



Die Eignung des AMS-Profiling als Instrument für einen effektiveren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

**Rainer Eppel, Ulrike Huemer,
Helmut Mahringer, Lukas Schmoigl**

EDV: Georg Böhs

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Brunner,
Lydia Grandner, Christoph Lorenz

Mai 2022

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Die Eignung des AMS-Profiling als Instrument für einen effektiveren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Rainer Eppel, Ulrike Huemer, Helmut Mahringer, Lukas Schmoigl

Mai 2022

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag von Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,
Österreichischer Gewerkschaftsbund**

Begutachtung: Stefan Angel

EDV: Georg Böhs

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Brunner, Lydia Grandner, Christoph Lorenz

Das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) plant die flächendeckende Einführung einer datengestützten Segmentierung der arbeitslos vorgemerkten Kundinnen und Kunden in drei Segmente auf der Basis prognostizierter Arbeitsmarktchancen ("statistisches Profiling"). Diese soll als Entscheidungsgrundlage für die Betreuung und Förderung der Arbeitssuchenden, also als Targeting-Instrument, dienen und als solches einen Strategiewechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Beabsichtigt ist insbesondere, kostenintensivere Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen künftig schwerpunktmäßig auf Arbeitslose mit mittleren Arbeitsmarktchancen zu konzentrieren. Davon erhofft sich das AMS einen effektiveren und kosteneffizienteren Fördereinsatz. Aus den Ergebnissen der vorliegenden kausalen Wirkungsanalysen lässt sich jedoch der Schluss ziehen, dass diese Umschichtung voraussichtlich nicht die erwünschten Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen bringen würde. Betriebliche Eingliederungsbeihilfen und Beschäftigungsprojekte auf dem zweiten Arbeitsmarkt wirken im niedrigen Segment eindeutig noch stärker als im mittleren Segment. Bei der Aus- und Weiterbildung durch externe Bildungsträgerinnen und -träger und Kurskostenbeihilfen ist das Bild weniger eindeutig, doch auch in diesem Fall ist keine allgemein geringere Wirksamkeit im niedrigen Segment feststellbar.

2022/3/S/WIFO-Projektnummer: 13519

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (43 1) 798 26 01 0 • <https://www.wifo.ac.at> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/17992552>

Inhalt

Executive Summary	1
1. Einleitung	5
2. Das Profiling-Modell des AMS (AMAS)	10
3. Nachbildung des AMS-Profiling	14
4. Die evaluierten Maßnahmen	22
5. Evaluierungsmethode	30
5.1 Ermittlung kausaler "Netto-Effekte"	30
5.2 Mikro-ökonomischer Kontrollgruppenvergleich	30
5.3 Dynamischer Propensity-Score-Matching-Ansatz	31
5.4 Grundgesamtheit und Vergleichsgruppen	32
5.5 Abgrenzung der evaluierten Förderungen	33
5.6 Nachbeobachtungszeitraum und Ergebnisvariablen	34
5.7 Schematische Darstellung des Vergleichsgruppendesigns	35
5.8 Spezialfall betriebliche Eingliederungsbeihilfen	35
6. Evaluierungsergebnisse	37
6.1 Durchschnittliche Gesamteffekte	37
6.2 Effekte nach Segment	47
6.3 Effekte nach Segment und Subgruppe	54
6.4 Effekte nach Subgruppe	57
7. Fazit und Schlussfolgerungen	64
Literatur	69
8. Anhang	71
8.1 Abkürzungsverzeichnis	71
8.2 Nachbildung des AMS-Profiling	72
8.3 Deskriptive Details zu den evaluierten Maßnahmen	72
8.4 Evaluierungsdesign im Detail	74
8.4.1 Empirische Strategie zur Identifikation kausaler Effekte	74
8.4.2 Grundgesamtheit und Vergleichsgruppendesign	80
8.4.3 Datengrundlage	92
8.5 Evaluierungsergebnisse im Detail	92
8.5.1 Aus- und Weiterbildung (AuW/BQ)	93
8.5.2 Kurskostenbeihilfe (KK)	101
8.5.3 Sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP)	111
8.5.4 Eingliederungsbeihilfe	119

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Für das AMAS verwendete Merkmale und deren Ausprägungen	12
Übersicht 2: Zahl der geförderten Personen nach Förderart	26

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Verteilung der Arbeitslosen nach geschätzten Arbeitsmarktchancen, 2014-2017	19
Abbildung 2: Verteilung der Arbeitslosen und Förderteilnehmenden nach Segment, 2014-2017	20
Abbildung 3: Struktur der Arbeitslosen in den drei Segmenten gemäß nachgebildetem AMS-Profilung, 2014-2017	21
Abbildung 4: Erwerbshistorien der Arbeitslosen in den drei Segmenten (gemäß nachgebildetem AMS-Profilung) in den vergangenen fünf Jahren, 2014-2017	21
Abbildung 5: Struktur der Maßnahmenteilnehmenden, 2018	27
Abbildung 6: Zahl der geförderten Personen in den evaluierten Förderungen	29
Abbildung 7: Schematische Darstellung des Evaluierungsdesigns	35
Abbildung 8: Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf die Erwerbsintegration zum Stichtag nach 3 Jahren	38
Abbildung 9: Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	41
Abbildung 10: Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen im Dreijahreszeitraum	43
Abbildung 11: Durchschnittliche Gesamteffekte auf Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	46
Abbildung 12: Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum	49
Abbildung 13: Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Tagessummen in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung nach Segment	53
Abbildung 14: Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen	56
Abbildung 15: Durchschnittliche Effekte von AuW und KK-Beihilfe auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen nach 3 Jahren	61
Abbildung 16: Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP und EB (Szenario 1) auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen nach 3 Jahren	62
Abbildung 17: Durchschnittliche Effekte von AuW, KK-Beihilfe und SÖB/GBP auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen, absolut und relativ	63
Abbildung 18: Durchschnittliche Effekte von EB (Szenario 1) auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen, absolut und relativ	64

Verzeichnis der Übersichten im Anhang

Übersicht A 1: Gegenüberstellung der bei AMAS und für die Nachbildung verwendeten Merkmale und Ausprägungen	72
Übersicht A 2: Zahl der Förderungen nach Maßnahmenart	73

Verzeichnis der Abbildungen im Anhang

Abbildung A 1: Schematische Darstellung des Evaluierungsdesigns	90
Abbildung A 2: Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	93
Abbildung A 3: Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	94
Abbildung A 4: Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	95
Abbildung A 5: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum	96
Abbildung A 6: Durchschnittliche Effekte der Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen	98
Abbildung A 7: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	100
Abbildung A 8: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	101
Abbildung A 9: Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	102
Abbildung A 10: Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	103
Abbildung A 11: Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	104
Abbildung A 12: Durchschnittliche Effekte von Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum	105
Abbildung A 13: Durchschnittliche Effekte der Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen	107
Abbildung A 14: Durchschnittliche Effekte von Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	109
Abbildung A 15: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	110
Abbildung A 16: Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	111
Abbildung A 17: Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	112

Abbildung A 18: Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	113
Abbildung A 19: Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum	114
Abbildung A 20: Durchschnittliche Effekte der SÖB/GBP auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen	116
Abbildung A 21: Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	118
Abbildung A 22: Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	119
Abbildung A 23: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	121
Abbildung A 24: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	122
Abbildung A 25: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	124
Abbildung A 26: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	125
Abbildung A 27: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum	126
Abbildung A 28: Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum	127
Abbildung A 29: Durchschnittliche Effekte der Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen	129
Abbildung A 30: Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	131
Abbildung A 31: Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeförđerte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen	133

Executive Summary

Hintergrund der Studie

Neue Betreuungsstrategie des AMS

Das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) plant die flächendeckende Einführung einer datengestützten Segmentierung der arbeitslos vorgemerkten Kundinnen und Kunden in drei Segmente auf der Basis prognostizierter Arbeitsmarktchancen ("statistisches Profiling"). Das im Auftrag des AMS von der Synthesis Forschung GmbH entwickelte Profiling-System "AMAS" (Arbeitsmarktchancen-Assistenz-System) unterteilt die Arbeitslosen in drei Segmente mit hohen, mittleren und niedrigen Chancen auf Reintegration in ungeforderte Beschäftigung. Es soll als erweiterte Entscheidungsgrundlage für die Betreuung und Förderung, also als Targeting-Instrument, dienen und als solches einen Strategiewechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Bisher war eine flächendeckende Implementierung aufgrund einer Beanstandung durch die Datenschutzbehörde nicht möglich. Sie hängt zum Zeitpunkt der Berichterlegung an der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs.

Zentrales Element des Strategiewechsels ist, kostenintensivere Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen künftig schwerpunktmäßig auf Arbeitslose mit mittleren Arbeitsmarktchancen zu konzentrieren. Im hohen Segment soll stattdessen verstärkt auf das Selbsthilfepotenzial der Kundinnen und Kunden gesetzt werden, im niedrigen Segment auf externe niederschwellige und kostengünstigere Beratungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des neuen Betreuungsformats "BBEN". Das AMS erhofft sich von dieser neuen Schwerpunktsetzung einen effektiveren und kosteneffizienteren Fördereinsatz – von der Einschätzung ausgehend, dass die Arbeitsuchenden im hohen Segment ohnehin rasch eine Arbeit finden und die Reintegrationschancen im niedrigen Segment durch diese Förderungen nicht in ausreichendem Ausmaß verbessert werden.

Gegenstand der Studie

Vergleich der Fördereffektivität zwischen den Segmenten

Ob sich das Profiling-System als Instrument für einen effektiveren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eignet, wurde bislang nicht empirisch überprüft. Diese Studie schließt diese Lücke. Mittels kontrafaktischer Vergleichsgruppenanalysen werden die kausalen Beschäftigungseffekte jener vier kostenintensiveren Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen untersucht, die laut AMS-Planung künftig weitgehend dem mittleren Segment vorbehalten sein und für Personen mit niedrigen Arbeitsmarktchancen nicht mehr generell eingesetzt werden sollen:

- (1) Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger (inklusive Basisqualifizierungen),
- (2) Beihilfen zu Kurskosten für die Teilnahme an Kursen auf dem freien Bildungsmarkt,
- (3) Betriebliche Eingliederungsbeihilfen für die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, und
- (4) Transitbeschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben oder Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (zweiter Arbeitsmarkt).

Im Zentrum der Studie steht ein Vergleich der Wirksamkeit dieser Maßnahmen zwischen Arbeitssuchenden mit niedrigen und Arbeitssuchenden mit mittleren Arbeitsmarktchancen, da die geplante Änderung primär in einer Umschichtung von Förderungen zwischen diesen beiden Segmenten liegt. Darüber hinaus beleuchtet sie, auch unabhängig von "AMAS", umfassend Effektheterogenitäten. Anhand einer Unterscheidung zwischen 18 Subgruppen von Arbeitslosen zeigt sie auf, welche Maßnahme für wen wie stark wirkt.

Evaluierungsmethode

Projektion des AMS-Profilings in die Vergangenheit

Untersucht werden die kausalen Effekte von Teilnahmen in den Jahren 2014 bis 2017 auf die Erwerbsintegration der Geförderten in den fünf Jahren nach Förderzugang. In dieser Periode wurde die neue Betreuungsstrategie des AMS noch nicht umgesetzt. Der Maßnahmen Einsatz erfolgte daher noch unabhängig von der Segmentzuordnung. Um in der Studie dennoch zwischen den Segmenten unterscheiden zu können, wird das AMS-Profilings für die Vergangenheit nachgebildet und zugeordnet, wie die Arbeitslosen der Jahre 2014 bis 2017 segmentiert worden wären, wenn es "AMAS" damals schon gegeben hätte. So ist es möglich, vor einer flächendeckenden Einführung der neuen Betreuungsstrategie, empirisch zu testen, ob die Förderungen tatsächlich im niedrigen Segment viel weniger wirksam sind und von einer Umschichtung aufs mittlere Segment daher Effizienzsteigerungen zu erwarten sind.

Evaluierung kausaler Netto-Effekte

Hauptmaßstab für die Bewertung der Wirksamkeit ist die Integration in ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung. Die Analysen zeigen, wie sich die Förderungen (1) auf den Beschäftigungsanteil zu jährlichen Stichtagen und (2) auf die Tagessummen in Beschäftigung in den bis zu fünf Jahren nach Förderzugang auswirkten.

Die Wirkung bemisst sich nicht einfach am Arbeitsmarkterfolg der geförderten Personen nach der Förderteilnahme, dem sogenannten "Brutto-Ergebnis". Aussagekräftig für die kausale Maßnahmenwirkung ist erst ein Vergleich mit einer kontrafaktischen Situation ohne Förderung ("Netto-Effekt"): Wie wäre es den geförderten Personen ergangen, wenn sie nicht gefördert worden wären? Dieses Ergebnis ohne Teilnahme ist vom Ergebnis mit Teilnahme abzuziehen.

Der mittels "kontrafaktischen Vergleichsgruppenanalysen" ermittelte kausale "Netto-Effekt" entspricht dem Unterschied zwischen dem tatsächlich realisierten Arbeitsmarkterfolg der Geförderten und dem Arbeitsmarkterfolg, den diese Personen ohne Förderung erzielt hätten (kontrafaktischer Vergleich). Da sich das Ergebnis ohne Teilnahme nicht beobachten lässt, wird es anhand einer Kontrollgruppe aus ähnlichen, ungeförderten Arbeitslosen geschätzt. Diese Kontrollgruppe wird mittels eines dynamischen Matching-Ansatzes gebildet.

Zentrale Ergebnisse

Alle vier Fördertypen wirken

Alle vier evaluierten Maßnahmen wirken, und zwar in dem Sinn, dass sie im Durchschnitt (1) die individuelle Arbeitsmarktteilnahme signifikant erhöhen und (2) die Reintegration in Beschäftigung verbessern.

Die geförderten Arbeitslosen ziehen sich als Folge einer Teilnahme seltener aus Gründen wie Entmutigung oder eines Pensionsübertritts aus dem Arbeitskräfteangebot zurück und sind in den Folgejahren häufiger in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung als ohne Teilnahme.

Ausgeprägte Effektheterogenität selbst innerhalb der Segmente

Sämtliche betrachteten Subgruppen von Arbeitslosen profitieren von Teilnahmen an den vier Maßnahmen, aber in unterschiedlichem Ausmaß. Die Wirkung der Förderungen variiert selbst innerhalb der Segmente erheblich.

Keine allgemein geringere Wirkung im niedrigen Segment

Aus den Wirkungsvergleichen zwischen den Segmenten lässt sich der Schluss ziehen, dass die geplante Umschichtung voraussichtlich nicht die erwünschten Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen bringen würde:

- Die **Beschäftigungsförderungen** (Betriebliche Eingliederungsbeihilfen und Beschäftigungsprojekte auf dem zweiten Arbeitsmarkt) wirken im niedrigen Segment eindeutig noch stärker als im mittleren Segment.
- Bei den **Qualifizierungsförderungen** ist das Bild weniger eindeutig, doch auch in diesem Fall ist keine allgemein geringere Wirksamkeit im niedrigen Segment feststellbar:
 - Die **Aus- und Weiterbildung durch externe Bildungsträgerinnen und -träger** hat im mittleren Segment einen höheren absoluten Effekt (in Prozentpunkten bzw. Tagen) und im niedrigen Segment einen höheren relativen Effekt auf die ungeförderte Beschäftigung.
 - **Kurskostenbeihilfen** entfalten einen ähnlich hohen absoluten Effekt in den beiden Segmenten und einen höheren relativen Effekt im niedrigen Segment.
- Die Ergebnisse bestätigen sich, wenn die Segmente zusätzlich nach Subgruppen differenziert werden:
 - Von **Eingliederungsbeihilfen** profitieren sämtliche Subgruppen – absolut und relativ – im niedrigen Segment stärker als im mittleren Segment.
 - Die relativen Effekte von **Beschäftigungsprojekten auf dem zweiten Arbeitsmarkt** sind in allen Subgruppen, die absoluten Effekte in allen außer einer Subgruppe im niedrigen Segment höher.
 - **Aus- und Weiterbildung** hat in allen Subgruppen im mittleren Segment einen höheren absoluten Effekt und in den meisten Subgruppen einen höheren relativen Effekt auf die ungeförderte Beschäftigung.
 - Die absoluten Effekte von **Kurskostenbeihilfen** sind zumeist, ihre relativen Effekte ausnahmslos im niedrigen Segment höher.

Zentrale Schlussfolgerungen

- Eine generelle Konzentration der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf das mittlere Segment würde keine höhere Maßnahmenwirksamkeit (Effektivität) und voraussichtlich keine Effizienzsteigerung beim Mitteleinsatz bringen. Mit dieser Schwerpunktsetzung würden die Förderungen nicht für diejenigen Personengruppen eingesetzt werden, bei denen sie die größte Wirkung erzielen.

- Am ehesten könnten Effizienzgewinne angesichts höherer absoluter Effekte durch eine Umschichtung von Förderungen der Aus- und Weiterbildung in das mittlere Segment erzielt werden, allerdings auf Kosten von Arbeitsuchenden im niedrigen Segment, die prozentuell gemessen sogar noch stärker von einer Teilnahme profitieren.
- Nur bei Beschäftigungsförderungen tritt ein relativ klarer Zusammenhang zwischen Ex-Ante-Reintegrationschancen und Förderwirkungen zutage, aber dergestalt, dass die Förderungen im niedrigen Segment effektiver sind als im mittleren. Dieser Befund spricht also eher für einen stärkeren Einsatz von Beschäftigungsförderungen für die Zielgruppe Arbeitsloser mit niedrigen Wiederbeschäftigungschancen und nicht für einen verstärkten Einsatz im mittleren Segment.
- Angesichts des insgesamt uneindeutigen Zusammenhangs und der großen Effektheterogenität selbst innerhalb der Segmente sind die prognostizierten Arbeitsmarktchancen und die darauf basierende Segmentierung der AMS-Kundinnen und Kunden nur sehr bedingt geeignet, um Gruppen von Arbeitslosen abzugrenzen, für die Förderungen generell weniger wirken. Die Einteilung in die drei Segmente ist offenkundig zu grob. Sie wird der Heterogenität der Arbeitslosen nicht ausreichend gerecht.
- Andere Kriterien wie Bildungsniveau und Gesundheit sind für die Ex-ante-Einschätzung der Förderwirkung möglicherweise noch relevanter als die Zuordnung zu einem der drei Segmente anhand der Wiederbeschäftigungschancen. Auch dies spricht für die Beibehaltung der Zielgruppenorientierung des Maßnahmeneinsatzes.
- Die positive Wirkung für sämtliche Subgruppen von Arbeitslosen spricht dafür, insbesondere Qualifizierungsförderungen weiterhin breit für unterschiedliche Personengruppen einzusetzen; dies auch, um vor dem Hintergrund von Arbeitskräfteknappheiten in Teilbereichen des Arbeitsmarktes das gesamte Arbeitskräftepotenzial zu nützen.
- Die Studie unterstreicht die Relevanz des Bewertungsmaßstabs, anhand dessen die Effektivität und Effizienz des Maßnahmeneinsatzes beurteilt wird. Es zeigen sich große Diskrepanzen zwischen Brutto-Ergebnissen und Netto-Effekten. Die dem geplanten Strategiewechsel zugrunde liegende Wahrnehmung einer geringen Fördereffektivität im niedrigen Segment beruht möglicherweise auf der Betrachtung von Brutto-Ergebnissen, denn Personen im mittleren Segment sind nach Förderungen viel häufiger in Beschäftigung als jene im niedrigen Segment. Dies ist jedoch nur die logische Konsequenz höherer ex-ante-Arbeitsmarktchancen. Die Wirkung der Förderungen, also die durch sie bewirkte Veränderung der Beschäftigungsintegration, ist hingegen zumeist im niedrigen Segment stärker. Die Brutto-Ergebnisse können also zu falschen Schlussfolgerungen verleiten. Nur ein kontrafaktischer Vergleich zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme ermöglicht eine Bewertung der Maßnahmeneffektivität und -effizienz. Daran muss sich ein wirkungsorientiertes Targeting orientieren.

1. Einleitung

Neue Betreuungsstrategie des AMS

Wie in vielen anderen OECD-Ländern sind auch in Österreich aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dazu zählen traditionell insbesondere (1) Qualifizierungsförderungen, die der beruflichen Orientierung und Verbesserung der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Teilnehmenden dienen, und (2) Beschäftigungsförderungen wie die betriebliche Eingliederungsbeihilfe (EB) und "Transitarbeitsplätze" in Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP), die benachteiligten Arbeitslosen wieder die Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen sollen.

Das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), welches die Arbeitsmarktpolitik umsetzt und dabei mit knappen budgetären Ressourcen konfrontiert ist, begann im Jahr 2015, eine neue Strategie für die Betreuung seiner Kundinnen und Kunden zu entwickeln – mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz seines Mitteleinsatzes zu erhöhen. Den Anstoß gaben drei Beobachtungen:

1. Im Gefolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009 waren Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich besonders stark gestiegen.¹⁾
2. Die Langzeitbeschäftigungslosigkeit verharrte trotz eines Rückgangs im anschließenden Konjunktur- und Arbeitsmarktaufschwung auf hohem Niveau.
3. Zudem nahm das AMS eine abnehmende Effektivität der eingesetzten Arbeitsmarktförderungen, ein Missverhältnis zwischen Kosten und Erfolg seiner Interventionen, wahr.

Der Vorstand des AMS konstatierte angesichts dieser Beobachtungen eine "strategische Überspannung" und empfahl deshalb im Jahr 2015 dem Verwaltungsrat die Umsetzung einer neuen Strategie zur Segmentierung der Kundinnen und Kunden des AMS auf der Basis eines statistischen Profiling. Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit bei begrenzten Betreuungs- und Förderungskapazitäten wurden neue Schwerpunktsetzungen im Mitteleinsatz als notwendig erachtet. Mit der neuen KundInnensegmentierung sollte die Grundlage dafür geschaffen werden (vgl. Hausegger et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).²⁾

Statistisches Profiling als Targeting-Instrument

Im Auftrag des AMS entwickelte daraufhin die Synthesis Forschung GmbH ein Profiling-System: ein Modell zur Prognose der zukünftigen Arbeitsmarktchancen der aktuell vorgemerkten Kundinnen und Kunden. Dieses Modell wird mittlerweile als Arbeitsmarktchancen-Assistenz-System

¹⁾ Für nähere Hintergründe zum Anstieg von Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit siehe Eppel, Famira-Mühlberger, Horvath, Huemer, & Mahringer (2018) und Eppel, Famira-Mühlberger, Horvath, Huemer, Mahringer, et al. (2018).

²⁾ Parallel zu den Überlegungen über die Einführung eines statistischen Profiling verläuft bis heute eine Auseinandersetzung mit dem seit langem vom AMS verwendeten und an seine Grenzen stoßenden bzw. als nicht ausreichend zielführend wahrgenommenen "3-Zonen-Modell" zur Differenzierung der KundInnen in Informations-, Service- und BeratungskundInnen (vgl. BMASGK, 2018; Hausegger et al., 2020).

(AMAS) bezeichnet. Es berechnet anhand der Arbeitsmarkterfolge ähnlicher Kundinnen und Kunden aus der Vergangenheit für aktuell vorgemerkte Kundinnen und Kunden Wahrscheinlichkeiten, innerhalb eines bestimmten Zeitraums in der Zukunft eine bestimmte Anzahl von Tagen ungefördert beschäftigt zu sein. Auf Basis der berechneten Wahrscheinlichkeiten werden die Arbeitssuchenden in drei Segmente mit hohen, mittleren und niedrigen Reintegrationschancen eingeteilt.

Dieses statistische Profiling soll einen Strategiewechsel in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Es dient dem Zweck des "Targeting": als Grundlage für die Entscheidung, welche Kundinnen und Kunden (1) wie intensiv betreut werden und (2) welche Förderangebote sie erhalten.

Je nach Segment sollen unterschiedliche Förderschwerpunkte gesetzt werden:

- Geplant ist, **Arbeitssuchende im hohen Segment** ("Servicekundinnen/-kunden") weniger zu unterstützen, da angenommen wird, dass sie ohnehin schnell eine Arbeit finden. Das Förderangebot ist stark eingeschränkt. Die kostenintensiven Beschäftigungsförderungen EB, SÖB und GBP sind für diese Gruppe ebenso wenig vorgesehen wie fachliche Qualifizierung (Kurskostenbeihilfen, Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger, Basisqualifizierung), Berufliche Orientierung, Arbeitstraining und Training.³⁾
- **Arbeitssuchenden mit niedrigen Reintegrationschancen** ("Betreuungskundinnen/-kunden") soll in erster Linie das neue Betreuungsformat "BBEN" (externe Beratungs- und Betreuungsleistungen für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen zur Wahrung ihrer Arbeitsmarktchancen) angeboten werden. Das AMS hofft, mit BBEN bei deutlich geringeren Kosten ähnlich hohe Beschäftigungswirkungen zu erzielen als mit kostenaufwändigen Beschäftigungsförderungen und fachlicher Qualifizierung.⁴⁾
- Die aufgewendeten Ressourcen, und zwar insbesondere Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen, sollen sich stark auf das mittlere KundInnensegment konzentrieren. Für die **Personen mit mittleren Arbeitsmarktchancen** ("Beratungskundinnen/-kunden") ist eine weitaus höhere Kontaktintensität und stärkere Vermittlungsaktivität vorgesehen als in den

³⁾ Das Angebot konzentriert sich auf Ausbildungen am künftigen Arbeitsplatz (Arbeitsplatznahe Qualifizierung, Arbeitsstiftungen, Arbeitserprobung, betriebliche Lehrstellenförderung), die Vermittlung von Fertigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeitssuche stehen ("Aktive Arbeitssuche"), Fachkräftestipendien, Kombilohn, Entfernungsbefreiung, Ein-Personen-Unternehmen und Unterstützungsleistungen (vgl. Hausegger et al., 2020).

⁴⁾ Im Jahr 2020 wurden nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit (BMA) pro Kopf ungefähr 3.000 € für Aus- und Weiterbildungsbeihilfen im breiteren Sinn (nicht nur Aus- und Weiterbildung und Basisqualifizierungen, sondern auch andere trägerbezogene Bildungsmaßnahmen, nämlich Berufsorientierung, Aktive Arbeitssuche, Training und Arbeitsplatznahe Qualifizierung AQUA), 1.100 € für Kurskostenbeihilfen, 4.450 € für Eingliederungsbeihilfen, 7.829 € für SÖB und 9.200 € für GBP ausgegeben.

anderen beiden Segmenten. Ihnen sollen weiterhin alle Förderinstrumente offenstehen⁵⁾ (vgl. AMS Österreich, 2020; Hausegger et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).⁶⁾7)

Nach einem Testbetrieb und mehrmaligen Verschiebungen – unter anderem wegen der COVID-19-Krise – plante das AMS, das Assistenzsystem AMAS mit Jänner 2021 flächendeckend in ganz Österreich zu implementieren. Die Datenschutzbehörde beanstandete, dass eine ausreichende Rechtsgrundlage für die angestrebte Datenverarbeitung fehlt. Diese Beanstandung wurde mittlerweile vom Bundesverwaltungsgericht abgelehnt. Nach einer Amtsrevision durch die Datenschutzbehörde steht nun jedoch noch die Entscheidung über die Inbetriebnahme durch den Verwaltungsgerichtshof aus. Deshalb konnte das AMS den Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik bisher (noch) nicht wie geplant umsetzen (vgl. Allhutter, 2021).

Erwartung von Effizienzsteigerungen

Das AMS erwartet sich von der neuen Strategie aus drei Gründen einen effektiveren und kosteneffizienteren Einsatz der knappen Arbeitsmarktfördermittel:

1. Erstens soll die Ergänzung der Einschätzung der AMS-Beraterinnen und -Berater durch das datengestützte Assistenz-System AMAS als "zweite Meinung" helfen, die Ausgangslage und den Unterstützungsbedarf der Kundinnen und Kunden besser einzuschätzen.⁸⁾
2. Zweitens soll durch die starke Fokussierung des Zeit- und Ressourceneinsatzes auf das mittlere Segment die Beratung effizienter und effektiver werden. Jene Ressourcen, die durch Auslagerung der intensiveren Einzelbetreuung von Personen mit niedrigen Reintegrationschancen an externe Einrichtungen freigespielt werden, sollen etwa dafür genutzt werden, um den letzten Vermittlungsvorschlag zu besprechen oder eine geplante Schulung vorzubereiten.
3. Drittens erhofft sich das AMS eine Effizienzsteigerung beim Einsatz der Förderinstrumente. Es erwartet Einsparungen, zum einen bei Personen mit hohen Chancen, die ohnehin gute Beschäftigungsaussichten haben, und zum anderen bei Personen im niedrigen Segment durch den Verzicht auf Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderungen, die im Verhältnis zu den Kosten als wenig effektiv wahrgenommen werden. Gleichzeitig erhofft sich das AMS eine Steigerung der Kosteneffektivität durch eine Mittelverschiebung zu KundInnen mit mittleren

⁵⁾ Einzige Ausnahme sind in SÖB- und GBP-Projekten angebotene Trainingsmaßnahmen (vgl. Hausegger et al., 2020).

⁶⁾ Einschränkend ist anzumerken, dass die bisherige Zielgruppenlogik beibehalten werden soll. Die zielgruppenspezifische Schwerpunktsetzung hat nach wie vor Vorrang gegenüber den Gruppenzuordnungen zu Förderungen im Assistenzsystem AMAS. Vor allem sind Personen, die einer definierten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe angehören, unabhängig von ihrer Segmentzugehörigkeit weiterhin entlang der Zielgruppenlogik förderbar (vgl. Hausegger et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).

⁷⁾ International betrachtet, ist die strategische Schwerpunktsetzung auf Arbeitslose in einem mittleren Arbeitsmarktchancensegment eine Besonderheit. In anderen Ländern wird Profiling bisher zumeist als ein "Frühwarnsystem" eingesetzt, um Kundinnen und Kunden mit hohem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko frühzeitig erkennen und gegensteuern zu können (vgl. Desiere et al., 2019; Hausegger et al., 2020).

⁸⁾ Die mit AMAS berechneten Arbeitsmarktchancen sollen den Beraterinnen und Beratern als zusätzliche Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen. Die Letztentscheidung über die Betreuung und Förderung der arbeitslosen KundInnen in den einzelnen Segmenten obliegt weiterhin ihnen (AMS Österreich, 2020).

Arbeitsmarktchancen, bei denen, so die Annahme, die größte Beschäftigungswirkung erzielt werden kann (vgl. Der Standard, 2018, 2019; Kopf, 2019; Marte-Huainigg, 2020).

Gegenstand der vorliegenden Studie

Bisherige Erfahrungen in anderen Ländern deuten darauf hin, dass ein statistisches Profiling durchaus zu Steigerungen der Kosteneffizienz beitragen kann, indem es hilft, Mitnahmekosten für Arbeitsuchende, die ohnehin eine Arbeitsstelle gefunden hätten, zu reduzieren, und Förderungen für diejenigen Personengruppen einzusetzen, bei denen sie die größte Wirkung entfalten (Desiere et al., 2019). Ob dies mit dem Assistenzsystem AMAS erreicht wird, ist erst empirisch zu überprüfen. Das darauf basierende Targeting ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn die geschätzten Arbeitsmarktchancen und die darauf basierenden KundInnensegmente ein guter Prädiktor für die zu erwartende Wirksamkeit der Förderungen sind. Genau dies wird in der vorliegenden Studie untersucht.

Mittels kontrafaktischer Vergleichsgruppenanalysen nach State-of-the-Art-Methoden werden die kausalen Effekte von Arbeitsmarktförderungen des AMS in den Jahren 2014 bis 2017 auf die Erwerbsintegration der Geförderten in den fünf Jahren nach Förderzugang evaluiert. Dabei wird die Wirkung der Förderungen in einem weitgehend analog zu AMAS gebildeten niedrigen Segment mit jenen im mittleren Segment verglichen.⁹⁾ Dieser Vergleich bezieht sich auf eine Periode, in der die neue Segmentierungsstrategie des AMS noch nicht umgesetzt wurde und der Maßnahmen Einsatz somit noch unabhängig von der Segmentzuordnung erfolgte. Zusätzlich zum Wirkungsvergleich nach den beiden betrachteten Segmenten wird anhand zahlreicher Subgruppen von Arbeitslosen aufgezeigt, inwieweit sich die Fördereffekte einerseits innerhalb der Segmente und andererseits unabhängig davon unterscheiden.

Mit diesen Analysen liefert die vorliegende Studie jene rigorose Wirkungsevidenz, die bisher fehlt, um einschätzen zu können, ob bzw. wie gut sich ein Profiling-System, das wie AMAS Informationen bündelt, Kundinnen und Kunden segmentiert und Förderungen entsprechend zuweist, als Instrument für einen effektiveren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eignet. Sie unterzieht die Annahme, dass die im Fokus stehenden Arbeitsmarktförderungen im niedrigen Segment viel weniger wirksam wären und daher weitgehend dem mittleren Segment vorbehalten werden sollten, einer empirischen Überprüfung. Darüber hinaus zeigt die Studie auf, ob die Einteilung der AMS-KundInnen in die drei Segmente der Heterogenität der Arbeitslosen

⁹⁾ Auf einem Vergleich dieser beiden Segmente liegt der Fokus, da die geplante Veränderung primär in einer Umschichtung vom niedrigen ins mittlere Segment liegt. Im hohen Segment waren die gegenständlichen Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen schon bisher so selten, dass sich Effekte – jedenfalls bei weiterer Untergliederung in Subgruppen – kaum schätzen lassen.

ausreichend gerecht wird.¹⁰⁾ Indem sie, auch unabhängig von AMAS, umfassend Effektheterogenitäten beleuchtet, liefert sie Antworten auf die für die Planung des Maßnahmeneinsatzes besonders relevante Frage, welche Maßnahme für wen wie stark wirkt.

Evaluieren werden ebenjene vier kostenintensiveren Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen, die lt. AMS-Planung künftig weitgehend dem mittleren Segment vorbehalten sein und für Personen mit niedrigen Arbeitsmarktchancen nicht mehr generell eingesetzt werden sollen: (1) Betriebliche Eingliederungsbeihilfen, (2) Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB und GBP, ohne gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung), (3) die Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträgerinnen und -träger im Auftrag des AMS (inklusive Basisqualifizierungen¹¹⁾ und (4) Kurskostenbeihilfen.

Ausgewiesen werden erstens die Gesamteffekte der Förderungen für alle geförderten Arbeitslosen, zweitens die spezifischen Effekte im mittleren und niedrigen Segment und drittens die spezifischen Effekte für 18 Subgruppen von Arbeitslosen, die entlang der Merkmale Geschlecht, Alter, Ausbildung, Staatsbürgerschaft, Migrationshintergrund, gesundheitliche Beeinträchtigung, Wiedereinstieg von Frauen und Langzeitbeschäftigungslosigkeit unterschieden und einerseits innerhalb der zwei Segmente und andererseits unabhängig davon betrachtet werden.

Brutto-Ergebnisse vs. Netto-Effekte

Das Interesse gilt den sogenannten "Netto-Effekten" der vier evaluierten Typen von Förderungen. Zur Bewertung kann nicht einfach der Arbeitsmarkterfolg der geförderten Personen nach der Förderteilnahme herangezogen werden. Dieses "Brutto-Ergebnis" ist wenig aussagekräftig und muss daher mit einer kontrafaktischen Situation ohne Förderung verglichen werden, um deren kausale Wirkung zu messen: Wie wäre es den geförderten Personen ergangen, wenn sie nicht gefördert worden wären? Dieses Ergebnis ohne eine Teilnahme an einer geförderten Maßnahme ist vom Ergebnis mit Teilnahme abzuziehen. Die Differenz ist für die Maßnahmenbewertung maßgeblich, denn sie sagt aus, welcher Anteil am Arbeitsmarkterfolg tatsächlich der Förderung zuzurechnen ist.

Die vom AMS wahrgenommene, relativ geringe Fördereffektivität im niedrigen Segment könnte von der Beobachtung von "Brutto-Ergebnissen" geprägt sein (z. B. Beschäftigungsanteile der Geförderten zu bestimmten Stichtagen nach Förderende). Vor diesem Hintergrund zeigt die Studie die systematischen Unterschiede zwischen "Brutto-Ergebnissen" und "Netto"-Effekten auf. Die Wahrnehmung dieser Diskrepanzen ist von hoher Bedeutung, da sich je nach betrachteter

¹⁰⁾ Frühere Studien belegen, dass arbeitslose Menschen eine äußerst heterogene Personengruppe sind. Selbst innerhalb der Subgruppe besonders arbeitsmarktferner Personen gibt es große Unterschiede hinsichtlich der individuellen Problemlagen und des Unterstützungsbedarfs (vgl. Eppel et al., 2016).

¹¹⁾ Basisqualifizierungen werden vom AMS erst seit dem Jahr 2016 als eigenständige Maßnahme abgegrenzt und werden daher in der vorliegenden Studie unter Aus- und Weiterbildung subsumiert.

Kennzahl sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen für den Maßnahmeneinsatz, dessen Effektivität und volkswirtschaftliche Effizienz ergeben können.¹²⁾

Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 beschreibt das Profiling-Modell AMAS, also das vom AMS beauftragte und von der Synthesis Forschung GmbH entwickelte Modell zur Prognose der Arbeitsmarktchancen und zur darauf basierenden Einteilung der vorgemerkten Kundinnen und Kunden in die drei Segmente. Im Anschluss daran wird dargelegt, wie dieses Modell für den Zweck der vorliegenden Evaluierung nachgebildet wurde und wie die sich daraus ergebenden Segmente charakterisiert sind (Kapitel 3). Kapitel 4 stellt die vier evaluierten Förderungen dar: Um was für Förderungen handelt es sich? Welche Bedeutung haben sie bisher im österreichischen Arbeitsmarktfördergeschehen? In Kapitel 5 wird die Evaluierungsmethode beschrieben, bevor in Kapitel 6 die Ergebnisse der Wirkungsanalysen präsentiert und im abschließenden Kapitel 7 politische Schlussfolgerungen gezogen werden. Der Hauptteil des Berichts wurde möglichst schlank gehalten. Die Beschreibung von Methode und Ergebnissen der Wirkungsanalysen beschränkt sich auf die wichtigsten Aspekte. Details sind dem ausführlichen Anhang entnehmbar.

2. Das Profiling-Modell des AMS (AMAS)

Das Arbeitsmarktchancen-Assistenzsystem AMAS ist ein von der Synthesis Forschung GmbH im Auftrag des AMS entwickeltes, statistisches Profiling-Modell zur Prognose der zukünftigen Arbeitsmarktchancen und zur darauf basierenden Einteilung der vorgemerkten Kundinnen und Kunden des AMS in drei Segmente mit hohen, mittleren und niedrigen Chancen auf Reintegration in ungeforderte Beschäftigung. Das Modell soll als erweiterte Entscheidungsgrundlage für die Betreuung und Förderung der Arbeitsuchenden, also als Targeting-Instrument, dienen und als solches den beschriebenen Strategiewechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützen (vgl. Marte-Huainigg, 2020).

Berechnete Arbeitsmarktchancen

Die Zuordnung der arbeitslosen KundInnen des AMS zu den drei Segmenten erfolgt auf Basis der Berechnung von zwei Wahrscheinlichkeiten, die jeweils auf das Erreichen einer bestimmten Anzahl von Beschäftigungstagen in der Zukunft abstellen:

¹²⁾ Ein Targeting, das sich an den "Brutto-Ergebnissen" orientiert, legt den Förderschwerpunkt jedenfalls auf Personengruppen mit vergleichsweise besserer Ausgangslage. So sind etwa jüngere und gut ausgebildete Personen unabhängig von einer Förderung später häufiger in Beschäftigung als ältere, weniger gut qualifizierte Personen. Eine Orientierung des Targeting an der Netto-Wirkung einer Förderung, also an der dadurch verursachten Veränderung der Beschäftigungschance, muss dagegen nicht mit einem Förderschwerpunkt auf Personen mit besserer Ausgangslage verbunden sein. Je nach Effekt der Förderteilnahme kann sie auch einen Maßnahmeneinsatz zugunsten Personengruppen mit weniger guter Ausgangslage bedeuten (vgl. Hausegger et al., 2020).

- der Wahrscheinlichkeit, innerhalb von sieben Monaten ein Volumen an ungeförderter Beschäftigung von drei Monaten zu erreichen (*kurzfristige Arbeitsmarktchance*)
- der Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 24 Monaten ein Volumen an ungeförderter Beschäftigung von zumindest sechs Monaten zu erreichen (*langfristige Arbeitsmarktchance*)

Diese Wahrscheinlichkeiten werden nicht direkt für die einzuteilenden Arbeitslosen, sondern anhand der Erfahrungen mit ähnlichen AMS-KundInnen aus der Vergangenheit (in einer sogenannten "Stützperiode") berechnet. Dabei werden die gegenwärtig vorgemerktten Kundinnen und Kunden aufgrund ihrer Merkmalskombinationen in viele, kleine Subgruppen (die Synthesis Forschung GmbH spricht von "Konstellationen" oder Personenkreisen¹³⁾) gegliedert und erhalten als prognostizierte zukünftige Integrationschancen den empirisch beobachteten Anteil der KundInnen zugewiesen, die in der jeweiligen Subgruppe in der Vergangenheit das kurzfristige bzw. langfristige Integrationskriterium erfüllten (vgl. AMS Österreich, 2020; Gamper et al., 2020).¹⁴⁾

Verwendete Merkmale

Für die Aufteilung der Arbeitslosen auf die Subgruppen werden dreizehn Merkmale herangezogen, alle mit kategorisierten Ausprägungen (Details im nachfolgenden Textkasten):

- (1) *persönliche Merkmale*: Geschlecht, Altersgruppe, Staatengruppe, Ausbildung, gesundheitliche Beeinträchtigung, Betreuungspflichten;
- (2) *Merkmale der vorangegangenen Erwerbskarriere (vier Jahre vor Geschäftsfallbeginn)*: Berufsgruppe, Beschäftigungstage, Anzahl und Dauer von Geschäftsfällen, Maßnahmenteilnahmen;
- (3) *Merkmale des laufenden Geschäftsfalls*: Regionstyp (regionale Arbeitsmarktsituation), bisherige Geschäftsfalldauer (vgl. Allhutter, 2021; Gamper et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).

¹³⁾ Die "Konstellationen" bilden, der Synthesis Forschung GmbH zufolge, die Umstände ab, unter denen die früheren Arbeitslosen eine Beschäftigung anstrebten.

¹⁴⁾ Erfüllten in der Vergangenheit zum Beispiel 25 der insgesamt 50 Personen einer Konstellation das Integrationskriterium, so ergibt dies für die gegenwärtig Arbeitssuchenden eine prognostizierte Integrationschance von 50% (vgl. Allhutter, 2021).

Übersicht 1: Für das AMAS verwendete Merkmale und deren Ausprägungen

Merkmalsausprägung	Ausprägungen
Persönliche Merkmale	
Geschlecht	Männlich, weiblich
Altersgruppe	Unter 30 Jahre, 30 bis 49 Jahre, 50 Jahre und älter
Staatengruppe	Österreich, andere EU-Staaten, Drittstaaten
Ausbildung	Höchstens Pflichtschulabschluss, Lehre oder berufsbildende mittlere Schule, Matura und höher
Gesundheitlich beeinträchtigt	Nein, ja
Betreuungspflichten	Nein, ja
Merkmale der vorangegangenen Erwerbskarriere	
Berufsgruppe	Produktionsberuf, Dienstleistungsberuf
Beschäftigungsverlauf	Mindestens 75% Beschäftigungstage in den letzten vier Jahren, weniger als 75% Beschäftigungstage
Anzahl Geschäftsfälle (GF)	Kein GF in einem der letzten 4 Jahre, ein GF in einem der letzten 4 Jahre, mindestens je ein GF in zwei der letzten 4 Jahre, mindestens je ein GF in drei oder vier der letzten vier Jahre
Geschäftsfalldauer	Kein GF länger als sechs Monate/mindestens ein GF länger als sechs Monate
Maßnahmenteilnahme	keine Maßnahmenteilnahme, Teilnahme an mindestens einer unterstützenden Maßnahme/an mindestens einer qualifizierenden Maßnahme/an mindestens einer beschäftigungsfördernden Maßnahme
Merkmale zum laufenden Geschäftsfall	
RGS-Typ	Zuordnung zu einem von 5 Typen regionalen Arbeitsmarktgeschehens auf Basis des Wohnortbezirks
Dauer der laufenden Arbeitslosigkeit/Meilenstein	Erreichter Meilenstein zu Beginn, nach 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 30, 36 und 48 und mehr Monaten

Q: Allhutter (2021), Gamper et al. (2020) und Marte-Huainigg (2020)

Obwohl die einzelnen Merkmale jeweils nur grob ausdifferenziert werden, ergeben sich aus den Merkmalsausprägungen nicht weniger als 81.000 theoretisch mögliche Kombinationen. Für rund 49.000 davon gibt es gar keine Beobachtungen und für viele weitere nur sehr wenige. Die Synthesis Forschung GmbH berechnet Wahrscheinlichkeiten für alle Kombinationen mit einer Mindestbesetzung von zehn Fällen. Zu schwach besetzte Subgruppen werden durch sukzessiven Ausschluss von Merkmalen vergrößert.

Modellvarianten

Insgesamt werden 96 Modelle berechnet, denn:

- Es werden zwei Arbeitsmarktchancenindikatoren ermittelt.
- Die bisherige Geschäftsfalldauer wird in zwölf Kategorien (sogenannte "Meilensteine") aufgeteilt (Beginn Geschäftsfall, 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 30, 36, 48 Monate und mehr). Zu jedem dieser Meilensteine erfolgt eine eigene Modellrechnung.

- Darüber hinaus wird die Gesamtpopulation je nach Datenverfügbarkeit in vier Teilpopulationen aufgeteilt, für die die Integrationschance jeweils separat ermittelt wird: (1) eine Hauptpopulation mit vollständig verfügbaren Daten und drei Teilpopulationen mit unvollständigen Daten: (2) "in das Erwerbsleben einsteigende Jugendliche", (3) "in jüngerer Zeit (erneut) Zuwandernde" und (4) alle sonstigen Personen mit "fragmentierter Datenlage". Bei den Teilpopulationen mit unvollständigen Daten werden die verwendeten Merkmale bzw. Merkmalsausprägungen reduziert.¹⁵⁾

Aus der Kombination von zwei Arbeitsmarktchancenindikatoren, zwölf "Meilensteinen" bezüglich der Geschäftsfalldauer und vier Teilpopulationen ergeben sich in Summe die 96 Modellrechnungen (vgl. Gamper et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).

KundInnensegmentierung

Auf Basis der daten- bzw. computergestützt berechneten Arbeitsmarktchancen werden die KundInnen wie folgt den drei Segmenten zugeordnet:

- **Computergestützte Arbeitsmarktchance hoch (CAMH):** Personen mit zumindest 66%-iger Wahrscheinlichkeit, ein Volumen der (ungeförderten) Beschäftigung von drei Monaten innerhalb von sieben Monaten zu erreichen (kurzfristiges Integrationskriterium), werden dem Segment mit hohen Arbeitsmarktchancen zugeordnet.
- **Computergestützte Arbeitsmarktchance niedrig (CAMN):** Dem niedrigen Segment werden Personen zugeordnet, die mit einer weniger als 25%-igen Wahrscheinlichkeit ein Volumen der (ungeförderten) Beschäftigung von zumindest sechs Monaten innerhalb von 24 Monaten erreichen (langfristiges Integrationskriterium).

Es kommen allerdings weitere Regeln zur Anwendung, weshalb AMAS als statistisches Profiling mit Anteilen eines regelbasierten Profiling betrachtet werden kann. Bestimmte Gruppen werden von vornherein bestimmten Segmenten zugeordnet:

- Alle Personen mit einer Einstellungszusage (von einem Arbeitgeber in Aussicht gestellte Arbeitsaufnahme) sind a priori im hohen Segment.
- Jugendliche unter 18 Jahren und alle jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die aufgrund der für sie geschätzten Arbeitsmarktchancen dem niedrigen Segment zugeordnet worden wären, zählen (aufgrund der Ausbildungsgarantie) zum mittleren Segment (vgl. Gamper et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).

¹⁵⁾ Nicht für alle arbeitslosen Kundinnen und Kunden stehen in den Daten alle Informationen für den relevanten Zeitraum vier Jahre vor Geschäftsfallbeginn vollständig (valide) zur Verfügung. Aus diesem Grund wird die Integrationschance jeweils separat für diese vier Teilpopulationen ermittelt. Bei den Populationen mit unvollständigen Daten wird generell auf Beschäftigungstage und Geschäftsfalldauer verzichtet, bei Personen ohne Migrationshintergrund zusätzlich auf die Staatsgruppe. Bei den Jugendlichen wird anders nach Alter differenziert (vgl. Gamper et al., 2020).

Grundgesamtheit

Die Segmentierung erfolgt für alle arbeitslosen KundInnen des AMS mit einem Geschäftsfall, also für alle mit einem der sechs geschäftsfallbegründenden Vormerkstatus arbeitslos ("AL"), Schulung ("SC"), Lehrstellensuche ("LS"), Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße ("AG"), Bezug eines Fachkräftestipendiums ("SF") und Schulung Reha mit Umschulungsgeld ("SR"). Die Berechnung der Arbeitsmarktchancen und die Segmentzuordnung erfolgen erstmals zu Geschäftsfallbeginn und werden jeweils zum Monatswechsel aktualisiert, um etwa Änderungen bei den Kriterien zu berücksichtigen. Während einer Schulungsteilnahme werden die Werte nicht verändert, sondern eingefroren (vgl. Marte-Huainigg, 2020).

Ins AMS-DWH werden der kurz- und der langfristige Arbeitsmarktchancenprozentwert und die Segmentzuordnung (Deskriptoren CAMH, CAMM bzw. CAMN) eingespielt, sowie "Segmentzusatzinformationen" mit Hinweisen auf die Hintergründe für die Zuordnung.

Verwendungszweck

Die computergestützt berechneten Arbeitsmarktchancen und die darauf basierende Segmentierung der Kundinnen und Kunden nach hohen, mittleren und niedrigen Reintegrationschancen sind als "zweite Meinung" bzw. als "zusätzliche, objektive Bewertungshilfe" gedacht, die die BeraterInnen des AMS bei der Einschätzung der Ausgangslage der betreuten Arbeitsuchenden unterstützen soll. Die BeraterInnen können die Prognose durch Setzen einer "Berater_innen unterstützten Arbeitsmarktchance" (BAM) verändern, also Personen auf- und abstufen. Ihnen obliegt nach wie vor die Letztentscheidung über die Zuordnung zu einer KundInnengruppe (vgl. AMS Österreich, 2020).

Wie bereits dargelegt, wird aus der Bewertung der Arbeitsmarktchancen und der darauf basierenden Segmentzuordnung der Unterstützungsbedarf der Kundinnen und Kunden abgeleitet. Im Sinne eines Targeting werden die Intensität der Betreuung und die Förderangebote des AMS darauf abgestimmt (vgl. Hausegger et al., 2020; Marte-Huainigg, 2020).

3. Nachbildung des AMS-Profiling

Um die Wirkung der vier evaluierten Arbeitsmarktförderungen zwischen Segmenten vergleichen zu können, muss die mit AMAS vorgenommene Einteilung der arbeitslosen Kundinnen und Kunden in die drei Segmente mit hohen, mittleren und niedrigen Reintegrationschancen näherungsweise nachgebildet werden. Eine Nachbildung ist notwendig, da die Wirkung von Teilnahmen in den Jahren 2014 bis 2017 untersucht wird, AMAS aber erst danach (im Jahr 2020, nach einem Testbetrieb 2018 und 2019) eingeführt wurde. Die für diese Zeit testweise ermittelten Arbeitsmarktchancenwerte und Segmentzuordnungen ("CAM-Deskriptor") sind zudem aus Datenschutzgründen nicht für das gegenständliche Forschungsprojekt verfügbar. Daher erfolgt eine vergleichbare Zuordnung, die abbilden soll, wie die betrachteten Arbeitslosen der Jahre 2014 bis 2017 nach AMAS den drei Segmenten zugeordnet worden wären.

Die Nachbildung erfolgt in den folgenden Schritten:

1. Ausgangspunkt sind alle Personen, die in den Jahren 2014 bis 2017 (mindestens einen Tag) beim AMS arbeitslos vorgemerkt (Status "AL"), lehrstellensuchend ("LS"), in Schulung ("SC") und/oder in einer relevanten Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren.¹⁶⁾ Es handelt sich also um eine Grundgesamtheit von Arbeitslosigkeit, Lehrstellensuche oder Schulungsteilnahme Betroffener. Von dieser Grundgesamtheit werden einzelne wenige Personen ausgeschlossen, für die wichtige Merkmale wie das Geschlecht, das Alter, die höchste abgeschlossene Ausbildung oder der laufende Geschäftsfall¹⁷⁾ fehlen.¹⁸⁾
2. Die Schätzungen von Arbeitsmarktchancen erfolgen monatsweise: In jedem Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 werden die im jeweiligen Monat von Arbeitslosigkeit betroffenen AMS-Kundinnen und Kunden identifiziert.¹⁹⁾ Diese monatlichen Grundgesamtheiten von Arbeitslosen werden auf Basis der für sie ermittelten Arbeitsmarktchancen einem der drei Segmente (hoch/mittel/niedrig) zugeordnet.
3. Die Reintegrationschancen werden nicht direkt für die betrachteten arbeitslosen Personen geschätzt, sondern die gegenwärtig Arbeitssuchenden erhalten die für Arbeits-

¹⁶⁾ Zu den relevanten Arbeitsmarktförderungen zählen folgende Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen: Eingliederungsbeihilfe, Kombilohn, Sozialökonomischer Betrieb, Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt, Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ/GBPÜ), Aktive Arbeitssuche, Implacement- oder Outplacementstiftung, Berufliche Orientierung, Aus- und Weiterbildung, Training, Basisqualifizierung, Fachkräftestipendium für Beschäftigungslose, Überbetriebliche Lehrausbildung, Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation, Arbeitsplatznahe Qualifizierung, Kurskostenbeihilfe, Betriebliche Lehrstellenförderung, arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE), Unternehmensgründungsprogramm und Gründungsbeihilfe.

