförderten

Studie	Maßnahme	Maßnahmeneffekte	Evaluierungsansatz
<b>Deutschland</b> (Caliendo et al., 2005)	<b>Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen (ABM)</b> 2000-2002	<b>Beschäftigungschancen:</b> Positive Effekte für geförderte Langzeitarbeitslose.  Insignifikante oder negative Effekte für die anderen TeilnehmerInnen.	Matchingansatz
<b>Schweiz</b> (Gerfin – Lechner, 2002)	<b>Beschäftigungsprojekte bei öffentlichen und privaten Trägern</b>	<b>Beschäftigungschancen:</b> Negativer Effekt (Locking-in).  Positiver Effekt bei Langzeitarbeitslosen.	Matchingansatz
<b>Schweden</b> (Sianesi, 2002)	<b>Öffentliche Beschäftigungsprojekte und Job-Rotation</b> 1994-1999	<b>Beschäftigungschancen:</b>  <b>Beschäftigungsprojekte:</b> Negativer Effekt.  <b>Job-Rotation:</b> Kein Effekt.	Matchingansatz (Vgl. zum Verbleib in offener Arbeitslosigkeit und Aufschieben der Teilnahmeentscheidung)

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •  
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €:

[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search\\_get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=27453](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27453)