Nicht berücksichtigt sind (1) sonstige Förderungen für Arbeitslose (Kursnebenkosten, Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes, Entfernungsbeihilfe, Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Kinderbetreuungsbeihilfe, Vorstellungsbeförderung, Übersiedlungsbeihilfe) und (2) Förderungen für Beschäftigte (Qualifizierung für Beschäftigte, Bauhandwerkerschulen, Förderung für die Einstellung einer Ersatzkraft während Elternzeit, Kurzarbeit, Solidaritätsprämie, Förderung für erste Arbeitskraft in Ein-Personen-Unternehmen, Fachkräftestipendium für Karenzierte und Selbständige, Höherqualifizierung von Beschäftigten im Bereich soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse).

¹⁷⁾ Grundsätzlich wird der am Stichtag Vormonatsende laufende Geschäftsfall herangezogen, um die bisherige Geschäftsfalldauer zu berechnen, bei Personen, bei denen der Geschäftsfall erst im Laufe des betrachteten Monats begann, ebendieser. Bei Personen, die im betrachteten Monat keinen Geschäftsfall hatten, da sie die gesamte Zeit über weder arbeitslos vorgemerkt noch in Schulung, sondern in einer sonstigen relevanten Arbeitsmarktförderung waren, wird der letzte Geschäftsfall gesucht, der – vor Monatsbeginn – durch die Förderung beendet wurde. Geschäftsfall und Förderung werden in diesen Fällen zusammengeführt, um die Geschäftsfalldauer zum Stichtag Vormonatsende zu berechnen.

¹⁸⁾ Die Wahl dieser Grundgesamtheit orientiert sich an den Erfordernissen der Evaluierung und umfasst weitgehend jene Personen, die mit AMAS segmentiert werden. Erst nach erfolgter Segmentzuordnung wird für den Zweck der Wirkungsanalysen die Grundgesamtheit weiter auf 20- bis 59-jährige Personen eingeschränkt und bestimmte Gruppen wie Personen mit Einstellungszusage eines Arbeitgebers und Personen mit Asylstatus werden ausgeschlossen (siehe Kapitel 5).

¹⁹⁾ Zahlreiche Personen kommen mehrfach vor: in jedem Monat, in dem sie arbeitslos vorgemerkt, lehrstellensuchend, in Schulung und/oder in einer relevanten Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren. Trat eine Person in einem Monat in mehr als einer RGS auf, wird jedoch eine davon ausgewählt, damit jede Person pro Monat nur einmal vorkommt: im Fall einer Förderteilnahme die RGS der spätesten im Monat begonnenen Förderung, bei Personen ohne Förderung die RGS, in der die Person als erstes auftrat.

lose des Vorjahres ("Stützperiode") mit den gleichen Merkmalsausprägungen geschätzten Arbeitsmarktchancen. Dies entspricht dem beim Assistenzsystem AMAS gewählten Weg, Personen die Wahrscheinlichkeitswerte ähnlicher Personen aus einer Stützperiode in der Vergangenheit zuzuordnen. Es wird eruiert, wie es Personen mit gleichen Merkmalsausprägungen in der Vergangenheit ergangen ist. In anderen Worten: Die zukünftigen Chancen Arbeitssuchender werden auf Basis der tatsächlich realisierten Arbeitsergebnisse früherer Arbeitsloser vorausgesagt ("out of sample prediction").²⁰⁾

4. Die Einteilung in die drei Segmente basiert auf der Schätzung von zwei Wahrscheinlichkeiten: (1) der Wahrscheinlichkeit, zum hohen, und (2) der Wahrscheinlichkeit, zum niedrigen Segment zu gehören. In beiden Fällen wird auf das Erreichen eines bestimmten Beschäftigungsvolumens in einem gegebenen Zeitraum abgestellt:
 - Dem **Segment mit hohen Arbeitsmarktchancen** werden Personen mit zumindest 55%-iger Wahrscheinlichkeit zugeordnet, ein Volumen der (ungeförderten) Beschäftigung von drei Monaten innerhalb von sieben Monaten zu erreichen (*kurzfristiges Integrationskriterium*). Gegenüber AMAS wird der gewählte Schwellenwert von 66% auf 55% geändert, um Größenanteil und Zusammensetzung der von Synthesis gebildeten Segmente besser zu reproduzieren. Als Indikator der Beschäftigungschancen werden die Beschäftigungstage in den sieben Monaten nach dem betrachteten Kalendermonat der Arbeitslosigkeit verwendet. Zum Beispiel wird für alle im Jänner 2014 Arbeitslosen festgestellt, ob sie (mit entsprechender Wahrscheinlichkeit) in den sieben Monaten von Februar bis August 2014 mindestens drei Monate in ungeförderter Beschäftigung waren.²¹⁾
 - Dem **niedrigen Segment** werden Personen zugeordnet, die mit einer weniger als 30%-igen Wahrscheinlichkeit in den 24 Monaten nach dem betrachteten Kalendermonat mindestens sechs Monate in ungeförderter Beschäftigung waren (*langfristiges Integrationskriterium*). Bei AMAS lag dieser Schwellenwert zuletzt bei 25%, analog zum hohen Arbeitsmarktsegment wird er jedoch auch hier leicht angepasst, um Größenanteil und Zusammensetzung der Segmente vergleichbar zu halten.
5. Grundsätzlich werden alle Kundinnen und Kunden, die aufgrund dieser Schätzungen weder dem hohen noch dem niedrigen Segment zugeordnet wurden, dem mittleren Segment zugeteilt ("Residualkategorie"). Folgende Gruppen werden jedoch, entsprechend der AMS-Vorgaben, von vornherein bestimmten Segmenten zugeordnet:

²⁰⁾ Dieses methodische Vorgehen hat den Vorteil, dass die gemessenen Arbeitsergebnisse weniger durch die evaluierten Maßnahmen beeinflusst sind. Ziel ist ja, Ex-ante-Beschäftigungschancen vor Förderteilnahmen abzuschätzen.

²¹⁾ Als Beschäftigung zählen eine selbständige Beschäftigung und eine ungeförderter unselfständige Aktivbeschäftigung, wie sie in den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger erfasst sind. Die Zahl der unselfständig Aktivbeschäftigten enthält im Unterschied zu allen "unselfständig Beschäftigten" nicht Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis, die Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld beziehen oder aus anderen Gründen wie einer Bildungskarenz temporär abwesend sind.

- Alle Personen mit einer Einstellungszusage (voraussichtliches Vormerkende aufgrund einer Arbeitsaufnahme)²²⁾ sind a priori dem hohen Segment zuzuordnen und fließen daher gar nicht in die logistischen Regressions-schätzungen ein.
 - Jugendliche unter 18 Jahren werden von vornherein dem mittleren Segment zugeteilt und fließen daher ebenfalls nicht in die Schätzungen ein.
 - Junge Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die aufgrund der für sie geschätzten Arbeitsmarktchancen dem niedrigen Segment zugeordnet worden wären, sind bei AMAS alle dem mittleren Segment zuzuordnen. Für sie wird daher nur geschätzt, ob sie zum hohen Segment zählen. Falls sie aufgrund der geschätzten Arbeitsmarktchancen nicht zum hohen Segment gehören, werden sie ausschließlich dem mittleren und nie dem niedrigen Segment zugewiesen.
6. Die Schätzungen basieren auf einem binär-logistischen Regressionsmodell: Auf Basis zahlreicher Merkmale der Arbeitssuchenden (als erklärende Variablen) wird die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses geschätzt – im konkreten Fall die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt (gemäß kurzfristigem bzw. langfristigem Integrationskriterium). Hierin liegt ein Unterschied zum Original: Bei AMAS erfolgt keine Schätzung von Arbeitsmarktchancen mittels Regressionsmodellen, sondern die betrachteten Arbeitslosen werden aufgrund ihrer (exakt gleichen) Merkmalskombination in Subgruppen aufgeteilt und erhalten als Indikator der Reintegrationschancen einfach den empirisch beobachteten Anteil der Personen zugewiesen, die in der jeweiligen Subgruppe in der Vergangenheit das Integrationskriterium erfüllten. Regressionsmodelle werden lediglich zu dem Zweck eingesetzt, den Einfluss einzelner Personenmerkmale auf die ermittelten Integrationschancen zu illustrieren (vgl. Gamper et al., 2020).²³⁾
7. Wie in Kapitel 2 beschrieben, werden bei AMAS für die Aufteilung der Arbeitslosen auf die Subgruppen dreizehn Merkmale herangezogen, darunter (1) persönliche Merkmale, (2) Merkmale der vorangegangenen Erwerbskarriere und (3) Merkmale des laufenden Geschäftsfalls. Um AMAS möglichst originalgetreu nachzubilden, werden die exakt gleichen oder ähnliche Merkmale bzw. Merkmalsausprägungen verwendet (siehe Übersicht A 1 im Anhang für eine Gegenüberstellung). Auf die Ergänzung zusätzlicher Variablen, eine stärkere Ausdifferenzierung bei den Ausprägungen oder eine Messung in kontinuierlicher und damit präziserer Form wird verzichtet. Alle Merkmale

²²⁾ Als Person mit Einstellungszusage zählt, für wen in den AMS-Daten am Stichtag des Vormonatsletzten für die Zeit danach ein voraussichtliches Vormerkende aufgrund einer von einem Dienstgeber in Aussicht gestellten Arbeitsaufnahme dokumentiert ist.

²³⁾ Ein Vorteil der Regressions-schätzungen ist, dass damit nicht Anteilswerte herangezogen werden, die auf äußerst wenigen Beobachtungen beruhen.

werden zum Stichtag Vormonatsende, also am Tag vor dem jeweils betrachteten Kalendermonat, gemessen.²⁴⁾

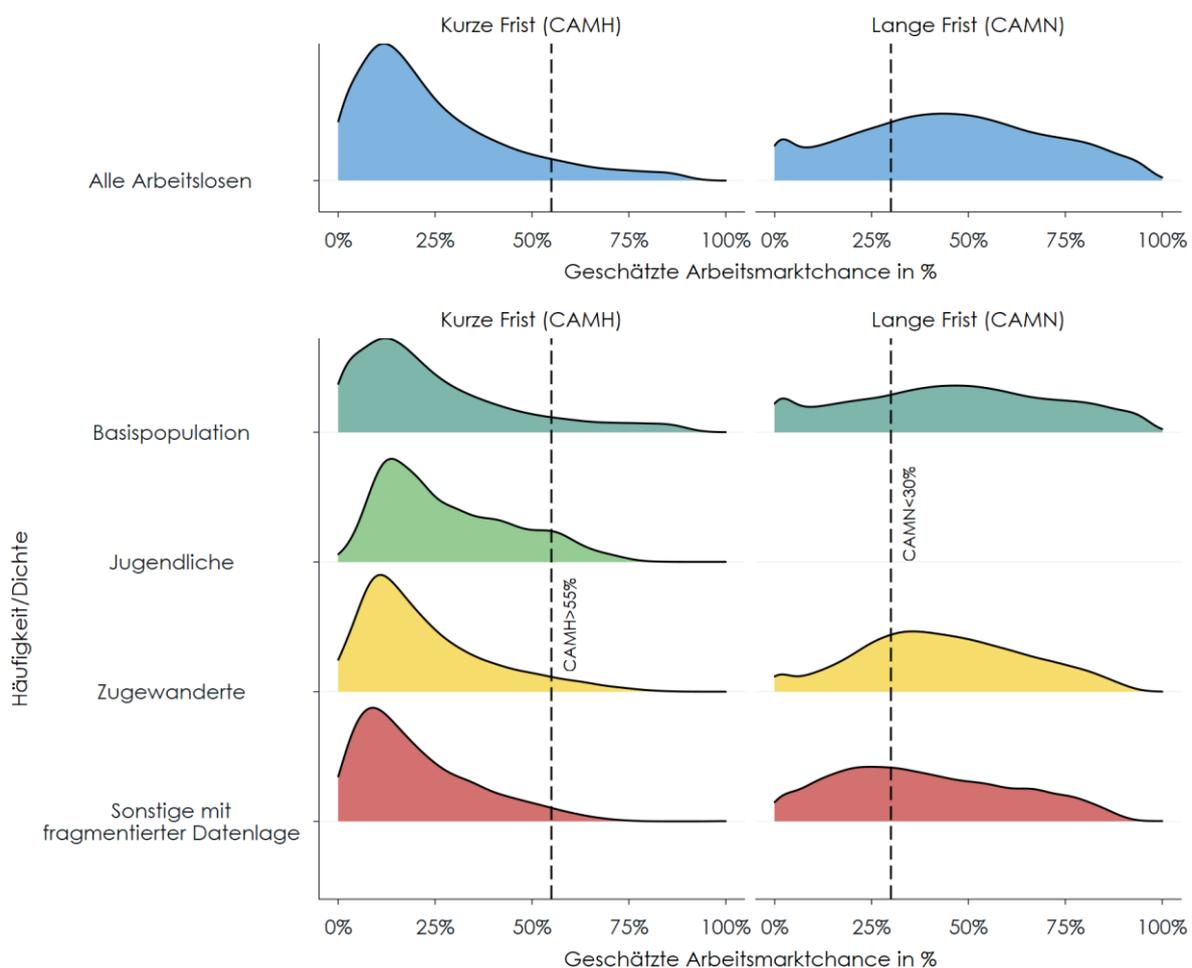
8. Beim Assistenzsystem AMAS wird die Gesamtpopulation je nach Datenverfügbarkeit in vier Teilpopulationen aufgeteilt, für die die Integrationschance jeweils separat ermittelt wird: (1) eine Basispopulation mit vollständig verfügbaren Daten und drei Teilpopulationen mit unvollständigen Daten ("in das Erwerbsleben einsteigende Jugendliche", "in jüngerer Zeit (erneut) Zuwandernde" und alle sonstigen Personen mit "fragmentierter Datenlage"). Bei den Teilpopulationen mit unvollständigen Daten werden die verwendeten Merkmale bzw. Merkmalsausprägungen reduziert (vgl. Gamper et al., 2020). Zwecks Reproduktion werden die vier Teilpopulationen nachgebildet, separate logistische Regressionen geschätzt und die verwendeten Merkmale entsprechend angepasst.²⁵⁾
9. Bei AMAS wird die bisherige Geschäftsfalldauer in zwölf Kategorien ("Meilensteine") unterteilt (nach 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 30, 36, 48 Monaten) und für jede Geschäftsfalldauergruppe wird ein eigener Beschäftigungsanteil ermittelt. Um dieser Vorgangsweise zu entsprechen, interagiert das WIFO bei den logistischen Regressionen alle erklärenden Variablen mit der Geschäftsfalldauer. Dies kommt separaten Schätzungen für die insgesamt zwölf Geschäftsfalldauergruppen gleich.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die betrachteten Arbeitslosen der Jahre 2014 bis 2017 nach der mittels Nachbildung geschätzten (für die Zuordnung ins hohe Segment maßgeblichen) kurzfristigen und (für die Zuordnung zum niedrigen Segment maßgeblichen) langfristigen Arbeitsmarktchance verteilen.

²⁴⁾ Liegt zu diesem Stichtag keine Information vor, dann wird die erste Information in den AMS-Daten im Laufe des betrachteten Monats herangezogen.

²⁵⁾ Die vier Teilpopulationen werden nur geringfügig anders abgegrenzt als bei AMAS: Die Basispopulation setzt sich aus den Arbeitslosen zusammen, die in den vier Jahren vor Stichtag Vormonatsende (laut Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger und des AMS) durchgehend sozialversichert waren (kein Tag mit Versicherungslücke bzw. ohne Daten). In jüngerer Zeit (erneut) Zugewanderte waren in den letzten vier Jahren nicht durchgehend versichert und haben einen Migrationshintergrund (laut Variable Migrationsstatus aus der Arbeitsmarktdatenbank-Tabelle "MON_MIG_BUS"), haben also (zum Stichtag Vormonatsende) eine ausländische Staatsangehörigkeit, wurden eingebürgert oder sind mitversicherte Kinder von Migrantinnen bzw. Migranten. In das Erwerbsleben einsteigende Jugendliche waren in den letzten vier Jahren nicht durchgehend versichert, haben keinen Migrationshintergrund und sind unter 25 Jahre alt. Die sonstigen Personen mit "fragmentierter Datenlage" waren in den letzten vier Jahren nicht durchgehend versichert, haben keinen Migrationshintergrund und sind mindestens 25 Jahre alt. Bei AMAS werden laut Allhutter et al. (2020) all jene Personen von der Basispopulation unterschieden, die in den letzten vier Jahren 150 Tage an Versicherungslücken, Datenlücken, Ausbildung oder sonstigen erwerbsfernen Positionen (mitversichertes Kind, Partnerin bzw. Partner, sonstige Mitversicherung) bzw. weniger als 1.310 Tage an Versicherungszeiten aufweisen.

Abbildung 1: Verteilung der Arbeitslosen nach geschätzten Arbeitsmarktchancen, 2014-2017



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. CAMH: Computergestützte Arbeitsmarktchance hoch. CAMN: Computergestützte Arbeitsmarktchance niedrig.

Resultierende KundInnensegmentierung

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Arbeitslosen der Jahre 2014 bis 2017 und die an den vier evaluierten Förderungen teilnehmenden Personen²⁶⁾ gemäß Nachbildung des AMS-Profilings auf die

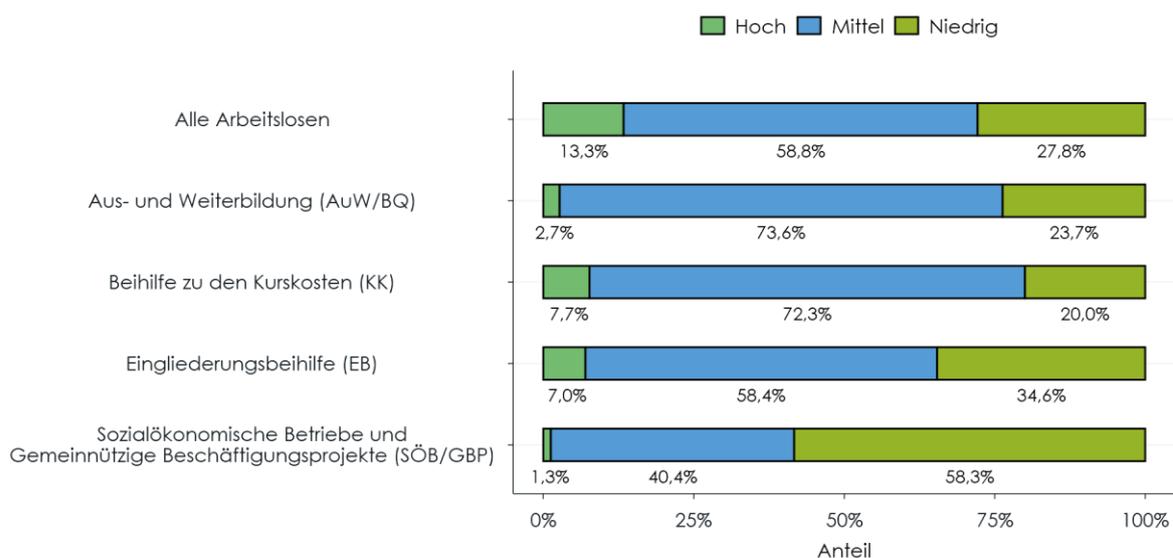
²⁶⁾ Mit allen Arbeitslosen sind alle Personen gemeint, die mindestens einen Tag beim AMS arbeitslos vorgemerkt, lehrstellensuchend, in Schulung und/oder einer relevanten Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren, abzüglich der Personen, für die Merkmale wie das Geschlecht, das Alter, die höchste abgeschlossene Ausbildung und der laufende Geschäftsfall fehlen. Die Auswertung erfolgt zunächst monatsweise für alle nach dieser Definition im jeweiligen Monat Arbeitslosen. Anschließend wird für den Jahreswert der Durchschnitt der zwölf Monate und für den Zeitraum 2014 bis 2017 der Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 gebildet. Zu den Förderteilnehmenden zählen alle Personen, die in einem Kalendermonat mindestens einen Tag an der jeweiligen Förderung teilnehmen.

drei Segmente verteilen. Von allen Arbeitslosen entfielen im Durchschnitt der vier Jahre 27,8% aufs niedrige, 58,8% auf mittlere und 13,3% aufs hohe Segment.

Folgende Schwerpunktsetzungen bei den Förderteilnehmenden sind festzustellen:

- Die Arbeitslosen aus dem niedrigen Segment sind unter den Teilnehmenden an Beschäftigungsförderungen überrepräsentiert. Das gilt auch für betriebliche Eingliederungsbeihilfen (34,6%), insbesondere aber für SÖB und GBP (58,3%).
- Die Arbeitslosen aus dem mittleren Segment sind stark in den Qualifizierungsförderungen vertreten: mit einem Anteil von 73,6% an den an Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger Teilnehmenden und einem ähnlich hohen Anteil von 72,3% an den mit Kurskostenbeihilfen Geförderten.
- Die Arbeitslosen aus dem hohen Segment nahmen bereits vor der geplanten Veränderung relativ selten an den evaluierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderungen teil.

Abbildung 2: **Verteilung der Arbeitslosen und Förderteilnehmenden nach Segment, 2014-2017**
Ergebnisse der Nachbildung des AMS-Profilings

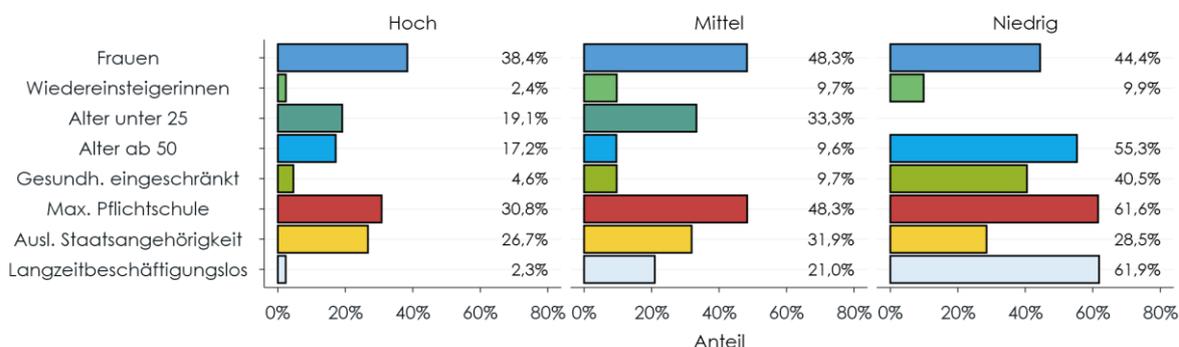


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, finden sich im Segment mit niedrigen Arbeitsmarktchancen außerordentlich viele ältere, gesundheitlich eingeschränkte und geringqualifizierte Arbeitslose. Dabei handelt es sich um die drei zentralen Risikofaktoren für längere Arbeitslosigkeit (Eppel, Famira-Mühlberger, Horvath, Huemer, Mahringer, et al., 2018). Annähernd zwei Drittel (61,9%) sind langzeitbeschäftigungslos. Die Personen im hohen Segment haben vergleichsweise häufig einen Abschluss über Pflichtschulniveau und nur selten eine gesundheitliche Einschränkung. Im mittleren Segment ist der Anteil von Frauen und jungen Menschen unter 25 Jahren am höchsten.

Abbildung 3: **Struktur der Arbeitslosen in den drei Segmenten gemäß nachgebildetem AMS-Profilung, 2014-2017**

Anteil der jeweiligen Personengruppe an Arbeitslosen im jeweiligen Segment (in %)

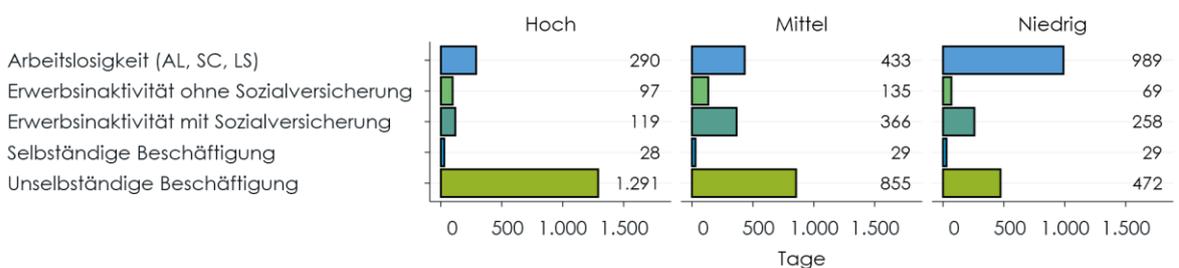


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

Die Arbeitslosen im niedrigen Segment waren in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 989 Tage, also annähernd drei Jahre, arbeitslos (inklusive Schulungen und Zeiten der Lehrstellensuche) und nur 472 Tage in unselbständiger Beschäftigung, im Vergleich zu durchschnittlich 433 Arbeitslosigkeitstagen und 855 Beschäftigungstagen im mittleren und 290 Arbeitslosigkeitstagen und 1.291 Tagen der unselbständigen Beschäftigung im hohen Segment (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: **Erwerbshistorien der Arbeitslosen in den drei Segmenten (gemäß nachgebildetem AMS-Profilung) in den vergangenen fünf Jahren, 2014-2017**

Durchschnittliche Zahl der Tage in der jeweiligen Arbeitsmarktposition



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

4. Die evaluierten Maßnahmen

Das Arbeitsmarktservice (AMS) bietet im Rahmen der Arbeitsmarktförderung ein breites Spektrum an Maßnahmen an, um Beschäftigung zu sichern und Arbeitslose bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Es unterscheidet drei Arten der Förderung: (1) Qualifizierungsangebote (wie Berufsorientierung, Kurse zur Aktiven Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildungen und Trainings), (2) Beschäftigungsförderungen (wie Eingliederungsbeihilfe, Kombilohn und Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt) und (3) Unterstützungsangebote wie die Betreuung in externen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen BBE²⁷⁾, das Unternehmensgründungsprogramm und Instrumente zur Förderung der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (AMS Österreich, 2021).

Seit 2013, dem Beginn des Beobachtungszeitraums, ist ein abnehmender Einsatz von Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen und ein starker, durch eine häufigere Betreuung von Arbeitslosen in externen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) bedingter Anstieg von Unterstützungsangeboten zu verzeichnen. Nichtsdestotrotz liegt der Hauptschwerpunkt der Arbeitsmarktförderung nach wie vor auf Qualifizierung. Im Jahr 2018 entfielen 597.973 (61,2%) aller insgesamt 976.641 Förderfälle auf Qualifizierungsförderungen, 67.467 Fälle bzw. 6,9% aller Arbeitsmarktförderungen auf Beschäftigungsmaßnahmen und 311.201 Fälle, also ein knappes Drittel (31,9%), auf Unterstützungsangebote (vgl. Übersicht 2 im Anhang).

Das AMS-Förderbudget belief sich nach offiziellen Angaben des AMS auf € 1.369,07 Mio. Für Qualifizierung wurden rund € 741 Mio. (rund 54%) aufgewendet, für Beschäftigungsförderungen € 490 Mio. (36%) und für Unterstützungsangebote € 128 Mio. (10%) (AMS Österreich, 2019a).

Einer Person können mehrere Förderungen gewährt werden. Daher ist die Zahl der geförderten Personen niedriger als die Zahl der Förderfälle. Wie Übersicht 2 zu entnehmen ist, wurden im Jahr 2018 im Rahmen der Arbeitsmarktförderung insgesamt 351.162 Personen neu gefördert. 223.046 Personen begannen eine Qualifizierungsförderung, 58.042 eine Beschäftigungsmaßnahme und 199.614 Personen erhielten eine Unterstützungsleistung.

Aus- und Weiterbildung (Auw/BQ)

Die **Aus- und Weiterbildung (AuW)**, die im Auftrag und mit Finanzierung des AMS von externen Bildungsträgern durchgeführt wird, zählt zu den wichtigsten Förderinstrumenten im Bereich der Qualifizierung. Hierbei werden fachliche Kenntnisse vermittelt. Die Kursteilnehmenden erwerben berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten, die zu einem staatlich anerkannten Schul- oder Berufsabschluss führen (Ausbildung), oder sie erhalten berufliche Einstiegs- oder Zusatzqualifikationen (Weiterbildung). Teils werden sie auf eine Normprüfung (etwa Schweißen) oder auf

²⁷⁾ Es handelt sich dabei um vom AMS zugekaufte und extern im Vorfeld seiner eigenen Vermittlungstätigkeiten oder auch begleitend während einer Beschäftigung oder Ausbildung für spezielle Personengruppen (wie etwa Menschen mit Behinderung) erbrachte Beratung und Betreuung in eigens dafür finanzierten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE).

ähnliche Prüfungen vorbereitet. Ziel ist, die in den Kursen vermittelten Inhalte und Fertigkeiten zu erlernen und einen Arbeitsplatz zu erlangen.

Basisqualifizierungen (BQ), die in der vorliegenden Studie unter Aus- und Weiterbildung subsumiert werden, bieten allgemeine, nicht berufsspezifische Grundqualifikationen an, ohne die (1) ein niedrighschwelliger Eintritt in den Arbeitsmarkt oder (2) die Teilnahme an einer nachfolgenden Aus- und/oder Weiterbildungsmaßnahme nicht möglich wäre. Es handelt sich um Deutschkurse, Alphabetisierungskurse, EDV-Grundkurse und Kurse zum Nachholen von Pflichtschulabschlüssen. Ziel ist es, nicht berufsspezifische Grundqualifikationen zu erlernen – als Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung, einer Lehrstelle oder die Teilnahme an einer weiterführenden Bildungsmaßnahme (vgl. AMS Österreich, 2018, 2019b, 2021; BMA, 2021).

Einschließlich Basisqualifizierung begannen im Jahr 2018 83.782 Personen eine trägerbezogene Aus- und Weiterbildung (vgl. Übersicht 2). Abbildung 5 zeigt den Anteil unterschiedlicher Personengruppen an den an einer Maßnahme Teilnehmenden im Jahr 2018. Als vertikale Linie ist der Anteil der jeweiligen Gruppe an allen förderbaren Personen eingezeichnet.²⁸⁾ So lässt sich erkennen, ob die jeweilige Gruppe in der Maßnahme über- oder unterrepräsentiert ist. Wie in Qualifizierungsförderungen insgesamt²⁹⁾, sind in Aus- und Weiterbildung (AuW/BQ) junge Menschen unter 25 Jahren über- und ältere Menschen unterrepräsentiert. Der Frauenanteil betrug im Jahr 2018 50,7%, im Vergleich zu einem Anteil von 45,2% an allen förderbaren Arbeitslosen. Frauen sind in fast allen Qualifizierungsförderungen und ebenso in Beschäftigungsförderungen und Unterstützungsmaßnahmen überrepräsentiert.³⁰⁾

Eine nähere Aufspaltung zeigt: Die an Basisqualifizierungen Teilnehmenden sind in erster Linie ausländische Staatsangehörige und haben zu zwei Dritteln ein niedriges Bildungsniveau. Im Kontrast dazu sind in Aus- und Weiterbildung im engeren Sinn (AuW) übermäßig viele Arbeitslose mit einem über das Pflichtschulniveau hinausgehenden Abschluss.

²⁸⁾ Zu den förderbaren Personen zählen alle Personen, die in einem bestimmten Kalendermonat des Jahres 2018 (mindestens einen Tag) arbeitslos vorgemerkt, lehrstellensuchend, in Schulung und/oder einer ausgewählten Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren. Wie bei den Wirkungsanalysen werden aus der Grundgesamtheit die wenigen Personen ausgeschlossen, für die zentrale Informationen fehlen: das Geschlecht, das Alter, die höchste abgeschlossene Ausbildung und der laufende Geschäftsfall. Anders als bei den Wirkungsanalysen erfolgt keine Einschränkung auf die 20- bis 59-Jährigen; Personen mit Einstellungszusage eines Arbeitgebers bzw. einer Arbeitgeberin und Personen mit Asylstatus (Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte) werden mitbetrachtet. Die wenigen Personen mit einer Teilnahme an ÜBA, VLTQ bzw. LST im letzten halben Jahr vor dem betrachteten Monat werden ebenfalls nicht ausgeschlossen. Für den Jahreswert 2018 wird der Durchschnitt der zwölf Monate gebildet.

²⁹⁾ Bei den Qualifizierungsförderungen werden Berufliche Orientierung, Aktive Arbeitssuche, Basisqualifizierung, Training, Kurskostenbeihilfen, Arbeitsplatznahe Qualifizierung, Arbeitsstiftungen (Implacement, Outplacement und sonstige) und Fachkräftestipendien für Beschäftigungslose berücksichtigt, bei Beschäftigungsmaßnahmen Eingliederungsbeihilfen, Kombilohn, SÖB, GBP und SÖBÜ/GBPÜ und bei Unterstützungsleistungen ausschließlich BBE.

³⁰⁾ Die überproportionale Förderung von Frauen entspricht den arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben an das AMS: Von 2016 bis 2019 waren zumindest 50% der nicht zweckgebundenen Fördermittel an Frauen zu vergeben. Seither ist es Ziel, Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil an allen vorgemerkten Arbeitslosen überproportional (+3,5 Prozentpunkte) zu fördern (BMA, 2021b). Zweitens trägt der besondere Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Wiedereinsteigerinnen zum hohen Frauenanteil bei (2018: 8,7% aller förderbaren Arbeitslosen). Diese Gruppe wird relativ häufig mittels Beruflicher Orientierung (15,5%) und Kurskostenbeihilfen (14,1%) gefördert.

Beihilfen zu den Kurskosten (KK)

Kurskostenbeihilfen sind eine wichtige Ergänzung der fachlichen Qualifizierung durch externe Bildungsträger. Es handelt sich um Individualförderungen. Mit den Beihilfen werden bis zu 100% der Kosten für nicht vom AMS beauftragte bzw. nicht über eine trägerbezogene AMS-Förderung finanzierte Maßnahmen auf dem freien Bildungsmarkt übernommen (Kursgebühr, Schulgeld, Lehrmittel, Prüfungsgebühren, Schulungskleidung, Selbstbehalt für Schulbücher, Gebärdensprach-Dolmetschkosten). Sie sind an ein vorangehendes Beratungsgespräch gebunden und werden für die gesamte Dauer einer Maßnahme bzw. für die Dauer eines sinnvollen Maßnahmenpakets (z.B. EDV I und II) gewährt. Ziel ist es, kostenbedingte Hindernisse (finanzielle Mehrbelastungen), die einer Teilnahme an nicht vom AMS beauftragten, aber arbeitsmarktpolitisch sinnvollen beruflichen Aus- und Weiterbildungs-, Berufsorientierungsmaßnahmen oder Maßnahmen der aktiven Arbeitssuche entgegenstünden, zu beseitigen bzw. zu verringern (vgl. AMS Österreich, 2021; BMA, 2021).

Im Jahr 2018 erhielten 17.146 Personen (mindestens einmal) eine Kurskostenbeihilfe (vgl. Übersicht 2). Der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren in Kursen auf dem freien Bildungsmarkt ist nicht wesentlich höher als ihr Anteil an allen förderbaren Arbeitslosen. Während ältere Arbeitskräfte deutlich unterrepräsentiert sind, nehmen vor allem Personen im mittleren Erwerbssalter an KK-Förderungen teil. Die Teilnehmenden haben häufiger einen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluss als die Teilnehmenden an anderen Maßnahmen. Der Frauenanteil ist mit 59,2% besonders hoch (vgl. Abbildung 5).

Betriebliche Eingliederungsbeihilfen

Die Eingliederungsbeihilfe ist im Bereich der Beschäftigungsförderung das quantitativ bedeutendste Förderinstrument. Es wird vom AMS zur (Wieder-)Eingliederung von benachteiligten Personengruppen in den Arbeitsmarkt eingesetzt. Die Förderung besteht aus einem zeitlich befristeten Zuschuss zu den Lohn- und Lohnnebenkosten an Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen für die Einstellung von Langzeitbeschäftigungslosen sowie von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen. Bis zu 66,7% der Bemessungsgrundlage (monatliches Bruttoentgelt, ohne Sonderzahlungen, Arbeitgeber- und Arbeitgeberinnenbeiträge, etc., zuzüglich 50% Pauschale für Nebenkosten) werden gefördert.

Zu den geförderten Personengruppen zählen Frauen ab 45 Jahren, Männer ab 50 Jahren und jugendliche Arbeitsuchende bis 25 Jahre mit einer Vormerkdauer von mindestens sechs Monaten, Langzeitarbeitslose mit einer Vormerkdauer von mindestens zwölf Monaten, akut von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen, als "arbeitsmarktfremd" eingestufte Personen, Wiedereinsteiger und Wiedereinsteigerinnen, gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitssuchende, Arbeitslose nach medizinischer und/oder beruflicher Rehabilitation, Arbeitslose nach gesundheitsbedingter Um- bzw. Höherqualifizierung, sowie Arbeitslose mit Beschäftigungsaufnahme im Rahmen des sogenannten "Integrationsplans" (arbeitsfähige Personen nach der Gesundheitsstraße, Personen mit negativem Bescheid der Pensionsversicherungsanstalt; vgl. BMA, 2021).

Im Jahr 2018 wurden 34.553 Personen neu mittels Eingliederungsbeihilfen gefördert (vgl. Übersicht 2). Entsprechend der in der Förderrichtlinie festgelegten Zielgruppenorientierung, werden übermäßig häufig ältere und langzeitbeschäftigungslose Personen mittels Eingliederungsbeihilfen gefördert. Der Frauenanteil lag im Jahr 2018 bei 46,6% (vgl. Abbildung 5).

Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP)

Wie die EB, sind auch Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt ein zentrales Förderinstrument, um auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personen wieder die Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen. Sozialökonomischen Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekten (GBP) bieten Arbeitslosen mit Vermittlungshindernissen zeitlich befristete Transitarbeitsplätze. Personen, für die eine unmittelbare Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt wenig aussichtsreich erscheint, erhalten damit die Möglichkeit, in einem marktnahen, aber relativ geschützten Rahmen Berufserfahrung zu sammeln. Sie werden zusätzlich durch begleitende, arbeitsplatznahe Qualifizierungselemente und sozialpädagogische Betreuung unterstützt. Ziel ist es, die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen zu stabilisieren bzw. zu verbessern und ihre Chancen auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Die Transitarbeitsplätze werden von "sozialen Betrieben" angeboten, die von gemeinnützigen oder öffentlichen Rechtsträgern (in der Regel Vereine, Gemeinnützige GmbHs) geführt werden und Produkte und Dienstleistungen zu Marktpreisen anbieten. Der Hauptunterschied zwischen SÖB und GBP besteht darin, dass SÖB – im Gegensatz zu GBP – in der Regel mindestens 20% ihrer Kosten durch den Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen selbst erwirtschaften müssen. In der gegenständlichen Studie wird nicht zwischen SÖB und GBP unterschieden. Die gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung als Sonderform von SÖB (Sozialökonomischer Betrieb Überlasser, "SÖBÜ"), also die Förderung in der Form von Arbeitsvorbereitung und teilweise zeitlich befristeter (Transit-)Beschäftigung in einem SÖB mit dem Ziel einer Überlassung an einen regulären Betrieb, ist nicht Gegenstand der Analysen (vgl. AMS Österreich, 2021; BMA, 2021).

Im Jahr 2018 nahmen (ohne SÖBÜ/GBPÜ und abzüglich reiner Vorbereitungsmaßnahmen ohne Dienstverhältnis) 13.273 Personen eine Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf (vgl. Übersicht 2). Unter den Transitarbeitskräften sind ältere Arbeitskräfte, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Arbeitslose mit niedrigem Bildungsniveau (maximal Pflichtschulabschluss) und Langzeitbeschäftigungslose deutlich überrepräsentiert. In der Teilnehmendenstruktur spiegelt sich demnach klar die Zielgruppenorientierung auf Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Der Frauenanteil betrug im Jahr 2018 51,9% (vgl. Abbildung 5).

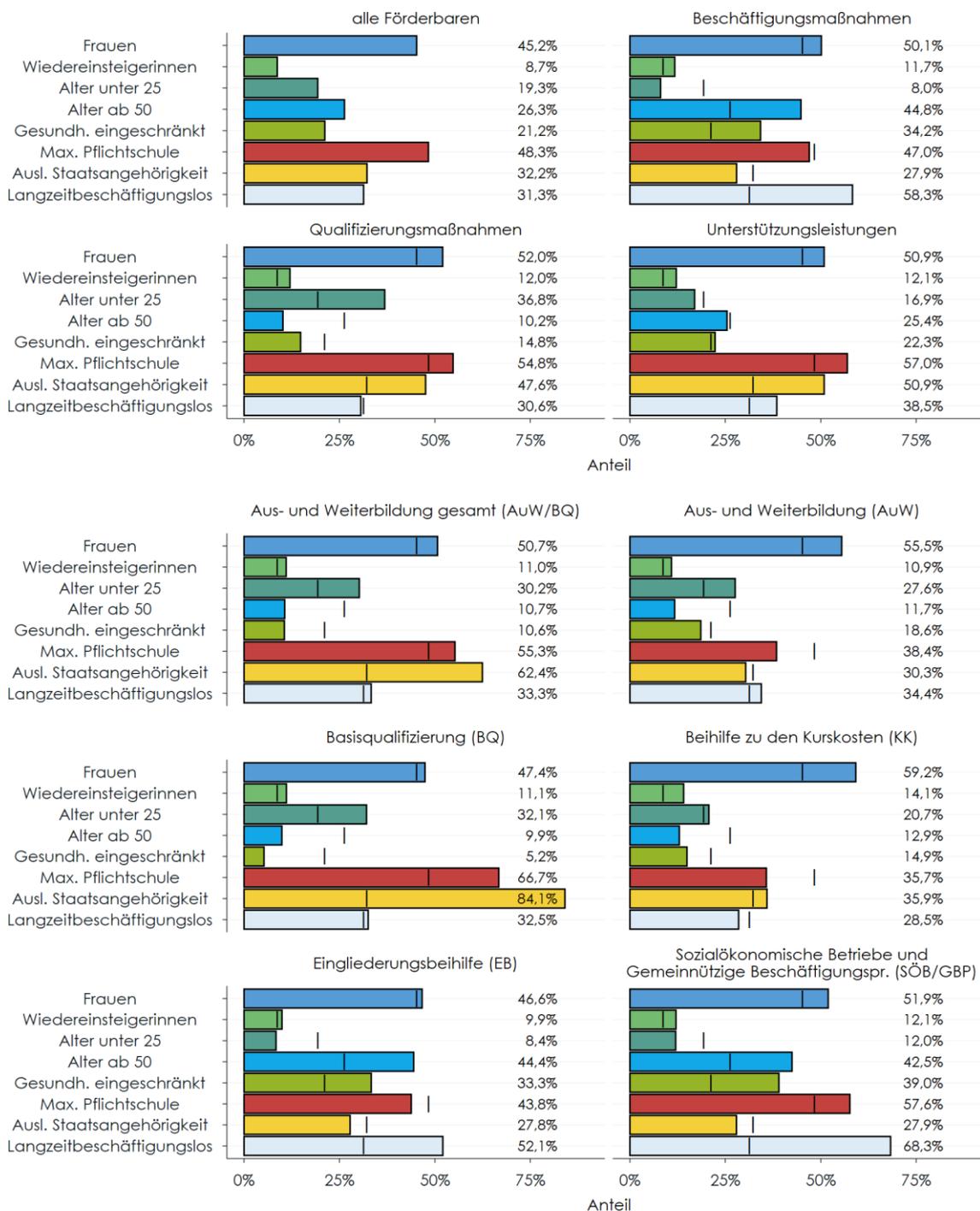
Übersicht 2: Zahl der geförderten Personen nach Förderart

	Insgesamt		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %
Qualifizierungsförderungen	934.774	82,8	315.663	81,4	303.114	78,7	237.005	71,0	240.493	68,5	246.368	66,2	223.046	63,5
Berufliche Orientierung (BO)	219.191	19,4	40.812	10,5	39.146	10,2	37.224	11,1	48.965	13,9	51.840	13,9	46.961	13,4
Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger (AuW/BQ)	416.937	37,0	111.570	28,8	114.186	29,6	96.459	28,9	94.317	26,9	94.853	25,5	83.782	23,9
Aktive Arbeitssuche (AA)	177.926	15,8	44.404	11,4	40.813	10,6	30.682	9,2	34.196	9,7	31.713	8,5	26.540	7,6
Training (TRAIN)	25.542	2,3	4.325	1,1	5.471	1,4	6.867	2,1	4.127	1,2	3.981	1,1	5.212	1,5
Beihilfen zu den Kurskosten (KK)	152.154	13,5	51.058	13,2	39.706	10,3	20.102	6,0	23.162	6,6	24.802	6,7	17.146	4,9
Arbeitsstiftung (AST)	31.615	2,8	5.785	1,5	6.260	1,6	5.439	1,6	5.337	1,5	5.546	1,5	4.445	1,3
Arbeitsplatznahe Qualifizierung (AQUA)	17.496	1,6	2.663	0,7	2.707	0,7	3.196	1,0	3.911	1,1	3.817	1,0	4.381	1,2
Betriebliche Lehrstellenförderung (LST)	118	0,0	38	0,0	416	0,1	407	0,1	403	0,1	407	0,1	540	0,2
Überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA)	28.662	2,5	5.912	1,5	6.115	1,6	6.029	1,8	5.185	1,5	5.316	1,4	4.592	1,3
Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation (VLTQ)*	8.538	0,8	1.353	0,3	1.815	0,5	1.877	0,6	1.783	0,5	1.707	0,5	1.998	0,6
Fachkräftestipendium für Beschäftigungslose (FKSB)	10.308	0,9	1.240	0,3	3.806	1,0	2.351	0,7	68	0,0	1.725	0,5	1.653	0,5
Sonstige Qualifizierung	886.666	78,6	296.886	76,5	281.385	73,0	217.442	65,1	221.900	63,2	225.675	60,6	202.354	57,6
Beschäftigungsmaßnahmen	307.636	27,3	77.480	20,0	79.065	20,5	55.747	16,7	66.861	19,0	77.267	20,8	58.042	16,5
Eingliederungsbeihilfe (EB)	193.053	17,1	37.969	9,8	37.885	9,8	29.262	8,8	38.843	11,1	48.571	13,0	34.553	9,8
Kombilohn (KOM)	28.575	2,5	8.206	2,1	6.050	1,6	3.161	0,9	4.683	1,3	5.817	1,6	4.793	1,4
Sozialökon. Betriebe/ Gemeinn. Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP)	61.942	5,5	10.317	2,7	10.933	2,8	14.164	4,2	13.073	3,7	14.105	3,8	13.273	3,8
Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ/GBPÜ)	66.800	5,9	22.707	5,9	23.903	6,2	8.118	2,4	10.103	2,9	10.614	2,9	7.436	2,1
Sonstige Beschäftigung	27.859	2,5	7.781	2,0	8.219	2,1	6.921	2,1	6.239	1,8	5.502	1,5	3.433	1,0
Unterstützungsleistungen	584.500	51,8	128.198	33,1	141.705	36,8	150.809	45,2	171.853	48,9	192.141	51,6	199.614	56,8
BBEN	5.921	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	440	0,1	5.496	1,6
Sonstige BBE	467.869	41,5	97.002	25,0	112.655	29,2	121.506	36,4	139.368	39,7	158.221	42,5	163.508	46,6
UGP	37.394	3,3	7.861	2,0	8.131	2,1	7.853	2,4	7.623	2,2	7.765	2,1	7.897	2,2
GB	29.419	2,6	4.943	1,3	5.032	1,3	5.078	1,5	4.698	1,3	4.805	1,3	4.920	1,4
Sonstige Unterstützung	189.078	16,8	36.649	9,4	34.882	9,1	38.417	11,5	50.059	14,3	54.006	14,5	51.520	14,7
Insgesamt	1.128.318		387.869		385.308		333.976		351.109		372.311		351.162	

Q: AMS-Förderdaten, WIFO-Klassifikationen. – Zahl der Personen mit Fördereintritt nach Jahr des Förderbeginns, nach Bereinigung um Duplikate und Zusammenfassung von Förderepisoden zu Förderfällen bei administrativen Teilungen, Verlängerungen von Förderungen und Abfolgen von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahmen. Anteile in % aller geförderten Personen. Jede Person wird pro Förderart, Förderart und insgesamt jeweils nur einmal gezählt. Personen mit Teilnahme an mehreren Förderarten werden bei jeder Förderart gezählt, in Summe jedoch nur einmal. Daher entspricht die Summe der Förderarten nicht der Gesamtzahl der geförderten Personen. Im Fokus stehen die Förderungen für Arbeitslose (nicht Beschäftigte oder Selbstständige), die direkt auf die Arbeitsmarktintegration abzielen. In Restkategorien sind ergänzend die sonstigen Bildungs-, Beschäftigungs- und Unterstützungsmaßnahmen angeführt. Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation (VLTQ)*: erfasst sind nur Förderungen im Rahmen der ÜBA; Förderungen im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung sind unter LST subsumiert. **Sonstige**: nicht für Arbeitslose und/oder nicht wirkungsrelevante Förderungen. **Sonstige Qualifizierung**: Kursnebenkosten (KNK), Deckung des Lebensunterhalts (DLU), Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen sowie Kindergartenpädagogik (GSK), Förderung des Besuches von Bauhandwerkerschulen (BHW), Vorstellungsbeihilfe (VOR), Sonderprogramm Zus. Lehrstellen in Ausbildungseinrichtungen (SZL), Fachkräftestipendium für Karenzierte/Selbstständige (FKSK/FKSS), Qualifizierungsförderung für Beschäftigte (QBN), ESF-geförderte Schulung von Beschäftigten (QFB), Qualifizierungsförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit (QFK), Beihilfe für Schulungskosten (SFK). **Sonstige Beschäftigung**: Ersatzkraft-/Elternteilzeitkarenz (EK)/Entfernungsbeihilfe (ENT), Beihilfe zu Ein-Personen-Unternehmen (EPU), Kurzarbeit (KUA), Solidaritätsprämie (SOL). **Sonstige Unterstützung**: Unfallversicherung (UV), Kinderbetreuungseinrichtung (KBE), Kinderbetreuungsbeihilfe (KBH), Übersiedlungsbeihilfe (ÜSB). – **Lesebeispiel**: Im Gesamtzeitraum von 2013 bis 2018 begannen rund 178.000 Personen mindestens eine Förderung der Aktiven Arbeitssuche. 1.131.210 Personen begannen irgendeine Förderung. Somit traten 15,7% aller Geförderten in eine Förderung der Aktiven Arbeitssuche ein.

Abbildung 5: Struktur der Maßnahmenteilnehmenden, 2018

Anteil der jeweiligen Personengruppe an den förderbaren Personen bzw. an den an der jeweiligen Maßnahme Teilnehmenden (in %)



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Nach Bereinigung um Duplikate und Zusammenfassung von Förderepisoden zu Förderfällen bei administrativen Teilungen, Verlängerungen von Förderungen und Abfolgen von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahmen. Vertikale Linien: Anteil der jeweiligen Gruppe an allen förderbaren Personen. Arithmetisches Mittel der Anteile der 12 Kalendermonate 2018. Langzeitbeschäftigungslos: zum Stichtag Vormonatsende Netto-Geschäftsfalldauer über 365 Tage.

Trends im Zeitverlauf

Abbildung 6 zeigt grafisch die Zahl der geförderten Personen in den vier evaluierten Maßnahmen und den vier sonstigen, quantitativ bedeutsamsten Förderarten. Daraus ist die starke Bedeutungszunahme der Betreuung in BBE ersichtlich: Die Zahl der in dieser Form unterstützten Personen stieg von 97.002 im Jahr 2013 auf 167.881 im Jahr 2018.³¹⁾ Der abnehmende Einsatz von Qualifizierungsförderungen betrifft die Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger³²⁾ (2013: 111.570 Personen; 2018: 83.782 Personen), Kurskostenbeihilfen (2013: 51.058; 2018: 17.146) und Kurse der Aktiven Arbeitssuche (2013: 44.404; 2018: 26.540 Personen). Umgekehrt hat Berufliche Orientierung an Bedeutung zugenommen (2013: 40.812; 2018: 46.961). Ein steigender Trend ist außerdem bei Arbeitsplatznahen Qualifizierungen zu beobachten. Diese spielen aber nach wie vor eine untergeordnete Rolle und sind daher nicht abgebildet.³³⁾

Die Zahl der mit Eingliederungsbeihilfen geförderten Personen schwankte stark über die Zeit. Dadurch ist kein klarer Trend erkennbar. 37.969 im Jahr 2013 geförderten Personen stehen 34.553 im Jahr 2018 geförderte Personen gegenüber. Die Zahl der in SÖB und GBP geförderten Personen stieg geringfügig (2013: 10.317; 2018: 13.273), die Zahl der mittels gemeinnütziger Arbeitskräfteüberlassung geförderten Personen sank dagegen deutlich (2013: 22.707; 2018: 7.436 Personen).

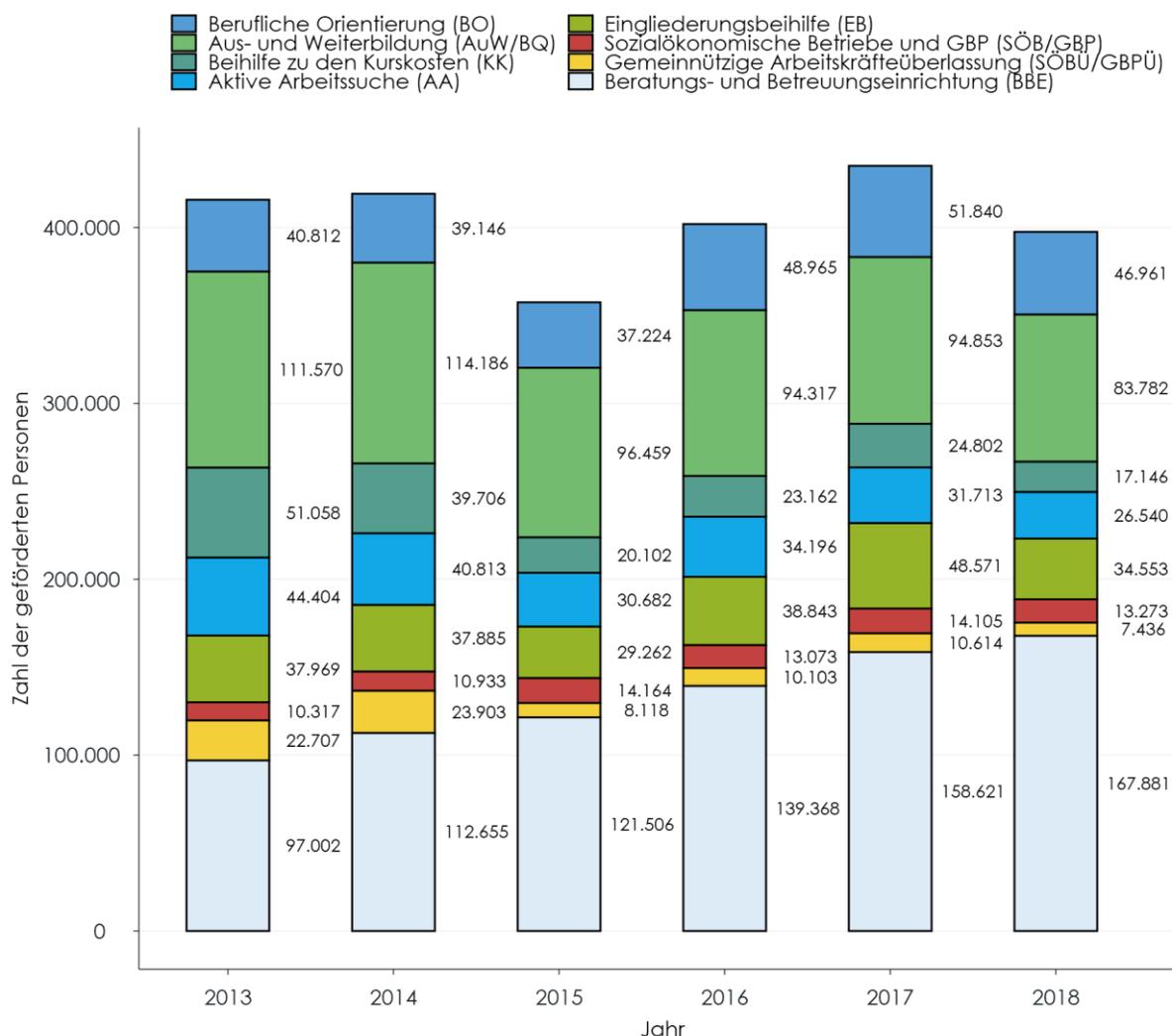
³¹⁾ Nur ein Bruchteil der Förderungen entfiel auf das im Jahr 2018 konzipierte und in sieben AMS-Landesorganisationen pilotierte neue Betreuungsformat für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen ("BBEN"): 5.496 Personen wurden in dieser Form betreut. Viel stärker ins Gewicht fielen die sonstigen BBE mit 163.508 neu geförderten Personen.

³²⁾ Die Zahl der Basisqualifizierungen (und hier primär von Deutschkursen) nahm zu, Aus- und Weiterbildung im engeren Sinn wurde seltener angeboten.

³³⁾ Die angeführten Zahlen unterscheiden sich im Detail von offiziellen Angaben, da die Förderdaten für den Zweck der vorliegenden Studie einigen Bereinerungsschritten unterzogen wurden. Erstens wurden Fälle, in denen Förderungen in den AMS-Daten offensichtlich doppelt erfasst sind, nur einmal berücksichtigt. Zweitens wurden einzelne Förderepisoden zu Förderfällen zusammengefasst, wenn (1) sie administrativ geteilt waren (zum Beispiel Aufspaltung auf Kalenderjahre), (2) Förderungen verlängert worden waren oder (3) direkt auf eine Vorbereitungsmaßnahme eine Hauptmaßnahme folgte.

Die teilweise Zusammenfassung von Einzelepisoden bedingt Verschiebungen der Förderbeginne zwischen den Jahren und eine Reduktion der Förderzahlen. Davon sind insbesondere Beschäftigungsprojekte am zweiten Arbeitsmarkt betroffen, denn vor allem bei SÖB-, aber auch GBP- und SÖBÜ-Förderepisoden handelt es sich um Vorbereitungsmaßnahmen (ohne Dienstverhältnis), die der anschließenden Transitbeschäftigung zugeschlagen wurden.

Abbildung 6: Zahl der geförderten Personen in den evaluierten Förderungen



Q: AMS-Förderdaten, WIFO-Berechnungen. – Zahl der neu geförderten Personen nach Jahr des Förderbeginns, nach Bereinigung um Duplikate und Zusammenfassung von Förderepisoden zu Förderfällen bei administrativen Teilungen, Verlängerungen von Förderungen und Abfolgen von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahmen. Aus- und Weiterbildung (AuW/BQ): Aus- und Weiterbildung durch externe Bildungsträger, inklusive Basisqualifizierung.

5. Evaluierungsmethode

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Aspekte des für die Wirkungsanalysen gewählten empirischen Untersuchungsdesigns dargestellt. Alle methodischen Details sind im Anhang, Kapitel 8.4, nachlesbar.

5.1 Ermittlung kausaler "Netto-Effekte"

Im Zentrum der Wirkungsanalysen steht die Frage, wie sich die Teilnahmen an den vier evaluierten Förderungen in den Jahren 2014 bis 2017 auf die Erwerbsintegration der Geförderten in den fünf Jahren nach Förderzugang ausgewirkt haben und wie sich diese Wirkung zwischen Segmenten und Subgruppen von Arbeitslosen unterscheidet.

Um diese Frage zu beantworten, reicht es nicht aus, den Arbeitsmarkterfolg der geförderten Personen nach der Maßnahmenteilnahme zu betrachten. Dieses "Brutto-Ergebnis" ist allein wenig aussagekräftig und kann zu Fehleinschätzungen führen. Es muss erst mit einer kontrafaktischen Situation ohne Förderung verglichen werden, um die kausale Wirkung einer Förderung zu messen: Wie wäre es den geförderten Personen ergangen, wenn sie nicht gefördert worden wären?

Vom tatsächlichen Arbeitsmarktergebnis der Geförderten ist das hypothetische Arbeitsmarktergebnis in Abzug zu bringen, das sie im Falle einer Nicht-Teilnahme erzielt hätten. Diese Differenz im Arbeitsmarktergebnis zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme ist maßgeblich, denn sie sagt aus, welcher Anteil am Arbeitsmarkterfolg tatsächlich der Förderung zuzurechnen ist. Sie wird als "Netto-Wirkung" bezeichnet.

5.2 Mikro-ökonomischer Kontrollgruppenvergleich

Das sogenannte "**fundamentale Evaluationsproblem**" (Holland, 1986) besteht darin, dass sich für die Geförderten nicht beobachten lässt, welches Arbeitsmarktergebnis sie ohne Teilnahme erzielt hätten. Um dennoch den angestrebten Vergleich zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme zu ermöglichen, ist es in der modernen Evaluierungsforschung üblich, dieses hypothetische Ergebnis anhand einer angemessenen Kontrollgruppe zu schätzen. Im Zuge eines **mikro-ökonomischen Kontrollgruppenvergleichs** werden die durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten (**Treatmentgruppe**) mit den durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnissen einer **Kontrollgruppe** aus ähnlichen Arbeitslosen ohne Förderteilnahme verglichen. Die Differenz zwischen den beiden Gruppen bezeichnet den Netto-Effekt. Sie misst die durchschnittliche Wirkung der Förderung für die Geförderten.

Eine Förderteilnahme ist nicht zufällig, sondern selektiv. Es ist daher davon auszugehen, dass sich Teilnehmende und Nicht-Teilnehmende in Merkmalen unterscheiden, die Einfluss auf die Förderwahrscheinlichkeit und die vorab bestehenden Arbeitsmarktchancen haben. Deshalb ist ein unmittelbarer Vergleich der Geförderten mit allen nicht geförderten Arbeitslosen nicht aussagekräftig. Die gemessenen Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen wären nicht

(ausschließlich) auf die Förderteilnahme, sondern (auch) auf diese Merkmalsunterschiede zurückzuführen. Eine solche "**Selektionsverzerrung**" (Angrist & Pischke, 2009; Imbens & Wooldridge, 2009) gilt es zu vermeiden: durch die Konstruktion einer angemessenen Kontrollgruppe aus Arbeitslosen ohne Teilnahme, die den Geförderten in allen relevanten Eigenschaften stark ähneln.

5.3 Dynamischer Propensity-Score-Matching-Ansatz

Bei den vorliegenden Evaluierungen wird ein **dynamisches Propensity-Score-Matching** angewendet, um eine solche Kontrollgruppe zu bilden. Im Kern werden dabei die geförderten Personen mit "statistischen Zwillingen" aus dem Pool der ungeförderten Arbeitslosen gematcht und verglichen, die ihnen im Durchschnitt in einer Vielzahl an persönlichen und erwerbsbiographischen Merkmalen möglichst stark gleichen. Auf Basis einer Verknüpfung von Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger, des AMS Österreich und der Statistik Austria können zahlreiche Informationen in dieses Matching einfließen. Dadurch sind Treatment- und Kontrollgruppe hinsichtlich einer Fülle von beobachtbaren Eigenschaften im Durchschnitt gleich (für die vollständige Liste siehe Abschnitt 8.4.1 im Anhang), darunter:

1. zahlreiche soziodemografische Merkmale (Geschlecht, Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung, Gesundheit, Familienstand, Nationalität, Migrationshintergrund etc.),
2. bisherige Dauer des Geschäftsfalls (in Monaten),
3. Zeit seit letztem Beschäftigungsverhältnis, Branche, Beruf und Verdienst des letzten (unselbständigen) Beschäftigungsverhältnisses,
4. Erwerbsstatus zu bestimmten Stichtagen in der Vergangenheit (Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit vor 3 Monaten, 6 Monaten, 1 Jahr und 2 Jahren),
5. detaillierte fünfzehnjährige Erwerbshistorie (Summe der Tage in unterschiedlichen Erwerbszustände in den letzten 2, 5 bzw. 15 Jahren),
6. Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung in den letzten 2 bzw. 15 Jahren,
7. Förderteilnahmen in den letzten 3 Monaten bzw. den 3 Monaten davor,
8. detaillierte vierjährige Förderhistorie,
9. AMS-Kontakte und Vermittlungsvorschläge in den letzten 6 Monaten bzw. zwei Jahren,
10. aktueller Erwerbstatus, Förderstatus, Arbeitslosenversicherungs-Leistungsbezug, AMS-Zone, vorgesehene Vermittlung,
11. Merkmale der Wohnortregion (Bundesland, Wirtschaftsregionstyp, Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, Personenstruktur der Arbeitslosen, des Arbeitskräfteangebots und der Wohnbevölkerung, Bruttoregionalprodukt, Lohnniveau etc.).

5.4 Grundgesamtheit und Vergleichsgruppen

Die Schätzungen beruhen auf einem monatsweisen Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Maßnahmenteilnahme. Für jedes Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 werden die im jeweiligen Monat Geförderten mit ähnlichen arbeitslosen Personen verglichen, die bisher gleich lange arbeitslos waren und im jeweiligen Monat – in Arbeitslosigkeit befindlich – gleichermaßen eine Förderung beginnen hätten können, die jedoch zumindest bis zum Ende des Monats (noch) nicht gefördert wurden.

Die Grundgesamtheit umfasst – mit bestimmten Ausnahmen, darunter vor allem Personen mit Einstellungszusage einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers und Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte – alle 20- bis 59-jährigen Personen, die im jeweiligen Kalendermonat mindestens einen Tag beim AMS arbeitslos vorgemerkt, lehrstellensuchend, in Schulung und/oder einer relevanten sonstigen Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren.

Die Vergleichsgruppen werden wie folgt definiert:

- Zur **Treatmentgruppe** zählen (vormals) arbeitslose Personen, die in einem bestimmten Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 die evaluierte Förderung begannen.
- Als **Kontrollgruppe** dienen (ähnliche) arbeitslose Personen, die in ebendiesem Kalendermonat arbeitslos waren, aber nicht gefördert wurden. Sie nahmen in dem Monat weder an der evaluierten noch an einer sonstigen relevanten Förderung teil.

Die Personen aus der Kontrollgruppe können vor und nach dem betrachteten Monat gefördert worden sein. Für vergangene Förderteilnahmen wird im Zuge des Matching sorgfältig kontrolliert. Auf zukünftige Ereignisse, also Teilnahmen nach dem betrachteten Monat, darf hingegen nicht konditioniert werden, denn alles, was passiert, wenn die evaluierte Förderung einmal begonnen hat, ist als ihr Ergebnis zu werten.

Dies ist einer der zwei Aspekte des dynamischen Evaluierungsdesigns: Es erfolgt kein statischer Vergleich mit Arbeitslosen, die während der gesamten Arbeitslosigkeit nie gefördert wurden, sondern mit Arbeitslosen, die zumindest im betrachteten Monat noch nicht gefördert wurden. Keine späteren Förderungen zuzulassen, würde aufgrund der Dynamik des Fördergeschehens zu verzerrten Schätzungen führen, denn: Arbeitslose, die bisher nicht gefördert wurden, werden potenziell zu einem späteren Zeitpunkt gefördert; und ob bzw. wann dies gegebenenfalls erfolgt, ist nicht zufällig (vgl. Fredriksson & Johansson, 2008; Sianesi, 2004, 2008).

Der zweite Aspekt des dynamischen Evaluierungsdesigns ist die Berücksichtigung der bisherigen Arbeitslosigkeitsdauer und damit des Zeitpunkts der Förderung während der Arbeitslosigkeit: Da

Förderteilnahmen von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit abhängen, werden die Geförderten ausschließlich mit nicht geförderten Personen verglichen, die bisher gleich lange arbeitslos waren.³⁴⁾

5.5 Abgrenzung der evaluierten Förderungen

Evaluieren sollen nur Förderungen, von denen potenziell eine substantielle Wirkung zu erwarten ist, keine "Bagatellförderungen". Aus diesem Grund fließen Förderungen der Aus- und Weiterbildung und Kurskostenbeihilfen, die weniger als 5 Tage dauerten und weniger als 100 € kosteten³⁵⁾, nicht in die Wirkungsanalysen ein. Produktionsschulen (seit 2020 "AusbildungsFit") werden aus der Evaluierung von Aus- und Weiterbildung ausgeklammert.³⁶⁾ Beschäftigungsförderungen werden nur dann berücksichtigt, wenn (1) die Geförderten tatsächlich in einer geförderten Beschäftigung und nicht nur in einer Vorbereitungsmaßnahme ohne Dienstverhältnis waren und (2) die Förderung länger als ein Monat dauerte (um Probemonate auszuschließen).³⁷⁾³⁸⁾

³⁴⁾ Die bisherige Geschäftsdauer bis zum betrachteten Monat wird in fünf Zeitintervalle aufgesplittet (1-3 Monate, 4-6 Monate, 7-12 Monate, 13-24 Monate, 25 Monate und mehr). Wo immer möglich, wird exakt auf die bisherige, gruppierte Geschäftsdauer gematcht. Das heißt, den geförderten Personen werden ausschließlich Kontrollgruppenpersonen zugeordnet, die sich gerade im gleichen Zeitabschnitt der Arbeitslosigkeit befanden. Zusätzlich fließt die genaue Geschäftsdauer in Monaten als Kontrollvariable ins Propensity-Score-Matching ein, sodass Treatment- und Kontrollgruppe nach dem Matching jedenfalls im Durchschnitt gleich lange arbeitslos waren.

³⁵⁾ Die Kombination aus Dauer- und Kostenkriterium wird gewählt, um nicht zeitintensive Förderungen auszuschließen, für die aufgrund einer vollständigen Fremdfinanzierung keine Förderkosten des AMS erfasst sind. Evaluieren werden die Förderungen nach der bereits für Abschnitt 3 vorgenommenen Bereinigung um Duplikate und Zusammenfassung von Förderepisoden zu Förderfällen bei administrativen Teilungen, Verlängerungen von Förderungen und Abfolgen von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahmen. Bei zusammengefassten Förderepisoden werden die Gesamtkosten herangezogen, und es werden die Dauern aller Elemente eines Förderfalls aufsummiert. Maßgeblich ist die "Nettodauer", d.h. es werden nur die tatsächlichen Förderzeiten aufsummiert, nicht allfällige Lücken zwischen den Förderungen.

³⁶⁾ Sie sind eine besondere Ausprägungsform evaluerter Maßnahmen mit der spezifischen Zielsetzung, benachteiligte Jugendliche durch individuelle Förderung in eine Berufsausbildung oder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein Grund für die Nichtberücksichtigung ist, dass sich die Faktoren, weshalb ein Teil der Arbeitslosen diese spezifische Form der Ausbildung beginnt und der andere nicht, in den vorhandenen Daten nur eingeschränkt beobachten lassen.

³⁷⁾ Zu diesem Zweck wird bei EB-, SÖB- und GBP-Förderungen geprüft, ob beim Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ein zeitlich übereinstimmendes Dienstverhältnis erfasst ist. Bei SÖB- und GBP-Förderungen ist dies häufig nicht der Fall. In vielen Fällen handelt es sich lediglich um eine Vorbereitungsmaßnahme, die de facto als Qualifizierung einzustufen und von einer Transitbeschäftigung (Hauptmaßnahme) abzugrenzen ist. Auch bei dem in Projekten angebotenen Training, das spezifisch dem Erwerb von Arbeitserfahrung, dem Trainieren von Fertigkeiten und der Verbesserung von Belastbarkeit und Arbeitshaltung dient, ist eine anschließende Transitbeschäftigung häufig nicht intendiert – zumindest nicht vorrangig.

³⁸⁾ Jede Person fließt pro Monat nur einmal in die Evaluierung ein. Falls eine Person in einem Monat mehr als eine Förderung begann, wird die maßgebliche Förderung bestimmt und evaluiert. Als solche gilt grundsätzlich die längste Förderung. Bei gleich langen Förderungen kommt eine Hierarchie der Förderarten zur Anwendung. In den seltenen Fällen mit gleich langen Förderungen der gleichen Art wird die spätere im jeweiligen Monat begonnene Förderung ausgewählt.

5.6 Nachbeobachtungszeitraum und Ergebnisvariablen

Treatment- und Kontrollgruppe werden hinsichtlich ihrer Erwerbsintegration in den bis zu fünf Jahren nach dem Kalendermonat des (hypothetischen) Förderbeginns anhand zweier Ergebniskennzahlen verglichen: zum einen anhand der Arbeitsmarktposition zu verschiedenen Stichtagen nach Förderzugang und zum anderen anhand der kumulierten Tage in der jeweiligen Erwerbsposition im bis zu fünfjährigen Nachbetrachtungszeitraum.

Die Erwerbsintegration wird anhand von vier Erwerbsstatus verglichen:

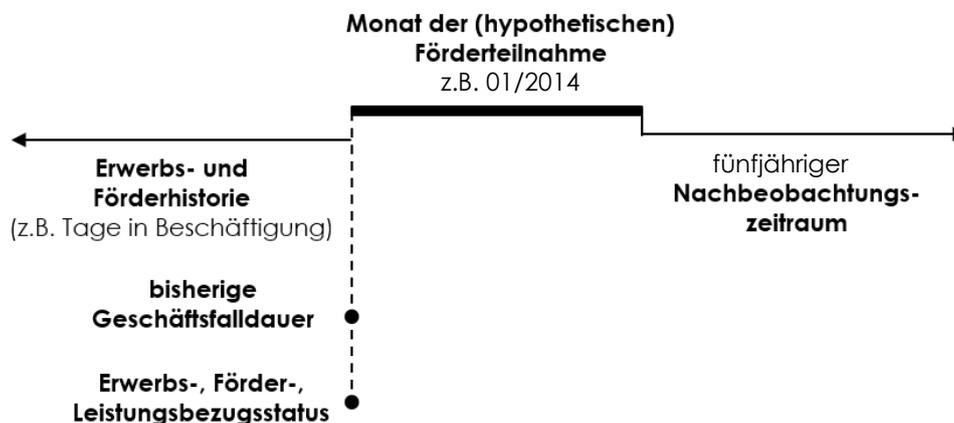
- (1) Beschäftigung insgesamt,
- (2) ungeförderter, unselbständiger Aktivbeschäftigung,
- (3) Arbeitslosigkeit und
- (4) Erwerbsinaktivität.

Dabei umfasst Arbeitslosigkeit neben registrierter Arbeitslosigkeit (Status AL) auch Schulungsteilnahmen (SC) und Lehrstellensuche (LS). Die Zahl der unselbständig Aktivbeschäftigten enthält im Unterschied zu allen "unselbständig Beschäftigten" keine Personen mit aufrechter Dienstverhältnis, die Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld beziehen oder aus anderen Gründen wie einer Bildungskarenz temporär abwesend sind. Bei der Erwerbsinaktivität wird im Detail zwischen Pension und sonstigen Gründen unterschieden. Hauptmaßstab für die Bewertung der Wirksamkeit der Förderungen ist die Integration der Teilnehmenden in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung.

Je nach Jahr des Förderbeginns steht eine unterschiedlich lange Nachbeobachtungsperiode zur Verfügung. Da die vorliegenden Beschäftigungsdaten alle Jahre bis 2019 vollständig abdecken, können in die Schätzung von 1- und 2-Jahreseffekten alle Förderungen in den Jahren von 2014 bis 2017 einfließen. Die dreijährige "Nachkarriere" ist für Förderungen der Jahre 2014 bis 2016 beobachtbar. Effekte auf die Erwerbskarriere vier Jahre nach Förderbeginn können für Förderungen von 2014 bis 2015 gemessen werden, 5-Jahreseffekte nur für Förderungen im Jahr 2014.

5.7 Schematische Darstellung des Vergleichsgruppendesigns

Abbildung 7: Schematische Darstellung des Evaluierungsdesigns



Q: WIFO-Darstellung.

Abbildung 7 fasst schematisch das gewählte Vergleichsgruppendesign zusammen:

- Die Schätzung von Fördereffekten beruht auf einem monatsweisen Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Förderteilnahme.
- In jedem Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 werden die im jeweiligen Monat Geförderten mit im jeweiligen Monat nicht geförderten Arbeitslosen verglichen.
- Zur Treatmentgruppe zählt, wer im jeweiligen Monat die evaluierte Förderung begann.
- Zur Kontrollgruppe zählt, wer im jeweiligen Monat an keiner relevanten Förderung teilnahm.
- Mittels eines dynamischen Propensity-Score-Matching-Ansatzes werden Ausgangsunterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe korrigiert.
- Es werden nur Personen mit gleich langer bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer verglichen.
- Darüber hinaus werden Treatment- und Kontrollgruppe hinsichtlich einer Vielzahl von Merkmalen abgeglichen, sodass sie im Durchschnitt nahezu identisch sind.
- Personenmerkmale, bisherige Geschäftsfalldauer, gegenwärtiger Erwerbs-, Förder- und Leistungsbezugsstatus, sowie die längerfristige Erwerbs- und Förderhistorie werden am Tag vor dem betrachteten Monat gemessen (Monatsletzter des Vormonats).
- Die Arbeitsmarktergebnis-Kennzahlen werden in dem bis zu fünfjährigen Beobachtungszeitraum nach dem Monat des (hypothetischen) Förderbeginns verglichen ("Nachkarriere").

5.8 Spezialfall betriebliche Eingliederungsbeihilfen

Für die Evaluierung betrieblicher Eingliederungsbeihilfen sind methodische Adaptierungen erforderlich. Es ist eine andere (kontrafaktische) Vergleichssituation zu wählen als für die anderen Förderungen, da diese Förderung erstens einen konkreten Arbeitsplatz voraussetzt und zweitens

davon auszugehen ist, dass ein Teil der Beschäftigungsaufnahmen auch ohne sie zustande gekommen wäre ("Mitnahmeeffekt").³⁹⁾ Liegen Mitnahmeeffekte vor, wird der positive Fördereffekt überschätzt. Eppel et al. (2011) schätzten den Anteil der Mitnahmen bei Förderzugängen im Zeitraum 2003 bis 2006 auf 52%. Das bedeutet, dass die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen in gleicher Weise auch ohne Lohnkostensubvention zustande gekommen wäre.

Vor diesem Hintergrund werden für die Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe – ähnlich wie bei Eppel et al. (2011) – zwei Vergleichsgruppenszenarien mit unterschiedlichen Kontrollgruppen gebildet:

- **Szenario 1:** Die Kontrollgruppe setzt sich aus allen nicht geförderten Personen zusammen. Die Abgrenzung der Kontrollgruppe ist ident mit derjenigen der drei anderen untersuchten Förderarten. Dieses Szenario unterstellt, dass es keinen Mitnahmeeffekt gibt, also alle Arbeitsaufnahmen nur durch die Förderung zustande gekommen sind. Wenn es de facto Mitnahmen gibt, wird mit diesem Szenario die Förderwirkung überschätzt.
- **Szenario 2:** In diesem Fall besteht die Kontrollgruppe aus nicht geförderten Arbeitslosen, die im selben Monat, in dem die Geförderten eine mittels "Eingliederungsbeihilfe" geförderte Beschäftigung begannen, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine nicht geförderte Beschäftigung aufnehmen.⁴⁰⁾ Bei diesem Szenario wird unterstellt, dass sämtliche geförderte Beschäftigungsaufnahmen ohnehin stattgefunden hätten (100% Mitnahmeeffekt). Die Förderwirkung wird unterschätzt, wenn dies nicht auf alle Förderungen zutrifft.

Da Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind und gleichzeitig nicht von 100% Mitnahmen auszugehen ist, bilden die mit den beiden Szenarien geschätzten Effekte die Bandbreite der tatsächlichen Wirkung einer betrieblichen Eingliederungsbeihilfe ab. Die höheren, mit Szenario 1 geschätzten Effekte stellen die Obergrenze der Wirkung dar, die geringeren, mit Szenario 2 geschätzten Effekte, die Untergrenze.

³⁹⁾ Mit Mitnahme ist gemeint, dass der Betrieb die Förderung für eine Arbeitskraft in Anspruch nimmt, die er ohnehin eingestellt hätte. Die Förderung ist somit nicht ursächlich für die Beschäftigungsaufnahme. Keine Mitnahme liegt vor, wenn die Person nur aufgrund der Förderung eingestellt wird.

⁴⁰⁾ Anders als in Szenario 1, werden Personen mit Einstellungsversprechen nicht ausgeschlossen. Sie sollen nämlich Teil der Kontrollgruppe sein, wenn sie tatsächlich eine Beschäftigung aufnehmen.

6. Evaluierungsergebnisse

Die nachfolgenden Unterabschnitte bieten einen Gesamtüberblick über die Wirkung der vier evaluierten Maßnahmen auf die Erwerbsintegration der Geförderten. Beleuchtet werden einerseits der durchschnittliche Gesamteffekt einer Förderteilnahme, andererseits die Wirkungsunterschiede zwischen mittlerem und niedrigem Segment und zwischen zahlreichen Subgruppen von Arbeitslosen (Effektheterogenität). Im Anhang sind die Wirkungen jeder einzelnen Maßnahme im Detail aufbereitet.

Als Hauptmaßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen dient die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung. Darüber hinaus wird die Wirkung auf die Beschäftigung insgesamt⁴¹⁾, die Arbeitslosigkeit und die Erwerbsinaktivität dargelegt: Diese drei Erwerbsstatus ergeben zusammen die Grundgesamtheit aller möglichen Erwerbspositionen – sie summieren sich auf 100%.⁴²⁾

Gemessen werden die Arbeitsmarktergebnisse auf zwei Arten: erstens anhand der Arbeitsmarktposition zu verschiedenen Stichtagen nach Förderzugang und zweitens anhand der kumulierten Tage in der jeweiligen Erwerbsposition im bis zu fünfjährigen Nachbetrachtungszeitraum.

Zu bedenken ist, dass je nach Dauer des beobachteten Zeitraums unterschiedliche Kalenderjahre in die Wirkungsanalysen einfließen: 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen mit Beginn in den Jahren 2014 bis 2017, 3-Jahreseffekte auf 2014 bis 2016, 4-Jahreseffekte auf 2014 bis 2015 und 5-Jahreseffekte auf 2014. Da die Effekte in einem gewissen Ausmaß über die Zeit schwanken und im Maximalzeitraum von fünf Jahren lediglich auf den Förderzugängen eines Kalenderjahres beruhen, liegt der Hauptfokus der nachfolgenden Analysen auf den mittelfristigen Effekten in den ersten drei Jahren nach Förderzugang.

6.1 Durchschnittliche Gesamteffekte

Effekte auf die Erwerbsintegration nach drei Jahren

Wie hoch das durchschnittliche Erwerbsausmaß von Personen drei Jahre nach dem (hypothetischen) Förderzugang ist, wird in Abbildung 8 skizziert. Die blauen Balken zeigen den Anteil der Treatmentgruppe in der jeweiligen Arbeitsmarktposition zum Stichtag, die grünen Balken den

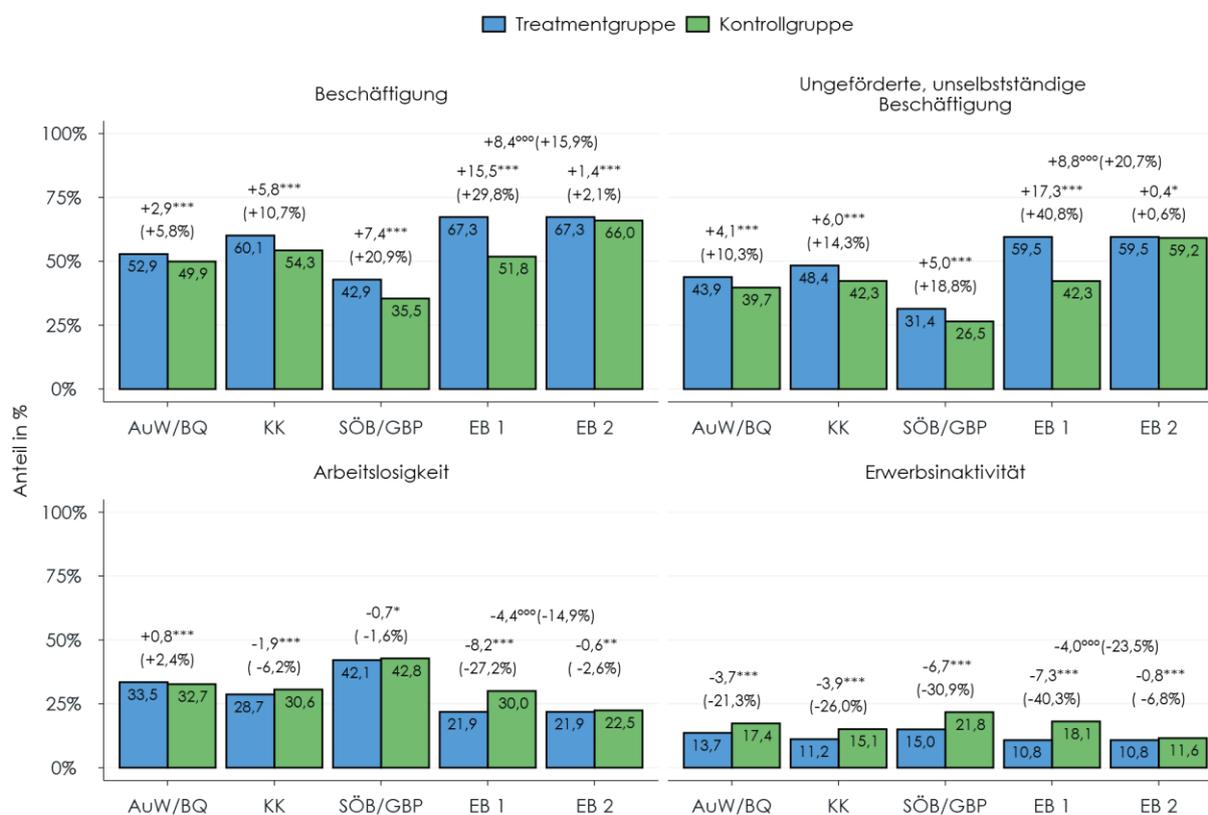
⁴¹⁾ Die in den Übersichten und Abbildungen ausgewiesene ungeförderte, unselbständige Beschäftigung enthält nur die Aktivbeschäftigten, nicht Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis, die Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld beziehen oder aus anderen Gründen wie einer Bildungskarenz temporär abwesend sind. Zur Beschäftigung insgesamt zählen die temporär abwesenden Personen, die Personen in geförderter unselbständiger Aktivbeschäftigung, die selbständig Beschäftigten und die Personen, die Präsenz- oder Zivildienst leisten. Arbeitslosigkeit ist breit definiert und umfasst neben registrierter Arbeitslosigkeit, Schulungen und Zeiten der Lehrstellensuche auch alle sonstigen Vormerkstatus beim AMS.

⁴²⁾ Eine Person kann entweder beschäftigt, arbeitslos oder erwerbsinaktiv sein. Die Effekte der Maßnahmenteilnahme summieren sich daher auf null: Wirkt sich beispielsweise eine Maßnahmenteilnahme positiv auf den Anteil der Geförderten in Beschäftigung und in Arbeitslosigkeit aus, muss gleichzeitig ihr Anteil in Erwerbsinaktivität im selben Ausmaß sinken.

entsprechenden Anteil der Kontrollgruppe. Die Differenz der beiden Anteile entspricht dem Effekt der Förderteilnahme in Prozentpunkten (absoluter Effekt). In Klammern ist zudem die prozentuelle Wirkung ausgewiesen, d. h. der absolute Effekt in Prozent des durchschnittlichen Ergebnisses der Kontrollgruppe aus ungeförderten Arbeitslosen. Der Unterschied zwischen dem absoluten und relativen Effekt ist vor allem bei Subpopulationen mit geringerer Beschäftigungswahrscheinlichkeit beträchtlich.

Abbildung 8: Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf die Erwerbsintegration zum Stichtag nach 3 Jahren

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition nach 3 Jahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrehtem Dienstverhältnis. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme. Zentriert über EB 1 und EB 2: Mittel aus Szenario 1 und Szenario 2. °°°: Statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe sind 60,1% der Personen drei Jahre nach KK-Förderzugang in Beschäftigung (linker, oberer Quadrant), in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil 54,3%. Der Unterschied in den Anteilen und damit der Fördereffekt beträgt 5,8 Prozentpunkte oder +10,7%. Der Arbeitslosigkeitsanteil (linker Quadrant unten) beträgt drei Jahre nach KK-Förderzugang 28,7%, in der Kontrollgruppe liegt der Anteil an Arbeitslosen mit 30,6% um 1,9 Prozentpunkte oder 6,2% höher. Die Erwerbsinaktivität sinkt in der dreijährigen Nachbetrachtung durch die Förderteilnahme im Rahmen der Kurskostenbeihilfe um 3,9 Prozentpunkte oder 26,0% auf 11,2% (rechter Quadrant unten).

Die durchschnittlichen Gesamteffekte drei Jahre nach Förderzugang lassen sich wie folgt zusammenfassen:

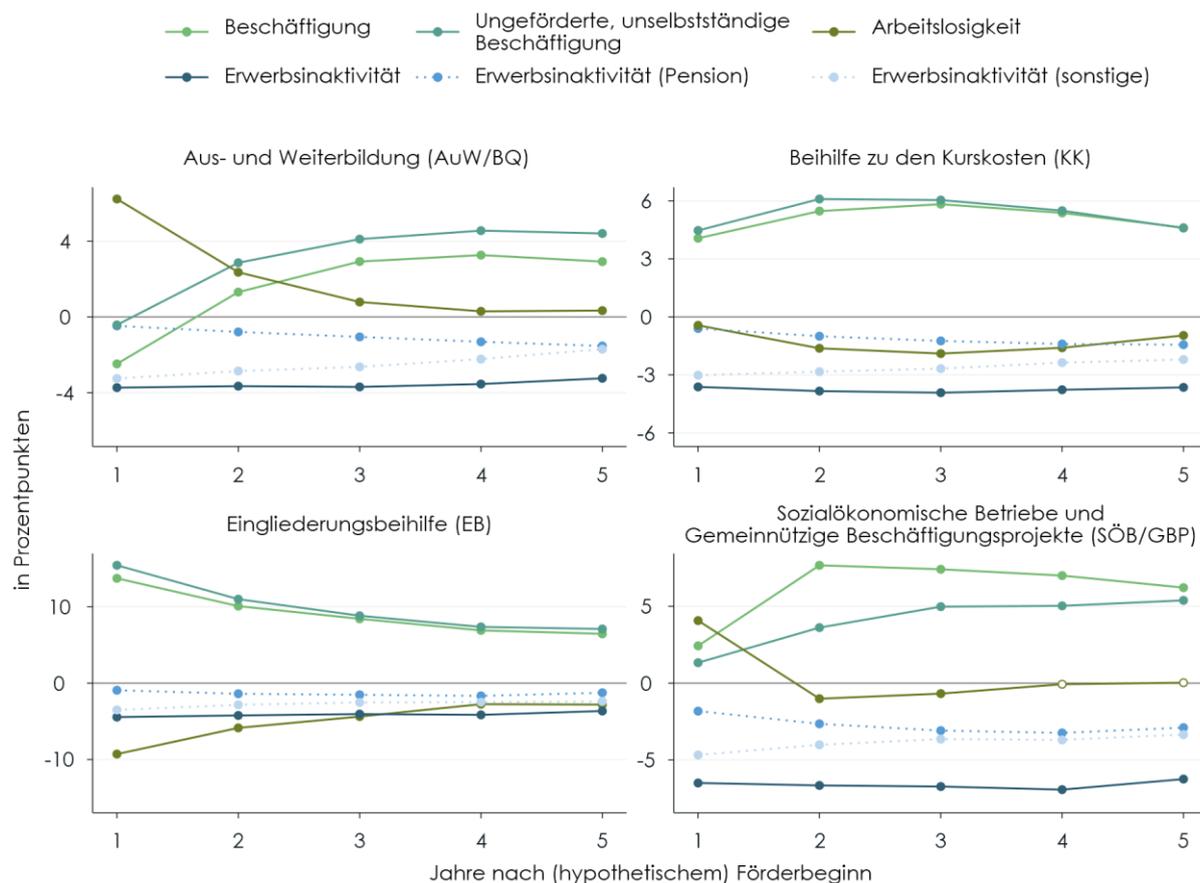
- Alle vier Förderungen wirken sich erstens positiv auf die individuelle Arbeitsmarktteilnahme aus: Die Geförderten ziehen sich seltener aus dem Arbeitskräfteangebot zurück. Sie sind drei Jahre nach Förderbeginn signifikant seltener erwerbsinaktiv. Zweitens verbessern die Förderungen die Beschäftigungsintegration. Nach drei Jahren ist in der Treatmentgruppe ein signifikant höherer Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung als in der Kontrollgruppe. In diesem Sinne sind alle betrachteten Förderungen wirksam.
- Von fachlicher Qualifizierung in der Form von Aus- und Weiterbildung, die im Auftrag und mit Finanzierung des AMS von externen Bildungsträgern durchgeführt wird, gehen ähnlich hohe Effekte auf die ungeförderter, unselbständige Beschäftigung aus wie von Kursen auf dem freien Bildungsmarkt, die mittels Kurskostenbeihilfen unterstützt werden.
 - Die Teilnahme an **Aus- und Weiterbildung** durch Bildungsträger (einschließlich Basisqualifizierung) erhöht im Durchschnitt den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn um 4,1 Prozentpunkte oder 10,3% (von 39,7% auf 43,9%). Als Ausdruck der arbeitsangebotssteigernden Wirkung sinkt der Anteil der Personen in Erwerbsinaktivität deutlich (um 3,7 Prozentpunkte bzw. 21,3% von 17,4% auf 13,7%), der Anteil der Arbeitslosen steigt geringfügig (um 0,8 Prozentpunkte bzw. 2,4% von 32,7% auf 33,5%).
 - **Kurskostenbeihilfen** steigern den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn um 6,0 Prozentpunkte bzw. 14,3% (von 42,3% auf 48,4%). Zugleich reduzieren sie den Anteil der Erwerbsinaktiven um 3,9 Prozentpunkte bzw. 26,0% (von 15,1% auf 11,2%). Die Geförderten sind nach drei Jahren um 1,9 Prozentpunkte bzw. 6,2% seltener arbeitslos als vergleichbare Personen ohne Förderung (28,7% gegenüber 30,6%).
 - Da der Effekt der Aus- und Weiterbildung auf den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung in weiterer Folge leicht zunimmt und der Effekt von Kurskostenbeihilfen abnimmt, sind die Effektstärken nach fünf Jahren ausgesprochen ähnlich (Auw/BQ: +4,4 Prozentpunkte, KK: +4,6 Prozentpunkte).
- Die Förderung durch **Transitbeschäftigung in einem SÖB oder GBP** bewirkt eine Steigerung der Integration in die ungeförderter unselbständige Beschäftigung nach drei Jahren um 5,0 Prozentpunkte bzw. 18,8% (von 26,5% auf 31,4%). Sie reduziert den Anteil der Arbeitslosen nach drei Jahren geringfügig (um 0,7 Prozentpunkte bzw. 1,6%). Gleichzeitig senkt sie den Anteil an Erwerbsinaktiven im Durchschnitt um 6,7 Prozentpunkte bzw. 30,9% (von 21,8% auf 15,0%). Dieses auf Personen mit relativ großer Distanz zum Arbeitsmarkt ausgerichtete Förderinstrument hat also ebenfalls eine stärkere Arbeitsmarktanbindung zur Folge. Wie bereits in einer früheren Evaluierung festgestellt (Eppel et al., 2014), verbessern Transitarbeitsplätze in SÖB und GBP die Erwerbsbeteiligung und die Reintegrationschancen der geförderten Arbeitslosen im Durchschnitt signifikant.

- Die Effekte von **Eingliederungsbeihilfen** werden anhand von zwei Szenarien geschätzt. Selbst, wenn erhebliche Mitnahmeeffekte (in einer Größenordnung von 50%) berücksichtigt werden, verzeichnen die geförderten Personen einen deutlichen Anstieg der ungeförderter Beschäftigung und sind nach drei Jahren deutlich seltener in Arbeitslosigkeit oder erwerbsinaktiv als ohne Förderung:
 - Nach Szenario 1, das keine Mitnahmeeffekte unterstellt (Vergleich mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen), erhöht die Förderteilnahme im Durchschnitt den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn um 17,3 Prozentpunkte bzw. 40,8%. Sie senkt den Anteil an Arbeitslosen um 8,2 Prozentpunkte bzw. 27,2% und den Anteil an Erwerbsinaktiven um 7,3 Prozentpunkte bzw. 40,3%.
 - Die Schätzergebnisse für Szenario 2, das von einem Mitnahmeeffekt in Höhe von 100% ausgeht (Vergleich mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit ungeförderter Beschäftigungsaufnahme), deuten auf starke Ähnlichkeiten in der Erwerbsintegration zwischen Programmteilnehmenden und Nichtteilnehmenden mit gleichzeitiger Aufnahme einer ungeförderter Beschäftigung hin. Die beiden Gruppen unterscheiden sich nach drei Jahren nur minimal in der Wahrscheinlichkeit, in ungeförderter Beschäftigung (+0,4 Prozentpunkte bzw. +0,6%), arbeitslos (–0,6 Prozentpunkte bzw. –2,6%) bzw. erwerbsinaktiv (–0,8 Prozentpunkte bzw. –6,8%) zu sein. Nach fünf Jahren bestehen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gar keine signifikanten Unterschiede mehr. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass – sofern ein Mitnahmeeffekt von 100% angenommen wird – die spätere Erwerbsintegration nicht davon abhängt, ob die Beschäftigung bezuschusst wird oder nicht.
 - Wenn Mitnahmeeffekte in der Größenordnung von 50% approximiert werden (Schätzwert von Eppel et al. (2011)), dann steigert eine Förderteilnahme im Schnitt den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn um 8,8 Prozentpunkte bzw. 20,7%, senkt den Anteil an Arbeitslosen um 4,4 Prozentpunkte bzw. 14,9% und reduziert den Anteil an Erwerbsinaktiven um 4,0 Prozentpunkte bzw. 23,5%.

Effekte auf die Erwerbsintegration im zeitlichen Verlauf

Abbildung 9: Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Effekte auf die Erwerbsintegration in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechten Dienstverhältnis. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. EB: Mittel aus Szenario 1 und Szenario 2; statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau).

Lesebeispiel zur Aus- und Weiterbildung (linker oberer Quadrant): Die positive Beschäftigungswirkung setzt erst zeitverzögert ein. Kurzfristig erhöhen Lock-In-Effekte die Arbeitslosigkeit und senken die Beschäftigung. Die Erwerbsinaktivität der Treatmentgruppe sinkt unmittelbar und fällt im gesamten Nachbetrachtungszeitraum geringer aus als in der Kontrollgruppe.

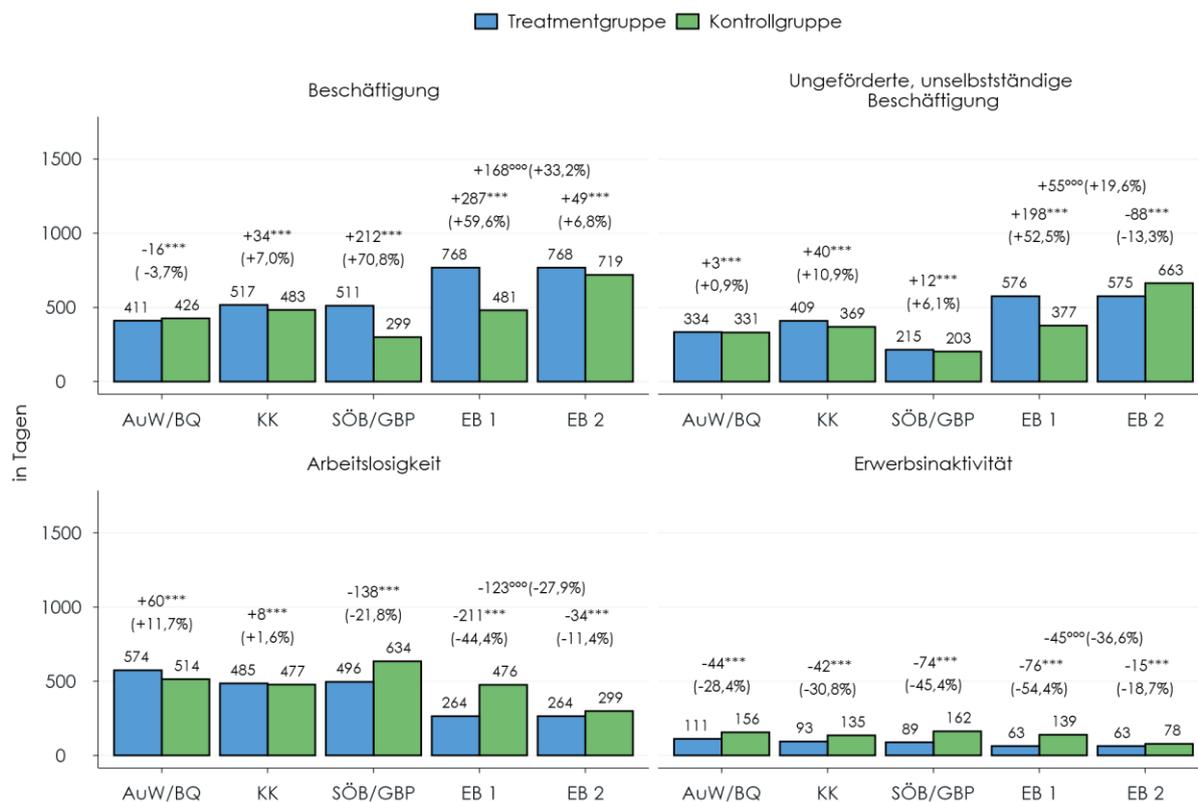
Abbildung 9 zeigt den zeitlichen Verlauf der Effekte auf die Erwerbsintegration und den Lock-In-Effekt. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- **Aus- und Weiterbildung durch externe Bildungsträger** ist mit erheblichen "Lock-In Effekten" verbunden: Während der Schulung reduzieren die Teilnehmenden ihre Suchanstrengungen und treten deshalb weniger häufig in Beschäftigung über; im Vergleich zu den Ungeförderten sinkt daher ihr Beschäftigungsanteil zunächst (negativer Beschäftigungseffekt noch nach einem Jahr). Mittelfristig wird der Lock-In-Effekt jedoch durch verbesserte Erwerbschancen überkompensiert. Die beschäftigungserhöhende Wirkung der Förderteilnahme setzt also zeitverzögert ein. Nach zwei Jahren ist ein klar positiver Effekt sichtbar, der sich noch bis zum vierten Jahr weiter erhöht.
- Bei den anderen Maßnahmen sind die positiven Effekte auf die ungeförderte Beschäftigung bereits zum Stichtag ein Jahr nach Förderbeginn sichtbar. Das gilt vor allem für KK und EB.
- Bei der **Kurskostenbeihilfe** ist der Effekt zwei Jahre nach Förderzugang am stärksten und sinkt in den Folgejahren auf ein ähnliches Niveau wie bei Aus- und Weiterbildungsförderungen. Der Grund für die mit zunehmendem Nachbetrachtungszeitraum sinkenden Effekte dürfte in der nach Förderzugangsjahr variierenden Effektstärke liegen: Die Effekte im Fünfjahreszeitraum basieren auf den Förderteilnahmen von 2014, für die geringere Effekte nachweisbar sind als für die Förderteilnahmen in den Jahren 2015, 2016 und 2017. Umgekehrt formuliert, sind die Effekte nach zwei und drei Jahren höher, da sie auch auf den Teilnahmen 2015, 2016 und 2017 beruhen, für die ein höherer Effekt nachweisbar ist als für die früheren Jahre.
- Der Effekt von **Eingliederungsbeihilfen** ist nach einem Jahr am stärksten und nimmt bei einer Verlängerung des Nachbeobachtungszeitraums tendenziell ab. Ein Grund könnte sein, dass mit der Zeit die Personen aus der Kontrollgruppe ein Stück weit aufholten. Ein zweiter möglicher Grund ist, dass die Effekte von Teilnahmen im Laufe des Evaluierungszeitraums stärker wurden, denn die 1- und 2-Jahreseffekte beruhen auf Teilnahmen 2014-2017, die 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, die 4-Jahreseffekte auf 2014-2015 und die 5-Jahreseffekte auf 2014.
- **Transitbeschäftigungen in SÖB und GBP** dauern typischerweise länger, weshalb der Effekt nach einem Jahr noch deutlich geringer ausfällt als nach zwei Jahren. Erst dann sind die meisten Förderungen beendet.
- Alle vier Maßnahmen wirken unmittelbar Rückzügen aus dem Arbeitsmarkt entgegen. Entsprechend sinkt der Anteil an Erwerbsinaktiven ein Jahr nach Förderbeginn signifikant. Das Ausmaß dieses Effekts bleibt in weiterer Folge relativ konstant.

Effekte auf die Tagessummen in Arbeitsmarktpositionen

Abbildung 10: **Durchschnittliche Gesamteffekte der vier Maßnahmen auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen im Dreijahreszeitraum**

Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den 3 Jahren nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. Ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme. Zentriert über EB 1 und EB 2: Mittel aus Szenario 1 und Szenario 2. °°°: Statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Die mittels Kurskostenbeihilfen (KK) Geförderten sind im dreijährigen Nachbetrachtungszeitraum durchschnittlich 409 Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung. Das sind um 40 Tage (10,9%) mehr als in der Kontrollgruppe (369 Tage).

Abbildung 10 zeigt, wie sich die Maßnahmen auf die Summe der Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität in den drei Jahren ab Förderbeginn auswirken. Bei diesen Kennzahlen kommen Lock-In-Effekte stärker zum Tragen als beim Beschäftigungsanteil nach drei Jahren, denn nach so langer Zeit sind die Geförderten in

der Regel nicht mehr in der Förderung und dämpfen daher nicht mehr den Beschäftigungsanteil. Wohl aber senken verzögerte Abgänge in Beschäftigung zu Beginn des Nachbetrachtungszeitraums die Zahl der Beschäftigungstage. Je länger eine Förderung dauert, desto mehr Beschäftigungstage müssen die Geförderten gegenüber der Kontrollgruppe aus ungeförder-ten Personen aufholen und desto länger dauert es, bis sich die Investition, falls überhaupt, amortisiert hat. Wie lange es bis zur Amortisation der Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung dauert und wie sich die Fördereffekte auf die Tagessummen in den verschiedenen Arbeitsmarktpositionen mit der Dauer des Beobachtungszeitraums entwickeln, zeigt Abbildung 11. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

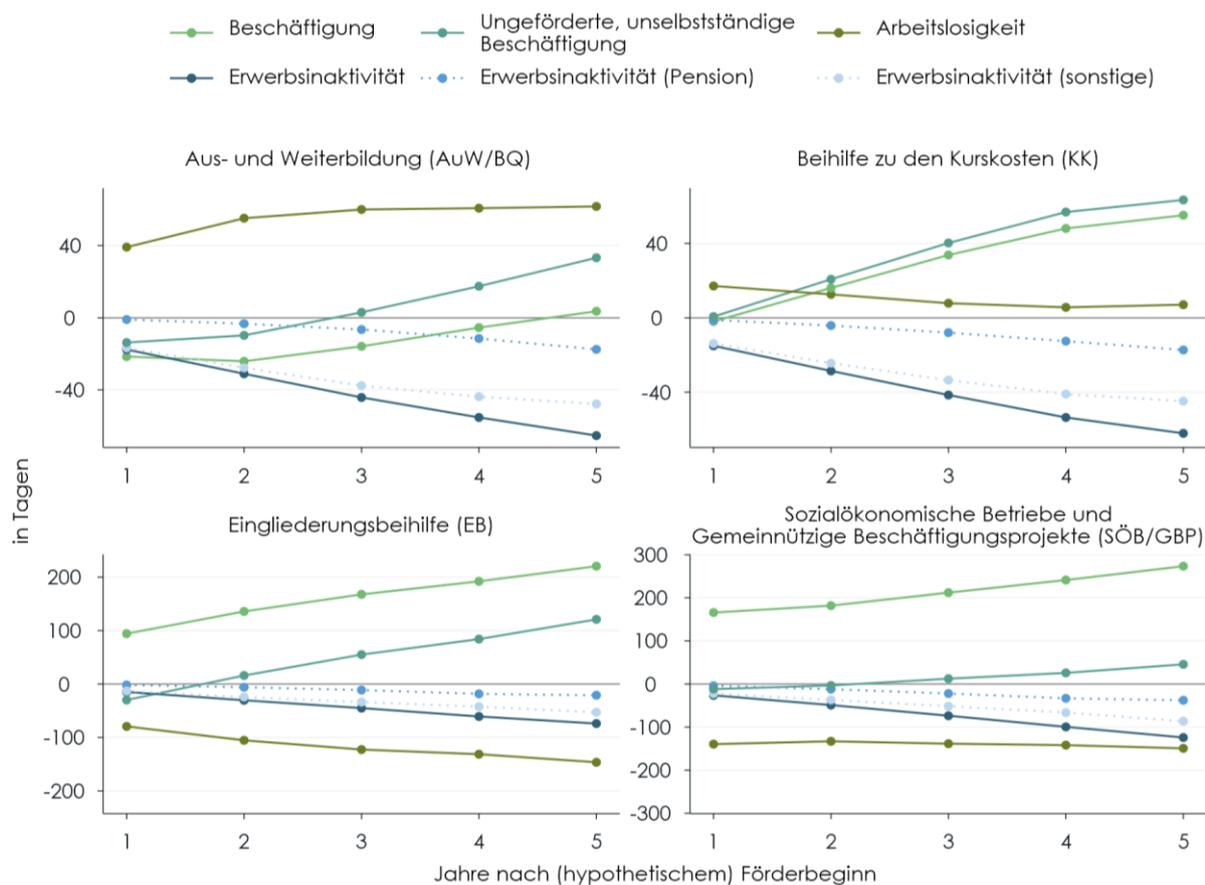
- Bei allen Maßnahmen ergibt sich eine Amortisation der Investition; die anfänglichen, negativen Lock-In-Effekte werden durch verbesserte Erwerbschancen überkompensiert, sodass die Geförderten über die drei Jahre in Summe mehr Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung sind: bei Aus- und Weiterbildung um 3 Tage (+0,9%), bei KK um 40 Tage (+10,9%), bei SÖB/GBP um 12 Tage (+6,1%) und bei EB um +55 Tage (+19,6% unter der Annahme eines 50%igen Mitnahmeeffekts).
- Im längerfristigen Zeitraum von fünf Jahren ist die Bilanz noch einmal deutlich positiver als in der Zeitspanne von drei Jahren, da dann die Anfangszeit der Förderung weniger und die durch sie bedingte Verbesserung der Erwerbschancen stärker ins Gewicht fällt.
- Die mit **Aus- und Weiterbildung** Geförderten sind aufgrund des ausgeprägten Lock-in-Effekts in den ersten drei Jahren nur um 3 Tage mehr in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung. In einem Fünfjahreszeitraum erhöht sich der Effekt auf 33 Tage.
- Bei **Kurskostenbeihilfen** sind die Geförderten bereits im ersten Jahr im Durchschnitt gleich viele Tage in ungeförderter Beschäftigung wie ähnliche ungeförder- te Arbeitslose. Der Effekt auf die Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung erhöht sich auf 40 Tage in den ersten drei Jahren und weiter auf 63 Tage im Maximalzeitraum von fünf Jahren.
- Bei **Eingliederungsbeihilfen** ist eine Amortisation der Investition nach zwei Jahren zu beobachten. Der Effekt (nach Abzug von Mitnahmen in einer Größenordnung von 50%) steigert sich von 55 Tagen im Dreijahres- auf 121 Tage im Fünfjahreszeitraum.⁴³⁾ Ist der Mitnahmeeffekt höher, amortisiert sich die Investition später: Die Eingliederungsbeihilfe amortisiert sich nach drei Jahren, wenn 69% der Förderungen Mitnahmen sind.
- Bei **Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten** ist es ähnlich wie bei Aus- und Weiterbildung: Eine Amortisation stellt sich erst nach drei Jahren ein. Der Fördereffekt auf die Tage in ungeförderter Beschäftigung erhöht sich von 12 Tagen in einer Dreijahresfrist auf 46 Tage in einer Fünfjahresfrist.

⁴³⁾ Gemäß Szenario 2 verbringen die Geförderten in den drei Jahren nach Förderzugang signifikant weniger Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung als ähnliche, nicht geförderte Arbeitslose. Dies ist ausschließlich auf den Lock-in-Effekt zurückzuführen: Aufgrund der geförderten Beschäftigung nehmen die Geförderten erst später eine ungeförder- te Beschäftigung auf. Nach Förderende unterscheiden sich Geförderte und Ungeförderte nicht mehr.

- SÖB/GBP und EB stellen Beschäftigungsförderungen dar. Folglich geht die Teilnahme an einer Förderung mit der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung einher. Aus diesem Grund fällt der Effekt auf die Beschäftigung insgesamt, zu der neben der selbständigen und ungeforderten, unselbständigen Beschäftigung auch die geförderte Beschäftigung zählt, in diesen Fällen deutlich höher aus als der Effekt auf die ungeforderte, unselbständige Beschäftigung. Die an SÖB und GBP Teilnehmenden verbringen in der dreijährigen Nachkarriere 212 Tage (+70,8%) mehr in Beschäftigung als vergleichbare nichtgeförderte Personen, EB-Teilnehmende um 168 Tage mehr (+33,2%).
- Für die an den beiden Beschäftigungsförderungen Teilnehmenden reduziert sich die in den drei Jahren durchschnittlich in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit deutlich (SÖB/GBP -138 Tage bzw. -21,8%, EB -123 Tage bzw. -27,9%). Demgegenüber bleibt bei den Qualifizierungsförderungen auch über einen längeren Zeitraum ein Überhang an Tagen in Arbeitslosigkeit. Die an Aus- und Weiterbildung Teilnehmenden sind in den ersten drei Jahren nach Förderzugang um 60 Tage bzw. 11,7% mehr arbeitslos, die mit Kurskostenbeihilfen Geförderten um 8 Tage bzw. 1,6%. Dieses Plus an Arbeitslosigkeitstagen ist nur durch die Schulungszeiten bedingt.
- Die Tage in Erwerbsinaktivität nehmen bei allen vier Maßnahmen kontinuierlich ab. Die Reduktion beträgt im Dreijahreszeitraum bei Aus- und Weiterbildung 44 Tage, bei Kurskostenbeihilfen 42 Tage, bei SÖB/GBP 74 Tage und bei der EB 45 Tage. Im Fünfjahreszeitraum ist der Effekt noch deutlich stärker (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: **Durchschnittliche Gesamteffekte auf Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. EB: Mittel aus Szenario 1 und Szenario 2; statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau).

Lesebeispiel: In den ersten beiden Jahren fällt der Effekt einer Teilnahme an Aus- und Weiterbildung auf die Tagessummen in ungeförderter, unselbstständiger Beschäftigung noch negativ aus. Ab einem Zeitraum von drei Jahren verbringen die Geförderten jedoch im Durchschnitt mehr Tage in ungeförderter Beschäftigung als vergleichbare ungefördertere Personen. Der Effekt nimmt mit der Dauer des Beobachtungszeitraums stetig zu.

6.2 Effekte nach Segment

Das Hauptaugenmerk der vorliegenden Studie gilt allfälligen Wirkungsunterschieden zwischen mittlerem und niedrigem Arbeitsmarktchancen-Segment.

Effekte auf den Beschäftigungsanteil

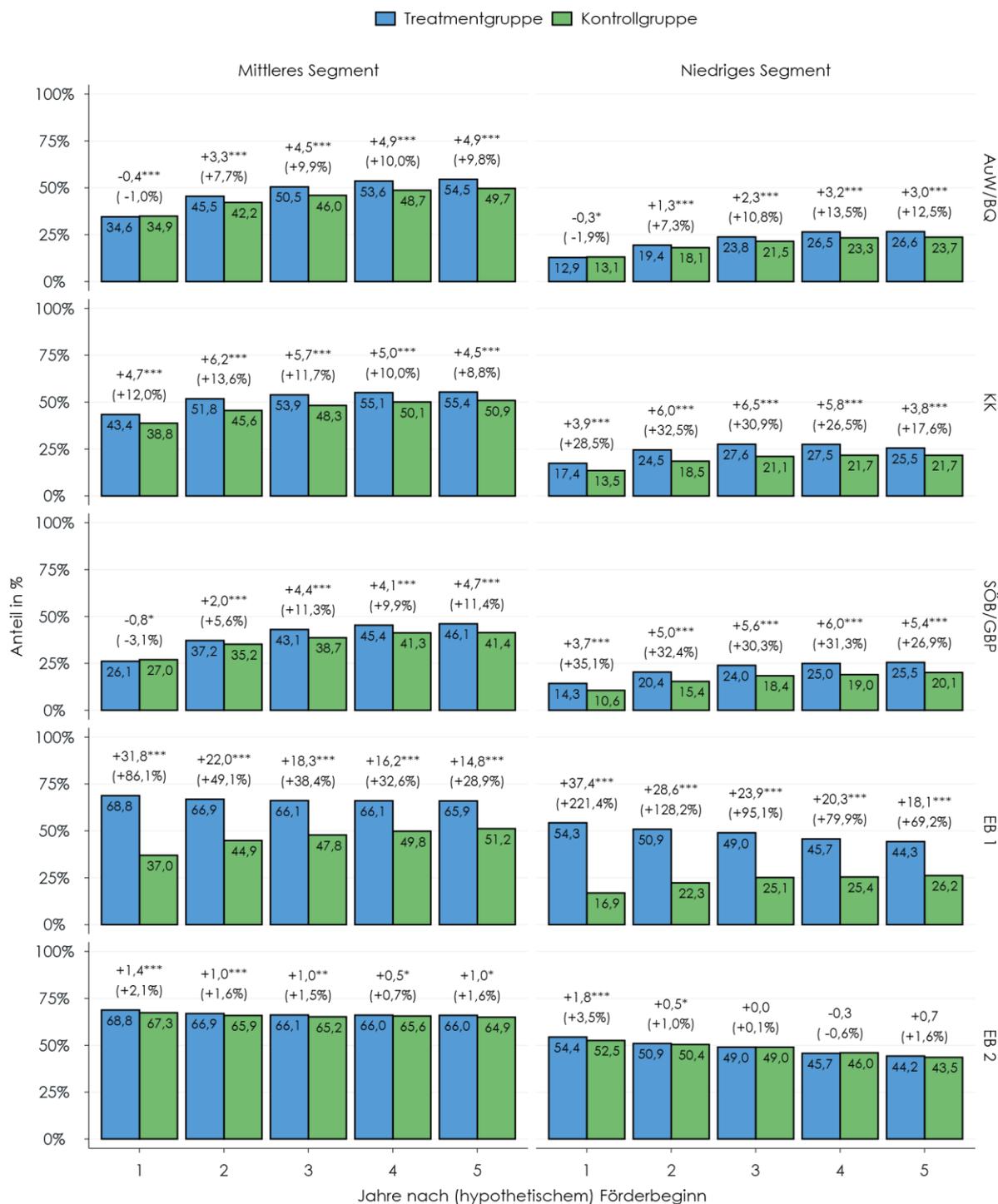
Die getrennte Schätzung nach Segment führt zu folgenden Ergebnissen bezüglich der Förderwirkung auf den Anteil in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung nach drei Jahren (siehe Abbildung 12):

- Alle vier Maßnahmen verbessern in beiden Segmenten signifikant die Chancen der geförderten Arbeitslosen auf eine ungeförderter, unselbständige Beschäftigung.
- Eine generell geringere Wirksamkeit der Förderungen für Arbeitslose im Segment mit niedrigen Wiederbeschäftigungschancen lässt sich nicht feststellen.
- Die Beschäftigungsförderungen durch Eingliederungsbeihilfen und in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten entfalten vielmehr im niedrigen Segment eine eindeutig höhere Wirkung als im mittleren Segment: Sie steigern dort den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung nach drei Jahren sowohl absolut (in Prozentpunkten) als auch relativ (in Prozent) in noch stärkerem Ausmaß als im mittleren Segment:
 - Die **Transitbeschäftigung in einem SÖB oder GBP** erhöht im Durchschnitt den Anteil der nach drei Jahren ungeförderter Beschäftigten um 4,4 Prozentpunkte bzw. 11,3% im mittleren und um 5,6 Prozentpunkte bzw. 30,3% im niedrigen Segment.
 - Die **Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe** steigert, Szenario 1 zufolge, den Anteil im mittleren Segment um 18,3 Prozentpunkte bzw. 38,4%, im niedrigen Segment um 23,9 Prozentpunkte bzw. 95,1%. Dieses Szenario berücksichtigt keine Mitnahmeeffekte. Deren Größenordnung ist nur für die Gesamtheit aller geförderten Arbeitslosen, nicht für die einzelnen Segmente bzw. Subgruppen bekannt. Es sind jedoch im mittleren Segment allenfalls höhere Mitnahmeeffekte zu erwarten als im niedrigen Segment, da Personen, die etwa aufgrund eines höheren Ausbildungsniveaus höhere Ex-ante-Beschäftigungschancen haben, mit höherer Wahrscheinlichkeit auch ohne Förderung eingestellt worden wären als Arbeitslose mit geringeren Ex-ante-Beschäftigungschancen. Der Befund, wonach Eingliederungsbeihilfen im niedrigen Segment noch wirksamer sind als im mittleren Segment, würde sich also bei Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten nicht ändern.
- Bei den Qualifizierungsförderungen ist das Bild weniger eindeutig, doch auch in diesem Fall ist keine allgemein geringere Wirksamkeit im niedrigen Segment feststellbar:
 - **Aus- und Weiterbildung** steigert den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung nach drei Jahren absolut (in Prozentpunkten) im mittleren Segment noch stärker, relativ (in Prozent gemessen) im niedrigen Segment geringfügig stärker.
 - **Kurskostenbeihilfen** verbessern die Integration in ungeförderter Beschäftigung nach drei Jahren absolut und vor allem relativ im niedrigen Segment stärker. Zum Zeitpunkt nach

fünf Jahren ist der relative Effekt ebenfalls im niedrigen Segment deutlich stärker, der absolute Effekt in Prozentpunkten ist hingegen im mittleren Segment etwas stärker. Diese Unterschiede im Detail resultieren aus der Tatsache, dass je nach Länge des Betrachtungszeitraums die Teilnahmen unterschiedlicher Kalenderjahre einfließen. Während in den Effekt nach drei Jahren Teilnahmen von 2014 bis 2016 einfließen, beruht der Effekt nach fünf Jahren ausschließlich auf dem Jahr 2014. In der Gesamtbetrachtung sind die Effekte absolut gemessen in den zwei Segmenten ähnlich, relativ gemessen im niedrigen Segment ausgeprägter.

Abbildung 12: Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Effekte auf Beschäftigungsanteil in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeforderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrehtem Dienstverhältnis. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Lesebeispiel: Die Transitbeschäftigung in einem SÖB oder GBP erhöht im Durchschnitt den Anteil der nach drei Jahren in ungeforderter, unselbständiger Beschäftigung befindlichen Personen um 4,4 Prozentpunkte bzw. 11,3% im mittleren und um 5,6 Prozentpunkte bzw. 30,3% im niedrigen Segment.

Exkurs: "Brutto-Ergebnisse" versus "Netto-Effekte"

Bei allen vier Maßnahmen sind die Beschäftigungsanteile der Geförderten (blaue Balken) im mittleren Segment wesentlich höher als im niedrigen Segment (Abbildung 12). Zum Beispiel sind 43,1% der SÖB-/GBP-Teilnehmenden im mittleren Segment und nur 24,0% der Teilnehmenden im niedrigen Segment drei Jahre nach Förderzugang in ungeförderter Beschäftigung.

Möglicherweise stützt sich die der Konzeption von AMAS zugrundeliegende Erwartung geringerer Fördereffekte im niedrigen Segment auf einen solchen Vergleich von "Brutto-Ergebnissen". Dieses Ergebnis ist jedoch nicht anders zu erwarten, da die Geförderten aus dem mittleren Segment ja per AMAS-Definition eine höhere Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen, etwa weil sie jünger, gesundheitlich nicht eingeschränkt oder höher qualifiziert sind. Diese Ergebnisbetrachtung ist in Hinblick auf die Effektivität und Effizienz des Maßnahmeneinsatzes daher nicht aussagekräftig.

Um die Wirkung der Förderung bewerten zu können, muss der Beschäftigungsanteil der Geförderten (blaue Balken) mit dem Beschäftigungsanteil der Kontrollgruppe aus ähnlichen, ungeförderter Arbeitslosen (grüne Balken) verglichen werden. Denn das ist der Beschäftigungsanteil, den die Geförderten erreicht hätten, wenn sie nicht gefördert worden wären (kontrafaktisches Ergebnis ohne Teilnahme).

Im konkreten Fall wären 38,7% der Geförderten im mittleren Segment ohnehin, also auch ohne Förderung, nach drei Jahren in ungeförderter Beschäftigung gewesen. Die Differenz sagt aus, wie stark sich der Beschäftigungsanteil durch die Förderung erhöhte. Sie entspricht dem kausalen Netto-Effekt der Förderung. Die Differenz beträgt 4,4 Prozentpunkte bzw. 11,3%. In diesem Ausmaß wurde der Beschäftigungsanteil durch die Förderung gesteigert.

Im niedrigen Segment wären ohne Förderung nur 18,4% der Geförderten nach drei Jahren in ungeförderter Beschäftigung gewesen. Die Förderung erhöhte den Beschäftigungsanteil um 5,6 Prozentpunkte bzw. um 30,3% auf 24,0%, also übersteigt die Wirkung im niedrigen Segment signifikant jene im mittleren Segment; und das, obwohl die Brutto-Ergebnisse mit 43,1% Beschäftigungsanteil im mittleren Segment deutlich über den 24,0% im niedrigen Segment liegen.

Dieses Beispiel veranschaulicht, wie irreführend ein ausschließlicher Blick auf die Brutto-Ergebnisse sein kann. Die Wirksamkeit von Förderungen lässt sich nur durch einen kontrafaktischen Vergleich zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme angemessen bewerten.

Effekte auf die Tagessummen in ungeförderter Beschäftigung

Wie sich die Förderteilnahme auf die Summe der Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung auswirkt und wie lange es dauert, bis sich die Investition, falls überhaupt, amortisiert, zeigt Abbildung 13. Die zentralen Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

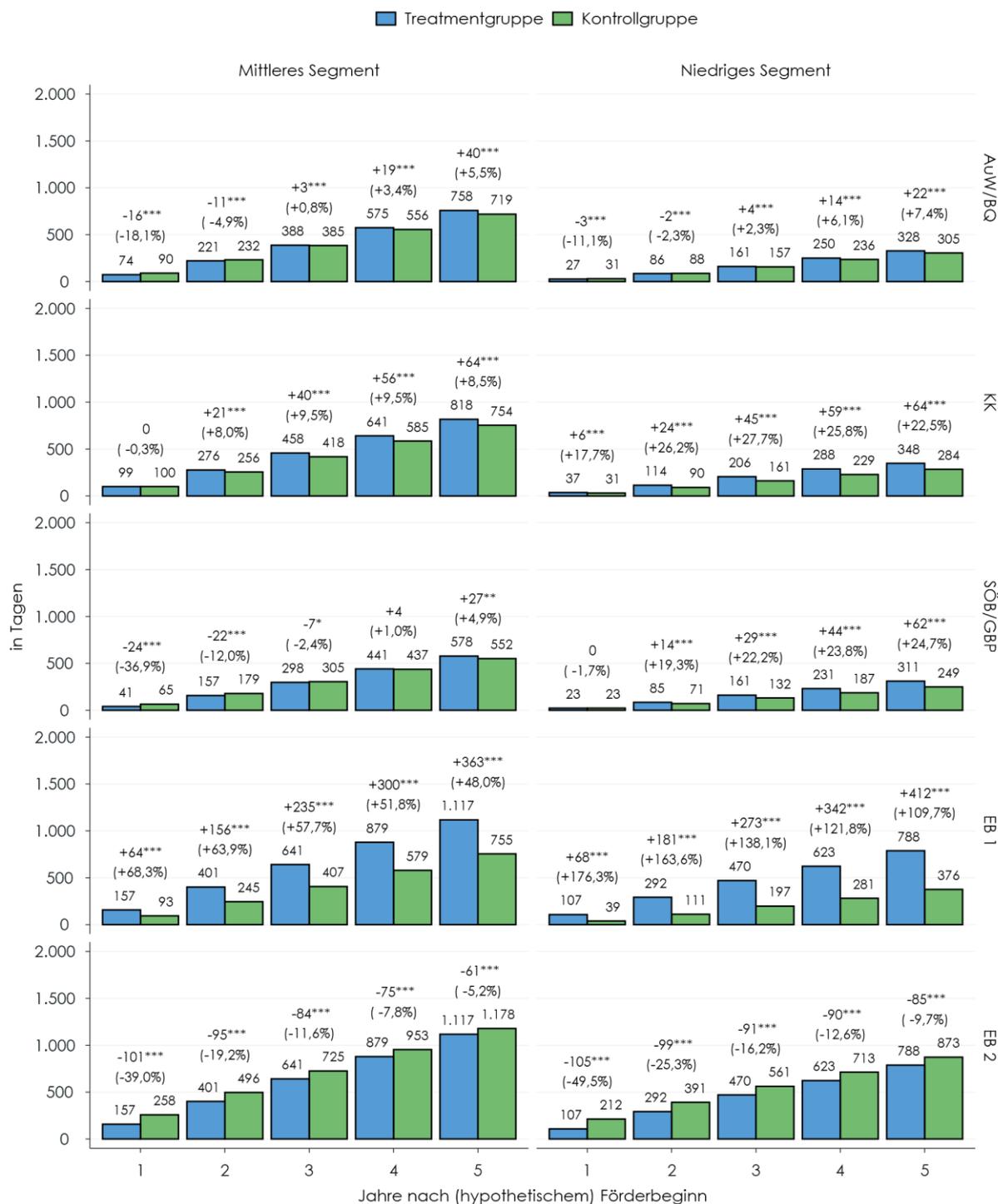
- In beiden Segmenten werden anfängliche "Lock-in-Effekte" anschließend durch eine Verbesserung der Erwerbschancen überkompensiert.
- Die an **Aus- und Weiterbildung** Teilnehmenden sind als Konsequenz der Förderung in den ersten drei Jahren im Durchschnitt um 3 Tage oder 0,8% (mittleres Segment) bzw. um 4 Tage oder 2,3% (niedriges Segment) mehr in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung. Im Fünfjahreszeitraum ist es ein Plus von 40 Tagen oder 5,5% (mittleres Segment) bzw. 22 Tagen oder 7,4% (niedriges Segment). In der Betrachtung der Tagessummen bestätigt sich demnach der Befund aus der Beobachtung der Beschäftigungsanteile: Der Effekt von Aus- und Weiterbildung ist absolut im mittleren Segment, relativ (in Prozent gemessen) im niedrigen Segment etwas stärker.
- Auch bei **Kurskostenbeihilfen** macht die betrachtete Kennzahl keinen entscheidenden Unterschied. Die Effekte sind absolut gemessen in den zwei Segmenten ähnlich, relativ gemessen im niedrigen Segment deutlich ausgeprägter. In den ersten drei Jahren sind die Geförderten im Durchschnitt um 40 Tage oder 9,5% (mittleres Segment) bzw. um 45 Tage oder 27,7% (niedriges Segment) mehr in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung. Im Fünfjahreszeitraum ist es ein Plus von 64 Tagen oder 8,5% (mittleres Segment) bzw. ebenfalls 64 Tagen oder 22,5% (niedriges Segment).
- Im niedrigen Segment gelingt es den mittels **Transitbeschäftigung in einem SÖB oder GBP** Geförderten deutlich rascher als im mittleren Segment, den anfänglichen, negativen "Lock-in-Effekt" auszugleichen. Sie weisen bereits im zweiten Jahr nach Förderzugang eine signifikant höhere Zahl an Tagen in ungeförderter Beschäftigung auf als ohne Förderung, die im mittleren Segment Geförderten erst nach fünf Jahren. Der Effekt auf die ungeförderter Beschäftigung in Tagen fällt, wie der Effekt auf den Beschäftigungsanteil, im niedrigen Segment absolut und relativ stärker aus als im mittleren Segment. In den drei Jahren nach Förderzugang sind die Geförderten im mittleren Segment um 7 Tage oder 2,4% weniger in ungeförderter Beschäftigung als ohne Förderung, die Geförderten im niedrigen Segment um 29 Tage bzw. 22,2% mehr. Im Fünfjahreszeitraum ist der Effekt in beiden Fällen positiv, aber wie gesagt im niedrigen Segment (+62 Tage bzw. +24,7%) absolut wie relativ stärker ausgeprägt als im mittleren Segment (+27 Tage bzw. +4,9%).
- Die Förderung mittels **Eingliederungsbeihilfen** ist sowohl absolut als auch relativ gemessen im niedrigen Segment noch effektiver als im mittleren Segment. Das bestätigt sich bei einer Betrachtung der Tagessummen. Ohne Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten (Szenario 1; Vergleich mit Kontrollgruppe aus allen Arbeitslosen), sind die im mittleren Segment Geförderten in den drei Jahren nach Förderzugang um 235 Tage oder

57,7% mehr in ungeförderter Beschäftigung als ohne Förderteilnahme. Im niedrigen Segment hat die Förderung im Schnitt eine Steigerung um 273 Tage bzw. 138,1% zur Folge.⁴⁴⁾ Wie bereits erwähnt, ist allenfalls im mittleren Segment von höheren Mitnahmeeffekten auszugehen. Ein Abzug von Mitnahmen würde den Befund also nicht verändern, sondern wenn dann nur verstärken. Eine Amortisation der Investition innerhalb von drei Jahren – gemessen anhand der Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung – ist in den beiden Segmenten gegeben, wenn es sich bei weniger als rund drei Viertel der Förderungen um reine Mitnahmen handelte.

⁴⁴⁾ Rein aufgrund des anfänglichen negativen Lock-in-Effekts sind die Geförderten in beiden Segmenten laut Szenario 2, das 100% Mitnahmen unterstellt, in Summe weniger in ungeförderter Beschäftigung.

Abbildung 13: **Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Tagessummen in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung nach Segment**

Durchschnittliche Effekte auf die Beschäftigungstage in den Folgejahren nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeförderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechten Dienstverhältnis. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme. Zentral über EB 1 und EB 2: Mittel aus Szenario 1 und Szenario 2. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Lesebeispiel: In der dreijährigen Nachbetrachtungsperiode sind die an Aus- und Weiterbildung Teilnehmenden des mittleren Segments im Durchschnitt 388 Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung; das sind um 3 Tage (+0,8%) mehr als in der Kontrollgruppe aus ähnlichen ungeförderden Arbeitslosen (385 Tage). Im niedrigen Segment sind es um 4 Tage (+2,3%) mehr als in der Kontrollgruppe (161 statt 157 Tage).

6.3 Effekte nach Segment und Subgruppe

Effekte auf den Beschäftigungsanteil nach drei Jahren

Wie Abbildung 14 zeigt, differiert die Wirkung der vier evaluierten Maßnahmen selbst innerhalb der beiden Segmente erheblich nach Subgruppen von Arbeitsuchenden. Das heißt, auch innerhalb der Segmente gibt es eine ausgeprägte Effektheterogenität.

Die folgenden Subgruppen von Arbeitslosen werden unterschieden:

- Geschlecht: Männer, Frauen
- Altersgruppen: 25-44, 45-59 Jahre
- Höchste abgeschlossene Ausbildung: niedrig (höchstens Pflichtschulabschluss), mittel (Lehre, BMS)
- Personen mit bzw. ohne gesundheitliche Einschränkung (gesetzlicher Behindertenstatus oder sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung laut AMS)
- Nationalität: österreichische Staatsbürgerinnen und -bürger, ausländische Staatsangehörige
- Personen mit bzw. ohne Migrationshintergrund
- Langzeitbeschäftigungslose: zum Stichtag Vormonatsende Netto-Geschäftsdauer über 365 Tage⁴⁵⁾

Bei den Analysen der Eingliederungsbeihilfe liegt der Fokus ganz auf Szenario 1, also dem Vergleich der Teilnehmenden mit einer Kontrollgruppe aus allen ungeförderten Arbeitslosen. Ausschlaggebend sind zum einen geringe Fallzahlen, die sich aus der Einschränkung auf Segment-Subgruppe-Kombinationen in der Treatmentgruppe und vergleichbaren Kontrollpersonen mit Beschäftigungsaufnahme ergeben. Zum anderen ist es möglich, den Fokus auf Szenario 1 zu richten, nachdem Szenario 2 ähnliche Erwerbsverläufe von Personen mit einer geförderten und einer ungeförderten Beschäftigungsaufnahme ergeben hat. Durch das Abstellen auf Szenario 1 wird unterstellt, dass es keine Mitnahmeeffekte gibt. Es ist also zu berücksichtigen, dass der dargestellte Effekt im Allgemeinen überschätzt wird. Darüber hinaus ist es naheliegend, dass das Ausmaß der Mitnahmeeffekte nach Subgruppe variiert⁴⁶⁾. Grundsätzlich ist davon auszu-

⁴⁵⁾ Für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen werden keine segmentspezifischen Effekte geschätzt, da sie bei AMAS per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet wird und damit nicht in beiden Segmenten vorkommt. Personen mit hoher Ausbildung und Wiedereinsteigerinnen bzw. Wiedereinsteiger sind nicht enthalten, da für diese Gruppen mangels ausreichender Zahl an vergleichbaren Kontrollgruppenpersonen nur für drei der vier Maßnahmen Effekte schätzbar wären. Aus dem gleichen Grund ist keine Wirkung von SÖB/GBP-Förderungen für gesundheitlich eingeschränkte Arbeitslose ausgewiesen. Entsprechende Effekte sind nicht für beide Segmente schätzbar.

⁴⁶⁾ Eine Bereinigung um Mitnahmeeffekte ist nicht möglich, weil hierfür die Größenordnung des Mitnahmeeffektes je Kombination aus Segment und Subgruppe bekannt sein (geschätzt werden) müsste. Der in Eppel et al. (2011) geschätzte Mitnahmeeffekt bezieht sich auf alle Geförderten.

gehen, dass Personen mit a priori besseren Arbeitsmarktchancen eher auch ohne den Lohnkostenzuschuss eingestellt worden wären als diejenigen mit geringeren Ex-Ante-Beschäftigungschancen.

Aus dem Vergleich der Effekte auf die Integration in ungeförderte, unselbständige Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

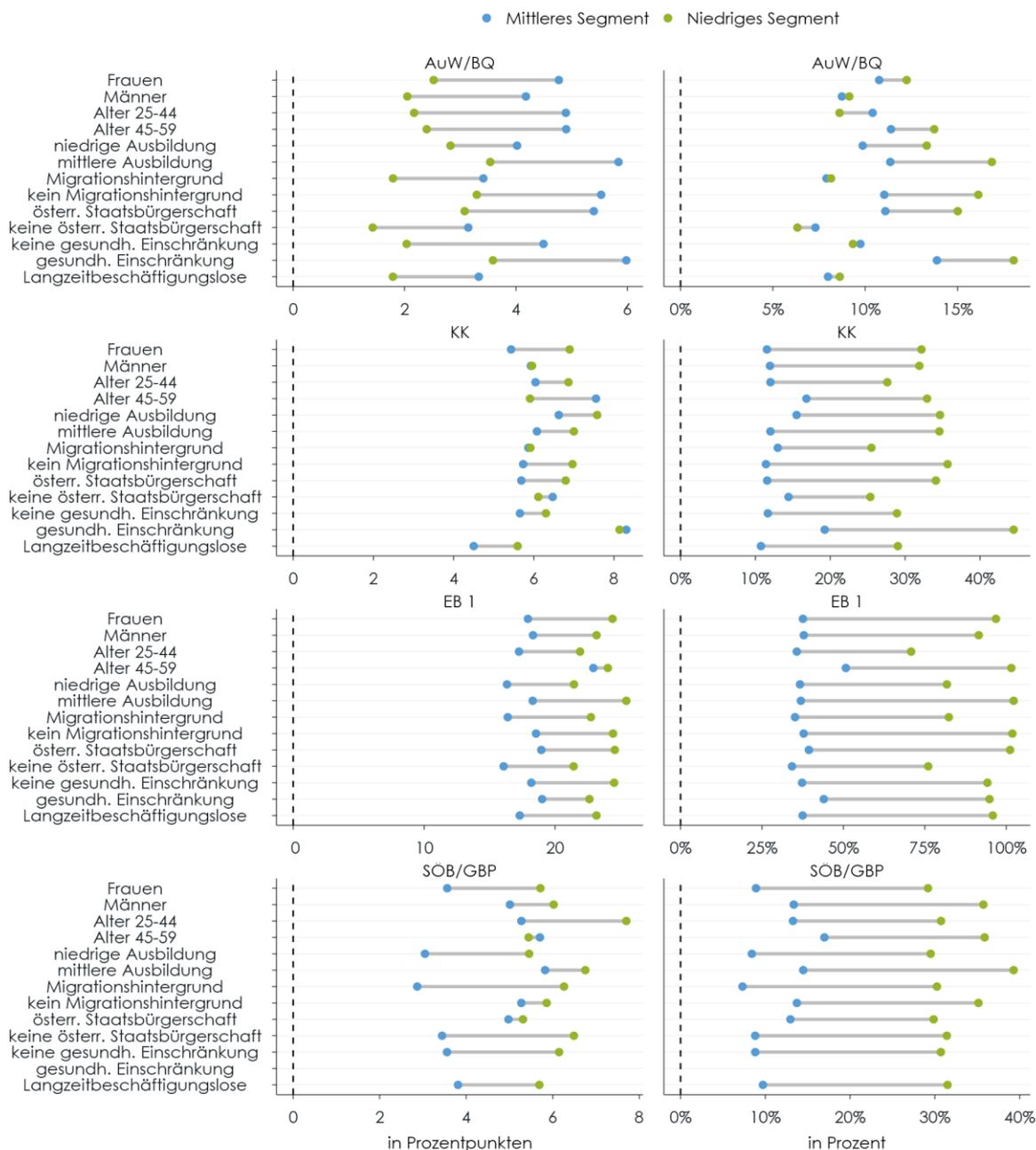
- Alle Subgruppen profitieren von der Förderung. Der Effekt auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung ist für alle Subgruppen signifikant positiv.
- Die Effekte von **Eingliederungsbeihilfen** sind in sämtlichen Subgruppen absolut (in Prozentpunkten) und relativ (in Prozent) im niedrigen Segment stärker als im mittleren Segment. Die relativen Unterschiede zwischen den beiden Segmenten sind besonders groß.⁴⁷⁾
- Bei der **Transitbeschäftigung in SÖB und GBP** gibt es eine einzige Ausnahme: In der Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen fällt der absolute Effekt im mittleren Segment minimal höher aus, der relative Effekt im niedrigen Segment deutlich höher. Von dieser Ausnahme abgesehen, trifft auf alle Subgruppen zu, dass der Effekt absolut und relativ im niedrigen Segment stärker ist als im mittleren Segment.
- Die Wirkung von **Aus- und Weiterbildung** ist absolut (in Prozentpunkten gemessen) in allen Subgruppen im mittleren Segment stärker. Die relative Wirkung in Prozent ist in den meisten, aber nicht in allen Subgruppen im niedrigen Segment stärker.
- Auf die meisten Subgruppen trifft zu, dass **Kurskostenbeihilfen** im niedrigen Segment absolut und relativ stärker wirken. Es gibt aber Ausnahmen mit höheren absoluten Effekten im mittleren Segment. Generell sind die relativen Unterschiede weitaus größer als die absoluten Unterschiede.

Zusammenfassend untermauern diese Befunde die Feststellung, dass die kostenaufwändigeren Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen keineswegs im niedrigeren Segment eine allgemein geringere Wirkung zeitigen als im mittleren Segment. Die nicht im Einzelnen ausgeführten, aber ausgeprägten Wirkungsunterschiede zwischen Subgruppen von Arbeitslosen selbst innerhalb der Segmente deuten darauf hin, dass die Einteilung der Arbeitslosen in die drei Segmente offenkundig der Heterogenität der AMS-Kundinnen und Kunden nicht ausreichend gerecht wird.

⁴⁷⁾ Zu berücksichtigen ist, dass in beiden Fällen die dargestellten Effekte (aus Szenario 1) überschätzt sind, da ein Teil der Beschäftigungsaufnahmen auch ohne Förderung stattgefunden hätte. Wie bereits erwähnt, sollte die Überschätzung das mittlere Segment stärker betreffen, da die Personen mit mittleren Arbeitsmarktchancen eher ohnedies in Beschäftigung abgegangen wären als Personen im niedrigen Segment.

Abbildung 14: Durchschnittliche Effekte der vier Maßnahmen auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeforderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis. 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. Niedrige Ausbildung: maximal Pflichtschulabschluss. Mittlere Ausbildung: Lehre, BMS. Höhere Ausbildung: AHS, BHS, Universität, Fachhochschule, Akademie. Alter 45-59: ohne Teilnahmen im Dezember (mangels ausreichender Zahl vergleichbarer Nicht-Teilnehmer). Nicht dargestellt: Alter 15-24 (da per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet), sowie Personen mit hoher Ausbildung und Wiedereinsteigerinnen (mangels ausreichender Zahl an vergleichbaren Kontrollgruppenpersonen). Gesundheitliche Einschränkung nicht für SOB/GBP, da nicht für beide Segmente schätzbar. Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau).

6.4 Effekte nach Subgruppe

Abschließend gilt es, unabhängig von den durch AMAS bestimmten Segmentzuordnungen die Wirkungsunterschiede zwischen Subgruppen von Arbeitslosen zu beleuchten. In diesem Fall können zusätzlich die jungen Menschen unter 25 Jahren, die Personen mit hoher Ausbildung und die Wiedereinsteigerinnen betrachtet werden. Außerdem lassen sich unter den Langzeitbeschäftigungslosen noch einmal spezifisch diejenigen herausgreifen, die zumindest eines der drei Vermittlungshemmnisse höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Einschränkung und niedriges Ausbildungsniveau aufweisen. Dies sind die drei zentralen Risikofaktoren für längere Arbeitslosigkeit.

Bei der Eingliederungsbeihilfe liegt der Fokus abermals auf Szenario 1, und es sind mögliche Unterschiede im Ausmaß von Mitnahmeeffekten zwischen den Subgruppen zu bedenken. Die zentrale Frage lautet: Welche Maßnahme wirkt für wen wie stark?

Effekte auf den Beschäftigungsanteil

Abbildung 15 und Abbildung 16 zeigen die Effekte auf den Anteil in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderzugang. Auch die jeweiligen Anteile der Treatment- und Kontrollgruppe sind dargestellt. Abbildung 17 und Abbildung 18 ermöglichen ergänzend einen Vergleich der Effekte zu unterschiedlichen Zeitpunkten, vom ersten bis zum fünften Jahr nach dem Förderzugang.⁴⁸⁾

Alle vier Maßnahmen verbessern für sämtlich Subgruppen signifikant die Integration in ungeförderter Beschäftigung, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß.

Aus- und Weiterbildung (inklusive Basisqualifizierung)

- Von Aus- und Weiterbildung profitieren Frauen und Männer in ähnlicher Weise.
- Für Wiedereinsteigerinnen lassen sich ebenso klare, positive Beschäftigungseffekte nachweisen wie für die Gesamtheit aller Frauen.
- Jüngere Personen unter 25 Jahren ziehen einen geringeren Nutzen aus einer Teilnahme als die 25- bis 44-Jährigen und die 45- bis 59-Jährigen.
- Eine Teilnahme stärkt die Beschäftigungsintegration für Personen mit niedrigem und mittlerem Ausbildungsniveau vor allem relativ (in Prozent) gemessen noch stärker als für Arbeitsuchende im hohen Ausbildungssegment. Die absoluten Effekte sind für Arbeitslose mit mittlerem Ausbildungsniveau am größten.

⁴⁸⁾ Es kommt vor, dass der durchschnittliche Gesamteffekt für eine Gruppe außerhalb der für Subgruppen gemessenen Effekte liegt. Grund ist: Es handelt sich um separate Schätzungen, in denen zum Teil die Fallzahl gering wird, methodische Details (wie die Auswahl der Kontrollvariablen und die Strenge bei der vorausgesetzten Ähnlichkeit der Propensity scores) variiert werden müssen und unterschiedlich viele Geförderte mangels ausreichend vergleichbarer ungeförderter Personen ausgeschlossen werden müssen, sodass die Teilgrundgesamtheiten der Subgruppen in Summe nicht zu 100% der Grundgesamtheit entsprechen. Beim Segmentvergleich ist außerdem zu bedenken, dass nur separate Effekt fürs mittlere und niedrige Segment geschätzt werden. Der Gesamteffekt für alle geförderten Arbeitslosen enthält hingegen auch die Arbeitsuchenden im hohen Segment.

- InländerInnen bzw. Personen ohne Migrationshintergrund scheinen noch stärker zu profitieren als ausländische Staatsangehörige bzw. Personen mit Migrationshintergrund.
- Für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ist der absolute (in Prozentpunkten gemessene) Effekt minimal stärker, der relative Effekt (in Prozent) deutlich stärker als für Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen. Wie Abbildung 17 erkennen lässt, ist nach fünf Jahren auch der absolute Effekt bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich stärker ausgeprägt.
- Der für Langzeitbeschäftigungslose ermittelte Effekt liegt unter dem Gesamtdurchschnitt aller geförderten Arbeitslosen, wobei Personen mit mindestens einem der drei zentralen Vermittlungshemmnisse – höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Einschränkung, niedriges Ausbildungsniveau – prozentuell stärker profitieren als Personen ohne solche Hemmnisse. Bei dieser besonders benachteiligten Personengruppe (Langzeitbeschäftigungslose mit mindestens einem Vermittlungshemmnis) liegt der relative Effekt nach fünf Jahren über dem Gesamtdurchschnitt aller geförderten Arbeitslosen.

Kurskostenbeihilfen

- Auch von Kurskostenbeihilfen profitieren Frauen und Männer in ähnlicher Weise.
- Eine Kursteilnahme wirkt sich für Wiedereinsteigerinnen tendenziell noch stärker positiv aus wie für den Durchschnitt aller geförderten Frauen (prozentuelle Effekt).
- Für Jüngere unter 25 Jahren sind die Effekte am geringsten, für ältere Arbeitskräfte ab 45 Jahren am größten.
- Für Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau stärkt die Teilnahme an einem Kurs auf dem freien Bildungsmarkt die Beschäftigungsintegration noch stärker als für Arbeitslose im mittleren und hohen Ausbildungssegment.
- Nach Nationalität und Migrationshintergrund zeigt sich, dass 3 Jahre nach Förderzugang ausländische Staatsangehörige und Personen mit Migrationshintergrund höhere prozentuelle Effekte verzeichnen, 5 Jahre nach Förderzugang auch absolut höhere Effekte.
- Personen mit einer gesundheitlichen Einschränkung profitieren besonders stark von fachlicher, mittels Kurskostenbeihilfen geförderter Qualifizierung.
- Der für Langzeitbeschäftigungslose nach drei Jahren ermittelte Effekt liegt absolut gemessen unter und relativ gemessen etwas über dem Gesamtdurchschnitt aller geförderten Arbeitslosen. Personen, die eines der drei zentralen Vermittlungshemmnisse aufweisen, profitieren stärker als Personen ohne solche Hemmnisse, relativ in Prozent sogar deutlich stärker als alle Geförderten im Gesamtdurchschnitt.

Eingliederungsbeihilfen

- Auch Eingliederungsbeihilfen sind für Frauen und Männer ähnlich wirksam.
- Für Wiedereinsteigerinnen lassen sich tendenziell noch stärkere, positive Beschäftigungseffekte beobachten als für die Gesamtheit aller Frauen.
- Der Effekt dieser Maßnahme steigt absolut und relativ mit dem Alter. Das ist wahrscheinlich der klarste aller Befunde aus dem Subgruppenvergleich. Ältere Arbeitskräfte ab 45 Jahren profitieren am stärksten von einer Förderung. Ob gefördert oder nicht gefördert: Personen dieser Altersgruppe sind in der Nachkarriere am seltensten in Beschäftigung. Eine Förderung erhöht den Beschäftigungsanteil jedoch besonders deutlich. Wenn subgruppenspezifische Mitnahmeeffekte berücksichtigt werden könnten, würden diese Unterschiede, wenn, dann sogar noch deutlicher zutage treten, da Personen im höheren Erwerbssalter mit der geringsten Wahrscheinlichkeit ohnehin, auch ohne Lohnsubvention, eingestellt worden wären.
- Für die relativ selten mittels EB geförderten Personen mit hoher Ausbildung ist eine noch höhere Wirkung messbar als für Personen mit geringerem Ausbildungsniveau. In dieser Gruppe könnten jedoch Mitnahmen häufiger sein. Deshalb sind diese Wirkungsunterschiede mit Vorsicht zu interpretieren.
- Für InländerInnen bzw. Personen ohne Migrationshintergrund verbessert die Förderung mittels Lohnkostenzuschuss die Aussicht auf eine ungeforderte Beschäftigung nach drei Jahren ebenfalls in noch größerem Ausmaß als für ausländische Staatsangehörige bzw. Personen mit Migrationshintergrund. Im Fünfjahreszeitraum nähern sich die Effekte an.
- Für gesundheitlich eingeschränkte Personen ist der absolute Effekt in Prozentpunkten nur marginal, der relative Effekt in Prozent deutlich höher als für Personen ohne gesundheitliche Belastung. Diese Unterschiede zwischen den beiden Gruppen werden mit Szenario 1, das Mitnahmeeffekte ausblendet, eher unter- als überschätzt, da gesundheitlich eingeschränkte Personen vermutlich seltener auch ohne Förderung eingestellt worden wären.
- Langzeitbeschäftigungslose profitieren ebenfalls in besonders starkem Ausmaß von Eingliederungsbeihilfen, sowohl absolut in Prozentpunkten als auch relativ in Prozent gemessen, diejenigen mit besonderem Vermittlungshemmnis tendenziell noch stärker.

Transitbeschäftigung in SÖB und GBP

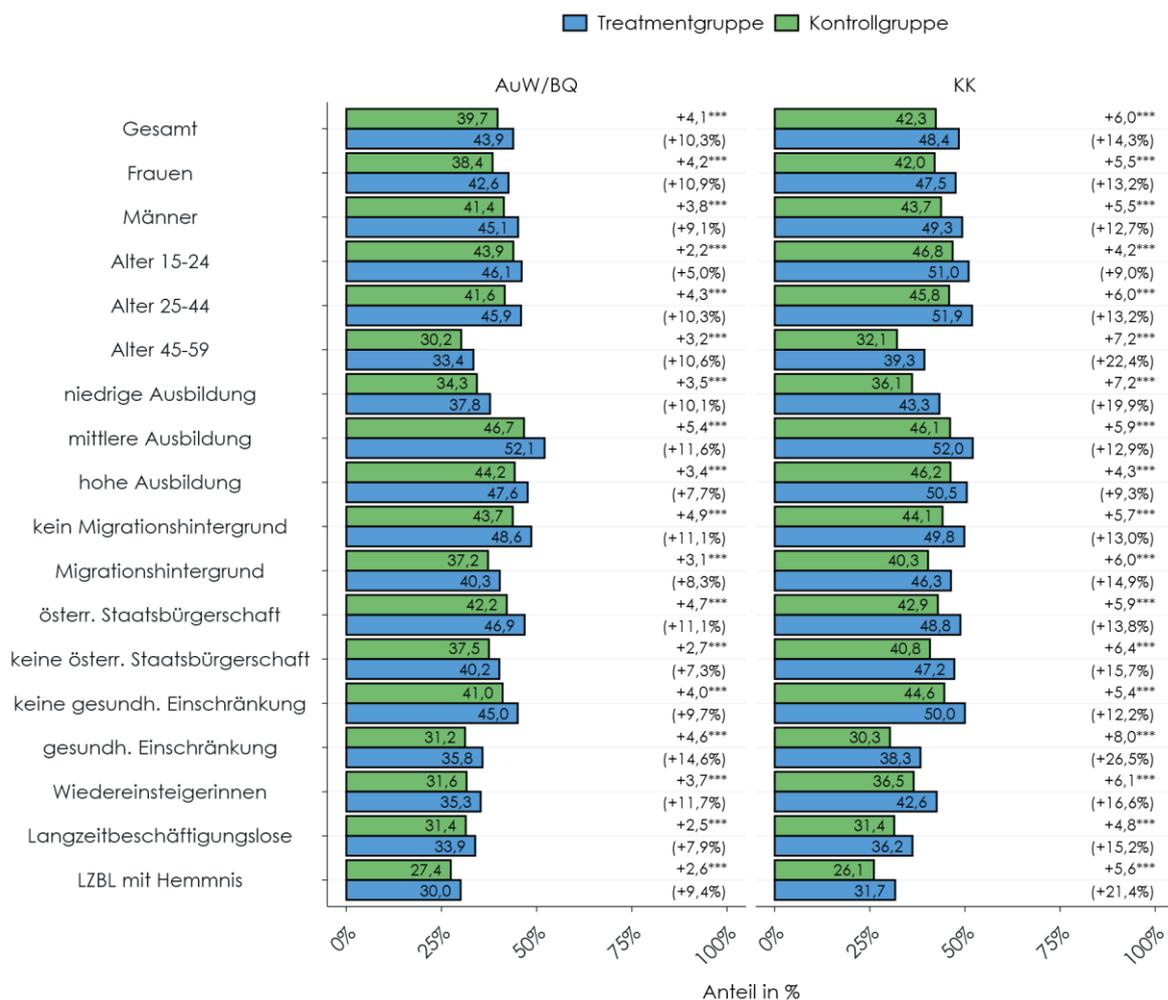
- Männer profitieren absolut etwas stärker von Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt als Frauen, relativ – ausgehend von geringeren Beschäftigungsanteilen – deutlich stärker.
- Der Effekt ist für die 45- bis 59-Jährigen nach drei Jahren absolut gemessen noch etwas geringer als für die 25- bis 44-Jährigen, nach fünf Jahren aber mindestens so hoch und relativ (in Prozent) unabhängig vom Messzeitpunkt deutlich stärker. Das könnte zum einen daran liegen, dass es bei den Personen im höheren Erwerbssalter länger dauert, bis

sich die Wirkung vollständig entfaltet. Zum anderen könnten Veränderungen in der Wirkung über die Zeit zum Tragen kommen (der 3-Jahreseffekt beruht auf Teilnahmen 2014 bis 2016, der 5-Jahreseffekt nur auf Teilnahmen 2014).

- Personen mit mittlerer Ausbildung scheinen noch stärker in ihren Beschäftigungschancen gestärkt zu werden als Personen mit niedriger Ausbildung.
- Wie bei Eingliederungsbeihilfen, scheinen in der Dreijahressicht InländerInnen bzw. Personen ohne Migrationshintergrund noch stärker als ausländische Staatsangehörige bzw. Personen mit Migrationshintergrund von einer Transitbeschäftigung in einem SÖB oder GBP zu profitieren. In der Fünfjahressicht verschwinden die Unterschiede jedoch weitgehend.
- Für Arbeitsuchende mit gesundheitlicher Einschränkung sind ähnlich hohe absolute Effekte nachweisbar wie für nicht gesundheitlich eingeschränkte Arbeitslose. Relativ (in Prozent gemessen) erhöhen sich die Beschäftigungschance der gesundheitlich Eingeschränkten in deutlich stärkerem Ausmaß.
- Die für Langzeitbeschäftigungslose gemessene Wirkung ähnelt dem Durchschnitt für die Gesamtheit aller geförderten Arbeitslosen.

Abbildung 15: **Durchschnittliche Effekte von AuW und KK-Beihilfe auf die Integration in ungefördernte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen nach 3 Jahren**

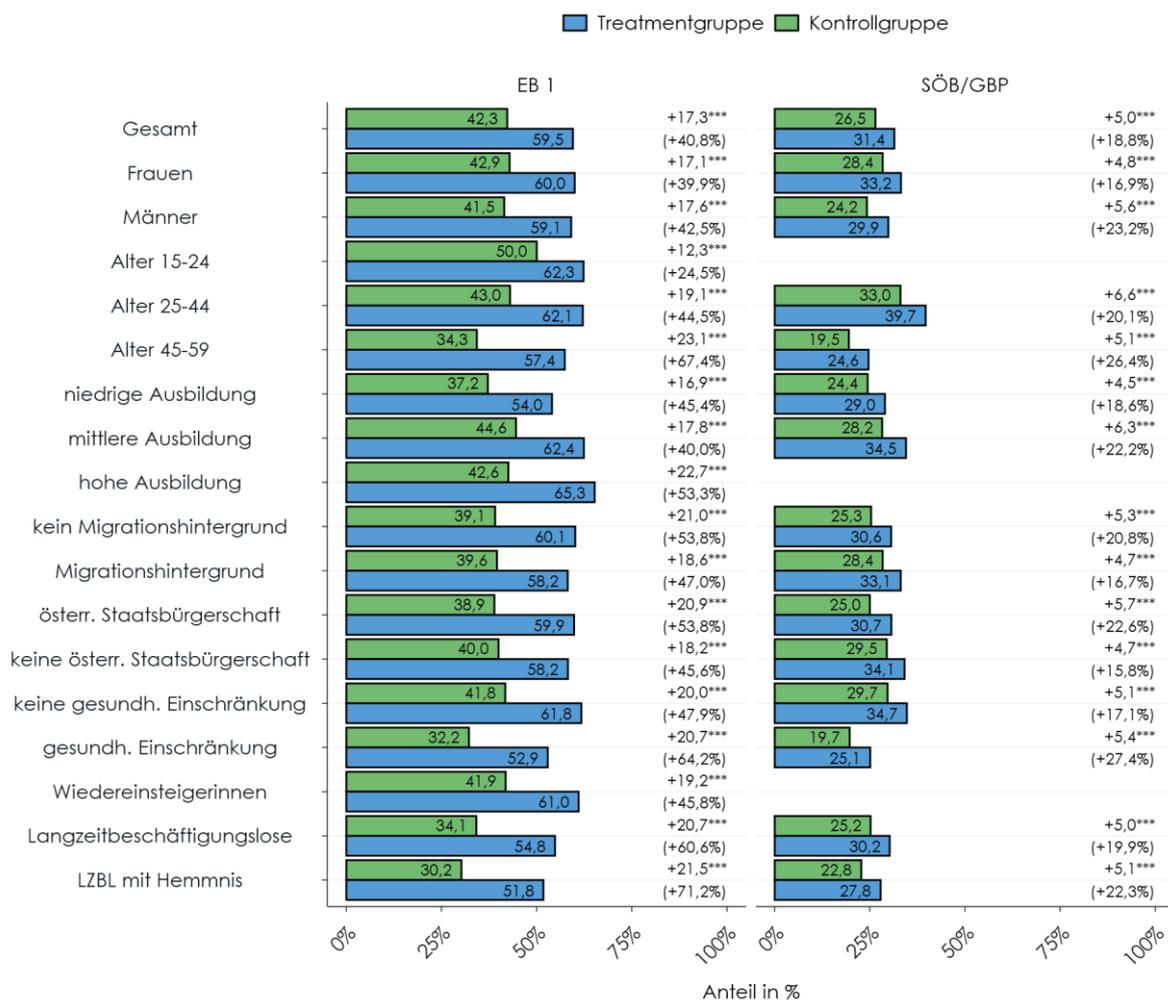
Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil der Personen 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeförderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis. 3-Jahres-Effekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Abbildung 16: **Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP und EB (Szenario 1) auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen nach 3 Jahren**

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil der Personen 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeforderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis. Szenario 1: Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen (Annahme von 0% Mitnahmeeffekt) – die Wirkung wird mithin überschätzt. 3-Jahres-Effekt basiert auf Teilnahmen 2014-2016. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Abbildung 17: Durchschnittliche Effekte von AuW, KK-Beihilfe und SÖB/GBP auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen, absolut und relativ

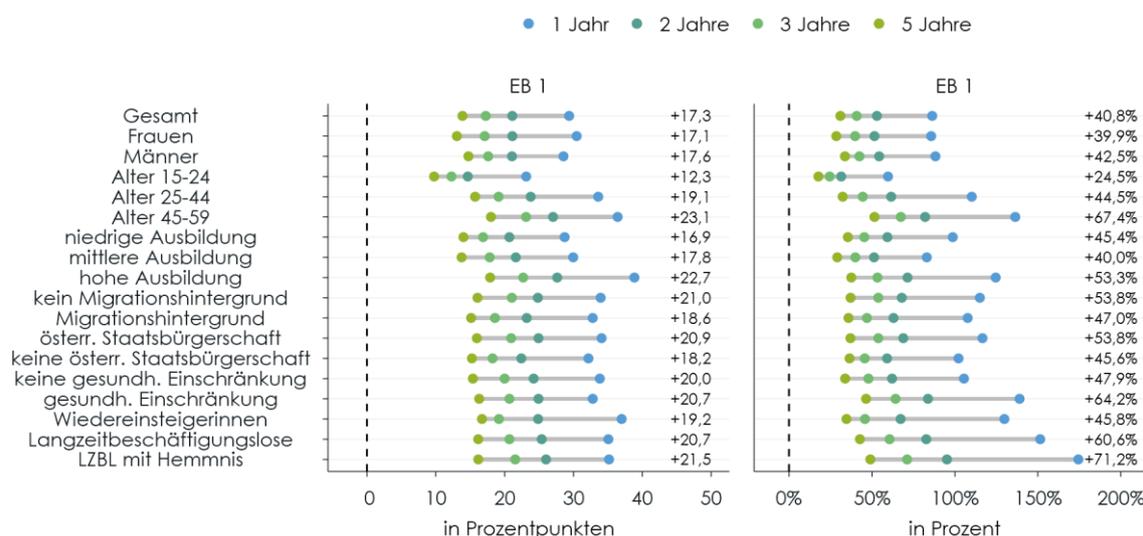
Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil der Personen bis zu 5 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Ungeforderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrehtem Dienstverhältnis. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 5-Jahreseffekte auf 2014. LZBL: Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Abbildung 18: **Durchschnittliche Effekte von EB (Szenario 1) auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen, absolut und relativ**

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil der Personen bis zu 5 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. Ungeforderte, unselbständige Beschäftigung: nur Aktivbeschäftigung, ohne temporäre abwesende Personen mit aufrehtem Dienstverhältnis. LZBL: Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 5-Jahreseffekte auf 2014. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

7. Fazit und Schlussfolgerungen

Hintergrund der Studie

Das AMS Österreich plant die flächendeckende Einführung einer datengestützten Segmentierung der arbeitslos vorgemerkten Kundinnen und Kunden auf der Basis prognostizierter Arbeitsmarktchancen. Das im Auftrag des AMS von der Synthesis Forschung GmbH entwickelte Profiling-System "AMAS" unterteilt die Arbeitssuchenden in drei Segmente mit hohen, mittleren und niedrigen Chancen auf Reintegration in ungeforderte Beschäftigung. Es soll als erweiterte Entscheidungsgrundlage für die Betreuung und Förderung der Arbeitssuchenden, also als Targeting-Instrument, dienen und als solches einen Strategiewechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützen.

Beabsichtigt ist insbesondere, Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen künftig schwerpunktmäßig auf Arbeitslose mit mittleren Arbeitsmarktchancen zu konzentrieren. Davon erhofft sich das AMS einen effektiveren und damit kosteneffizienteren Einsatz der knappen Arbeitsmarktfördermittel – von der Einschätzung ausgehend, dass die Arbeitssuchenden im hohen Segment ohnehin rasch eine Arbeit finden und die Reintegrationschancen im niedrigen Segment durch diese Förderungen nicht in ausreichendem Ausmaß verbessert werden. Im hohen Segment soll stattdessen verstärkt auf das Selbsthilfepotenzial der Kundinnen und Kunden gesetzt

werden, im niedrigen Segment auf externe niederschwellige Beratungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des neuen Betreuungsformats "BBEN".

Gegenstand der Studie

Die vorliegende Studie liefert jene empirische Evidenz, die bisher fehlt, um einschätzen zu können, ob bzw. wie sich ein Profiling-System, das wie AMAS Informationen bündelt, Kundinnen und Kunden segmentiert und Förderungen zuweist, als Instrument für einen effektiveren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eignet. Mittels kontrafaktischer Vergleichsgruppenanalysen werden die kausalen Effekte ebenjener vier kostenintensiveren Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen untersucht, die lt. AMS-Planung künftig weitgehend dem mittleren Segment vorbehalten sein und für Personen mit niedrigen Arbeitsmarktchancen nicht mehr generell eingesetzt werden sollen:

- (1) die Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträgerinnen und -träger im Auftrag des AMS (inklusive Basisqualifizierungen),
- (2) Beihilfen zu Kurskosten für die Teilnahme an Kursen auf dem freien Bildungsmarkt,
- (3) Betriebliche Eingliederungsbeihilfen für Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, und
- (4) Transitbeschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben oder Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (zweiter Arbeitsmarkt).

Dabei wird die Wirkung der Förderungen zwischen niedrigem und mittlerem Segment verglichen. Darüber hinaus wird anhand von 18 Subgruppen von Arbeitslosen aufgezeigt, inwieweit sich Fördereffekte einerseits innerhalb der Segmente und andererseits unabhängig davon unterscheiden.

Zentrale Erkenntnisse

Alle Fördertypen wirken

Gemäß den Ergebnissen der Wirkungsanalysen sind alle vier Fördertypen wirksam in dem Sinn, dass sie im Durchschnitt die individuelle Arbeitsmarktteilnahme signifikant erhöhen und die Reintegration in Beschäftigung verbessern: Die Geförderten ziehen sich als Folge einer Teilnahme seltener aus dem Arbeitskräfteangebot zurück. Sie sind drei Jahre nach Förderbeginn (ebenso wie nach fünf Jahren) seltener erwerbsinaktiv und häufiger in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung als ohne Teilnahme. Darüber hinaus verbringen sie in den drei bzw. fünf Jahren nach Förderzugang in Summe mehr Tage in Beschäftigung.

Anfänglich gibt es teils erhebliche "Lock-In-Effekte", besonders bei der Aus- und Weiterbildung durch Bildungsträger und bei Beschäftigungsprojekten am zweiten Arbeitsmarkt: Während der Förderteilnahme reduzieren die Teilnehmenden ihre Suchanstrengungen und treten deshalb weniger häufig in Beschäftigung über; im Vergleich zu den Ungeförderten sinkt daher ihr Beschäftigungsanteil zunächst. Längerfristig wird der Lock-In-Effekt jedoch durch verbesserte Erwerbschancen überkompensiert. Die beschäftigungserhöhende Wirkung der Förderteilnahme setzt zeitverzögert ein.

Ausgeprägte Effektheterogenitäten

Sämtliche – innerhalb und unabhängig von den Segmenten – betrachtete Subgruppen von Arbeitssuchenden profitieren von Teilnahmen an den vier Maßnahmen in Form einer Stärkung der Arbeitsmarktanbindung und einer Verbesserung der Beschäftigungsintegration, darunter gerade auch Arbeitslose mit vergleichsweise geringen Arbeitsmarktchancen.

Gleichzeitig profitieren die Subgruppen in unterschiedlichem Ausmaß. Die Analysen ergeben für alle vier Fördertypen, dass die Wirkung selbst innerhalb der Segmente erheblich variiert.

Keine allgemein geringere Wirkung im niedrigen Segment

Eine generell geringere Wirksamkeit der Förderungen für Arbeitslose im Segment mit niedrigen Wiederbeschäftigungschancen lässt sich nicht feststellen:

- In beiden Segmenten verbessern alle vier Fördertypen klar die Beschäftigungsintegration, und zwar aller betrachteten Subgruppen von Arbeitssuchenden.
- Die Beschäftigungsförderungen durch **Eingliederungsbeihilfen** und in **Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten** entfalten vielmehr im niedrigen Segment eine eindeutig höhere Wirkung als im mittleren Segment: Sie steigern dort den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung nach drei Jahren sowohl absolut (in Prozentpunkten) als auch relativ (in Prozent) in noch stärkerem Ausmaß als im mittleren Segment. Das Gleiche gilt für die Summe der in ungeförderter Beschäftigung verbrachten Tage.
 - Die Effekte von **Eingliederungsbeihilfen** sind in sämtlichen Subgruppen absolut und relativ im niedrigen Segment stärker als im mittleren Segment. Die relativen Unterschiede zwischen den beiden Segmenten sind besonders groß.
 - Bei der **Transitbeschäftigung in SÖB und GBP** gibt es eine einzige Ausnahme: In der Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen fällt der absolute Effekt im mittleren Segment minimal höher aus. Von dieser Ausnahme abgesehen, trifft auf alle Subgruppen zu, dass der Effekt absolut und relativ im niedrigen Segment stärker ist als im mittleren Segment.
- Bei der **Aus- und Weiterbildung durch externe Bildungsträgerinnen und -träger** und **Kurskostenbeihilfen** ist das Bild weniger eindeutig, doch auch in diesem Fall ist keine allgemein geringere Wirksamkeit im niedrigen Segment feststellbar.
 - **Aus- und Weiterbildung** steigert den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung nach drei Jahren und die Tagessummen in ungeförderter Beschäftigung absolut im mittleren Segment noch stärker – das trifft auf alle betrachteten Subgruppen zu. Die relative Wirkung (in Prozent) ist insgesamt und in den meisten, aber nicht in allen Subgruppen im niedrigen Segment stärker.

- Die absoluten **Effekte von Kurskostenbeihilfen** (in Prozentpunkten) sind in den zwei Segmenten ähnlich und vom Messzeitpunkt bzw. Evaluierungszeitraum abhängig: Nach drei Jahren (hier sind Teilnahmen von 2014 bis 2016 berücksichtigt) verbessern sie (insgesamt und in den meisten Subgruppen) die Integration in ungeforderte Beschäftigung im niedrigen, nach fünf Jahren (nur Teilnahmen 2014) im mittleren Segment stärker. Relativ (in Prozent) sind sie unabhängig von den berücksichtigten Teilnahmen und dem Messzeitpunkt im niedrigen Segment noch effektiver. Eine Betrachtung der Tage in ungeforderter Beschäftigung ergibt ein ähnliches Bild: Im Dreijahreszeitraum erhöht sich ihre Zahl im niedrigen Segment ein wenig stärker, im Fünfjahreszeitraum im exakt gleichen Ausmaß. Die relative Steigerung in Prozent ist im niedrigen Segment mehr als doppelt so stark wie im mittleren Segment.

Schlussfolgerungen

- Aus diesen Ergebnissen lässt sich der Schluss ziehen, dass eine generelle Konzentration der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf das mittlere Segment voraussichtlich nicht die erwünschten Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen bringen würde. Mit dieser Schwerpunktsetzung würden die Förderungen nicht für diejenigen Personengruppen eingesetzt, bei denen sie die größte Wirkung erzielen. Die prognostizierten Arbeitsmarktchancen und die darauf basierende Segmentierung der AMS-Kundinnen und Kunden sind nur bedingt geeignet, um Gruppen von Arbeitslosen abzugrenzen, für die die Förderungen allgemein stärker wirken. Auch angesichts der großen Effektheterogenität selbst innerhalb der Segmente ist die Einteilung in die drei Segmente offenkundig zu grob. Sie wird der Heterogenität der Arbeitslosen nicht ausreichend gerecht.
- Nur bei Beschäftigungsförderungen tritt ein relativ klarer Zusammenhang zwischen Ex-Ante-Reintegrationschancen und Förderwirkungen zutage, aber nicht in der erwarteten Form, sondern dergestalt, dass die Förderungen im Segment mit niedrigen Beschäftigungschancen noch effektiver sind. Das könnte unter anderem daran liegen, dass diese Förderungen bisher in erster Linie für Gruppen mit besonderen Vermittlungshindernissen konzipiert sind. Der Befund spricht jedenfalls dafür, den schwerpunktmäßigen Einsatz zugunsten stärker benachteiligter Arbeitsloser beizubehalten.
- Mit Blick auf die höheren absoluten Effekte dieser Maßnahme im mittleren Segment könnte am ehesten eine Umschichtung von Förderungen der Aus- und Weiterbildung Effizienzgewinne beim Mitteleinsatz bringen, allerdings auf Kosten von Arbeitssuchenden im niedrigen Segment, die prozentuell gemessen sogar noch stärker von einer Teilnahme profitieren. Die höhere absolute Wirkung im mittleren Segment könnte auf einen höheren Anteil von Personen mit einem mittleren Ausbildungsniveau zurückzuführen sein, für die diese Maßnahme

am stärksten wirkt.⁴⁹⁾ Solche anderen Kriterien sind möglicherweise für die Ex-ante-Einschätzung der Förderwirkung noch relevanter als die Zuordnung zu einem der drei Segmente anhand der Wiederbeschäftigungschancen. Der uneindeutige Zusammenhang bei Qualifizierungsförderungen lässt eine generelle Steuerung des Maßnahmeneinsatzes auf Basis dieser groben Segmentierung als nicht zielführend erscheinen.

- Die positive Wirkung für sämtliche Subgruppen von Arbeitslosen spricht dafür, die Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderungen weiterhin breit für die unterschiedlichen Personengruppen einzusetzen – insbesondere auch in einer Situation mit Arbeitskräfteknappheiten in Teilbereichen des Arbeitsmarktes, um das gesamte Arbeitskräftepotential zu nützen.

Unterschiede zwischen Brutto-Ergebnissen und Netto-Effekten

Abschließend ist die Bedeutung des Bewertungsmaßstabs zu betonen.

Die Studie illustriert eindrücklich die zu erwartenden Unterschiede zwischen Brutto-Ergebnissen und Netto-Effekten, deren korrekte Interpretation von großer Bedeutung ist:

- Die Brutto-Ergebnisse sind im mittleren Segment naturgemäß höher als im niedrigen Segment: Arbeitsuchende mit höheren Ex-Ante-Beschäftigungschancen, etwa besser ausgebildete Personen, sind später unabhängig von einer Förderung häufiger in Beschäftigung. Das sagt jedoch nichts über die Förderwirkung aus.
- Erst der Vergleich mit einer kontrafaktischen Situation ohne Förderung, also zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme, ermöglicht es die Wirkung einer Teilnahme zu bewerten. Sie bemisst sich nicht daran, wie viele der Geförderten nach drei Jahren in Beschäftigung sind, sondern danach, wie sich der Beschäftigungsanteil durch die Förderung verändert hat.

Die der Konzeption von AMAS zugrundeliegende Wahrnehmung einer höheren Wirksamkeit der Maßnahmen in einem Segment mit mittleren Arbeitsmarktchancen scheint vielfach von Brutto-Ergebnissen geprägt zu sein, die leicht und unmittelbar in den Daten beobachtet werden können. Die tatsächlichen Wirkungen der Maßnahmen zeigen jedoch ein differenzierteres und weitgehend abweichendes Bild: eben, dass die Qualifizierungsförderungen im niedrigen Segment keine generell schlechteren und die Beschäftigungsförderungen sogar eindeutig stärkere Wirkungen entfalten.

⁴⁹⁾ Auch die Art der umgesetzten, inhaltlich sehr heterogenen Qualifizierungsmaßnahmen könnte eine Rolle spielen. Beispielsweise zeigt eine nach Kursinhalten gegliederte Wirkungsanalyse, dass für geringqualifizierte ausländische Arbeitslose (die großteils dem niedrigen Segment zuzuordnen wären) Deutschkurse eine im Vergleich zu anderen Qualifizierungsmaßnahmen geringere Wirkung aufweisen (vgl. Eppel et al., 2022).

Literatur

- Allhutter, D. (2021). Ein Algorithmus zur effizienten Förderung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt? *Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift*, 44(1), 81–97.
- Allhutter, D., Mager, A., Cech, F., Fischer, F., & Grill. (2020). *Der AMS-Algorithmus- Eine Soziotechnische Analyse des Arbeitsmarktchancen-Assistenz-Systems (AMAS)*. Österreichische Akademie der Wissenschaften. Institut für Technikfolgen-Abschätzung. <http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte/2020-02.pdf>
- AMS Österreich. (2018). *Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM1)* (AMF/11-2018, GZ: BGS/AMF/0722/9954/2018).
- AMS Österreich. (2019a). *AMS Geschäftsbericht 2018*. https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/archiv-gesch%C3%A4ftsberichte/001_ams_geschaeftsbericht_2018.pdf
- AMS Österreich. (2019b). *Bundesrichtlinie aus- und Weiterbildungsbeihilfen (BEMO)* (AMF/10-2019, GZ: BGS/AMF/0702/9969/2019).
- AMS Österreich. (2020). *Bundesrichtlinie Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen* (AMF/10-2017, GZ: BGS/SFA/0502/9745/2019).
- AMS Österreich. (2021). *AMS Geschäftsbericht 2020*. https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/001_ams_geschaeftsbericht_2020.pdf
- Angrist, J., & Pischke, J.-S. (2009). Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. In *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., & Paul, M. (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices. *Journal of Labor Economics*, 32(4), 837–897. <https://doi.org/10.1086/677233>
- BMA. (2021). *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2021*. Bundesministerium für Arbeit.
- BMASGK. (2018). *Basisinformationsbericht (Arbeitsmarktpolitik – Institutionen, gesetzlicher Rahmen und Verfahren, Maßnahmen - Berichtsjahr 2016/2017)*. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46(C), 14–25.
- Caliendo, M., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1). <https://doi.org/10.1186/s40173-016-0057-x>
- Der Standard. (2018, Oktober 10). *AMS-Vorstand Kopf: „Was die EDV gar nicht abbilden kann, ist die Motivation“*. www.derstandard.at. <https://www.derstandard.at/story/2000089096795/ams-vorstand-kopf-menschliche-komponente-wird-entscheidend-bleiben>
- Der Standard. (2019, September 25). *Ein kritischer Blick auf die AMS-Kritiker*. www.derstandard.at. <https://www.derstandard.at/story/2000109032448/ein-kritischer-blick-auf-die-ams-kritiker>
- Desiere, S., Langenbucher, K., & Struyven, L. (2019). *Statistical profiling in public employment services*. 224. <https://doi.org/10.1787/b5e5f16e-en>
- Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Horvath, T., Huemer, U., & Mahringer, H. (2018). *Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/62227>
- Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Horvath, T., Huemer, U., Mahringer, H., Eichmann, H., & Eibl, J. (2018). *Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung – Synthesebericht*. WIFO - Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/62228>
- Eppel, R., Horvath, T., Lackner, M., Mahringer, H., Hausegger, T., Hager, I., Reidl, C., Reiter, A., Scheiflinger, S., & Friedl-Schafferhans, M. (2014). *Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen*. WIFO - prospect Unternehmensberatung GesmbH. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/50690>
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Hausegger, T., Hager, I., & Reidl, C. (2016). *Arbeitsmarktferne Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf*. WIFO, prospect Unternehmensberatung GesmbH. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58760>

- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., & Schmoigl, L. (2022). *Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifikationsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich*. WIFO (mimeo).
- Eppel, R., & Mahringer, H. (2013). Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria. *WIFO Working Papers*, 456. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47032>
- Eppel, R., Mahringer, H., & Sauer, P. (2017). Österreich 2025 – Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *WIFO-Monatsberichte*, 90(6), 493–505.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A., & Zulehner, C. (2011). *Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/42771>
- Fredriksson, P., & Johansson, P. (2008). Dynamic Treatment Assignment. *Journal of Business & Economic Statistics*, 26, 435–445.
- Gamper, J., Kernbeiß, G., & Wagner-Pinter, M. (2020). *Das Assistenzsystem AMAS. Zweck, Grundlagen, Anwendung*. (S. 75) [Dokumentation]. Synthesis Forschung Gesellschaft m.b.H.
- Hausegger, G., Mahringer, H., & Schmoigl, L. (2020). *Sounding Board zur beratenden Begleitung des Implementierungsprozesses des Arbeitsmarkt-chancen-Assistenzsystems*. WIFO (mimeo).
- Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J., & Todd, P. (1998). Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. *Econometrica*, 66(5), 1017–1098.
- Holland, P. W. (1986). Statistics and Causal Inference. *Journal of the American Statistical Association*, 81(396), 945–960. <https://doi.org/10.2307/2289064>
- Imbens, G. W. (2004). Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects Under Exogeneity: A Review. *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 4–29. <https://doi.org/10.1162/003465304323023651>
- Imbens, G. W., & Wooldridge, J. M. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5–86. <https://doi.org/10.1257/jel.47.1.5>
- Kopf, J. (2019, Oktober 9). *Der Beipackzettel zum AMS-Algorithmus*. Futurezone.at. <https://futurezone.at/meinung/der-beipackzettel-zum-ams-algorithmus/400641347>
- Lutz, H., & Mahringer, H. (2007). Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 80(3), 199–218.
- Lutz, H., Mahringer, H., & Pöschl, A. (2005). *Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003*. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/28498>
- Marte-Huainigg, J. (2020). *Arbeitsmarktchancen Assistenz-System. Hintergründe, Strategie, Modell* [Präsentationsfolien]. https://epicenter.works/sites/default/files/ttt_amas_bgs_stand_april_2020.pdf
- Rosenbaum, P. R., & Rubin, D. B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70(1), 41–55. <https://doi.org/10.2307/2335942>
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133–155.
- Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*, 15(3), 370–399.
- van Ours, J. (2004). The locking-in effect of subsidized jobs. *Journal of Comparative Economics*, 32(1), 37–55.
- Wunsch, C. (2016). How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. *IZA World of Labor*, 288. <https://doi.org/10.15185/izawol.288>

8. Anhang

8.1 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AA	Aktive Arbeitssuche
AL	AMS-Vormerkstatus arbeitslos
AMAS	Arbeitsmarktchancen-Assistenz-System
AQUA	Arbeitsplatznahe Qualifizierung
AST	Arbeitsstiftung
AST_IMP	Implacement-Arbeitsstiftung
AuW	Aus- und Weiterbildung
BBEN	Externe Beratungs- und Betreuungsleistungen für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen
BBE	Arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen
BHW	Bauhandwerkschulen
BMS	Berufsbildende Mittlere Schule
BO	Berufliche Orientierung
BQ	Basisqualifizierung
BRP	Bruttoregionalprodukt
CIA	Conditional Independence Assumption
DLU	Deckung des Lebensunterhaltes
DPSM	Dynamischer Propensity Score Matching-Ansatz
DVSV	Dachverband der österreichischen Sozialversicherung
EB	Eingliederungsbeihilfe
EK	Ersatzkraft/Elternzeitkarenz
ENT	Entfernungsbeihilfe
EPU	Beihilfe zu Ein-Personen-Unternehmen
ESF	Europäischer Sozialfonds
FKSK	Fachkräftestipendium für Karenzierte
FKSS	Fachkräftestipendium für vormals Selbstständige
GB	Gründungsbeihilfe
GF	Geschäftsfall
GBP	Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt
GSK	Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen
KBE	Kinderbetreuungseinrichtung
KBH	Kinderbetreuungsbeihilfe
KK	Beihilfen zu den Kurskosten
KNK	Kursnebenkosten
KOM	Kombilohn
KUA	Kurzarbeit
LS	AMS-Vormerkstatus lehrstellensuchend
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
QBN	Qualifizierungsförderung für Beschäftigte
QFB	Qualifizierungsförderung für Beschäftigte
RGS	Regionale Geschäftsstelle des AMS
SC	AMS-Vormerkstatus in Schulung
SFK	Beihilfe für Schulungskosten
SÖB	Sozialökonomischer Betrieb
SÖBÜ/GBPÜ	Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung
SOL	Solidaritätsprämie
SZL	Sonderprogramm Zus. Lehrstellen in Ausbildungseinrichtungen
TRAIN	Training
ÜBA	Überbetriebliche Lehrausbildung
UGP	Unternehmensgründungsprogramm
USB	Unselbstständige Beschäftigung
ÜSB	Übersiedlungsbeihilfe
UV	Unfallversicherung
VLTQ	Verlängerte Lehre und Teilqualifizierung

8.2 Nachbildung des AMS-Profilings

Übersicht A 1: **Gegenüberstellung der bei AMAS und für die Nachbildung verwendeten Merkmale und Ausprägungen**

Merkmal	Ausprägungen AMAS	Nachbildung
Persönliche Merkmale		
Geschlecht	Männlich, weiblich	Wie AMAS
Altersgruppe	Unter 30 Jahre, 30 bis 49 Jahre, 50 Jahre und älter	Wie AMAS
Staatengruppe	Österreich, andere EU-Staaten, Drittstaaten	5 statt 3 Gruppen: zusätzlich EU15, EU28 und Gastarbeiterländer
Ausbildung	Höchstens Pflichtschulabschluss, Lehre BMS, Matura und höher	5 statt 3 Gruppen: Lehre und BMS getrennt, Matura und Hochschulabschluss getrennt
Gesundheitlich beeinträchtigt	Nein, ja	Wie AMAS
Betreuungspflichten	Nein, ja	Frau mit Kind unter 15 Jahren: ja/nein
Merkmale der vorangegangenen Erwerbskarriere		
Berufsgruppe	Produktionsberuf, Dienstleistungsberuf	Wie AMAS
Beschäftigungsverlauf	Mindestens 75% Beschäftigungstage in den letzten vier Jahren, weniger als 75% Beschäftigungstage	Zeitraum von 5 statt 4 Jahren
Anzahl Geschäftsfälle (GF)	Kein GF in einem der letzten 4 Jahre, ein GF in einem der letzten 4 Jahre, mindestens je ein GF in zwei der letzten 4 Jahre, mindestens je ein GF in drei oder vier der letzten vier Jahre	Wie AMAS
Geschäftsfalldauer	Kein GF länger als sechs Monate/mind. ein GF länger als sechs Monate	Wie AMAS
Maßnahmenteilnahme	keine Maßnahmenteilnahme, Teilnahme an mindestens einer unterstützenden Maßnahme/an mindestens einer qualifizierenden Maßnahme/an mindestens einer beschäftigungsfördernden Maßnahme	Wie AMAS
Merkmale zum laufenden Geschäftsfall		
RGS-Typ	Zuordnung zu einem von 5 Typen regionalen Arbeitsmarktgeschehens auf Basis des Wohnortbezirks	Übernahme der RGS-Cluster von AMAS aus dem Jahr 2017.
Dauer der laufenden Arbeitslosigkeit/Meilenstein	Erreichter Meilenstein zu Beginn, 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 30, 36 und 48 und mehr Monate	Wie AMAS

Q: Allhutter (2021), Gamper et al. (2020) und Marte-Huainigg (2020).

8.3 Deskriptive Details zu den evaluierten Maßnahmen

Übersicht A 2: Zahl der Förderungen nach Maßnahmenart

Nach Zusammenfassung administrativ getrennt verbuchter Förderfälle

	Insgesamt		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Qualifizierungsförderungen	4.200.692	68,1	845.069	75,5	793.087	73,2	620.604	68,6	654.992	65,8	688.967	63,4	597.973	61,2
Berufliche Orientierung (BO)	298.649	4,8	44.659	4,0	43.103	4,0	41.376	4,6	54.733	5,5	60.394	5,6	54.384	5,6
Basisqualifizierung (BQ)	264.880	4,3	34.522	3,1	31.103	2,9	27.152	3,0	47.684	4,8	63.213	5,8	61.206	6,3
Aus- und Weiterbildung (AuW)	447.528	7,3	95.656	8,6	101.532	9,4	84.943	9,4	67.561	6,8	55.715	5,1	42.121	4,3
Aktive Arbeitssuche (AA)	219.419	3,6	46.617	4,2	42.720	3,9	32.076	3,5	36.345	3,7	33.568	3,1	28.093	2,9
Training (TRAIN)	32.656	0,5	4.617	0,4	5.899	0,5	7.537	0,8	4.484	0,5	4.376	0,4	5.743	0,6
Beihilfen zu den Kurskosten (KK)	218.373	3,5	63.743	5,7	48.312	4,5	24.176	2,7	28.499	2,9	31.637	2,9	22.006	2,3
Arbeitsstiftung (AST)	33.645	0,5	5.908	0,5	6.427	0,6	5.582	0,6	5.499	0,6	5.663	0,5	4.566	0,5
Arbeitsplatznahe Qualifizierung (AQUA)	19.880	0,3	2.744	0,2	2.404	0,2	3.010	0,3	3.762	0,4	3.718	0,3	4.242	0,4
Betriebliche Lehrstellenförderung (LST)	60.569	1,0	9.820	0,9	10.093	0,9	9.620	1,1	9.586	1,0	10.370	1,0	11.080	1,1
Überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA)	35.334	0,6	6.196	0,6	6.491	0,6	6.453	0,7	5.442	0,5	5.891	0,5	4.861	0,5
Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation (VLTQ)*	11.184	0,2	1.404	0,1	1.931	0,2	1.983	0,2	1.910	0,2	1.880	0,2	2.076	0,2
Fachkräftestipendium für Beschäftigungslose	10.908	0,2	1.243	0,1	3.839	0,4	2.366	0,3	68	0,0	1.733	0,2	1.659	0,2
Sonstige Qualifizierung	2.547.667	41,3	527.940	47,2	489.233	45,2	374.330	41,4	389.419	39,1	410.809	37,8	355.936	36,4
Beschäftigungsmaßnahmen	489.294	7,9	93.889	8,4	92.994	8,6	65.894	7,3	78.431	7,9	90.619	8,3	67.467	6,9
Eingliederungsbeihilfe (EB)	238.012	3,9	39.491	3,5	39.408	3,6	30.502	3,4	40.701	4,1	51.495	4,7	36.415	3,7
Kombilohn (KOM)	34.466	0,6	8.636	0,8	6.327	0,6	3.301	0,4	4.942	0,5	6.150	0,6	5.110	0,5
Sozialökonomischer Betrieb (SÖB)	50.396	0,8	5.987	0,5	6.462	0,6	9.182	1,0	8.904	0,9	9.738	0,9	10.123	1,0
Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt (GBP)	30.845	0,5	4.892	0,4	5.226	0,5	5.822	0,6	5.417	0,5	5.338	0,5	4.150	0,4
Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung	87.992	1,4	24.476	2,2	25.661	2,4	8.474	0,9	10.593	1,1	11.080	1,0	7.708	0,8
Sonstige Beschäftigung	47.583	0,8	10.407	0,9	9.910	0,9	8.613	1,0	7.874	0,8	6.818	0,6	3.961	0,4
Unterstützungsleistungen	1.475.379	23,9	179.671	16,1	197.290	18,2	218.471	24,1	262.257	26,3	306.489	28,2	311.201	31,9
BBEN	6.014	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	441	0,0	5.573	0,6
Sonstige BBE	1.012.267	16,4	118.175	10,6	138.326	12,8	155.391	17,2	177.286	17,8	207.283	19,1	215.806	22,1
UGP	65.099	1,1	10.853	1,0	11.097	1,0	11.020	1,2	10.702	1,1	10.620	1,0	10.807	1,1
GB	29.613	0,5	4.963	0,4	5.060	0,5	5.099	0,6	4.722	0,5	4.829	0,4	4.940	0,5
Sonstige Unterstützung	362.386	5,9	45.680	4,1	42.807	4,0	46.961	5,2	69.547	7,0	83.316	7,7	74.075	7,6
Insgesamt	6.165.365	100,0	1.118.629	100,0	1.083.371	100,0	904.969	100,0	995.680	100,0	1.086.075	100,0	976.641	100,0

Q: AMS-Förderdaten, WIFO-Berechnungen. – Zahl der begonnenen Förderungen nach Jahr des Förderbeginns. **Bei Fördertypen:** Anteil in % aller Arbeitsmarkt-Förderungen im jeweiligen Zeitraum. **Bei Subtypen:** Anteil in % aller Förderungen der jeweiligen Maßnahmenart. Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation (VLTQ)*: erfasst sind nur Förderungen im Rahmen der ÜBA; Förderungen im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung sind unter LST subsumiert. **Sonstige:** nicht für Arbeitslose und/oder nicht wirkungsrelevante Förderungen. **Sonstige Qualifizierung:** Kursnebenkosten (KNK), Deckung des Lebensunterhaltes (DLU), Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen (GSK), Bauhandwerkerschulen (BHW), Vorstellungsbeihilfe (VOR), Sonderprogramm Zus. Lehrstellen in Ausbildungseinrichtungen (SZL), Fachkräftestipendium für Karenzierte (FKSK), Fachkräftestipendium für vormals Selbstständige (FKSS), Qualifizierungsförderung für Beschäftigte (QBN), Schulung von Beschäftigten (QFB), Qualifizierungsförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit (QFK), Beihilfe für Schulungskosten (SfK). **Sonstige Beschäftigung:** Ersatzkraft/Elternteilzeitkarenz (EK), Entfernungsbeihilfe (ENT), Beihilfe zu Ein-Personen-Unternehmen (EPU), Kurzarbeit (KUA), Solidaritätsprämie (SOL). **Sonstige Unterstützung:** Unfallversicherung (UV), Kinderbetreuungseinrichtung (KBE), Kinderbetreuungsbeihilfe (KBH), Übersiedlungsbeihilfe (ÜSB).

8.4 Evaluierungsdesign im Detail

8.4.1 Empirische Strategie zur Identifikation kausaler Effekte

Empirische Strategie zur Identifikation kausaler Effekte

- Mikro-ökonometrischer Kontrollgruppenvergleich
 - Wie erging es den Teilnehmenden im Vergleich zur kontrafaktischen Situation ohne Teilnahme?
 - Vergleich der durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnisse zwischen Teilnehmenden und ähnlichen Nicht-Teilnehmenden
- Vermeidung von Selektionsverzerrung durch Abgleich zahlreicher Merkmale mittels DPSM
 - Persönliche Merkmale, Erwerbs- und Förderhistorie, Aspekte der Wohnregion etc.
- 2 Grundvoraussetzungen
 - Beobachtung aller relevanten Merkmale
 - Ausreichend viele vergleichbare Kontrollgruppenpersonen

Mikro-ökonometrischer Kontrollgruppenvergleich

Ziel der Wirkungsanalysen ist, die kausalen Effekte einer Förderteilnahme auf die weitere Erwerbslaufbahn der geförderten Personen zu messen. In der modernen Evaluierungsforschung liegt ein kontrafaktisches Konzept der Kausalität vor: Der kausale Effekt einer Maßnahme entspricht der Differenz zwischen dem faktisch eingetretenen Arbeitsmarktergebnis der Teilnehmenden und dem hypothetischen Ergebnis, das die Teilnehmenden im kontrafaktischen Fall einer Nicht-Teilnahme erzielt hätten. Der Erfolg einer Förderung ist also danach zu beurteilen, wie es den Teilnehmenden im Vergleich zur hypothetischen (kontrafaktischen) Situation erging, in der sie nicht an der Förderung teilgenommen hätten.

Das sogenannte "**fundamentale Evaluierungsproblem**" (Holland, 1986) liegt darin, dass sich für die Geförderten nicht beobachten lässt, welches Arbeitsmarktergebnis sie erzielt hätten, wenn sie nicht an der Förderung teilgenommen hätten. Optimalerweise würden die Teilnehmenden zufällig ausgewählt ("Randomisierung"). Ist ein solches experimentelles Setting nicht gegeben, dann muss das hypothetische Ergebnis anhand einer angemessenen Kontrollgruppe geschätzt werden, um den angestrebten Vergleich zwischen Teilnahme und Nicht-Teilnahme zu ermöglichen. Im Zuge eines **mikro-ökonometrischen Kontrollgruppenvergleichs** werden die durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten (**Treatmentgruppe**) mit den durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnissen einer **Kontrollgruppe** aus (ähnlichen) Arbeitslosen ohne Förderung verglichen.

Ein unmittelbarer Vergleich zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Personen würde in der Regel zu einer verzerrten Schätzung der Maßnahmeneffekte führen, da nicht davon auszugehen ist, dass die Förderteilnahme rein zufällig ist: Die geförderten Personen unterscheiden sich von den nicht geförderten Arbeitslosen in Merkmalen, die potenziell Einfluss auf

die Förderwahrscheinlichkeit und die vorab bestehenden Arbeitsmarktchancen haben (z. B. Gesundheitszustand). Bei einem unmittelbaren Vergleich wären die gemessenen Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen nicht (ausschließlich) auf die Maßnahmenteilnahme, sondern (auch) auf diese Merkmalsunterschiede zurückzuführen. Eine derartige "**Selektionsverzerrung**" (Angrist & Pischke, 2009; Imbens & Wooldridge, 2009) gilt es durch die Konstruktion einer angemessenen Kontrollgruppe aus Arbeitslosen ohne Teilnahme, die den Geförderten in allen relevanten beobachtbaren Eigenschaften sehr ähneln ("statistische Zwillinge"), zu vermeiden.

Propensity-Score-Matching

Bei den vorliegenden Evaluierungen kommt für den Kontrollgruppenvergleich ein Propensity-Score-Matching-Verfahren zur Anwendung (Rosenbaum & Rubin, 1983), das zu den gängigsten nicht-experimentellen Strategien zur Identifikation kausaler Effekte zählt. Präziser noch wird ein dynamischer **Propensity-Score-Matching-Ansatz (DPSM)** gewählt, der der Dynamik des Fördergeschehens gerecht wird: Bisher ungeförderte Personen können noch in Förderung übergehen, und ihre Teilnahme ist von der bisherigen Dauer ihrer Arbeitslosigkeit abhängig (vgl. Fredriksson & Johansson, 2008; Sianesi, 2004, 2008). Vor diesem Hintergrund erfolgt ein Vergleich zwischen Personen, die sich in der gleichen Phase der Arbeitslosigkeit befanden. Die einen nahmen im betrachteten Zeitfenster – einem bestimmten Kalendermonat – an einer Förderung teil, die anderen noch nicht oder gar nie.

Mittels dynamischen Propensity-Score-Matching (DPSM) wird die Vergleichbarkeit von Treatment- und Kontrollgruppe hergestellt. Dieses dreistufige Verfahren ist im nachfolgenden Textkasten näher beschrieben. Im Kern wird dabei, unter Verwendung einer Vielzahl von Einflussfaktoren (wie Alter, Ausbildung und Erwerbshistorie), ein eindimensionales Maß, die Maßnahmenteilnahmewahrscheinlichkeit ("**Propensity score**"), geschätzt und verwendet, um den Teilnehmenden passende Nicht-Teilnehmende zuzuordnen.

Auf Grundlage der konstruierten Kontrollgruppe lassen sich unterschiedliche Arten von Effekten ermitteln. In der vorliegenden Studie wird der durchschnittliche kausale Effekt einer Förderteilnahme für die Teilnehmenden geschätzt ("**Average Treatment Effect on the Treated**"). Dieser entspricht der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Treatmentgruppe und dem durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnis der Kontrollgruppe. Gemessen wird der Effekt einer tatsächlichen Teilnahme, nicht der Unterbreitung des Angebots der Teilnahme ("Intention-to-Treat-Effect"). Die Teilnehmenden umfassen alle Personen, die eine Förderung begonnen haben. Ob sie sie vollständig absolviert oder vorzeitig beendet haben, ist unerheblich. Genau genommen wird also evaluiert, wie es sich auswirkt, eine Maßnahme zu beginnen.

Das gewählte "Nearest Neighbour Propensity-Score-Matching-Verfahren"

Im Kern wird, unter Verwendung einer Vielzahl von Einflussfaktoren (wie Alter, Ausbildung und Erwerbshistorie), ein eindimensionales Maß, die Maßnahmenteilnahmewahrscheinlichkeit ("Propensity score"), geschätzt und verwendet, um den Teilnehmenden passende Nicht-Teilnehmende zuzuordnen.

Das Verfahren ist dreistufig:

- Zuerst wird mittels eines Logit-Modells für alle Personen die Maßnahmenteilnahmewahrscheinlichkeit (der sogenannte "Propensity score") geschätzt (Wert zwischen 0 und 1). In die Schätzung gehen zahlreiche soziodemographische Merkmale, regionale Charakteristika, Indikatoren der Kontaktintensität zum AMS, Informationen zu bisherigen Förderteilnahmen sowie zur bisherigen Erwerbslaufbahn ein.
- In einer zweiten Stufe werden die geschätzten "Propensity Scores" benutzt, um jeder geförderten Person bis zu vier nicht geförderte Personen zuzuordnen, die ihr im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme am ähnlichsten sind ("nearest neighbours"). Um sicherzugehen, dass einander nur sehr ähnliche Personen zugeordnet werden, wird ein bestimmter "Caliper" (in der Regel 0,05) festgelegt, d. h. es werden nur Paare aus Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden zugelassen, deren Unterschied im Propensity score ein bestimmtes Toleranzniveau nicht übersteigt.
- Wenn einmal durch das Matching-Verfahren sichergestellt ist, dass die beobachtbaren Merkmale der Vergleichsgruppe im Durchschnitt jenen der Geförderten entsprechen, kann in einem letzten Schritt der durchschnittliche kausale Effekt einer Förderteilnahme für die Teilnehmenden ("Average Treatment Effect on the Treated") als Differenz zwischen den Arbeitsergebnissen der geförderten und der zugematchten ungeförderten Personen ermittelt werden (vgl. Heckman et al., 1998; Imbens, 2004; Imbens & Wooldridge, 2009).

Zwei Grundvoraussetzungen

Im Wesentlichen müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, um dieses Matching-Verfahren anwenden zu können und die Fördereffekte unverzerrt zu schätzen: Erstens werden ausreichend Informationen benötigt, um Treatment- und Kontrollgruppe in allen für die Förderteilnahme und deren Ergebnis relevanten Charakteristika abbilden zu können. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Unterschied im Arbeitsergebnis zwischen Geförderten und Ungeförderten durch die Förderteilnahme bedingt ist und nicht auf Merkmalsunterschiede zwischen den beiden Gruppen zurückzuführen ist ("**Conditional Independence Assumption**" CIA).⁵⁰⁾ Zweitens muss es

⁵⁰⁾ Die empirische Analyse beruht auf der Annahme, dass, bedingt durch die beobachteten Kontrollvariablen, die Maßnahmenteilnahme und die potenziellen Arbeitsergebnisse unabhängig sind.

eine ausreichende Überlappung in der Merkmalsverteilung der beiden Gruppen geben ("**Common Support Condition**"). In anderen Worten braucht es ausreichend viele vergleichbare Kontrollgruppenpersonen.⁵¹⁾

In die vorliegenden Wirkungsanalysen können, auf Basis einer Verknüpfung von Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger, des AMS Österreich und der Statistik Austria, zahlreiche Informationen einfließen. So kann für jene Faktoren kontrolliert werden, die einen potenziellen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme und den Arbeitsmarkterfolg haben. Nicht beobachtbar sind – wie für Registerdaten typisch – die individuellen Wünsche und Erwartungen allgemein bzw. in Bezug auf die Arbeitsaussichten. Cagliendo et al. (2017) zeigen jedoch, dass die Berücksichtigung solcher Variablen bei der Evaluierung ähnlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mittels Propensity-Score-Matching für die gemessenen Effekte auf Beschäftigungsaussichten und Einkommen keinen signifikanten Unterschied machen. Die, ebenfalls nicht messbare, Motivation der Arbeitslosen sollte stark mit der bisherigen Arbeitsmarkterfahrung korreliert sein (Heckman et al., 1998) und sich auch in anderen Variablen wie bisherigen Förderteilnahmen widerspiegeln. Damit ist die Grundvoraussetzung der "Conditional Independence Assumption" erfüllt.

Und auch die zweite Grundvoraussetzung, die "Common Support Condition", ist erfüllt, da nicht auf eine Stichprobe zurückgegriffen wird, sondern auf die Grundgesamtheit der Arbeitslosen in Österreich. Dadurch gibt es einen ausreichend großen Pool an potenziellen Kontrollpersonen und kein grundsätzliches Problem einer mangelnden Überlappung in den Merkmalen von Treatment- und Kontrollgruppe.

Verwendete Kontrollvariablen

Die mit dem Verfahren hergestellte Ähnlichkeit der verglichenen Gruppen bezieht sich auf eine Fülle von beobachtbaren Eigenschaften, die potenziell einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme und den Arbeitsmarkterfolg haben:

- Geschlecht (Frau ja/nein)
- Alter (in Jahren)
- Höchste abgeschlossene Ausbildung (höchstens Pflichtschule, Lehre, BMS, AHS/BHS, Uni/FH/Akademie)
- Gesundheitliche Einschränkung (gesetzlicher Behindertenstatus, sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung lt. AMS)
- Familienstand (alleinstehend ja/nein)
- Wiedereinsteigerin (ja/nein)
- Zahl der Kinder und Alter des jüngsten Kindes (nur bei Frauen)

⁵¹⁾ Geförderte Personen außerhalb des Common Support können nicht analysiert werden, da es für sie keine ähnlichen Kontrollpersonen gibt.

- Nationalität (Österreich, Gastarbeiterländer, EU15, EU-Neu)
- Migrationshintergrund (ja/nein)
- Eingebürgert (ja/nein)
- Zeit seit letztem (unselbständigem) Beschäftigungsverhältnis
- Monatsverdienst (Bemessungsgrundlage Sozialversicherung) des letzten Beschäftigungsverhältnisses
- Wirtschaftsbranche der letzten Tätigkeit (nach NACE-2008)
- Letzter ausgeübter Beruf (nach AMS-Berufssystematik)
- AMS-Zone (Beratungszone ja/nein)
- Indikator, ob "Vermittlung vorgesehen" (ja/nein)⁵²⁾
- Gegenwärtiger Erwerbs- bzw. Förderstatus (USB, AL/SC/LS, Extra-Indikator, ob in Schulung)
- Bisherige (Brutto-)Geschäftsdauer (in Monaten)
- Erwerbsstatus zu bestimmten Stichtagen in der Vergangenheit (Beschäftigung bzw. AL/SC/LS vor 3 Monaten, 6 Monaten, 1 Jahr, 2 Jahren)
- Art der bezogenen Arbeitslosenversicherungsleistung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, sonstige Leistung)
- Höhe der bezogenen Arbeitslosenversicherungsleistung
- 15-jährige Erwerbshistorie (Summe der Tage in den letzten 2, 5 bzw. 15 Jahren in ungeförderter unselbständiger Aktivbeschäftigung, geförderter unselbständiger Aktivbeschäftigung auf dem 1. bzw. 2. Arbeitsmarkt, temporärer Abwesenheit, selbständiger Beschäftigung, Präsenz-/Zivildienst, Arbeitslosigkeit, Schulung, Lehrstellensuche, sonstigem AMS-Vormerkstatus, ohne Krankenversicherung in Österreich lt. DVSV)
- Tage mit Krankengeldbezug während Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung in den letzten 2 bzw. 15 Jahren
- Förderteilnahmen in den letzten 3 Monaten bzw. den 3 Monaten davor (AA, BO, AuW, TRAIN, KK, EB, Kombilohn, SÖB/GBP, SÖBÜ/GBPÜ, Unterstützungsmaßnahme)
- 4-jährige Förderhistorie (Indikator, ob Teilnahme in letzten 2 Jahren, Zahl der Fördertage in letzten 4 Jahren; AA, BO, AuW, TRAIN, KK, ÜBA/IBA, LST, EB/Kombilohn, SÖB/GBP, SÖBÜ/GBPÜ, BBE)
- Zahl der AMS-Kontakte in den letzten 6 Monaten bzw. 2 Jahren
- Zahl der AMS-Vermittlungsvorschläge in den letzten 6 Monaten bzw. 2 Jahren
- Bundesland

⁵²⁾ Eintragung "J" für "Ja" im Feld VERM.POST durch die MitarbeiterInnen der Service- und Beratungszone. Diese erlaubt dem Service für Unternehmen eine Zubuchung ohne Rücksprache mit dem Service für Arbeitskräfte. Es wird ein Internetinserat geschaltet.

- WIFO-Wirtschaftsregionstyp (Metropole, Großstadt, Umland, Mittelstadt, intensive Industrie-region, intensive Tourismusregion, extensive Industrieregion, touristisches Randgebiet, industrialisiertes Randgebiet)
- AMS-Regionscluster (Großstadt, regionales Zentrum, regionales Zentrum mit hoher Dynamik, kleinere Region, kleinere Region mit hoher Dynamik, saisondominierte Region)
- Arbeitslosigkeit: Arbeitslosenquote, Anteil Langzeitbeschäftigungsloser an vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung, Anteil Arbeitsloser mit Einstellungs-zusage, Anteil saisonaler Arbeitslosigkeit, Entwicklung Arbeitslosigkeit (inkl. Schulungen) gegenüber Vorjahr (Gesamt, höchstens Pflichtschule, Alter ab 55 Jahre, gesundheitliche Einschränkung), Entwicklung offener Stellen gegenüber Vorjahr, Personenstruktur der Arbeitslosen (Anteil höchstens Pflichtschule, Alter ab 55 Jahre, gesundheitliche Einschränkung)
- Durchschnittliche Leistungshöhe Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe
- Beschäftigung: Beschäftigungsquote (Gesamt/höchstens Pflichtschulabschluss), Entwicklung Beschäftigte gegenüber Vorjahr, Anteil der EinpendlerInnen aus dem Ausland an den aktiven Erwerbstätigen mit Arbeitsort in der jeweiligen Region, Branchenstruktur der Beschäftigten
- Erwerbsinaktivitätsquote (Gesamt/höchstens Pflichtschulabschluss)
- Entwicklung Arbeitskräfteangebot gegenüber Vorjahr (Gesamt, ausländische Arbeitskräfte), Personenstruktur des Arbeitskräfteangebots (Anteil Frauen, ausländische Arbeitskräfte, 15- bis 29-Jährige, 50- bis 64-Jährige an den 15- bis 64-jährigen Erwerbspersonen mit Wohnort im Bezirk)
- Struktur der 15- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung (Anteil höchstens Pflichtschule, Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Frauen mit Kindern)
- Bevölkerungsdichte (EinwohnerInnen pro Quadratkilometer)
- Bruttoregionalprodukt (BRP) je Einwohnerin und Einwohner (in Mio. €) zu laufenden Preisen
- Durchschnittlicher Jahresbruttobezug der ganzjährig vollzeitbeschäftigten ArbeitnehmerInnen
- Förderzugangsquote im Jahresdurchschnitt (Anteil der Arbeitslosen mit Zugang in eine relevante Arbeitsmarktförderung an den im Monat von Arbeitslosigkeit, Schulung oder sonstiger Arbeitsmarktförderung Betroffenen ohne Einstellungs-zusage)

Wie in weiterer Folge näher ausgeführt, werden die Geförderten monatsweise mit ähnlichen ungeförderten Arbeitslosen verglichen. Die abgeglichenen Eigenschaften der beiden Gruppen werden am Tag vor dem jeweils betrachteten Kalendermonat des (hypothetischen) Förderbeginns gemessen (Vormonatsende). Die Regionsmerkmale werden mit Ausnahme des Bruttoregionalprodukts (NUTS3-Ebene) auf der Arbeitsmarktbezirksebene (RGS) erhoben. Dabei werden alle Wiener Geschäftsstellen des AMS zu einer Region zusammengefasst. Darüber hinaus erfolgen folgende Bündelungen aufgrund von Veränderungen bei regionalen Geschäftsstellen über die Zeit:

- Zusammenfassung von "303-Baden", "304-Baden neu" und "305-Berndorf – St. Veit" zu "304-Baden", da im Juni 2012 die RGS "305-Berndorf - St. Veit" geschlossen und samt Personal in die Filiale in "304-Baden neu" integriert wurde.
- Zusammenfassung von "607-Graz", "630 Graz West" und "631 Graz Ost" zu "607 Graz".
- Zusammenfassung von "408-Linz" und "409-Linz neu" zu "409 Linz".
- Zusammenfassung von "605-Fürstenfeld" und "609-Hartberg" zu "609-Hartberg", von "604-Feldbach" und "615-Mureck" zu "604-Feldbach" und von "618-Liezen" und "620-Gröbming" zu "618-Liezen", da mit Anfang 2015 die RGS "620-Gröbming", "615-Mureck" und "605-Fürstenfeld" in Zweigstellen umgewandelt und mit den RGS "618-Liezen", "604-Feldbach" und "609-Hartberg" zusammengelegt wurden.

Die Regionsindikatoren beruhen auf Daten des AMS (Arbeitslosigkeit, Förderzugangsquote) und auf Daten der Statistik Austria, und zwar primär auf der Abgestimmten Erwerbsstatistik (15- bis 64-jährige Wohnbevölkerung nach Erwerbsstatus, Struktur der Beschäftigung), ergänzend der Lohnsteuerstatistik (Jahresbruttobezug) und einer Sonderauswertung zu den Einpendelnden aus dem Ausland. Sie basieren einheitlich auf dem Wohnort der arbeitslosen Person (zum Beispiel Arbeitslose und Beschäftigte im Arbeitsmarktbezirk des Wohnorts).

Fast alle Indikatoren liegen bereits auf Ebene des Wohnorts vor. Eine Ausnahme bildet die Zahl der offenen Stellen bzw. deren Entwicklung gegenüber dem Vorjahr. Sie liegt auf Ebene des Arbeitsorts vor. Um auch diesen Indikator auf Wohnortebene verwenden zu können, wird auf Basis der Pendelströme eruiert, welche anderen Arbeitsmarktbezirke zum funktionellen Arbeitsmarkt eines Wohnorts zählen. Zum Beispiel wird erfasst, in welche anderen Bezirke in Wien lebende Arbeitskräfte auspendeln, um dort zu arbeiten. Die offenen Stellen all dieser Bezirke werden dann für den Wohnort Wien berücksichtigt – allerdings nicht mit einheitlichem Gewicht, sondern je nach der Zahl der in die jeweilige Region auspendelnden Arbeitskräfte. Es wird also ein gewichteter Durchschnitt der Zahl der offenen Stellen in den für einen Wohnort relevanten Arbeitsmarktbezirken gebildet. Arbeiten zum Beispiel 60% der in Gänserndorf wohnenden Arbeitskräfte in Gänserndorf selbst und die restlichen 40% in Wien, dann fließt die Zahl der offenen Stellen in Gänserndorf mit einem Gewicht von 60% und die Zahl der offenen Stellen in Wien mit einem Gewicht von 40% in den gewichteten Durchschnitt für Gänserndorf ein.

8.4.2 Grundgesamtheit und Vergleichsgruppendesign

Vergleichsgruppendesign

- Monatsweiser Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Förderteilnahme
- Grundgesamtheit: 20- bis 59-jährige, arbeitslos vorgemerkte, lehrstellensuchende, in Schulung und/oder einer relevanten sonstigen Arbeitsmarktförderung befindliche Personen (mit Ausnahmen)
- Treatmentgruppe: Beginn der evaluierten Maßnahme im jeweiligen Monat
- Kontrollgruppe: keinerlei Förderung im jeweiligen Monat
- Korrektur für Ausgangsunterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe mittels dynamischem Propensity-Score-Matching (DPSM)

- Nur Vergleich von Personen mit gleich langer bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer (exaktes Matching auf Kalendermonat und bisherige, gruppierte Geschäftsfalldauer)
- Abgleich einer Vielzahl weiterer Merkmale am Stichtag Vormonatsende
- Vergleich von Arbeitsmarktergebnis-Kennzahlen im Fünfjahreszeitraum nach dem betrachteten Monat des (hypothetischen) Förderbeginns

Grundgesamtheit

Gegenstand der Wirkungsanalysen sind Teilnahmen an den vier evaluierten Förderungen des AMS mit Beginn in den Jahren 2014 bis 2017.

Die Schätzungen beruhen auf einem monatsweisen Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Maßnahmenteilnahme. In jedem Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 werden die im jeweiligen Monat Geförderten mit den im jeweiligen Monat nicht geförderten Arbeitslosen verglichen.

Zur Grundgesamtheit der betrachteten (geförderten und nicht geförderten) Arbeitslosen zählen – mit bestimmten Ausnahmen – alle 20- bis 59-jährigen Personen, die im jeweiligen Kalendermonat mindestens einen Tag in einer regionalen Geschäftsstelle (RGS) des AMS arbeitslos vorgemerkt, lehrstellensuchend, in Schulung und/oder einer relevanten sonstigen Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose waren.⁵³⁾ Trat eine Person in einem Monat in mehr als einer RGS auf, wird eine davon ausgewählt, damit jede Person pro Monat nur einmal vorkommt: im Fall einer Förderteilnahme die RGS der spätesten im Monat begonnenen Förderung, bei Personen ohne Förderung die RGS, in der die Person als erstes auftrat.

Personen mit Status lehrstellensuchend werden nicht von vornherein aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen, obwohl Lehrstellenförderungen nicht evaluiert werden. Die Überlegung ist, dass diese sonst trotzdem teilweise und selektiv in der Treatmentgruppe enthalten wären; nämlich etwa dann, wenn vormals Lehrstellensuchende im betrachteten Monat an einer Beruflichen Orientierung teilnahmen und deshalb in die Grundgesamtheit fallen. Allerdings sollten durch die Einschränkung auf Personen ab 20 Jahren, also den Ausschluss von 15- bis 19-Jährigen, die "typischen" Lehrlinge aus den Analysen fallen, und zwar gleichermaßen auf Seiten der Treatment- und Kontrollgruppe. Ein weiterer Grund für den Ausschluss der Unter-20-Jährigen ist,

⁵³⁾ Hierzu zählen folgende Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen: Eingliederungsbeihilfe, Kombilohn, Sozialökonomischer Betrieb, Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt, Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ/GBPÜ), Aktive Arbeitssuche, Implacement- oder Outplacementsstiftung, Berufliche Orientierung, Aus- und Weiterbildung, Training, Basisqualifizierung, Fachkräftestipendium für Beschäftigungslose, Überbetriebliche Lehrausbildung, Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation, Arbeitsplatznahe Qualifizierung, Kurskostenbeihilfe, Betriebliche Lehrstellenförderung, arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE), Unternehmensgründungsprogramm und Gründungsbeihilfe. Nicht berücksichtigt sind (1) sonstige Förderungen für Arbeitslose (Kursnebenkosten, Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes, Entfernungsbeihilfe, Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Kinderbetreuungsbeihilfe, Vorstellungsbeihilfe, Übersiedlungsbeihilfe) und (2) Förderungen für Beschäftigte (Qualifizierung für Beschäftigte, Bauhandwerkerschulen, Förderung für die Einstellung einer Ersatzkraft während Elternzeit, Kurzarbeit, Solidaritätsprämie, Förderung für erste Arbeitskraft in Ein-Personen-Unternehmen, Fachkräftestipendium für Karenzierte und Selbständige, Höherqualifizierung von Beschäftigten im Bereich soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse).

dass für sie erst kurze Erwerbsverläufe (Vorkarriere) und damit weniger Informationen zu ihren Ex-ante-Arbeitsmarktchancen vorliegen.

Personen ab 60 Jahren werden aus den Wirkungsanalysen ausgeschlossen, um die Betrachtung auf Zeiten vor dem Pensionsantrittsalter zu fokussieren. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Personen, die in den fünf Jahren nach (hypothetischem) Förderbeginn starben, sowie die wenigen Männer und Frauen, für die zentrale Informationen fehlen: das Geschlecht, das Alter, die höchste abgeschlossene Ausbildung und der laufende Geschäftsfall.⁵⁴⁾

Ferner werden zwei spezifische Personengruppen – Personen mit Einstellungszusage einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers und Personen mit Asylstatus (Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte) – nicht mitbetrachtet. Diejenigen mit Einstellungszusage haben von vornherein einen Arbeitsplatz in Aussicht und werden daher im AMS systematisch anders behandelt. Sie fänden sich viel seltener in der Treatment- als in der Kontrollgruppe wieder. Die Bedeutung von Personen mit Asylstatus hat sich aufgrund von Fluchtbewegungen über die Zeit stark verändert und ist regional sehr heterogen. Das beeinträchtigt die potenzielle Vergleichbarkeit der Ergebnisse über die Zeit und über die Region. Darüber hinaus ist unsicher, ob Personen mit Asylstatus ausreichend gut mit allen für ihre Ex-Ante-Beschäftigungschancen bestimmenden Merkmale in den vorliegenden AMS-Daten erfasst sind. Zum Beispiel fallen Widersprüche zwischen dokumentiertem Asylstatus und Aufenthaltsstatus auf, und es sind nicht alle Teilnahmen an Deutschkursen erhoben.

In der verbleibenden Grundgesamtheit gibt es sehr wenige Personen mit einer Teilnahme an Überbetrieblicher Lehrausbildung, Verlängerter Lehre oder Teilqualifikation bzw. mit betrieblicher Lehrstellenförderung im letzten halben Jahr vor dem betrachteten Monat. Es handelt sich um derart wenige Fälle, dass für diese Teilnahmen nicht kontrolliert werden kann. Daher werden alle diese Personen aus der Analyse ausgeschlossen.

Je kleiner die betrachtete Subgruppe (zum Beispiel Wiedereinsteigerinnen im niedrigen Segment), desto eher scheitert ein Kontrollgruppenvergleich an einer zu geringen Zahl an vergleichbaren Kontrollpersonen. Nicht alle Kombinationen aus Segment und Subgruppe können geschätzt werden.⁵⁵⁾

⁵⁴⁾ Grundsätzlich wird der am Stichtag Vormonatsende laufende Geschäftsfall herangezogen, um die bisherige Geschäftsdauer zu berechnen; bei Personen, bei denen der Geschäftsfall erst im Laufe des Monats begann, ebendieser. Bei Personen, die im Monat keinen Geschäftsfall hatten, da sie die gesamte Zeit über weder arbeitslos vorgemerkt noch in Schulung, sondern in einer sonstigen relevanten Arbeitsmarktförderung waren, wird der letzte Geschäftsfall gesucht, der – vor Monatsbeginn – durch die Förderung beendet wurde. Geschäftsfall und Förderung werden in diesen Fällen zusammengeführt, um die Geschäftsdauer zum Stichtag Vormonatsende zu berechnen. Die Dauer wird nicht in Tagen gemessen, sondern es wird danach unterschieden, in welchem Monat der Arbeitslosigkeit sich eine Person im betrachteten Kalendermonat gerade befand. Dies ermöglicht erstens, die Maßnahmenwirkungen nach dem Zeitpunkt der Förderung während der Arbeitslosigkeit zu vergleichen. Zweitens trägt dies dem Umstand Rechnung, dass nicht einheitlich bei allen Personen die bisherige Dauer am Stichtag Vormonatsende gemessen werden kann.

⁵⁵⁾ Mehrere Indikatoren (Median der absoluten standardisierten Abweichungen zwischen Treatmentgruppe und zugeglichter Kontrollgruppe nach Rosenbaum & Rubin (1983), T-Tests für verbleibende Unterschiede in den Mittelwerten

Kompromisse wurden bei der Abgrenzung der altersspezifischen Subgruppen getroffen: Eigentliche ist die Grundgesamtheit auf die 20- bis 59-Jährigen eingeschränkt. Bei den jungen Menschen erfolgt eine Ausnahme, da die Gruppe sonst zu klein würde. Hier werden (trotz kurzer bisheriger Erwerbshistorien) die 15- bis 19-Jährigen mitbetrachtet.⁵⁶⁾ Aus demselben Grund, da die Gruppe sonst zu klein für die Wirkungsanalysen würde, zählen zu den Personen im höheren Erwerbsalter bereits jene ab 45 Jahren.

Die betrachteten Subgruppen von Arbeitslosen sind im nachfolgenden Textkasten angeführt.

Betrachtete Subgruppen von Arbeitslosen

- Geschlecht: Männer, Frauen
- Altersgruppen: 15 bis 24, 25 bis 44, 45 bis 59 Jahre
- Höchste abgeschlossene Ausbildung: niedrig, mittel, hoch
- Mit versus ohne gesundheitliche Einschränkung (gesetzlicher Behindertenstatus oder sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung lt. AMS)
- Nationalität: österreichische Staatsangehörige versus ausländische Staatsangehörige
- Mit versus ohne Migrationshintergrund
- Wiedereinsteigerinnen bzw. Wiedereinsteiger (ja/nein)
- Langzeitbeschäftigungslose: zum Stichtag Vormonatsende Netto-Geschäftsfalldauer über 365 Tage
- Langzeitbeschäftigungslose mit (bzw. ohne) Vermittlungshemmnis: 45 bis 59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung (höchstens Pflichtschulabschluss)

wischen den Gruppen und Pseudo-R² der Logit-Schätzung des Propensity Scores für die gematchten Samples) bestätigen für sämtliche Einzelschätzungen, dass (bei wenig Verlust von Geförderten mangels ausreichend vergleichbarer Kontrollpersonen) mit dem gewählten Matching-Verfahren eine ausgeglichene Verteilung der Kontrollvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe erreicht wird.

⁵⁶⁾ Zu bedenken ist, dass durch die kurze Arbeitsmarkt Vorgeschichte der Jugendlichen und die stärkere Heterogenität in Bezug auf die anfängliche Arbeitsmarktbindung bei dieser Personengruppe ein größeres Risiko besteht als bei Erwachsenen, dass nicht alle relevanten Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe beobachtet werden können (vgl. Caliendo & Schmidl, 2016). Die Ergebnisse für diese Gruppe sind daher mit größerer Vorsicht zu interpretieren.

Definition der Vergleichsgruppen

Die Vergleichsgruppen werden wie folgt definiert:

- Zur Treatmentgruppe zählen (vormals) arbeitslose Personen, die in einem bestimmten Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 die evaluierte Maßnahme begannen.
- Als Kontrollgruppe dienen (ähnliche) arbeitslose Personen, die in ebendiesem Kalendermonat arbeitslos waren, aber nicht gefördert wurden. Sie nahmen in dem Monat weder an der evaluierten Maßnahme noch an einer sonstigen relevanten Förderung teil.

Relevant sind die folgenden, direkt auf die Arbeitsmarktintegration abzielenden Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose: Eingliederungsbeihilfe, Kombilohn, Sozialökonomischer Betrieb, Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt, Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung (SÖBÜ/GBPÜ), Aktive Arbeitssuche, Arbeitsstiftungen (Implacement wie Outplacement), Berufliche Orientierung, Aus- und Weiterbildung, Training, Basisqualifizierung, Fachkräftestipendium für Beschäftigungslose, Überbetriebliche Lehrausbildung, Verlängerte Lehre oder Teilqualifikation, Arbeitsplatznahe Qualifizierung, Kurskostenbeihilfe, Betriebliche Lehrstellenförderung, arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE), Unternehmensgründungsprogramm und Gründungsbeihilfe.⁵⁷⁾

An diesen Förderungen dürfen die Kontrollgruppenpersonen im betrachteten Monat nicht teilgenommen haben. Sie können aber vor und nach dem betrachteten Monat in einer solchen Förderung gewesen sein. Für vergangene Förderteilnahmen wird im Zuge des Matching-Verfahrens kontrolliert, sodass nur Personen mit ähnlicher Förderhistorie verglichen werden. Dies gilt besonders für Förderteilnahmen im letzten halben Jahr: Für Teilnahmen in den letzten drei Monaten bzw. in den drei Monaten davor wird jeweils gesondert kontrolliert. Darüber hinaus werden Förderungen in den letzten vier Jahren berücksichtigt. Auf zukünftige Ereignisse, also Teilnahmen nach dem betrachteten Monat, darf hingegen nicht konditioniert werden, denn alles, was passiert, wenn die evaluierte Förderung einmal begonnen hat, ist als ihr Ergebnis zu werten. Dies ist einer von zwei Aspekten des dynamischen Evaluierungsdesigns: Es erfolgt kein Vergleich mit Arbeitslosen, die während der gesamten Arbeitslosigkeit nicht gefördert wurden, sondern die Geförderten werden mit Arbeitslosen verglichen, die im betrachteten Monat (noch) nicht gefördert wurden. Keine späteren Förderungen zuzulassen würde aufgrund der Dynamik des Fördergeschehens zu verzerrten Schätzungen führen, denn Arbeitslose, die bisher nicht geför-

⁵⁷⁾ An sonstigen Maßnahmen, wie zum Beispiel Kurzarbeit oder Ein-Personen-Unternehmen, dürfen die Personen aus der Kontrollgruppe im betrachteten Monat teilgenommen haben. Die folgenden Maßnahmen sind nicht relevant: Ersatzkraft-/Elternteilzeitkarenz EK/Entfernungsbeihilfe ENT, Beihilfe zu Ein-Personen-Unternehmen EPU, Kurzarbeit KUA, Solidaritätsprämie SOL, Kursnebenkosten KNK, Deckung des Lebensunterhalts DLU, Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen sowie Kindergartenpädagogik GSK, Förderung des Besuches von Bauhandwerkerschulen BHW, Sonderprogramm Zus. Lehrstellen in Ausbildungseinrichtungen SZL, Fachkräftestipendium für Karenzierte (FKSK) und Selbständige (FKSS), Qualifizierungsförderung für Beschäftigte QBN, ESF-geförderte Schulung von Beschäftigten QFB, Qualifizierungsförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit QFK, Beihilfe für Schulungskosten SFK, Unfallversicherung UV, Kinderbetreuungseinrichtung KBE, Kinderbetreuungsbeihilfe KBH, Übersiedlungsbeihilfe ÜSB.

dert wurden, werden potenziell zu einem späteren Zeitpunkt gefördert. Der Zeitpunkt der Intervention ist nicht notwendigerweise zufällig. Zum Beispiel könnte eine spätere Förderung Personen zugutekommen, deren Selbsthilfepotenzial sich als geringer herausgestellt hat als anfänglich angenommen. Sie setzt eine entsprechend lange bisherige Arbeitslosigkeitsdauer voraus. Wenn eine Person mit später Förderung mit einer kurzzeitarbeitslosen Person ohne Förderung verglichen würde, dann würde die lange Arbeitslosigkeitsdauer vor der Förderung negativ in das gemessene Ergebnis einfließen, obwohl sie nicht durch die Intervention verursacht wurde (vgl. Fredriksson & Johansson, 2008; Sianesi, 2004, 2008).

Ein zweiter Aspekt des dynamischen Evaluierungsansatzes ist die Berücksichtigung der bisherigen Arbeitslosigkeitsdauer und damit des Zeitpunkts der Förderung während der Arbeitslosigkeit: Da Förderteilnahmen von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit abhängig sind, werden die geförderten Personen ausschließlich mit nicht geförderten Personen verglichen, die bisher ähnlich lange arbeitslos waren. Zu diesem Zweck wird die bisherige Geschäftsfalldauer bis zum betrachteten Monat in fünf Zeitintervalle aufgesplittet (1 bis 3 Monate, 4 bis 6 Monate, 7 bis 12 Monate, 13 bis 24 Monate, 25 Monate und mehr). Den geförderten Personen werden ausschließlich Kontrollgruppenpersonen zugeordnet, die sich in dem betrachteten Kalendermonat gerade im gleichen Zeitabschnitt der Arbeitslosigkeit befanden. Zusätzlich wird für die genaue Geschäftsfalldauer in Monaten kontrolliert.⁵⁸⁾

Beide Aspekte zusammenfassend werden Personen, die während eines bestimmten Kalendermonats und in einer bestimmten Phase der Arbeitslosigkeit eine Förderung begannen, mit (ähnlichen) arbeitslosen Personen verglichen, die bisher gleich lange arbeitslos waren und in dem betrachteten Monat – in Arbeitslosigkeit befindlich – gleichermaßen eine Förderung beginnen hätten können, zumindest bis zum Ende des Monats jedoch (noch) nicht gefördert wurden (sie waren keinen Tag in einer relevanten Förderung). Umgesetzt wird dieser Vergleich durch eine Kombination von Propensity Score Matching mit einem exakten Matching auf (1) den betrachteten Kalendermonat und (2) die bisherige Geschäftsfalldauer.

Der gewählte Vergleichsgruppenansatz hat mehrere Vorzüge:

- 1) Er wird der Dynamik des Fördergeschehens gerecht. Er vermeidet die Selektionsverzerrung, die mit einem statischen Vergleich verbunden wäre.⁵⁹⁾

⁵⁸⁾ Zum Beispiel wird eine Person, die im Oktober 2016 arbeitslos wurde und im März 2017, also im sechsten Monat ihrer Arbeitslosigkeit, eine Förderung begann, ausschließlich mit (ähnlichen) Personen verglichen, die im März 2017 ebenfalls bereits vier bis sechs Monate lang arbeitslos waren, aber bis Ende dieses Monats (noch) nicht gefördert wurden. Durch die zusätzliche Kontrolle für die genaue bisherige Geschäftsfalldauer waren Treatment- und Kontrollgruppe im Durchschnitt gleich lange arbeitslos. Die Personen im Beispielfall befanden sich gerade im fünften Monat ihrer Arbeitslosigkeit.

⁵⁹⁾ Biewen et al. (2014) verwenden ebenfalls einen "stratifizierten" Propensity Score Matching-Ansatz, um in ihrer Evaluierung von Qualifizierungsförderungen die dynamische Selektion in Förderungen zu adressieren. Sie zeigen auf, dass die Konditionierung auf die exakte, bisherige Arbeitslosigkeitsdauer einen großen Einfluss auf die geschätzten Effekte haben kann.

- 2) Er ermöglicht die Messung und den Vergleich der Maßnahmenwirkung zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Arbeitslosigkeit. Der Ansatz liefert also Erkenntnisse über ihr zeitliches Profil bzw. die Rolle des Timings.
- 3) Er bietet eine Lösung für das fundamentale Problem, dass sich der Zeitpunkt der Förderung nur für die Geförderten in den Daten beobachten lässt. Indem relativ kurze Zeiträume von einzelnen Monaten betrachtet werden, können erstens Treatment- und Kontrollgruppe an einem identischen Stichtag unmittelbar vor dem (hypothetischen) Förderbeginn – nämlich am Ende des Vormonats – aufeinander abgeglichen werden (hinsichtlich Personenmerkmalen, bisheriger Geschäftsdauer, Erwerbs- und Förderhistorie etc.). Sie werden mit Personen verglichen, die zum spezifischen Förderzeitpunkt ebenfalls förderbar und in ihren Merkmalen vergleichbar waren. Zweitens kann das Ende des betrachteten Kalendermonats als Ausgangspunkt für den Vergleich der nachfolgenden Arbeitsmarktergebnisse herangezogen werden: die Erwerbsverläufe von Treatment- und Kontrollgruppe werden beginnend mit dem Tag des Folgemonats verglichen.
- 4) Durch die Betrachtung aller von Arbeitslosigkeit und/oder einer Förderung betroffenen Personen fließt nicht nur ein Ausschnitt, sondern die Gesamtheit aller Förderungen in die Wirkungsanalysen ein. Dies wäre nicht der Fall, wenn stattdessen, wie in der wissenschaftlichen Praxis durchaus üblich, eine Grundgesamtheit aus Personen mit Arbeitslosigkeitszugang im betrachteten Zeitraum gewählt würde. In diesem Fall ginge nur ein selektiver Ausschnitt der Förderungen in die Analysen ein. Besonders Förderungen, die für länger Arbeitslose gedacht sind, wären unterrepräsentiert. Ein weiterer Nachteil wäre, dass bei den Wirkungsvergleichen nach Region und Zeit das Augenmerk nicht auf der Situation zum Zeitpunkt des Förderbeginns, sondern auf dem Zeitpunkt des Eintritts in Arbeitslosigkeit läge.

Ein entscheidender Nachteil des gewählten Ansatzes ist, dass extrem große Datenmengen erzeugt und außergewöhnlich viele Einzelschätzungen durchgeführt werden müssen, die aufgrund der großen Datenmengen lange Rechenzeiten erfordern. Die Aufsplittung der Grundgesamtheit in zahlreiche Teilgesamtheiten ("Strata") je nach Kalendermonat des (hypothetischen) Förderbeginns und bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer sorgt für eine optimale Abgrenzung der Vergleichsgruppen, erschwert jedoch die Schätzungen aufgrund geringerer Fallzahlen. Es tritt dadurch häufiger ein "Common support"-Problem auf: Teilweise lässt sich, wenn überhaupt, erst durch wiederholte Anpassungen bei betrachteter Personengruppe, Maßnahme, Methode und/oder konkretem Schätzmodell eine nahezu identische Kontrollgruppe bilden, anhand derer das kontrafaktische Ergebnis der Geförderten im hypothetischen Fall einer Nicht-Teilnahme geschätzt werden kann. In manchen Fällen (zum Beispiel Wiedereinsteigerinnen) gelingt der Kontrollgruppenvergleich nur bei Verzicht auf ein exaktes Matching auf die bisherige Arbeitslosigkeitsdauer.

Auswahl der evaluierten Förderung

Bei jeder Person aus der Grundgesamtheit werden in jedem Monat, in dem sie auftrat, alle relevanten Förderzugänge in ebendiesem Monat erhoben. Ausgangsbasis sind die Förderungen nach der Bereinigung um Duplikate und Zusammenfassung von Förderepisoden zu Förderfällen bei administrativen Teilungen, Verlängerungen von Förderungen und Abfolgen von Vorbereitungs- und Hauptmaßnahmen.

Grundsätzlich werden alle Förderungen mit Beginn in den Jahren 2014 bis 2017 herangezogen. Eine Person aus der Grundgesamtheit zählt zur Treatmentgruppe, falls sie im jeweils betrachteten Monat an der evaluierten Maßnahme (zum Beispiel Aus- und Weiterbildung) teilnahm. Es kann allerdings vorkommen, dass sie im gleichen Monat nicht nur diese, sondern auch eine andere Maßnahme begann. In diesen Fällen ist die maßgebliche Förderung zu identifizieren. Als solche wird grundsätzlich die längste Förderung ausgewählt.

Berücksichtigt werden dabei nicht nur die evaluierten, sondern auch andere Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen. Wenn zum Beispiel nach einer sehr kurzen Förderung der Aktiven Arbeitssuche (AA) noch im gleichen Monat eine längere Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe begann, dann wird die AA-Förderung nicht evaluiert und die betroffene Person ganz aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Sogenannte "Bagatellförderungen" kommen von vornherein nicht für eine Evaluierung in Betracht, damit nicht Förderungen, von denen von vornherein keine substanzielle Wirkung zu erwarten ist (sehr geringe Intensität, nur Probephase oder Vorbereitungsmaßnahme), in die Wirkungsanalysen einfließen, möglicherweise sogar statt einer substanziellen Maßnahme. Sie dürfen auch bei der Kontrollgruppe im betrachteten Monat nicht vorkommen. Zu den "Bagatellförderungen" zählen:

- AQUA-Vorbereitungsmaßnahmen,
- Förderungen der Basisqualifizierung, Aus- und Weiterbildung und Kurskostenbeihilfen, die weniger als 5 Tage dauerten⁶⁰⁾ und weniger als 100 € kosteten⁶¹⁾,

⁶⁰⁾ Bei "administrativen Teilungen" werden Einzelförderungen zu einem Förderfall zusammengefasst. In diesen Fällen werden die Dauern und Kosten aller Elemente einer Förderung aufsummiert. Bagatellförderungen werden anhand dieser Gesamtdauer bzw. Gesamtkosten bestimmt. Herangezogen wird dabei eine sogenannte "Nettodauer", d.h. es werden nur die tatsächlichen Förderzeiten aufsummiert, nicht allfällige Lücken zwischen den Förderungen.

⁶¹⁾ Indem nicht nur die Förderkosten, sondern auch die Förderdauer herangezogen wird, fallen rein fremdfinanzierte Förderungen nur dann aus der Evaluierung, wenn sie sehr kurz bzw. auf einen Tag gebucht sind. Bei der Unterscheidung nach Förderhöhe werden Förderungen, für die keine Kosten erfasst sind, gänzlich ausgeschlossen.

Alle sonstigen Qualifizierungsförderungen (außer Basisqualifizierung, Aus- und Weiterbildung und Kurskostenbeihilfen) dürfen auch kurz oder wenig kostenintensiv sein. Das betrifft insbesondere Aktive Arbeitssuche und Berufliche Orientierung. Diese Arten von Maßnahmen sind häufig von kurzer Dauer und wenig kostenintensiv. Bei Implacementstiftungen und AQUA gibt es keine annähernd vollständigen Kosteninformationen, um das verknüpfte Dauer- und Kostenkriterium umzusetzen. Das liegt daran, dass die Maßnahmen häufig vollständig fremdfinanziert und Drittmittel nicht erfasst sind.

- SÖB-, GBP- und SÖBÜ-Förderungen ohne Dienstverhältnis⁶²⁾, sowie
 - EB-, KOM-, SÖB-, GBP- und SÖBÜ-Förderungen, die nicht länger als einen Monat dauerten.
- Beschäftigungsförderungen werden nur dann berücksichtigt, wenn die Geförderten tatsächlich in einer geförderten Beschäftigung und nicht nur in einer Vorbereitungsmaßnahme ohne Dienstverhältnis waren. Zu diesem Zweck wird bei EB-, SÖB- und GBP-Förderungen geprüft, ob beim Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ein zeitlich übereinstimmendes Dienstverhältnis erfasst ist. Bei SÖB- und GBP-Förderungen ist dies häufig nicht der Fall. In vielen Fällen handelt es sich lediglich um eine Vorbereitungsmaßnahme, die de facto als Qualifizierung einzustufen und von einer Transitbeschäftigung (Hauptmaßnahme) abzugrenzen ist. Produktionsschulen (seit 2020 "AusbildungsFit") werden wie "Bagatellförderungen" behandelt. Weder werden sie evaluiert noch dürfen Personen in Produktionsschulen im betrachteten Kalendermonat Teil der Kontrollgruppe sein.⁶³⁾⁶⁴⁾

In den seltenen Fällen, in denen eine Person in einem Kalendermonat zwei gleich lange Förderungen begann, bei denen es sich jeweils nicht um eine Bagatellförderung oder Produktionsschule handelte, wird die maßgebliche Förderung auf Basis der folgenden Hierarchie der Maßnahmenarten ausgewählt: SÖB vor GBP vor SÖBÜ/GBPÜ vor EB vor AuW vor BQ vor AQUA vor KK vor TRAIN vor AA vor BO vor AST_IMP. Bei gleich langer Förderung und gleicher Maßnahmenart wird die spätere Förderung ausgewählt.

Die monatsweisen Kontrollgruppenvergleiche haben den Vorteil, dass im Zuge der notwendigen Auswahl einer Förderung pro Person und Monat relativ wenige Förderungen verlorengehen. Denn ein Monat ist so kurz, dass nicht allzu oft mehr als eine substanzielle Förderung in diesem Zeitraum begann. Für Teilnahmen, die erst kurz zurückliegen, lässt sich gut kontrollieren. In einen längeren Zeitraum würden mehr Förderungen fallen, zwischen denen ausgewählt werden müsste. Es wäre schwieriger, einerseits diejenige Maßnahme zu identifizieren, von der die beobachtete Wirkung ausgeht, und andererseits für unmittelbar vorangegangene Förderungen zu kontrollieren.

⁶²⁾ Im Projekt angebotenes Training wird ebenfalls als "Bagatellförderung" eingestuft, wenn es nicht mit einer (Transit-)Beschäftigung verbunden ist: Ziel dieser spezifischen Förderform ist Arbeitserfahrung zu erwerben, Fertigkeiten zu trainieren sowie Belastbarkeit und Arbeitshaltung zu verbessern. Eine anschließende Transitbeschäftigung ist in der Regel zumindest nicht vorrangig intendiert.

⁶³⁾ Ein Grund für diesen restriktiven Ausschluss ist, dass unter den Bagatellförderungen substanzielle, aber auf einen Tag gebuchte Kurskostenbeihilfe-Förderungen mit reiner Fremdfinanzierung sein können, die deshalb mit Förderkosten von 0 aufscheinen.

⁶⁴⁾ Produktionsschulen kommen bei Beruflicher Orientierung, Aus- und Weiterbildung (darunter auch Basisqualifizierung), Training und Überbetrieblicher Lehrausbildung (ÜBA) vor. Ziel der Produktionsschulen ist, benachteiligte Jugendliche durch individuelle Förderung in eine Berufsausbildung oder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Teilnehmenden sollen vor allem bei der Bewältigung von Vorfeldproblemen unterstützt werden und jene Basisqualifikationen erwerben, die für eine anschließende Berufsschule und die Arbeitswelt unerlässlich sind. Inhaltlich stützen sich die Produktionsschulen auf vier Säulen: (1) Trainingsmodule mit den Schwerpunkten Aktivierung (Einstiegshilfe), Übung (Training, berufliche Orientierung etc.) und Spezialisierung (für die spezifische Berufsausbildung), (2) Coaching, (3) "Wissenswerkstatt" zum Erwerb von Kompetenzen in Bereichen wie Kulturtechniken und Neue Medien, und (4) sportliche Aktivitäten (BMASGK, 2018).

Nachbeobachtungszeitraum und Ergebnisvariablen

Der Vergleich zwischen Treatment- und Kontrollgruppe basiert auf einem bis zu fünfjährigen Nachbeobachtungszeitraum, beginnend mit dem ersten Tag nach dem Monat, in dem die (hypothetische) Förderung begann.

Je nach Jahr des Förderbeginns steht eine unterschiedlich lange Nachbeobachtungsperiode zur Verfügung. Da die vorliegenden Beschäftigungsdaten alle Jahre bis 2019 vollständig abdecken, können in die Schätzung von 1- und 2-Jahreseffekten alle Förderungen in den Jahren von 2014 bis 2017 einfließen. Die dreijährige "Nachkarriere" ist für Förderungen der Jahre 2014 bis 2016 beobachtbar. Effekte auf die vier Jahre nach Förderbeginn können für Förderungen von 2014 bis 2015 gemessen werden, 5-Jahreseffekte nur für Förderungen von 2014.

Treatment- und Kontrollgruppe werden hinsichtlich ihrer Erwerbsintegration in den bis zu fünf Jahren nach dem Kalendermonat des (hypothetischen) Förderbeginns verglichen. Anhand von zwei Ergebniskennzahlen: zum einen der Arbeitsmarktposition zu verschiedenen Stichtagen nach Förderzugang und zum anderen der kumulierten Tage in der jeweiligen Erwerbsposition im bis zu fünfjährigen Nachbetrachtungszeitraum.

Die Erwerbsintegration wird anhand von vier Erwerbsstatus verglichen:

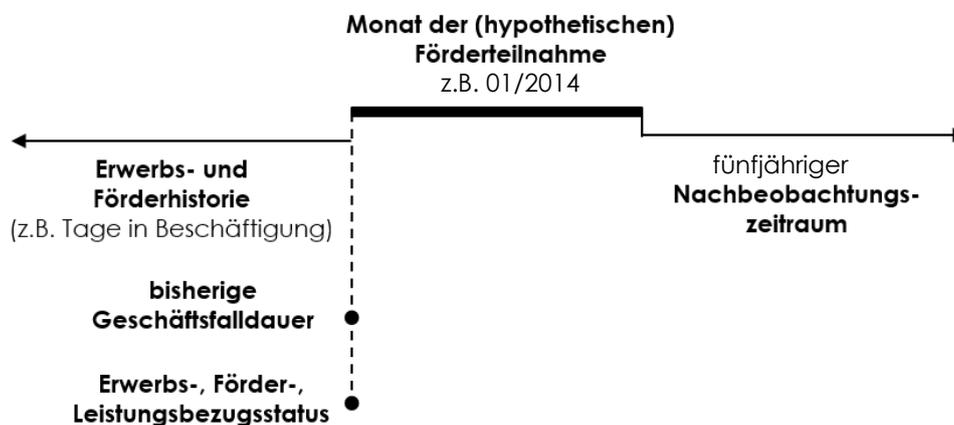
1. Beschäftigung insgesamt,
2. ungeforderte unselbständige Aktivbeschäftigung,
3. Arbeitslosigkeit und
4. Erwerbsinaktivität.

Dabei umfasst Arbeitslosigkeit neben registrierter Arbeitslosigkeit (Status AL) auch Schulungsteilnahmen (SC) und Lehrstellensuche (LS). Die Zahl der unselbständig Aktivbeschäftigten enthält im Unterschied zu allen "unselbständig Beschäftigten" nicht Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis, die Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld beziehen oder aus anderen Gründen wie einer Bildungskarenz temporär abwesend sind. Bei der Erwerbsinaktivität wird im Detail zwischen Pension und sonstigen Gründen unterschieden. Hauptmaßstab für die Bewertung der Wirksamkeit der Förderungen ist die Integration der Teilnehmenden in ungeforderte unselbständige Beschäftigung.

Bei der Interpretation der Ergebnisse, vor allem hinsichtlich ihres zeitlichen Verlaufs, ist zu beachten: Während einer Förderteilnahme treten sogenannte Entzugseffekte ("Lock-In-Effekte") auf (vgl. van Ours, 2004; Wunsch, 2016): Zeitgleich mit der Förderung ist eine reguläre Beschäftigung nicht möglich. Die Geförderten sind dem regulären Arbeitsmarkt "entzogen". Diese Entzugseffekte prägen die Ergebnisse potenziell im ersten Jahr nach (hypothetischem) Förderbeginn (nur selten dauern Förderungen länger). Maßgeblich für die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen ist daher die Integration in ungeforderte Beschäftigung nach diesem Zeitraum.

Schematische Darstellung des Vergleichsgruppendesigns

Abbildung A 1: Schematische Darstellung des Evaluierungsdesigns



Q: WIFO-Darstellung.

Abbildung A 1 zeigt zusammenfassend schematisch das gewählte Vergleichsgruppendesign:

- Die Schätzung von Fördereffekten beruht auf einem monatsweisen Vergleich zwischen Arbeitslosen mit und ohne Förderpartizipation (exaktes Matching auf den betrachteten Kalendermonat).
- In jedem Kalendermonat von Jänner 2014 bis Dezember 2017 werden die im jeweiligen Monat Geförderten mit den im jeweiligen Monat nicht geförderten Arbeitslosen verglichen.
- Die Grundgesamtheit besteht – mit Ausnahmen – aus den 20- bis 59-jährigen Personen, die im jeweiligen Monat arbeitslos vorgemerkt, in Schulung, lehrstellensuchend und/oder einer relevanten Arbeitsmarktförderung waren.
- Jede Person fließt pro Monat nur einmal in die Evaluierung ein.
- Zur Treatmentgruppe zählt, wer in dem Monat die evaluierte Maßnahme begann.
- Zur Kontrollgruppe zählt, wer in dem Monat an keiner relevanten Förderung teilnahm.
- Mittels eines dynamischen Propensity-Score-Matching-Ansatzes werden Ausgangsunterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe korrigiert.
- Es werden nur Personen mit gleich langer bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer verglichen (exaktes Matching auf gruppierte bisherige Geschäftsfalldauer).
- Darüber hinaus werden Treatment- und Kontrollgruppe hinsichtlich einer Vielzahl von Merkmalen abgeglichen, sodass sie im Durchschnitt nahezu identisch sind.
- Personenmerkmale, bisherige Geschäftsfalldauer, gegenwärtiger Erwerbs-, Förder- und Leistungsbezugsstatus, sowie die längerfristige Erwerbs- und Förderhistorie werden am Tag vor dem betrachteten Monat gemessen (Monatsletzter des Vormonats).

- Die Arbeitsmarktergebnis-Kennzahlen werden in dem bis zu fünfjährigen Beobachtungszeitraum nach dem betrachteten Monat des (hypothetischen) Förderbeginns verglichen.

In anderen Worten: Die in einem Monat geförderten Arbeitslosen werden mit ähnlichen in dem betrachteten Monat (noch) nicht geförderten Arbeitslosen verglichen. Mittels Matching wird für das kontrolliert, was vor dem Monat geschah ("Vorkarriere"), zudem für soziodemographische und regionale Merkmale, sodass die Gruppen in ihren Ausgangsmerkmalen vergleichbar sind. Um die interessierenden Maßnahmeneffekte zu schätzen, werden sie im Hinblick auf ihre weitere Erwerbslaufbahn (Beschäftigungsintegration und Einkommen) in den fünf Jahren nach dem Monat der (hypothetischen) Förderteilnahme verglichen ("Nachkarriere").

Zum Beispiel werden die Arbeitslosen, die im Jänner 2014 die evaluierte Maßnahme begannen, mit ähnlichen Personen verglichen, die im Jänner 2014 ebenfalls arbeitslos waren, aber an keiner (relevanten) Förderung teilnahmen. Für den Vergleich kommen von vornherein nur Personen mit gleich langer bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer in Frage. Zum Beispiel werden Geförderte, die bisher bis zu drei Monate lang arbeitslos waren, nur mit Personen verglichen, die ebenfalls nicht länger als drei Monate arbeitslos waren.

Mittels Matching wird ferner sichergestellt, dass die beiden Gruppen zum Stichtag Vormonatsende, am 31.12.2013, in ihrer bisherigen Geschäftsfalldauer in Monaten, in einer Vielzahl von Personenmerkmalen, in ihrer Erwerbs- und Förderhistorie sowie ihrem Erwerbs-, Förder- und Leistungsbezugsstatus an diesem Stichtag gleich sind. Sie unterschieden sich ausschließlich dadurch, dass die einen im Jänner 2014 die Förderung begannen und die anderen nicht. Die Effekte der Maßnahmenteilnahme werden durch einen Vergleich der Arbeitsmarktergebnisse in den (bis zu) fünf Jahren von 1. Februar 2014 bis 31. Jänner 2019 ermittelt.

Spezialfall betriebliche Eingliederungsbeihilfen

Für die Evaluierung betrieblicher Eingliederungsbeihilfen sind methodische Adaptierungen erforderlich. Es ist eine andere (kontrafaktische) Vergleichssituation zu wählen als für die anderen Förderungen, da diese Förderung erstens einen konkreten Arbeitsplatz voraussetzt und zweitens davon auszugehen ist, dass ein Teil der Beschäftigungsaufnahmen auch ohne sie zustande gekommen wäre ("Mitnahmeeffekt").⁶⁵⁾ Liegen Mitnahmeeffekte vor, wird der positive Fördereffekt überschätzt. Eppel et al. (2011) schätzten den Anteil der Mitnahmen bei Förderzugängen im Zeitraum 2003 bis 2006 auf 52%. Das bedeutet, dass die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen in gleicher Weise auch ohne Lohnkostensubvention zustande gekommen wäre.

Vor diesem Hintergrund werden für die Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe – ähnlich wie bei Eppel et al. (2011) – zwei Vergleichsgruppenszenarien mit unterschiedlichen Kontrollgruppen gebildet:

⁶⁵⁾ Mit Mitnahme ist gemeint, dass der Betrieb die Förderung für eine Arbeitskraft in Anspruch nimmt, die er ohnehin eingestellt hätte. Die Förderung ist somit nicht ursächlich für die Beschäftigungsaufnahme. Keine Mitnahme liegt vor, wenn die Person nur aufgrund der Förderung eingestellt wird.

- **Szenario 1:** Die Kontrollgruppe setzt sich aus allen nicht geförderten Personen zusammen. Die Abgrenzung der Kontrollgruppe ist ident mit derjenigen der drei anderen untersuchten Förderarten. Dieses Szenario unterstellt, dass es keinen Mitnahmeeffekt gibt, also alle Arbeitsaufnahmen nur durch die Förderung zustande gekommen sind. Wenn es de facto Mitnahmen gibt, wird mit diesem Szenario die Förderwirkung überschätzt.
- **Szenario 2:** In diesem Fall besteht die Kontrollgruppe aus nicht geförderten Arbeitslosen, die im selben Monat, in dem die Geförderten eine mittels "Eingliederungsbeihilfe" geförderte Beschäftigung begannen, – aus der Arbeitslosigkeit heraus – eine nicht geförderte Beschäftigung aufnahmen.⁶⁶⁾ Bei diesem Szenario wird unterstellt, dass sämtliche geförderte Beschäftigungsaufnahmen ohnehin stattgefunden hätten (100% Mitnahmeeffekt). Die Förderwirkung wird unterschätzt, wenn dies nicht auf alle Förderungen zutrifft.

Da Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind und gleichzeitig nicht von 100% Mitnahmen auszugehen ist, bilden die mit den beiden Szenarien geschätzten Effekte die Bandbreite der tatsächlichen Wirkung einer betrieblichen Eingliederungsbeihilfe ab. Die höheren, mit Szenario 1 geschätzten Effekte stellen die Obergrenze der Wirkung dar, die geringeren, mit Szenario 2 geschätzten Effekte, die Untergrenze.

8.4.3 Datengrundlage

Für die Evaluierung wird primär auf zwei Quellen administrativer Individualdaten zurückgegriffen: Aus den AMS-Daten werden umfangreiche Informationen über die sozioökonomischen Charakteristika aller registrierten arbeitslosen Personen, deren Wohnort, Teilnahme an Arbeitsmarktförderungen, erhaltene Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und AMS-Kontakt entnommen. Die Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherung (DVSV) bieten detaillierte Informationen zu den Erwerbsverläufen der Arbeitskräfte seit 1972 auf täglicher Basis, zu deren Verdiensten (Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung) und Dienstgeberinnen bzw. Dienstgebern. Ergänzend kommen Daten der Statistik Austria zu Regionsmerkmalen hinzu.

8.5 Evaluierungsergebnisse im Detail

In den nachfolgenden Unterabschnitten wird jede der vier evaluierten Maßnahmen einzeln im Detail hinsichtlich ihrer Effekte auf die Erwerbsintegration beschrieben. Beleuchtet werden einerseits die durchschnittlichen Gesamteffekte einer Maßnahmenteilnahme, andererseits die Wirkungsunterschiede zwischen Subgruppen und Segmenten von Arbeitslosen (Effektheterogenität), mit einem Fokus auf die Effekte nach drei Jahren und damit die Förderteilnahmen der Jahre 2014 bis 2016.

⁶⁶⁾ Anders als in Szenario 1 werden Personen mit Einstellungszusage nicht ausgeschlossen. Sie sollen nämlich Teil der Kontrollgruppe sein, wenn sie tatsächlich eine Beschäftigung aufnahmen.

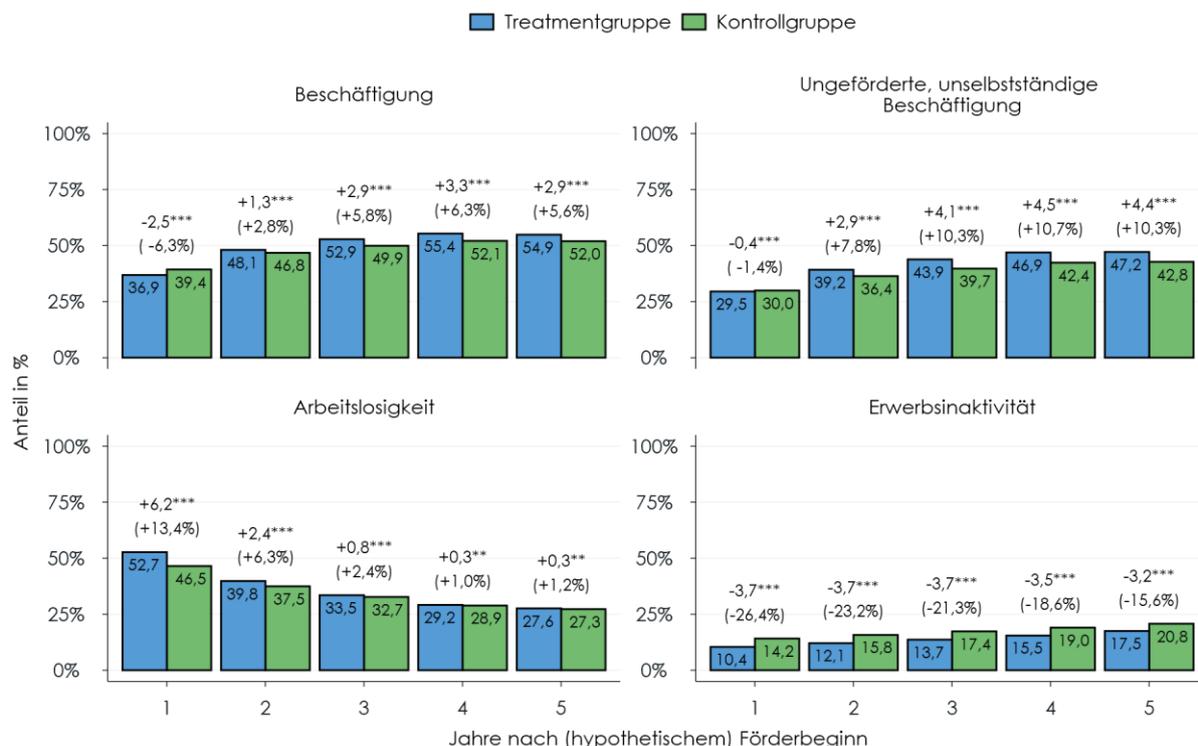
8.5.1 Aus- und Weiterbildung (AuW/BQ)

Durchschnittliche Gesamteffekte

Die fachliche Qualifizierung von Arbeitslosen im Rahmen der trägergeförderten Aus- und Weiterbildung (AuW) wirkt sich mittel- bis längerfristig positiv auf deren Beschäftigungsintegration aus. Kurzfristig ist die Förderteilnahme mit einem Lock-In Effekt verbunden, der sich in einer höheren Arbeitslosigkeit (bzw. mehr Tage in Arbeitslosigkeit) und in weniger Beschäftigung (bzw. weniger Tage in Beschäftigung) niederschlägt. Die positive Beschäftigungswirkung setzt somit erst zeitverzögert ein. Hinzu kommt eine angebotssteigernde Wirkung, da durch die Förderteilnahme der Rückzug vom Arbeitsmarkt gedämpft wird.

Abbildung A 2: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn

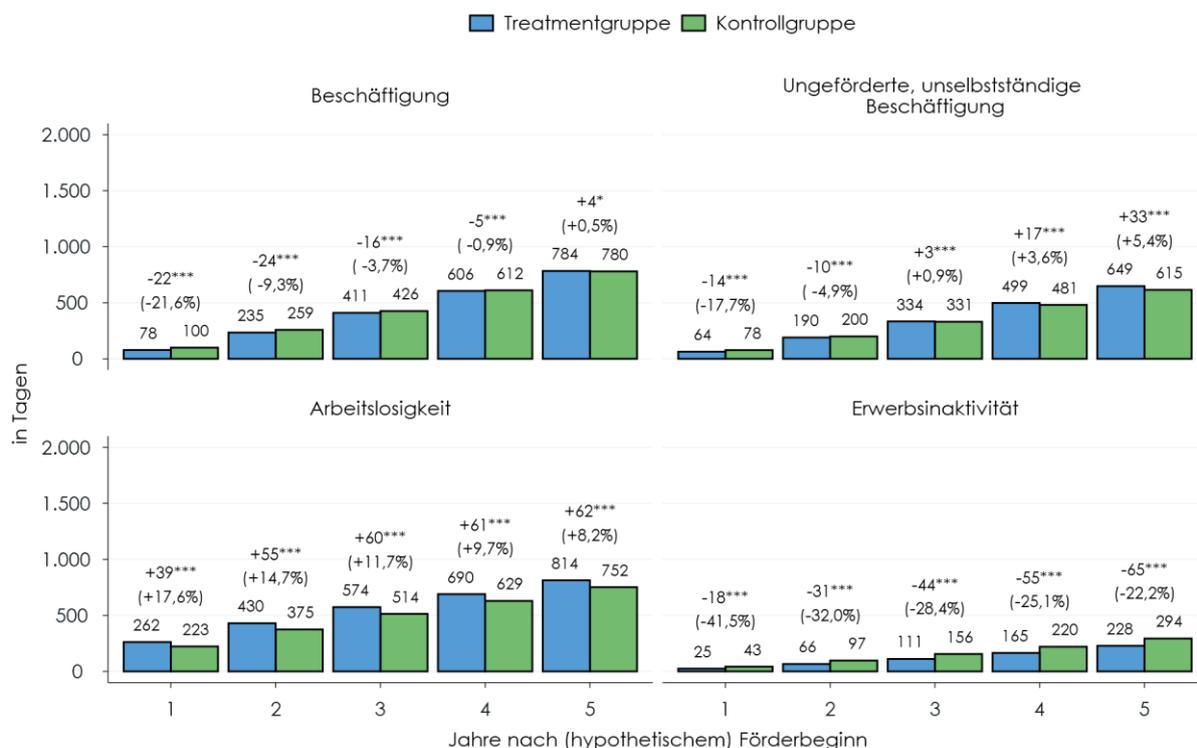


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe sind 36,9% ein Jahr nach Förderzugang in Beschäftigung, in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil 39,4%. Der Unterschied in den Anteilen und damit der Fördereffekt beträgt -2,5 Prozentpunkte oder -6,3%. Zwei Jahre nach Maßnahmenzugang ist der Effekt der Maßnahmenteilnahme positiv (1,3 Prozentpunkte).

Abbildung A 3: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



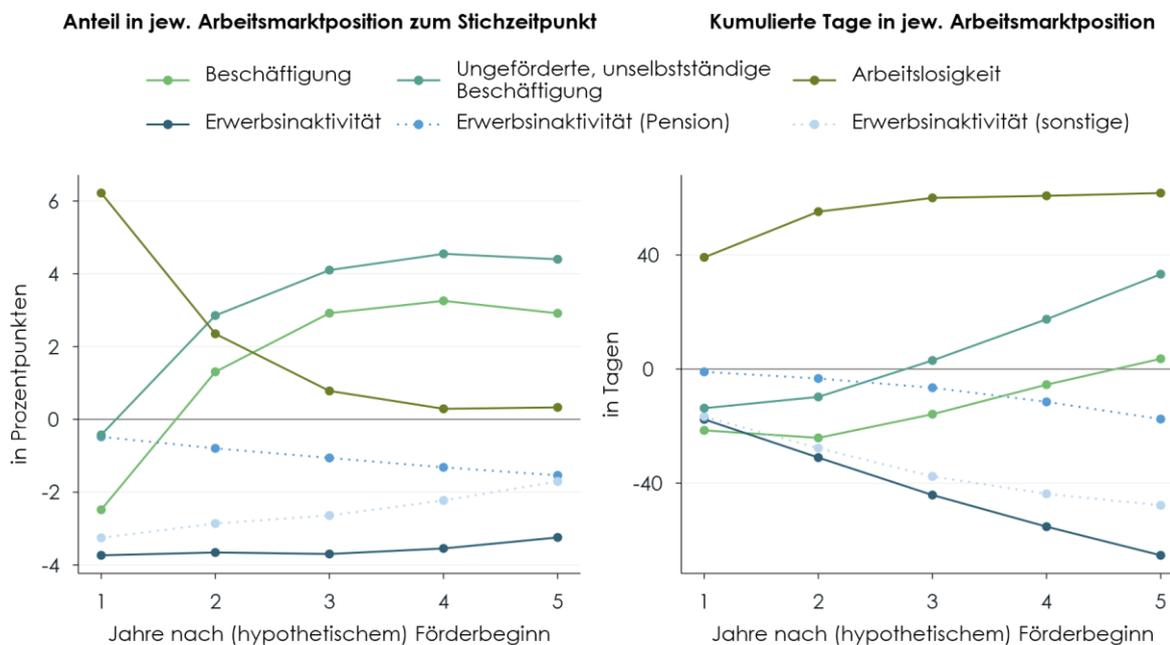
Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Die Treatmentgruppe erzielt in den fünf Jahren nach Förderzugang in Summe 649 Tage in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung, das sind um 33 Tage mehr als die Kontrollgruppe im Durchschnitt erreicht (615 Tage).

Geförderte brauchen Zeit, um die Tage in Schulung durch Tage in Beschäftigung auszugleichen. Obwohl sie sich nach zwei Jahren deutlich häufiger in Beschäftigung befinden (höherer Beschäftigungsanteil), egalisieren sich die Tage in Beschäftigung erst nach drei (ungeförderter, unselbstständige Beschäftigung) bzw. fünf Jahren (Beschäftigung insgesamt). Der relativ stabile Beschäftigungseffekt sorgt dafür, dass sich die Wirkung auf die kumulierten Tage stetig verbessert. Fünf Jahre nach Förderzugang verzeichnen Geförderte 33 Tage mehr in Beschäftigung als die Kontrollgruppe. Diese positive Differenz dürfte über den Betrachtungszeitraum hinaus noch anwachsen, da der positive Beschäftigungseffekt gegen Ende der 5 Jahre nur langsam sinkt. Den schulungsbedingten Überhang an Arbeitslosigkeitstagen kann die Treatmentgruppe im Nachbetrachtungszeitraum nicht abbauen, der Arbeitslosigkeitsanteil unterscheidet sich mittel- und längerfristig nicht zwischen den Gruppen. Die positiven Differenzen in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden durch weniger Tage in Erwerbsinaktivität ausgeglichen.

Abbildung A 4: Durchschnittliche Gesamteffekte von Aus- und Weiterbildung auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Gesamteffekte auf die Erwerbsintegration in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Ein Jahr nach Beginn der Förderung ist der Anteil der Personen in Arbeitslosigkeit um 6,2 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe. In Tagen gerechnet verbringen sie schulungsbedingt 39 Tage mehr in Arbeitslosigkeit.

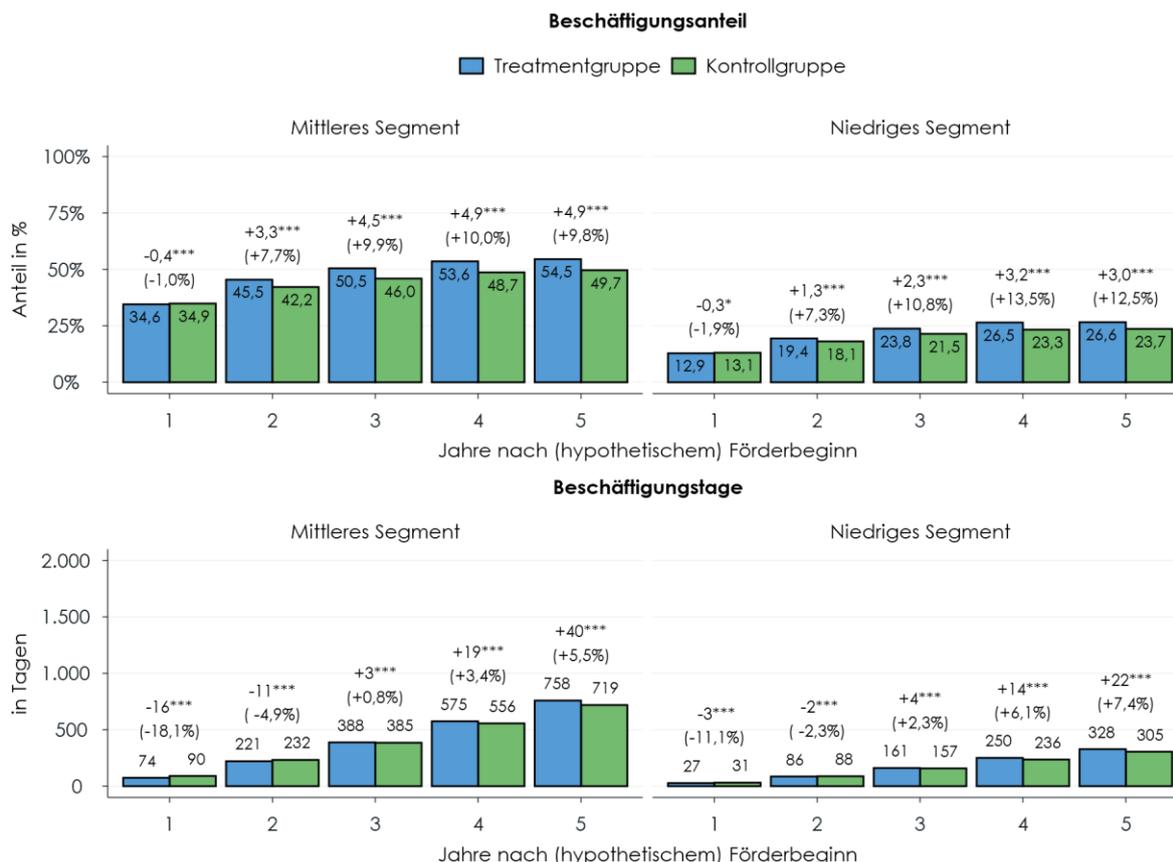
Die durch die Maßnahme ausgelöste verzögerte Beschäftigungssuche sorgt zunächst für einen Verbleib in Arbeitslosigkeit – die Arbeitslosigkeit steigt, die Beschäftigung sinkt. Bereits nach zwei Jahren ist der Beschäftigungseffekt positiv, wobei der Effekt auf die ungeförderte unselbstständige Beschäftigung höher ausfällt als auf die Beschäftigung insgesamt, zu der die selbständige und geförderte unselbstständige Beschäftigung zählt. Der Unterschied lässt sich hauptsächlich mit einer Verringerung der Aufnahme von selbständiger Beschäftigung in der Treatmentgruppe erklären. Ab dem dritten Jahr stagniert der Beschäftigungseffekt annähernd, gleichzeitig verzeichnet die Treatmentgruppe ab dem dritten Jahr einen Überhang an Tagen in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung gegenüber der Kontrollgruppe. Einen Überhang an Tagen in Beschäftigung insgesamt erzielt die Treatmentgruppe erst nach fünf Jahren.

Die Ausweitung der Tage in Arbeitslosigkeit senkt in ungefähr gleichem Ausmaß die Erwerbsinaktivität. Zu Beginn reduziert sich die Erwerbsinaktivität aus sonstigen Gründen wie Entmutigung. Im Laufe der Zeit gewinnen Pensionsaufschübe bzw. verhinderte Pensionsübertritte an Bedeutung. Bei älteren Arbeitslosen geht die Hälfte des Rückgangs im Inaktivitätsvolumen auf den Aufschub des Pensionszugangs zurück.

Effekte nach Segment

Abbildung A 5: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Effekte auf Beschäftigungsanteil und -tage in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe des mittleren Segments steigt der Beschäftigungsanteil drei Jahre nach Förderzugang auf 50,5% und fällt damit um 4,5 Prozentpunkte oder 9,9% höher aus als in der Kontrollgruppe. In der Treatmentgruppe des niedrigen Segments sind die Beschäftigungsanteile deutlich geringer – die absolute Wirkung der Fördererteilnahme fällt mit 2,3 Prozentpunkten schwächer aus als im mittleren Segment, die relative Wirkung mit 10,8% stärker.

Das mittlere Segment weist – sowohl in der Treatment- als auch der Kontrollgruppe – im gesamten Betrachtungszeitraum eine höhere Beschäftigungsintegration auf als das niedrige Segment, sowohl mit Blick auf den Beschäftigungsanteil als auch auf das Beschäftigungsvolumen. Die Wirkung einer Maßnahme bemisst sich jedoch nicht am Bruttoergebnis, d. h. dem Beschäf-

tigungsanteil oder dem Beschäftigungsvolumen der Treatmentgruppe in der Nachkarriere, sondern am Ergebnis im Vergleich zur Kontrollgruppe (der kontrafaktischen Situation, d. h. der hypothetischen Situation ohne Förderung).

- Die Maßnahmenteilnahme lässt, absolut betrachtet, den Beschäftigungsanteil im mittleren Segment stärker steigen – und zwar im gesamten Nachbetrachtungszeitraum: Nach 3 Jahren beträgt der beschäftigungserhöhende Effekt im mittleren Segment 4,5 Prozentpunkte, im niedrigen Segment 2,3 Prozentpunkte (mit jeweils ähnlich hohen Effekten nach fünf Jahren).
- Werden die Effekte in Prozent gemessen, schneidet das niedrige Segment ab dem dritten Jahr besser ab als das mittlere Segment (Jahr 3: +10,8% versus +9,9%).
- Das Beschäftigungsvolumen steigt in den drei Jahre nach Förderzugang im mittleren Segment um +3 Tage, im niedrigen Segment um +4 Tage. Ab dem vierten Jahr ist der Überhang an Tagen im mittleren Segment allerdings deutlich höher als im niedrigen Segment. Der relative Zuwachs ist dagegen stets im niedrigen Segment höher.

Die stärkere relative Wirkung im niedrigen Segment ist der geringeren Beschäftigungsintegration des niedrigen Segments geschuldet. Angesichts der geringen Arbeitsmarktchancen des niedrigen Segments fallen der Beschäftigungsanteil und das Beschäftigungsvolumen der Treatment- und Kontrollgruppe deutlich geringer aus als im mittleren Segment. Die Annahme, Arbeitslose im Segment mit niedrigen Wiederbeschäftigungschancen würden generell weniger stark von Aus- und Weiterbildung profitieren, bestätigt sich folglich nicht: Die Wirkung fällt absolut betrachtet (in Prozentpunkten) im mittleren Segment stärker aus, relativ betrachtet (in Prozent) im niedrigen Segment geringfügig stärker.

Effekte nach Segment und Subgruppe

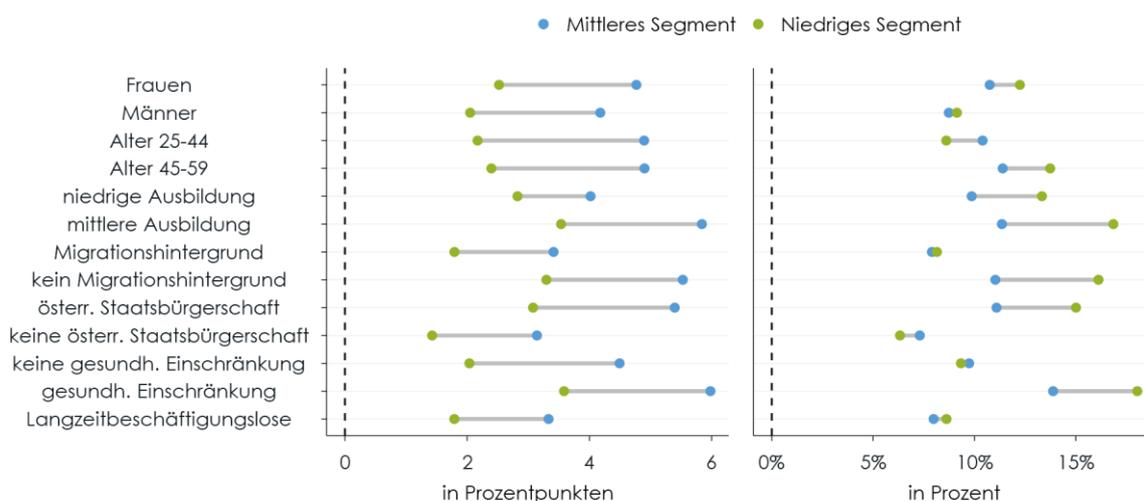
Arbeitslose des mittleren Segments, die an Aus- und Weiterbildung teilnehmen, erzielen mittel- bis längerfristig einen höheren absoluten Beschäftigungseffekt (in Prozentpunkten) als Arbeitslose des niedrigen Segments. Ob dieser Befund für alle Subgruppen der beiden Segmente hält, zeigt eine separate Schätzung der Effekte (Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach drei Jahren). Differenziert nach Subgruppen zeigt sich, dass

- einerseits die absoluten Effekte drei Jahre nach Förderbeginn in allen Subgruppen des mittleren Segments höher sind als im niedrigen Segment,
- andererseits die prozentuelle Wirkung der Maßnahmenteilnahme auf die einzelnen Subgruppen von Geförderten im niedrigen Segment entweder höher ausfällt oder sich kaum vom prozentuellen Effekt im mittleren Segment unterscheidet.
- Die relative Wirkung auf die Beschäftigungsintegration nach drei Jahren unterscheidet sich kaum zwischen den beiden Segmenten, wenn die Geförderten männlich sind, über einen Migrationshintergrund oder eine ausländische Staatsbürgerschaft verfügen, gesundheitlich nicht eingeschränkt oder langzeitbeschäftigungslos sind.

Mithin bestätigt sich der Befund aus der Schätzung der Effekte nach Segment für die absoluten Beschäftigungseffekte: Das mittlere Segment profitiert stärker in der dreijährigen Nachbetrachtung von Aus- und Weiterbildung als das niedrige Segment – und zwar in allen Subgruppen. Die prozentuell stärkere Wirkung von Aus- und Weiterbildung im niedrigen Segment bestätigt sich hingegen nicht für alle Subgruppen.

Abbildung A 6: Durchschnittliche Effekte der Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. Nicht dargestellt: Alter 15-24 (da per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet).

Lesebeispiel: Geförderte mit gesundheitlichen Einschränkungen, denen mittlere Arbeitsmarktchancen zugerechnet werden (mittleres Segment), erhöhen ihren Beschäftigungsanteil durch die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung um 6,0 Prozentpunkte (13,9%). Geförderte mit gesundheitlichen Einschränkungen, die dem niedrigen Segment zugeordnet werden, erhöhen ihren Beschäftigungsanteil um 3,6 Prozentpunkte (18,0%).

Was die Abbildung auch offenlegt ist eine deutliche Variation der Effektstärke zwischen den Subgruppen innerhalb der Segmente gegeben; damit zeigt sich selbst innerhalb der Segmente eine Heterogenität der Arbeitslosen.

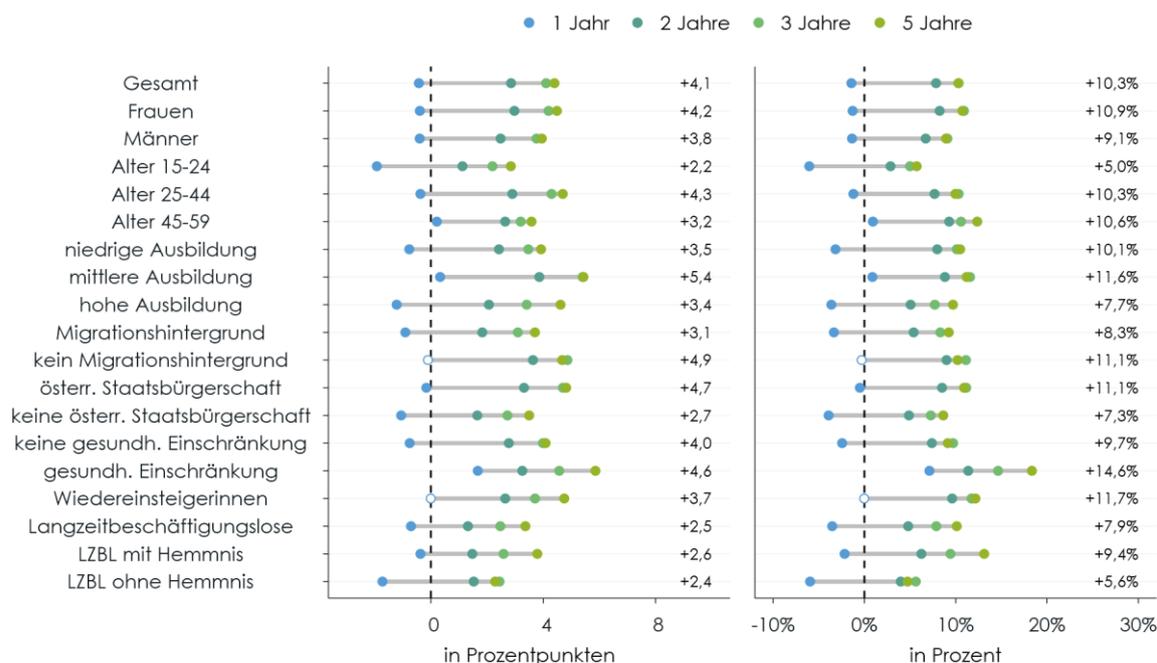
Effekte nach Subgruppe

Für welche Subgruppen die Arbeitsmarktintervention mittelfristig (3 Jahre nach Förderbeginn) besonders effektiv ist, zeigt die Schätzung nach Subgruppen. Die durchschnittliche Wirkung über alle Subgruppen hinweg liegt bei +4,1 Prozentpunkten bzw. +10,3%:

- Drei Jahre ab Förderzugang profitieren beide Geschlechter ähnlich stark von Aus- und Weiterbildung; für Wiedereinsteigerinnen lassen sich ebenso klare positive Beschäftigungseffekte nachweisen wie für die Gesamtheit aller Frauen.
- Die relative Wirkung der Arbeitsmarktintervention ist für Geförderte im Haupterwerbsalter und Ältere mittelfristig ähnlich hoch. Längerfristig ist die relative Wirkung bei Älteren am stärksten. Bei Geförderten unter 25 Jahren entfaltet die Förderung stets eine deutlich schwächere Wirkung als in den anderen Altersgruppen.
- Die unterdurchschnittliche Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungsintegration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist zum Teil der Zielsetzung geschuldet, diese Personengruppe nicht rasch in ungeforderte, unselbständige Beschäftigung und damit in Hilfsjobs zu vermitteln, sondern in weiterführende (Lehr-)Ausbildungen.
- Alle Ausbildungsgruppen können ihren Beschäftigungsanteil mittel- und längerfristig durch Aus- und Weiterbildung gegenüber Ungeforderten erhöhen, Arbeitslose mit mittlerer Ausbildung etwas stärker (nach 3 Jahren: +5,6 Prozentpunkte bzw. +11,6%). Geförderte mit BHS- oder Lehrabschluss (mittleres Qualifikationsniveau) verzeichnen zudem die höchste absolute Beschäftigungswirkung unter den Subgruppen.
- Die höchste relative Beschäftigungswirkung entfaltet Aus- und Weiterbildung mittelfristig bei gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitslosen (+4,6 Prozentpunkte bzw. +14,6%). Längerfristig profitieren gesundheitlich Beeinträchtigten auch absolut betrachtet stark.
- Unterdurchschnittlich ist die mittelfristige Wirkung der Förderteilnahme für Langzeitbeschäftigungslose, und zwar sowohl absolut als auch relativ. Wird die Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen auf jene reduziert, die mindestens ein Vermittlungshemmnis aufweisen, ist der relative Effekt stärker als in der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen ohne Vermittlungshemmnis. Längerfristig profitieren allerdings Langzeitbeschäftigungslose mit mindestens einem Vermittlungshemmnis von der Förderung überdurchschnittlich stark (in Prozent). Zu den Vermittlungshemmnissen zählen höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Beeinträchtigung und/oder geringes formales Ausbildungsniveau.
- Etwas stärker (absolut und relativ) scheint die mittelfristig beschäftigungserhöhende Wirkung der Aus- und Weiterbildungsförderung für Teilnehmende ohne Migrationshintergrund bzw. mit inländischer Staatsbürgerschaft auszufallen.

Abbildung A 7: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



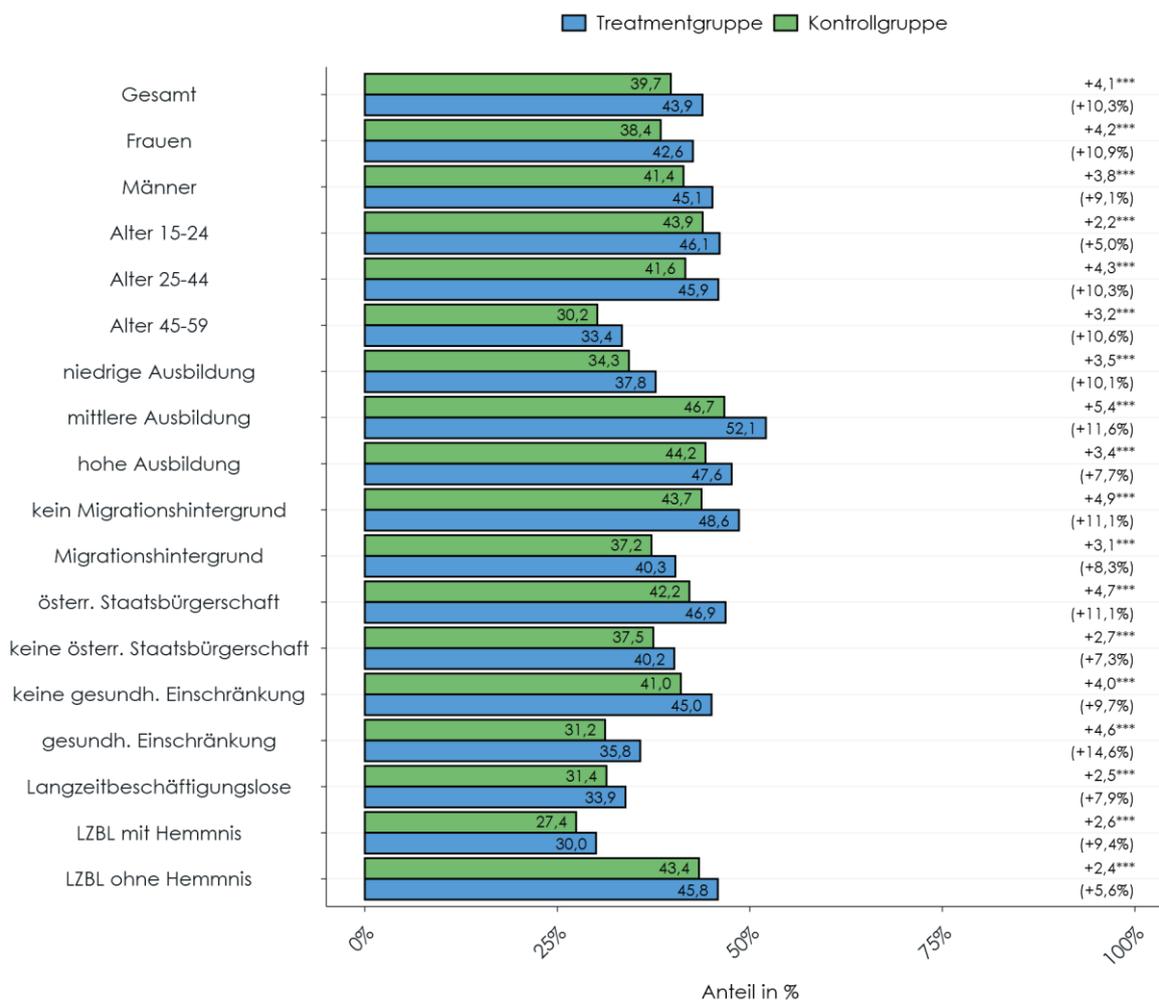
Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. LZBL: Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe steigt mittelfristig (3 Jahre) der Beschäftigungsanteil durch die Förderung um 4,1 Prozentpunkte (+10,3%). Eine höhere relative Wirkung verzeichnen gesundheitlich Eingeschränkte (+4,6 Prozentpunkte oder +14,6%).

Der Unterschied zwischen dem absoluten und relativen Effekt ist vor allem bei Subpopulationen mit geringerer Beschäftigungswahrscheinlichkeit mitunter deutlich. Der alleinige Blick auf den Effekt in Prozentpunkten kann über verschiedene Gruppen verzerrend wirken. Aus diesem Grund zeigt Abbildung A 8 die unterschiedliche Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Subgruppen sowie den geschätzten Effekt der Förderteilnahme auf ihre Beschäftigungsintegration auf – und zwar, in Analogie zu den Effekten je Segment und Subgruppe, zum Stichtag drei Jahre nach Förderzugang. Besonders niedrig sind die Beschäftigungsanteile von Langzeitbeschäftigungslosen insgesamt, von Langzeitbeschäftigungslosen mit mindestens einem Vermittlungshemmnis und von Arbeitslosen, die mindestens einen der drei Risikofaktoren für verfestigte Arbeitslosigkeit aufweisen: höheres Erwerbsalter, geringes Qualifikationsniveau und gesundheitliche Beeinträchtigung.

Abbildung A 8: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016.

Lesebeispiel: Unter den Geförderten mit gesundheitlichen Einschränkungen haben drei Jahre nach Förderzugang 35,8% eine ungeforderte unselbständige Beschäftigung. Das sind um 4,6 Prozentpunkte (14,6%) mehr als in der Kontrollgruppe.

8.5.2 Kurskostenbeihilfe (KK)

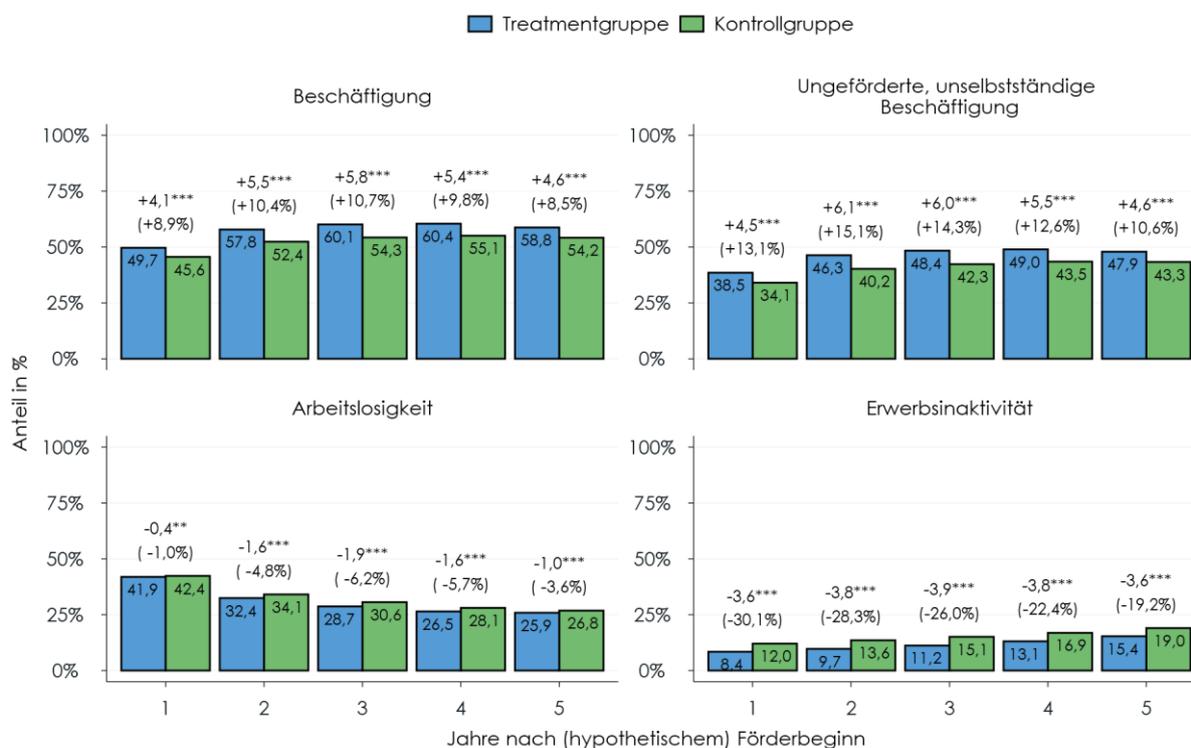
Durchschnittliche Gesamteffekte

Die Evaluierung der Kurskostenbeihilfe zeigt, dass mittelfristig (3 Jahre ab Förderzugang) der Anteil der Geförderten in ungeforderter unselbständiger Beschäftigung (+6,0 Prozentpunkte bzw. +14,3%) stärker steigt als im Rahmen der Aus- und Weiterbildung, längerfristig (5 Jahre

nach Förderzugang) jedoch in etwa gleich stark. Der Verlauf der Fördereffekte im Fünfjahreszeitraum unterscheidet sich zwischen den beiden fachlichen Qualifizierungen: Der Lock-In Effekt für KK-Geförderte ist kurz; der Beschäftigungsanteil der Treatmentgruppe liegt bereits im ersten Jahr höher als in der Kontrollgruppe. In den Folgejahren steigt der positive Effekt auf die Beschäftigungsintegration, mit einem Höchststand im zweiten und dritten Jahr. Anders als im Fall der Aus- und Weiterbildungsförderung weicht die Wirkung der Teilnahme auf die ungeförderter unselbständige Beschäftigung kaum von der Wirkung der Teilnahme auf die Beschäftigung insgesamt ab. Letztere umfasst neben der geförderten unselbständigen Beschäftigung und den Karenzzeiten auch Zeiten der Selbständigkeit.

Abbildung A 9: Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn

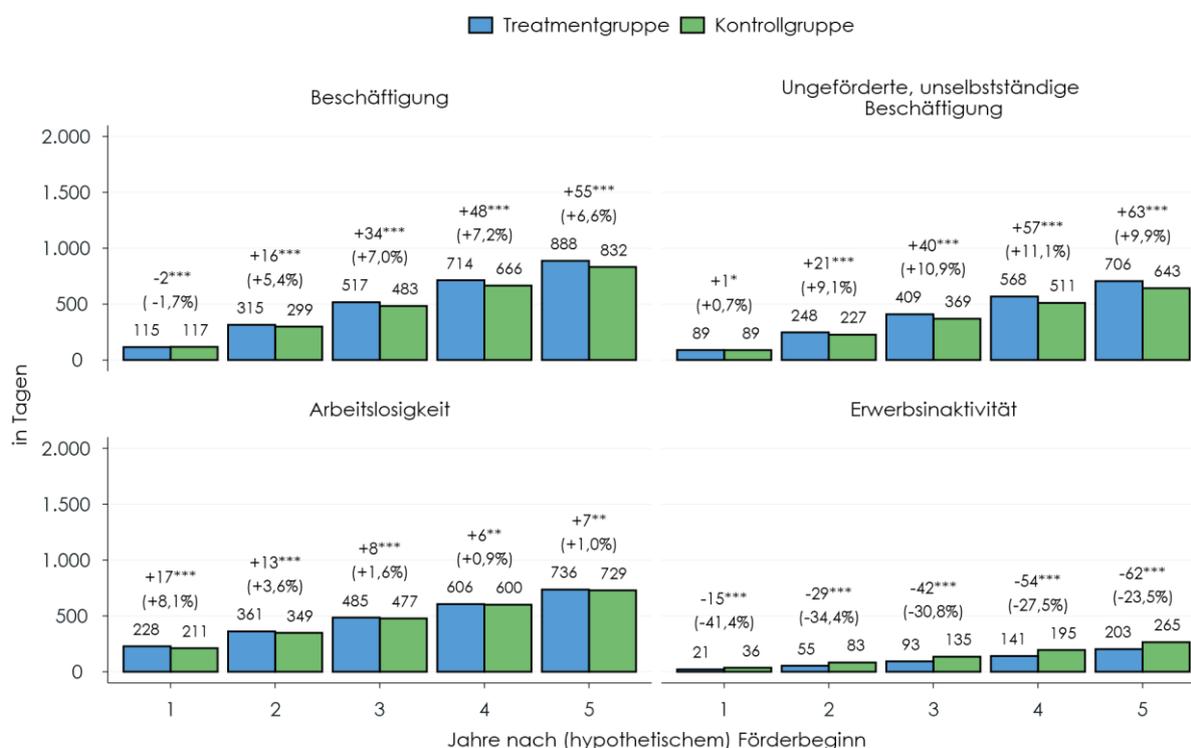


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe sind 47,9% fünf Jahre nach Förderzugang in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil 43,3% und damit um 4,6 Prozentpunkte (+10,6%) weniger.

Die Arbeitslosigkeit der Treatmentgruppe sinkt bereits im Laufe des ersten Jahres ab Förderzugang stärker als in der Kontrollgruppe und KK-Geförderte bleiben die gesamte Nachbetrachtungsperiode hinweg seltener arbeitslos als Ungeförderte. Hierin zeigt sich ein weiterer Unterschied zur Aus- und Weiterbildungsförderung, bei der Geförderte im gesamten Nachbetrachtungszeitraum einen höheren Arbeitslosigkeitsanteil aufweisen als Ungeförderte. Den stärksten Arbeitslosigkeitseffekt verzeichnen KK-Geförderte im dritten Jahr nach Förderzugang (-1,9 Prozentpunkte bzw. -6,2%).

Abbildung A 10: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**
 Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 5-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014.

Lesebeispiel: Die Treatmentgruppe verbringt im Fünfjahreszeitraum nach Förderzugang 706 Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, das sind um 63 Tage mehr (+9,9%) als in der Kontrollgruppe.

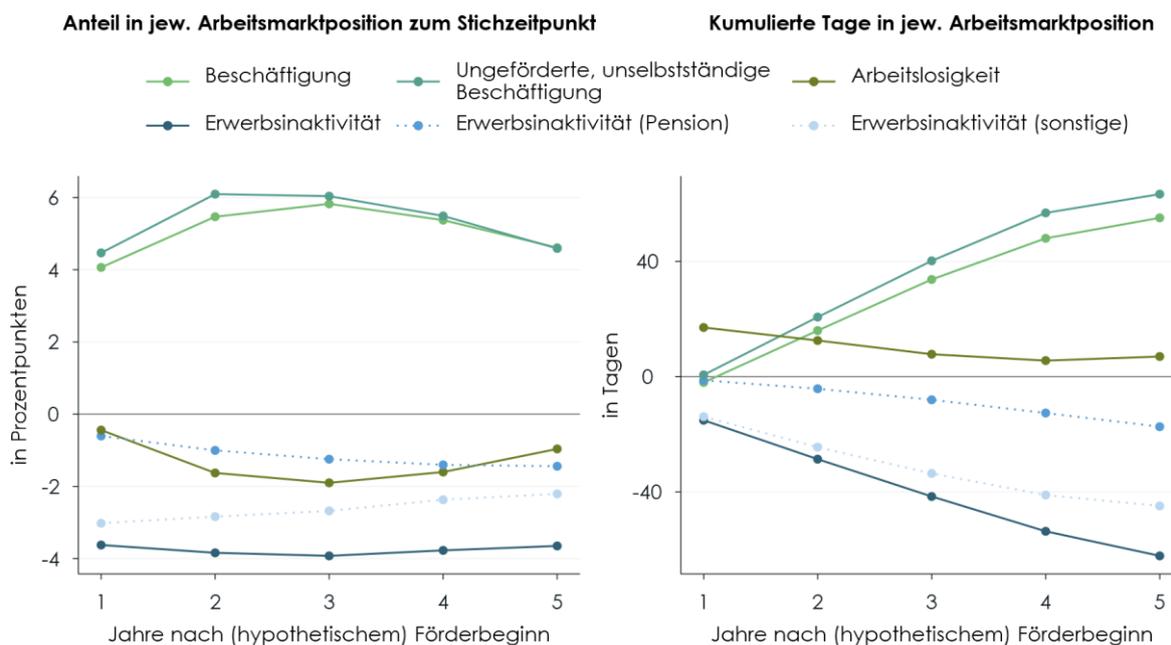
Der dämpfende Effekt der KK-Förderung fällt ähnlich hoch aus wie bei der Aus- und Weiterbildungsförderung. Pro Jahr liegt der Anteil der Erwerbsinaktiven in der Treatmentgruppe um 3,6 bis 3,9 Prozentpunkte unter jenem der Kontrollgruppe. Wird der Effekt in Prozent gemessen, lässt die angebotssteigernde Wirkung von Jahr zu Jahr nach (von 30,1% auf 19,2%). Die fachliche Qualifizierung wirkt Entmutigung entgegen und stärkt die Arbeitsmarktanbindung.

Ob sich die Investition in fachliche Qualifizierung am freien Bildungsmarkt in dem Sinne rechnet, dass die Tage in Schulung durch Tage in Beschäftigung ausgeglichen werden, zeigt der Blick auf die kumulierten Tage. Da KK-Beihilfen im Durchschnitt eine kürzere Dauer aufweisen als Aus- und Weiterbildungsförderungen, egalisieren sich die Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung bereits im ersten Jahr ab Förderzugang. Drei Jahre nach Förderzugang beläuft sich der Überhang an Beschäftigungstagen der Treatmentgruppe gegenüber der Kontrollgruppe auf 40 Tage (+10,9%), fünf Jahre nach Förderzugang wächst der Überhang auf 63 Tage an (+9,9%).

Der durch die Schulungsteilnahme ausgelöste Überhang an Tagen in Arbeitslosigkeit kann weder mittel- noch längerfristig gänzlich ausgeglichen werden. Ausgeglichen werden die positiven Differenzen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung durch weniger Tage in Erwerbsinaktivität. Weniger Tage in Erwerbsinaktivität bedeutet eine Stärkung des Arbeitskräfteangebots, aktive Arbeitsmarktpolitik wirkt Entmutigung entgegen. In der Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen werden Pensionsantritte aufgeschoben.

Abbildung A 11: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Kurskostenbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Durchschnittliche Gesamteffekte auf die Erwerbsintegration in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

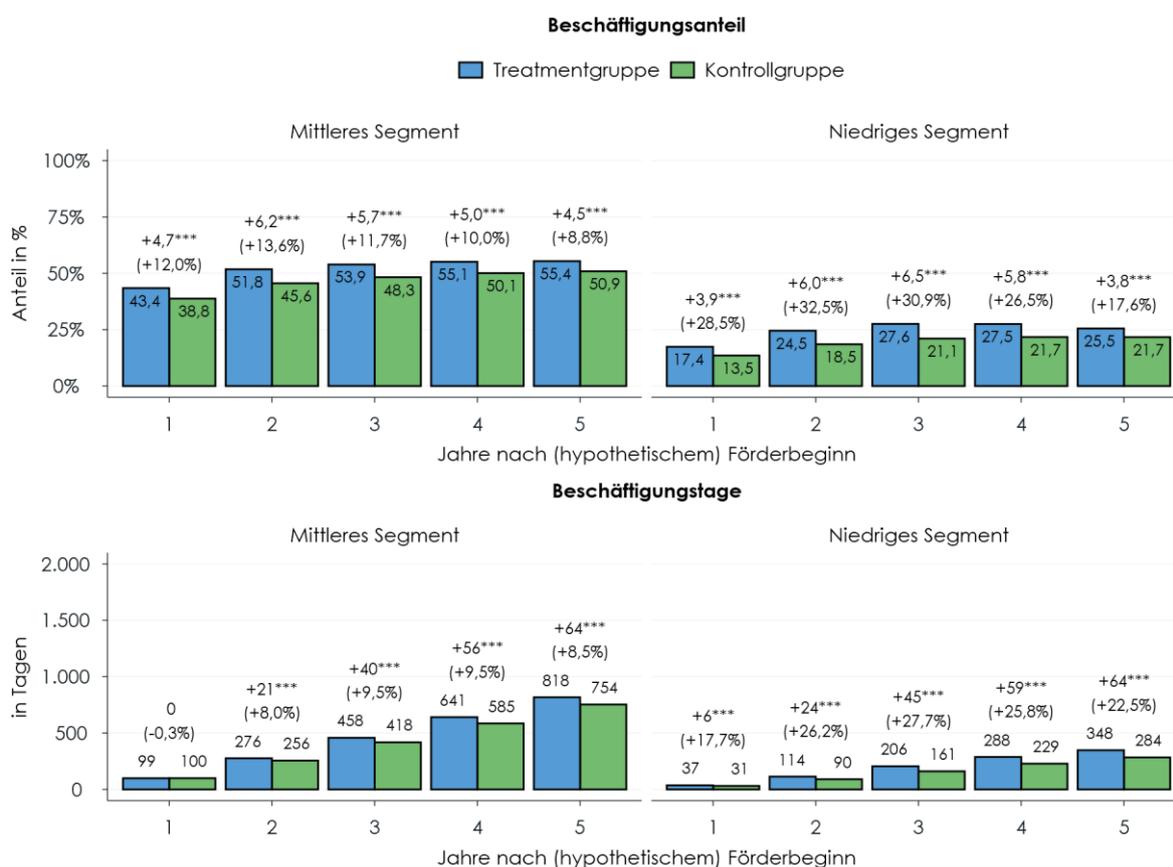
Lesebeispiel: Ein Jahr nach Förderzugang liegt der Beschäftigungsanteil in der Treatmentgruppe um 4,1 Prozentpunkte über jenem der Kontrollgruppe, der Arbeitslosigkeitsanteil um 0,4 Prozentpunkte darunter.

Der Effekt der Kurskostenförderung auf die ungeforderte unselbständige Beschäftigung ist zwei Jahre nach Förderbeginn am stärksten und sinkt in den Folgejahren. Der Grund für diesen Verlauf dürfte in der nach Förderzugangsjahr variierenden Effektstärke liegen. Die Effekte nach fünf Jahren basieren auf Förderteilnahmen 2014, für die geringere Effekt nachweisbar sind als für die Förderteilnahmen in den Jahren 2015, 2016 und 2017. Umgekehrt formuliert, sind die Effekte nach zwei und drei Jahren höher, da sie auch auf den Teilnahmen 2015, 2016 und 2017 beruhen, für die ein höherer Effekt nachweisbar ist als für die früheren Jahre.

Effekte nach Segment

Abbildung A 12: **Durchschnittliche Effekte von Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum**

Durchschnittliche Effekte auf Beschäftigungsanteil und -tage in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Geförderte des mittleren Segments erzielen fünf Jahre nach Förderzugang einen Beschäftigungsanteil (ungeforderte unselbständige Beschäftigung) in Höhe von 55,4%, das liegt um 4,5 Prozentpunkte (+8,8%) über dem Beschäftigungsanteil der Kontrollgruppe.

Die durchschnittliche Wirkung der fachlichen Qualifizierung am freien Bildungsmarkt (Kurskostenbeihilfe) auf die ungeforderte unselbständige Beschäftigung ist zwei und drei Jahre nach Förderzugang am stärksten (6,1 bzw. 6,0 Prozentpunkte). Nach Segmenten betrachtet, fällt im mittleren Segment der absolute Effekt im zweiten Jahr am stärksten aus (+6,2 Prozentpunkte), im niedrigen Segment im dritten Jahr (+6,5 Prozentpunkte). Durch diesen unterschiedlichen Verlauf differiert, je nach Nachkarrierezeitpunkt, die Einschätzung, ob die Intervention im niedrigen oder mittleren Segment eine absolut stärkere Wirkung (in Prozentpunkten) entfaltet. Die Unterschiede im Detail resultieren aus der Tatsache, dass je nach Länge des Nachbetrachtungszeitraums unterschiedliche Förderzugangsjahre einfließen. Während in den Effekten nach drei Jahren Teilnahmen von 2014 bis 2016 einfließen, beruht der Effekt nach fünf Jahren ausschließlich auf den Förderzügen im Jahr 2014. Darüber hinaus muss jedoch auch festgehalten werden, dass in der Gesamtbetrachtung die Effekte absolut gemessen in den zwei Segmenten ähnlich sind.

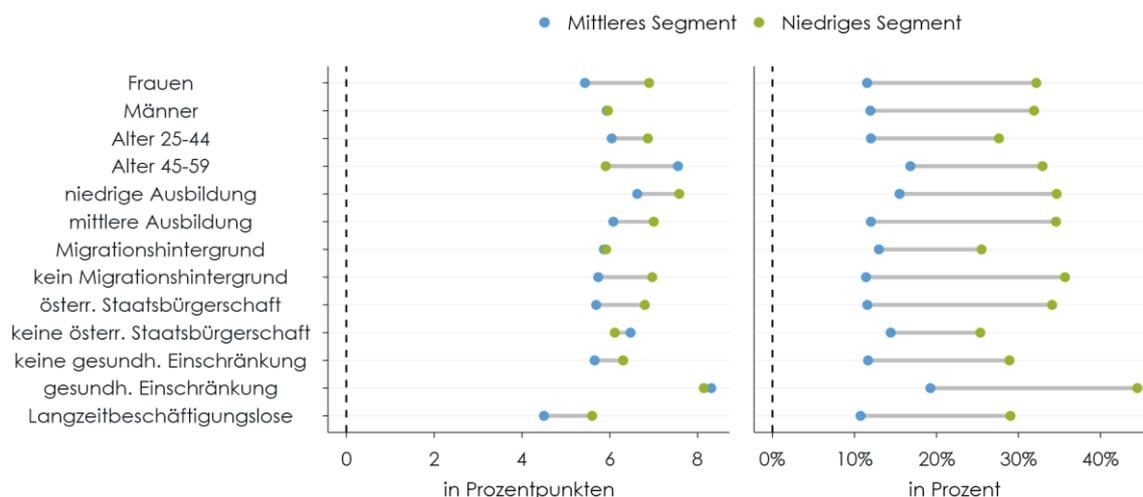
- Geförderte des mittleren Segments profitieren, gemessen in Prozentpunkten, kurzfristig und längerfristig etwas stärker von KK-Beihilfe als Geförderte des niedrigen Segments, mittelfristig (3 und 4 Jahre nach Förderzugang) fällt die beschäftigungserhöhende Wirkung auf die Geförderten jedoch im niedrigen Segment absolut etwas höher aus.
- Angesichts der deutlich geringeren Beschäftigungswahrscheinlichkeit des niedrigen Segments fällt der prozentuelle Fördereffekt im niedrigen Segment kurz-, mittel- und längerfristig (zwei- bis dreimal) höher aus als im mittleren Segment. Das niedrige Segment profitiert somit relativ stärker von der fachlichen Qualifizierung am freien Bildungsmarkt als das mittlere Segment: Drei Jahre nach Förderzugang ist der Beschäftigungsanteil mit 27,6% um +30,9% höher als ohne Förderung (Kontrollgruppe: 21,1% Beschäftigungsanteil). Im mittleren Segment steigt der Beschäftigungsanteil im Dreijahreszeitraum um +11,7% von 48,3% auf 53,9%.

In beiden Segmenten amortisiert sich die Investition in fachliche Qualifizierung am freien Bildungsmarkt. Der Überhang an Beschäftigungstagen fällt in der dreijährigen Nachbetrachtung im niedrigen Segment (+45 Tage) geringfügig höher aus als im mittleren Segment (+40 Tage), in der fünfjährigen Nachbetrachtung gleich hoch (+64 Tage). Die prozentuelle Steigerung ist jedoch für das niedrige Segment deutlich höher (nach 3 Jahren: +27,7% versus +9,5% im mittleren Segment), da die Kontrollgruppe im niedrigen Segment lediglich auf 206 Beschäftigungstage im Dreijahreszeitraum kommt, die Kontrollgruppe im mittleren Segment auf 458 Tage und damit auf mehr als doppelte.

Effekte nach Segment und Subgruppe

Abbildung A 13: **Durchschnittliche Effekte der Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen**

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. Nicht dargestellt: Alter 15-24 (da per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet).

Lesebeispiel: Bei Frauen im mittleren Segment steigt durch die Förderteilnahme ihr Beschäftigungsanteil drei Jahre nach Förderzugang um 5,4 Prozentpunkte, bei Frauen im niedrigen Segment um 6,9. Gemessen als relative Veränderung des Beschäftigungsanteils fällt der Fördereffekt im niedrigen Segment (+32,2%) deutlich höher aus als im mittleren (+11,5%).

Die Kundensegmentierung und Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik auf das mittlere Segment ist dann ökonomisch sinnvoll, wenn das mittlere Segment ein guter Prädiktor für die zu erwartende Wirksamkeit der Förderungen ist. Mit anderen Worten, wenn die Wirkung im mittleren Segment höher als im niedrigen Segment ist. Drei Jahre nach Förderzugang fällt der absolute Effekt der KK-Beihilfe auf die Beschäftigungsintegration im niedrigen Segment höher aus. Nach Subgruppen gegliedert ist das Bild etwas differenzierter. Die getrennte Schätzung nach Segment und Subgruppe zeigt folgendes Bild:

- Für die Mehrzahl der Subgruppen gilt, dass die Arbeitsmarktintervention drei Jahre nach Förderzugang eine stärkere Wirkung (in Prozentpunkten) entfaltet, wenn die Geförderten dem niedrigen Segment zugeordnet sind.
- Davon ausgenommen sind Ältere, die einen größeren Nutzen aus der Förderung ziehen, wenn sie zum mittleren Segment zählen. Kaum ein Unterschied in der absoluten Effektstärke zeigt sich zwischen den Segmenten, wenn die Geförderten männlich sind,

einen Migrationshintergrund haben, eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen oder gesundheitliche Einschränkungen aufweisen.

- Die prozentuelle Wirkung der Förderung auf die Beschäftigungsintegration der diversen Subgruppen fällt hingegen im niedrigen Segment ausnahmslos höher aus als im mittleren Segment.

Die Fokussierung der KK-Förderung auf das mittlere Segment führt nicht unbedingt zu einer Steigerung der Effektivität. Eine relativ stärkere Wirkung entfaltet die KK-Beihilfe ausnahmslos im niedrigen Segment, eine absolut stärkere Wirkung in der dreijährigen Nachkarriere nur bei Älteren. Allerdings schwanken die Befunde zum absoluten Beschäftigungseffekt je nachdem, welcher Nachkarrierezeitpunkt betrachtet wird. Kurz- und längerfristig ist die Effektstärke im Durchschnitt im mittleren Segment höher, mittelfristig im niedrigen.

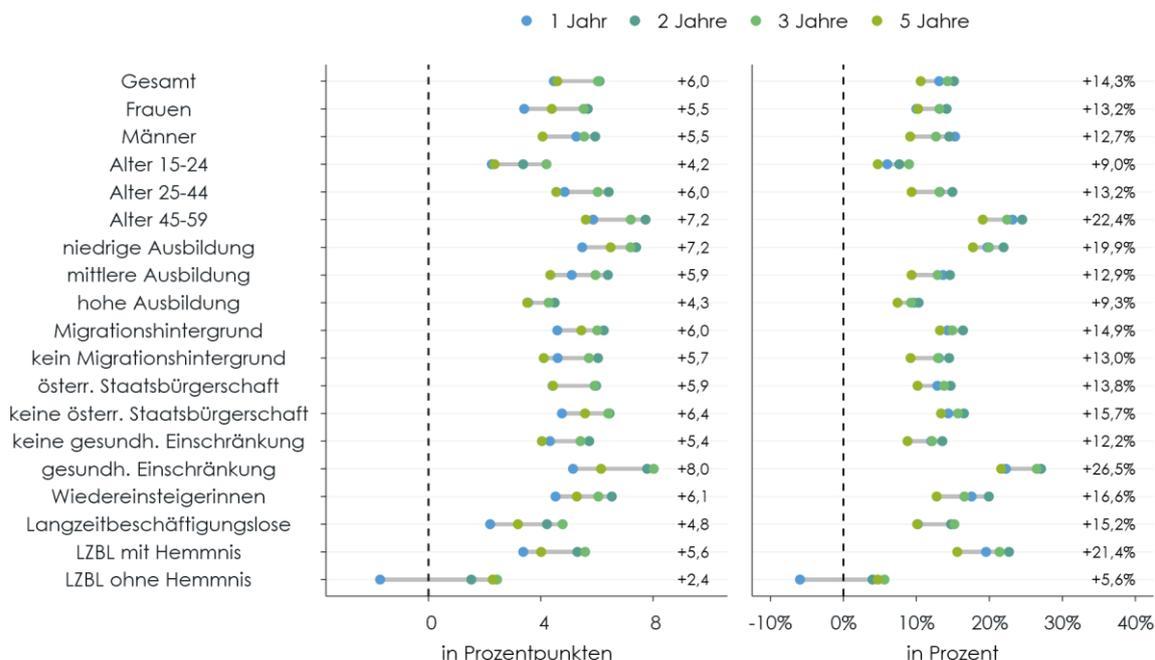
Effekte nach Subgruppe

Wenn die Segmentierung der Arbeitslosen anhand der Arbeitsmarktchancen kein zuverlässiger Prädiktor für die Wirksamkeit der Förderungen ist, stellt sich die Frage, welche Förderungen für welche Personen wirken. Die separate Schätzung der Beschäftigungswirkung der Förderung im Rahmen der Kurskostenbeihilfe für 18 Subgruppen soll klären, welche Personengruppen besonders von dieser Arbeitsmarktintervention profitieren. Im Durchschnitt steigt durch die Intervention die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung drei Jahre nach Förderteilnahme um +6,0 Prozentpunkte bzw. +14,3%. Nach Subgruppen zeigt sich folgendes Bild:

- Von Kurskostenbeihilfen profitieren Frauen und Männer in ähnlicher Weise.
- Eine Kursteilnahme wirkt sich für Wiedereinsteigerinnen tendenziell stärker positiv aus wie für den Durchschnitt aller geförderten Frauen (relative Effekt).
- Für Jüngere unter 25 Jahren sind die Effekte am geringsten, für ältere Arbeitskräfte ab 45 Jahren am größten.
- Für Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau stärkt die Teilnahme an einem Kurs auf dem freien Bildungsmarkt die Beschäftigungsintegration noch stärker als für Arbeitslose im mittleren und hohen Ausbildungssegment.
- Nach Nationalität und Migrationshintergrund zeigt sich, dass 3 Jahre nach Förderzugang ausländische Staatsangehörige und Personen mit Migrationshintergrund höhere prozentuelle Effekte verzeichnen, 5 Jahre nach Förderzugang auch absolut höhere Effekte.
- Personen mit einer gesundheitlichen Einschränkung profitieren besonders stark von fachlicher, mittels Kurskostenbeihilfen geförderter Qualifizierung.
- Der für Langzeitbeschäftigungslose nach drei Jahren ermittelte Effekt liegt absolut gemessen unter und relativ gemessen etwas über dem Gesamtdurchschnitt aller geförderten Arbeitslosen. Personen, die eines der drei zentralen Vermittlungshemmnisse aufweisen, profitieren stärker als Personen ohne solche Hemmnisse, relativ in Prozent sogar deutlich stärker als alle Geförderten im Gesamtdurchschnitt.

Abbildung A 14: Durchschnittliche Effekte von Kurskostenbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



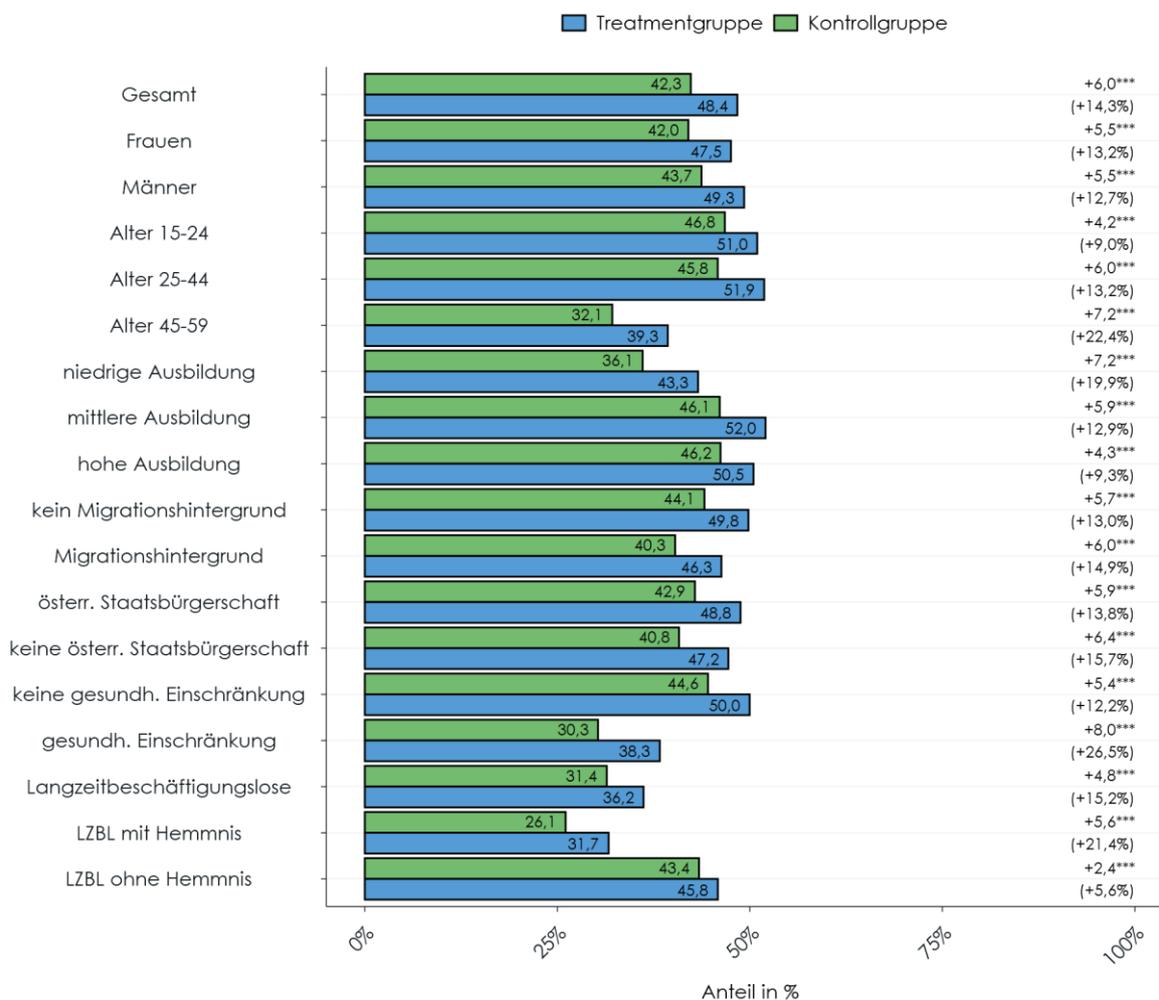
Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. LZBL. Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung.

Lesebeispiel: In der weiblichen Treatmentgruppe steigt mittelfristig der Beschäftigungsanteil gegenüber der Ungeforderten Kontrollgruppe um +5,5 Prozentpunkte oder +13,2%.

Die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten sind nicht gleichverteilt über die Subgruppen. Ältere (45-59 Jahre), gesundheitlich Eingeschränkte, gering Qualifizierte und Langzeitbeschäftigungslose weisen geringere Beschäftigungsanteile auf – mit und ohne KK-Förderung – als andere Subgruppen. Daraus können jedoch keine Schlussfolgerungen zur Effektivität von Arbeitsmarktinterventionen abgeleitet werden. Im Gegenteil. Es sind oftmals gerade diese Gruppen, die relativ stark (Effekt in Prozent) von fachlicher Qualifizierung profitieren.

Abbildung A 15: Durchschnittliche Effekte von Aus- und Weiterbildung auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVS und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe der 45- bis 59-Jährigen steigt mittelfristig der Beschäftigungsanteil gegenüber der Kontrollgruppe (32,1%) auf 39,3%. Die Differenz der beiden Anteile (7,2 Prozentpunkte bzw. +22,4%) ist der Effekt der KK-Förderung.

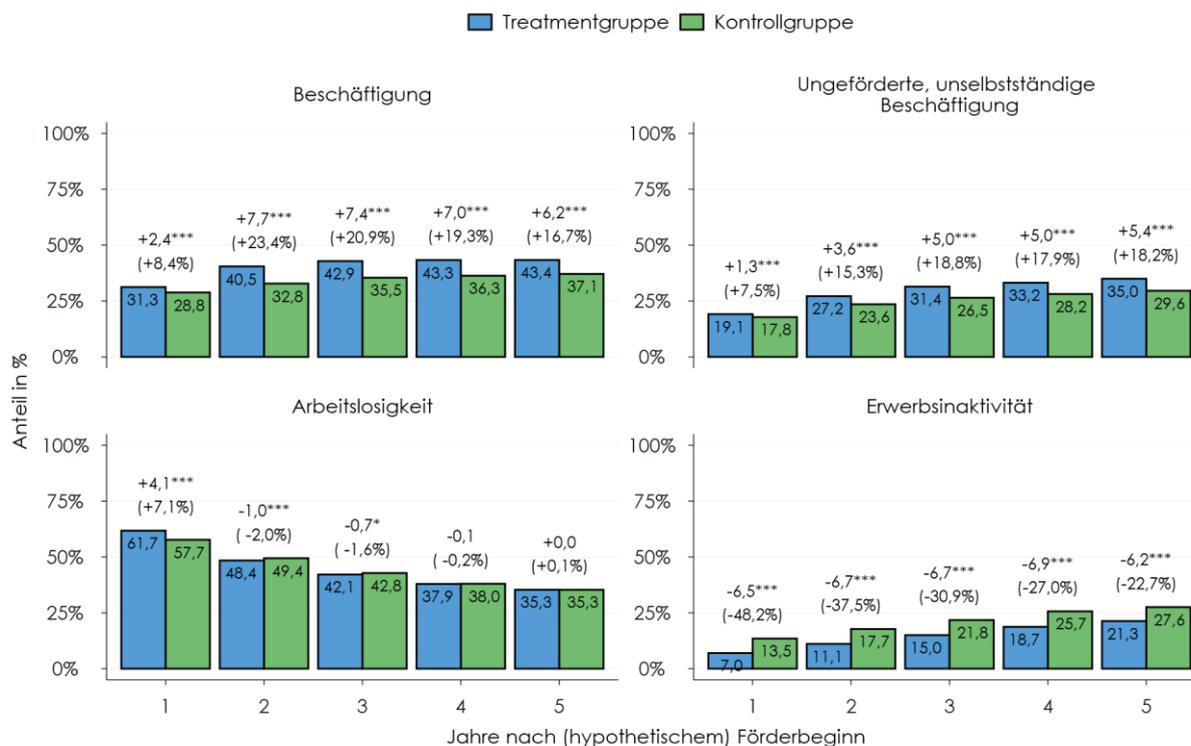
8.5.3 Sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP)

Durchschnittliche Gesamteffekte

SÖB/GBP sind Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt. Sie sind somit Arbeitsmarktinterventionen, mit denen per Definition eine Beschäftigungsaufnahme einhergeht. Das ist auch der Grund für die stärkere Wirkung der Förderteilnahme auf die Beschäftigung insgesamt, zu der neben der ungeforderten unselbständigen Beschäftigung die geförderte unselbständige Beschäftigung, Karenzierungen und die selbständige Beschäftigung zählen.

Abbildung A 16: **Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe sind 19,1% ein Jahr nach Förderzugang in ungeforderte unselbständige Beschäftigung, in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil 17,8%. Der Unterschied in den Anteilen und damit der Fördereffekt beträgt 1,3 Prozentpunkte oder 7,5%.

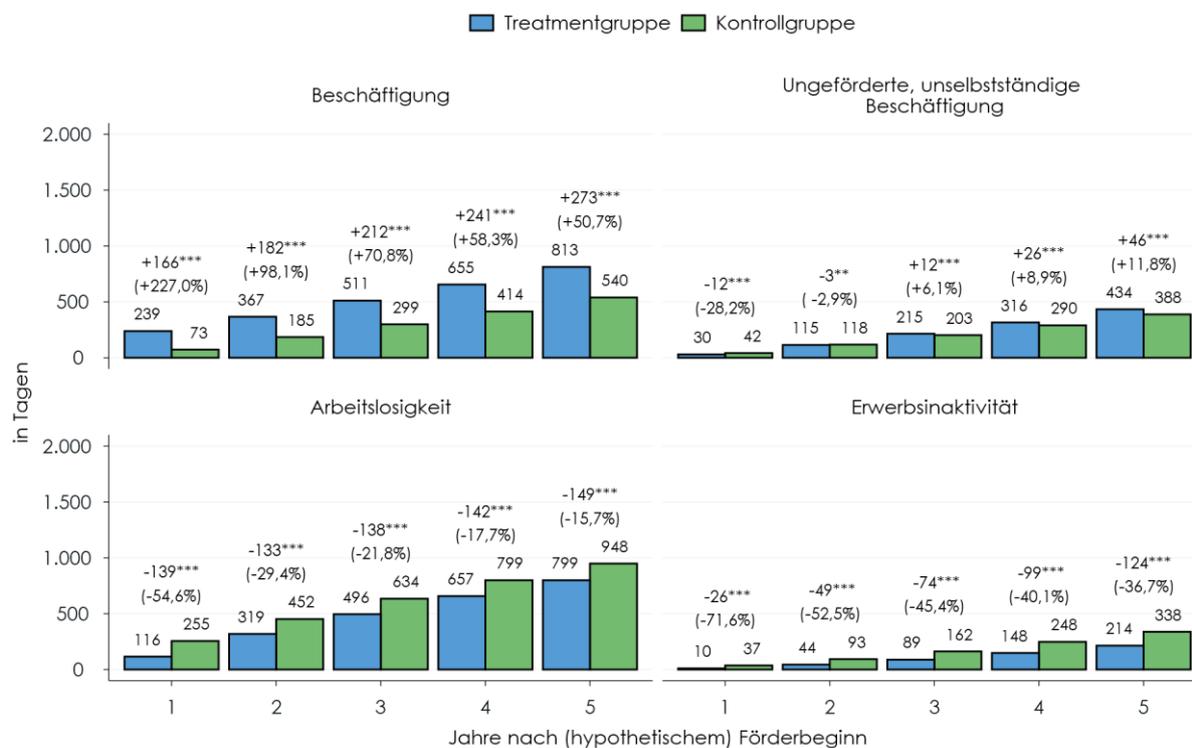
Die Förderteilnahme ist bereits kurzfristig (ein Jahr nach Förderzugang) mit einem positiven Beschäftigungseffekt assoziiert. Der Effekt auf die ungeforderte unselbständige Beschäftigung steigt von 1,3 Prozentpunkten (+7,5%) auf 5,0 Prozentpunkte nach drei Jahren (+18,8%) und

gegen Ende des Nachbetrachtungszeitraums auf 5,4 Prozentpunkte (+18,2%) an. Der Effekt auf die Beschäftigung insgesamt ist durchgehend höher, da – angesichts der typischerweise gravierenden Vermittlungshemmnisse der Zielgruppe – die geförderte Beschäftigung auch in der Nachkarriere der Geförderten eine wesentliche (wenn auch abnehmende) Rolle spielt.

Die Arbeitslosigkeit nimmt ein Jahr nach Förderzugang deutlich zu, mittel- bis längerfristig unterscheiden sich jedoch Treatment- und Kontrollgruppe kaum bzw. nicht im Arbeitslosigkeitsanteil. Der Effekt auf die Erwerbsinaktivität ist durchgängig negativ. Anstatt sich somit vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, verbleiben Geförderte im Arbeitskräfteangebot (in Beschäftigung oder in Arbeitslosigkeit).

Abbildung A 17: **Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

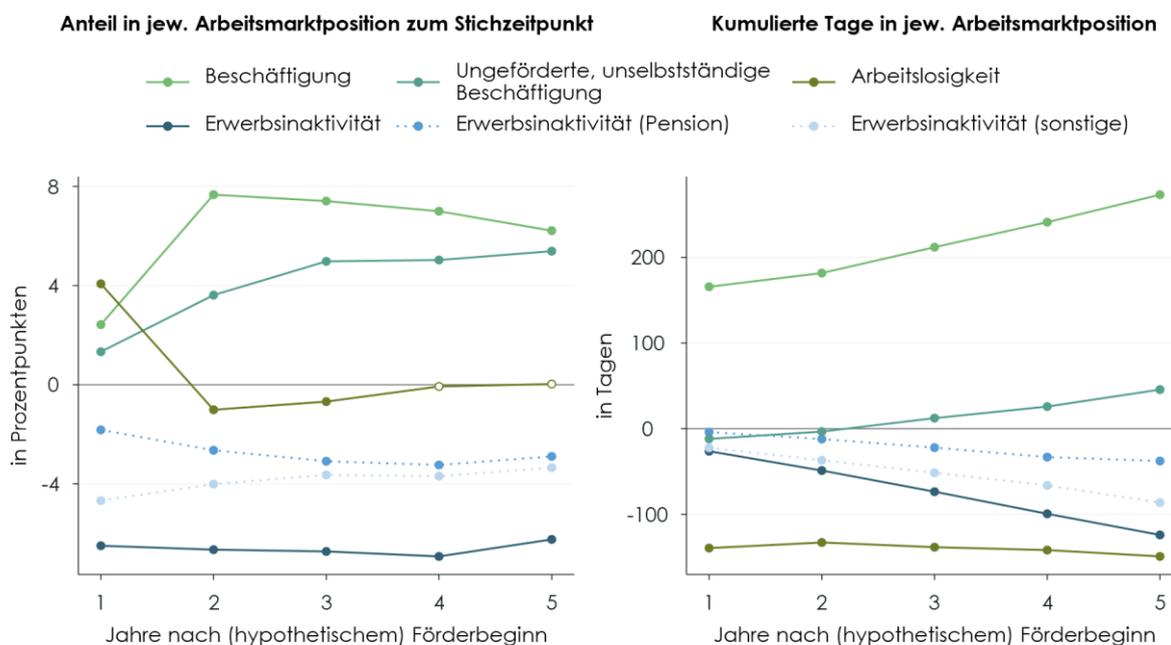
Lesebeispiel: Die Treatmentgruppe erzielt im Fünfjahreszeitraum 434 Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, das sind um 46 Tage mehr als die Kontrollgruppe.

Während sich die Treatmentgruppe in geförderter Beschäftigung befindet, ist sie dem regulären Arbeitsmarkt entzogen. Sie erzielen im ersten Jahr nach Förderzugang nur wenige Tage in

ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, dem Hauptmaßstab für die Bewertung der Effektivität der Arbeitsmarktintervention. Aufgrund der gravierenden Vermittlungshemmnisse, die die Zielgruppe aufweist, verzeichnet die Kontrollgruppe in der Nachkarriere nur kurzfristig mehr Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung. Bereits im Laufe des zweiten Jahres gelingt es den Geförderten, die Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung zu egalisieren. Drei Jahre nach Förderzugang verzeichnen sie 12 Tage mehr in Beschäftigung als die vergleichbare Gruppe der Ungeförderten, nach fünf Jahren sind es 46 Tage. Diese positive Differenz dürfte über den Betrachtungszeitraum hinaus noch steigen, da die positive Beschäftigungswirkung gegen Ende des Zeitraumes sogar zunimmt.

Abbildung A 18: Durchschnittliche Gesamteffekte von SÖB/GBP auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Gesamteffekte auf die Erwerbsintegration in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Der Arbeitslosigkeitsanteil in der Treatmentgruppe steigt gegenüber der Kontrollgruppe ein Jahr nach Förderzugang um 4,1 Prozentpunkte, zwei Jahre nach Förderzugang liegt er um 1,0 Prozentpunkte niedriger.

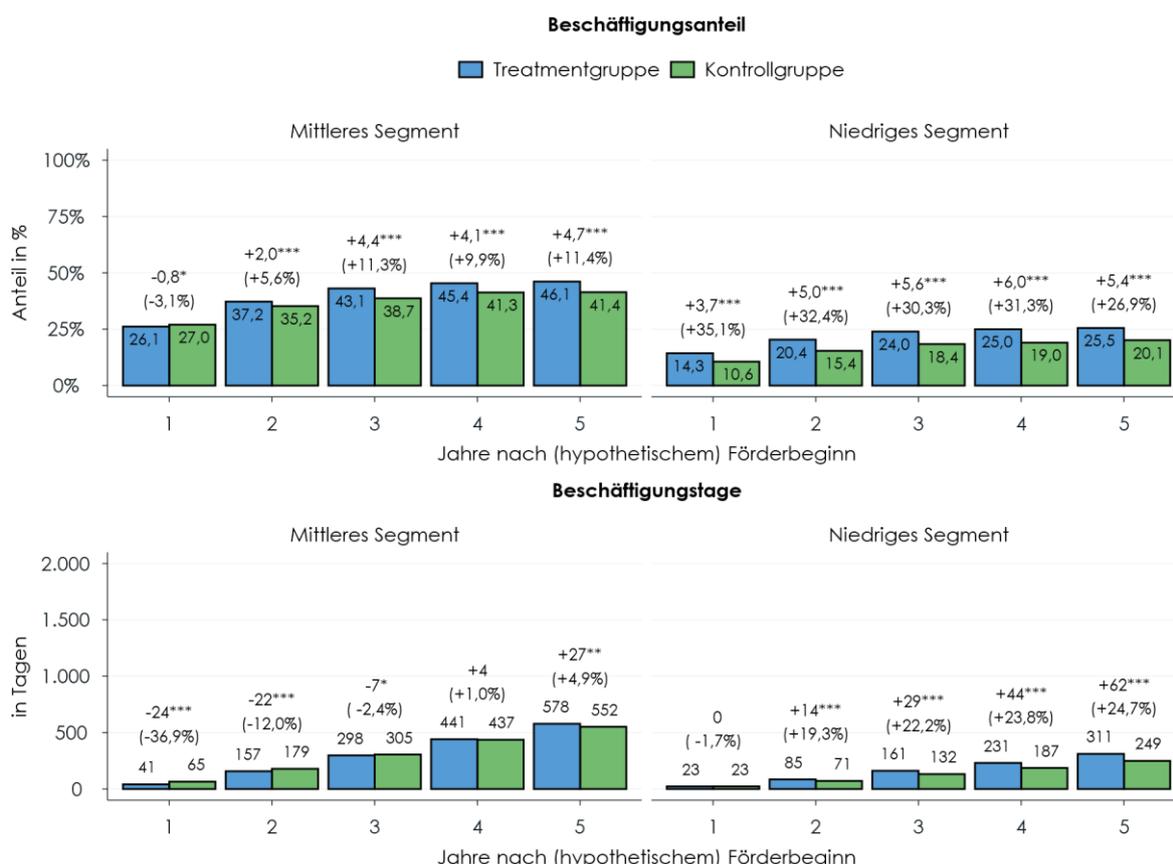
Markant unterscheiden sich die Tage in Beschäftigung zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, zu der auch die geförderte Beschäftigung zählt. Sie ist in der Treatmentgruppe drei Jahre nach Förderzugang mit 511 Tagen um 212 Tage oder +70,8% höher als in der Kontrollgruppe (299 Tage); fünf Jahre nach Förderzugang beträgt der Überhang 273 Tage (+50,7%). Entsprechend weniger Tage verbringen die Geförderten mithin auch in Arbeitslosigkeit. Zudem

wirkt die Förderung angebotserhöhend; die Tage in Erwerbsinaktivität sind kurz-, mittel- wie langfristig niedriger als in der Kontrollgruppe.

Effekte nach Segment

Abbildung A 19: **Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum**

Durchschnittliche Effekte auf Beschäftigungsanteil und -tage in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe des mittleren Segments liegt der Beschäftigungsanteil (ungeforderte unselbständige Beschäftigung) mittelfristig mit 43,1% um 4,4 Prozentpunkte (+11,3%) höher als in der Kontrollgruppe. In der Treatmentgruppe des niedrigen Segments fällt der Beschäftigungsanteil mit 24,0% deutlich niedriger aus. Der Effekt der Maßnahmenteilnahme mit 5,6 Prozentpunkte (+30,3%) jedoch deutlich höher.

Die Evaluierung getrennt für die nach Arbeitsmarktchancen gebildete Gruppen zeigt sowohl für das mittlere wie auch das niedrige Segment eine positive Wirkung der Förderteilnahme auf die ungeforderte, unselbständige Beschäftigung. Deutlich höher ist die Effektivität allerdings,

sowohl absolut (in Prozentpunkten) als auch relativ (in Prozent) und sowohl kurz-, mittel- als auch längerfristig, im niedrigen Segment. Dies würde für eine starke Zielgruppenorientierung der Maßnahme zugunsten von Personen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen sprechen.

- Die Beschäftigungserhöhende Wirkung beträgt drei Jahre nach (hypothetischen) Förderzugang im mittleren Segment 4,4 Prozentpunkte (längerfristig 4,7 Prozentpunkte), im niedrigen Segment 5,6 Prozentpunkte (längerfristig 5,4 Prozentpunkte).
- Prozentuell betrachtet fällt die beschäftigungserhöhende Wirkung im niedrigen Segment mit +30,3% markant höher aus als im mittleren Segment (+11,3%), da angesichts der niedrigeren Arbeitsmarktchancen des niedrigen Segments der Anteil der Personen, die in der Nachkarriere in einer ungeforderten, unselbständigen Beschäftigung sind, relativ gering ist. Die längerfristige Wirkung ist ähnlich hoch (+26,9% versus +11,4%).

Gleichsam fällt aus einer Amortisationssicht der Befund für das niedrige Segment günstiger aus: Bereits nach dem ersten Jahr ab (hypothetischen) Förderzugang weist die Treatmentgruppe mehr Tage in ungeforderter unselbständiger Beschäftigung auf als die Kontrollgruppe; mittelfristig beträgt der Überhang durchschnittlich 29 Tage (+22,2%), längerfristig 62 Tage. Im mittleren Segment egalisieren sich die Beschäftigungstage erst nach dem dritten Jahr; längerfristig beträgt der Überhang durchschnittlich 27 Tage.

Die stärkere Wirkung auf die Beschäftigungsintegration im niedrigen Segment legt nahe, dass die Arbeitsmarktintervention im niedrigen Segment effektiver ist. Angesichts der höheren absoluten Wirkung (in Prozentpunkten) und des größeren Überhangs an Beschäftigungstagen im Nachbetrachtungszeitraum dürfte sie zudem im niedrigen Segment effizienter sein.

Effekte nach Segment und Subgruppe

Das niedrige Segment profitiert mittel- und längerfristig stärker (absolut und relativ) von der Beschäftigungsförderung am zweiten Arbeitsmarkt als das mittlere Segment. Dieser Befund trifft jedoch nicht auf alle Subgruppen innerhalb des niedrigen Segments zu. Der Vergleich der Effektstärke nach drei Jahren zwischen den Subgruppen des mittleren und niedrigen Segments zeigt folgendes Bild:

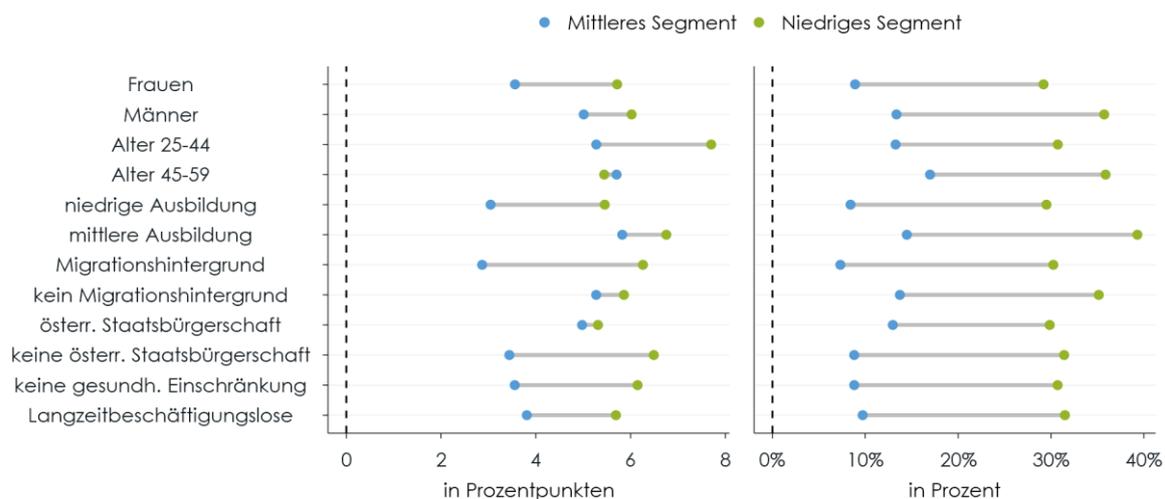
- Die absoluten Effekte von SÖB/GBP sind, mit einer Ausnahme, in sämtlichen Subgruppen im niedrigen Segment höher als im mittleren. Die Ausnahme bildet die Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen mit geringfügig höheren Effekten im mittleren Segment.
- Die Unterschiede in der absoluten Effektstärke zwischen den Segmenten fällt in zwei Subgruppen gering aus: In der Subgruppe der 45- bis 59-Jährigen und der Subgruppe mit österreichischer Staatsbürgerschaft.
- Wird auf die prozentuelle Wirkung abgestellt, bei der die unterschiedlichen Beschäftigungschancen stark zum Tragen kommen, profitieren ausnahmslos alle Subgruppen markant stärker, wenn sie dem niedrigen Segment zugeordnet sind.

Wie Abbildung A 20 zeigt, differieren innerhalb des jeweiligen Segments die Effekte nach Subgruppen mitunter markant. Mit anderen Worten weichen die Effekte je nach Kombination von

Segment und Subgruppe vom Durchschnittseffekt je Segment ab; die Segmentierung wird der Heterogenität der Arbeitslosen nicht gerecht.

Abbildung A 20: Durchschnittliche Effekte der SÖB/GBP auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. Nicht dargestellt: Alter 15-24 (da per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet).

Lesebeispiel: Der absolute Beschäftigungseffekt einer SÖB/GBP Teilnahme ist in der Subgruppe der Älteren (45 bis 59 Jahre) in beiden Segmenten ähnlich hoch. Der Effekt relativ gemessen fällt im niedrigen Segment deutlich höher aus.

Effekte nach Subgruppe

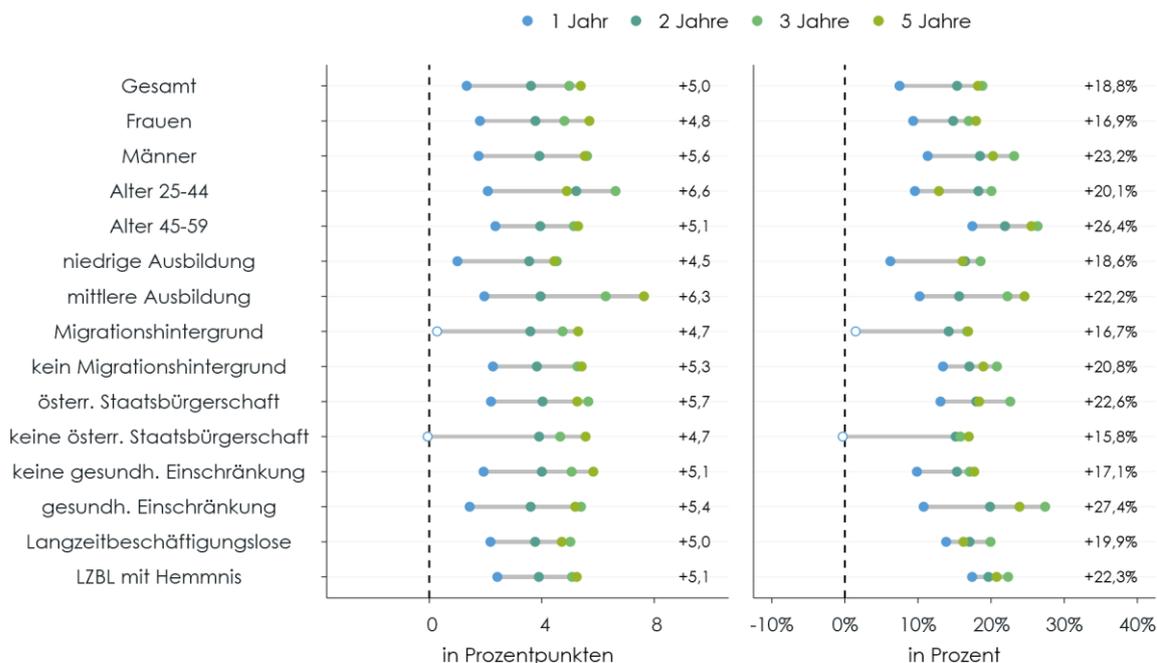
Bleibt die Einteilung der Arbeitslosen in Segmente unberücksichtigt, liefert die Schätzung nach Subgruppen folgende Befunde in der dreijährigen Nachbetrachtung (Effektheterogenität nach Subgruppen):

- Männer profitieren absolut etwas stärker von Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt als Frauen, relativ deutlich stärker. Ausgehend von geringeren Beschäftigungsanteilen entfaltet die Förderung bei Männern eine relativ stärkere Wirkung als bei Frauen (drei Jahre nach Förderzugang +23,2% versus +16,9%).
- Wird die Wirkung in Prozentpunkten gemessen, fällt die beschäftigungserhöhende Wirkung im Haupterwerbsalter deutlich höher aus (+6,6 Prozentpunkte) als in der Altersgruppe 45 bis 59 Jahre (+5,1 Prozentpunkte). Die prozentuelle Wirkung ist jedoch drei Jahre nach Förderzugang in der Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen, ausgehend von geringen Beschäftigungsanteilen, höher (+26,4% versus +20,1%).

- Bei Arbeitslosen mit Lehre oder BMS-Abschluss (mittlere Ausbildung) entfaltet die Förderung mittel- und längerfristig den größten Nutzen (nach 3 Jahren: +6,3 Prozentpunkte bzw. +22,2%). Aber auch gering Qualifizierte profitieren von der beschäftigungserhöhenden Wirkung.
- Kaum einen Einfluss auf die absolute Effektstärke hat der Migrationshintergrund der Geförderten; etwas höher fällt die relative Wirkung unter Geförderten ohne Migrationshintergrund aus. Längerfristig findet sich kein nennenswerter Wirkungsunterschied nach Migrationshintergrund.
- Die Schätzung der Effekte nach Staatsbürgerschaft zeigt, dass mittelfristig Geförderte mit österreichischer Staatsbürgerschaft relativ und absolut einen größeren Nutzen aus der Förderung ziehen. Längerfristig verschwinden die Unterschiede nach Staatsbürgerschaft aber weitgehend.
- Gesundheitlich Beeinträchtigte profitieren mittelfristig relativ stärker von Beschäftigungsprojekten am zweiten Arbeitsmarkt (+27,4%) als Arbeitslose ohne gesundheitliche Beeinträchtigung (+17,1%). Die beschäftigungserhöhende Wirkung in Prozentpunkten ist vergleichbar hoch.
- Die Beschäftigungswirkung der SÖB/GBP Teilnahme liegt bei Langzeitbeschäftigungslosen in etwa im Gesamtdurchschnitt. Prozentuell über dem Durchschnitt liegt der Effekt der Förderung in der Subgruppe der Langzeitbeschäftigungslosen mit mindestens einem von drei Vermittlungshemmnissen (höheres Erwerbsalter, geringes Qualifikationsniveau, gesundheitliche Einschränkung).

Abbildung A 21: Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeförderter unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. LZBL. Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung.

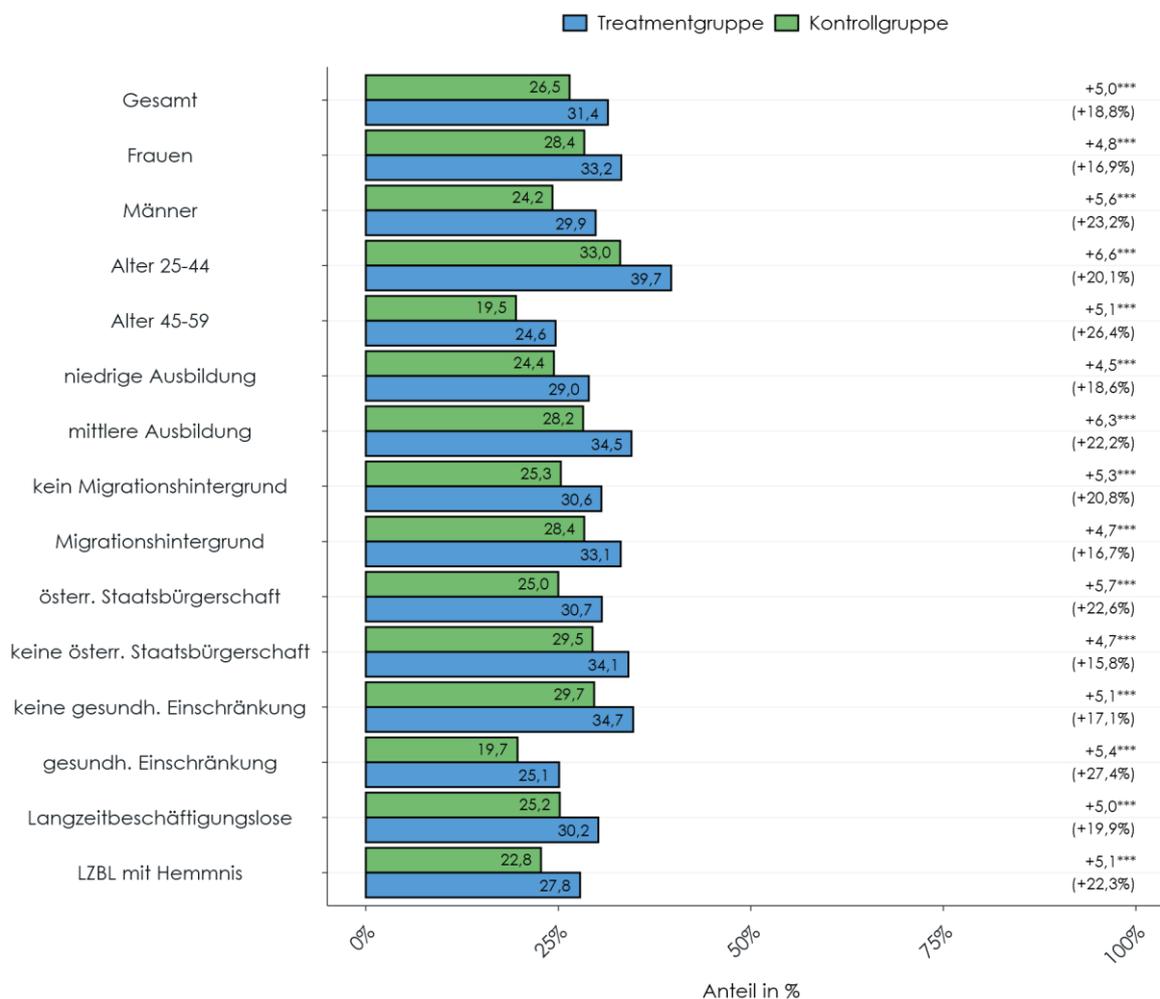
Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe beträgt mittelfristig die beschäftigungserhöhende Wirkung der Förderteilnahme 5,4 Prozentpunkte (+18,2%). Bei Geförderten mit mittleren Ausbildungsniveau beträgt der Effekt 7,6 Prozentpunkte (+24,6%).

Sozialökonomische Betriebe und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte fokussieren sich auf arbeitsmarktferne und langzeitbeschäftigungslose Personen. Entsprechend gering sind die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Zielgruppe. Unter den Geförderten steigt der Anteil in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderzugang um 5,0 Prozentpunkte auf 31,4%. In der ungeförderter Kontrollgruppe beträgt der Vergleichswert drei Jahre nach dem hypothetischen Förderzugang 26,5%.

Die geringsten Beschäftigungsanteile weisen Ältere und gesundheitlich Eingeschränkte auf, zwei Gruppen von Arbeitslosen, welche sich stark überschneiden dürften. Es sind auch jene zwei Gruppen, die prozentuell sehr stark von der Förderung profitieren.

Abbildung A 22: **Durchschnittliche Effekte von SÖB/GBP auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen**

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016.

Lesebeispiel: In der weiblichen Treatmentgruppe steigt der Beschäftigungsanteil drei Jahren nach Förderzugang um 4,8 Prozentpunkte (bzw. +16,9%) auf 33,2% gegenüber der Kontrollgruppe.

8.5.4 Eingliederungsbeihilfe

Die Evaluierung der betrieblichen Eingliederungsbeihilfe basiert, wie in Kapitel 5.8 dargelegt, auf zwei Kontrollgruppenszenarien, die die Bandbreite der Wirkung dieser Arbeitsmarktintervention aufzeigt. Die höheren, mit Szenario 1 geschätzten Effekte (Kontrollgruppe alle Förderbaren, kein Mitnahmeeffekt), stellen die Obergrenze dar. Die niedrigeren, mit Szenario 2 geschätzten Effekte (Kontrollgruppe alle Förderbaren mit Beschäftigungsaufnahme, 100% Mitnahmeeffekt) die Untergrenze.

Die Schätzungen zeigen, dass Personen, die eine mit EB geförderte Beschäftigung aufnahmen, sich mittelfristig (drei Jahre nach Förderbeginn) nur minimal in ihrer Integration in ungeförderte Beschäftigung von ähnlichen Arbeitslosen unterscheiden, die zeitgleich eine ungeförderte Beschäftigung begannen (Szenario 2, siehe Abbildung A 6). Längerfristig (fünf Jahre nach Förderbeginn) zeigen sich keine Unterschiede zwischen Geförderten und Ungeförderten. Anders ausgedrückt: Ob die Beschäftigung bezuschusst wurde oder nicht, hat keine (bzw. mittelfristig nur minimale) Auswirkungen. Damit legt Szenario 2 nahe, dass die Untergrenze des Fördereffekts (bei 100% Mitnahmen) null ist. Szenario 1 (keine Mitnahme) wiederum liefert die Obergrenze des Effekts. Der hohe Effekt ist dem "Startvorteil" der Treatmentgruppe gegenüber der Kontrollgruppe aller Förderbaren geschuldet, da die Maßnahmenteilnahme per Definition mit einer Jobaufnahme einhergeht. Von dem mit diesem Szenario gemessenen Effekt können Mitnahmeeffekte in der von Eppel et al. (2011) geschätzten Größenordnung von 50% in Abzug gebracht werden, um näherungsweise die, um Mitnahme bereinigten Effekte, zu ermitteln.

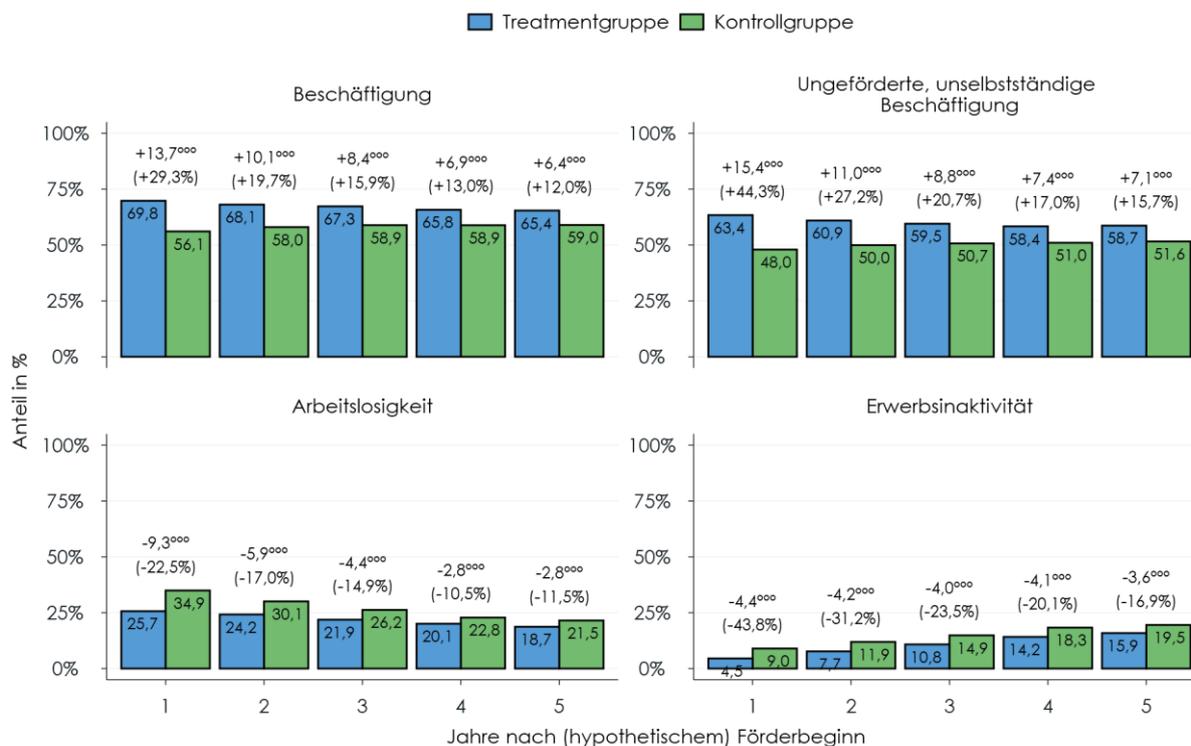
Diese Vorgehensweise lässt sich jedoch nur für die Gesamtheit aller geförderten Arbeitslosen umsetzen, und nicht für die Segmente und Subgruppen, da der Mitnahmeeffekt in Eppel et al. (2011) für die Gesamtheit geschätzt wurde. Für die Segmente und Subgruppen werden stattdessen die Obergrenze der Effekte präsentiert (EB 1), die dargestellten Effekte sind mithin überschätzt. Die tatsächliche Wirkung hängt ab vom (ungekannten) Mitnahmeeffekt. Dabei gilt zu beachten, dass bei stärker benachteiligten Gruppen von Arbeitslosen (Arbeitslose im niedrigen Segment) oder Langzeitbeschäftigungslosen geringere Mitnahmeeffekte zu erwarten sind als bei Gruppen, die mit höherer Wahrscheinlichkeit ohnedies eine Beschäftigung finden (mittleres Segment). Diesen Schluss legen frühere Evaluierungen der Eingliederungsbeihilfe nahe, wonach die erwarteten Mitnahmeeffekte umso geringer ausfallen und die Integrationswirkung umso höher, je enger dieses Instrument auf Zielgruppen mit Reintegrationsproblemen zugeschnitten ist (Eppel et al., 2011, 2017; Eppel & Mahringer, 2013; Lutz et al., 2005; Lutz & Mahringer, 2007).

Durchschnittliche Gesamteffekte

Die Eingliederungsbeihilfe hat für die Geförderten, selbst unter Berücksichtigung eines Mitnahmeeffekts in Höhe von 50%, eine markante Erhöhung der Beschäftigungsintegration zur Folge. Im fünfjährigen Nachbetrachtungszeitraum nimmt der positive Effekt auf die ungeförderte, unselbständige Beschäftigung sukzessive ab, von kurzfristig +15,4 Prozentpunkte (+44,3%), über mittelfristig +8,8 Prozentpunkte (+20,7%) auf längerfristig +7,1 Prozentpunkte (+15,7%). Mit Fortdauer der Förderung gibt es einen Aufholprozess bei den Ungeförderten, der jedoch nicht dazu führt, dass die Effekte der Geförderten verschwinden. Drei Jahre nach Förderzugang liegt in der Treatmentgruppe der Beschäftigungsanteil bei 59,5% (Kontrollgruppe 50,7%).

Abbildung A 23: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn, Effekt nach Abzug von 50% Mitnahmen



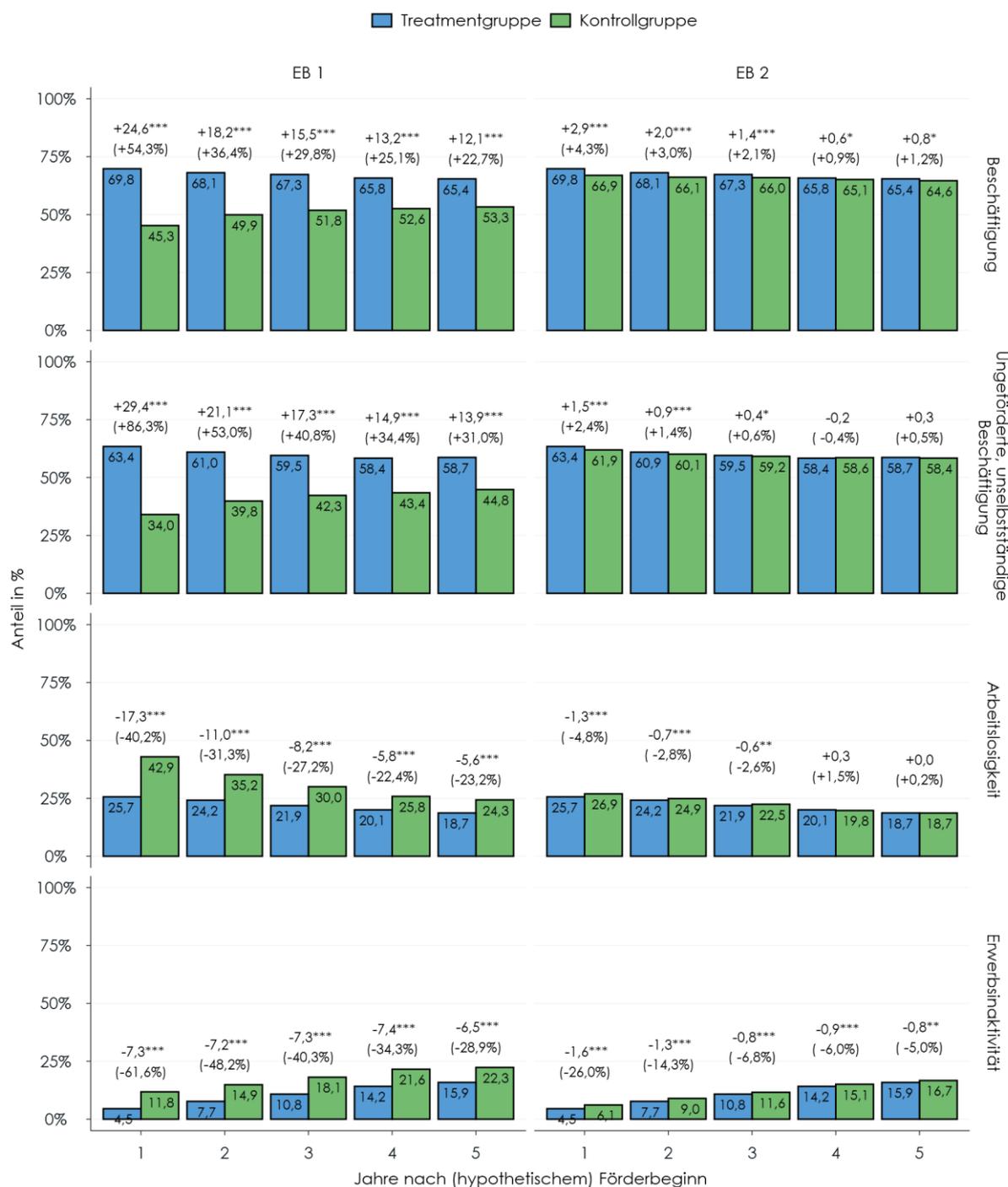
Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – °°°: Statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Unter Berücksichtigung eines Mitnahmeeffekts in Höhe von 50% liegt in der Treatmentgruppe langfristig (5 Jahre nach Förderzugang) der Anteil der ungeförderten unselbstständigen Beschäftigung bei 58,7% und damit um 7,1 Prozentpunkte (+15,7%) höher als in der Kontrollgruppe.

Die ungeförderte, unselbstständige Beschäftigung korreliert negativ mit der Arbeitslosigkeit (50% Mitnahmeeffekt): Der positive Beschäftigungseffekt geht mit einem negativen Arbeitslosigkeits-effekt einher. Kurzfristig sinkt die Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Kontrollgruppe mit 9,3 Prozentpunkte (-22,5%) deutlich, mittelfristig liegt sie um 4,4 Prozentpunkte (-14,9%) unter der Kontrollgruppe, längerfristig pendelt sich der negative Arbeitslosigkeits-effekt bei 2,8 Prozentpunkte (bzw. -11,5%) ein. Die Wirkung der Förderteilnahme auf die Erwerbsinaktivität ist ebenfalls negativ, anders als der Arbeitslosigkeits-effekt allerdings relativ stabil über die Zeit. Zusammenfassend erhöht die Arbeitsmarktintervention die Beschäftigung und senkt die Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität.

Abbildung A 24: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Anteil der Personen in der jeweiligen Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 5-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme.

Lesebeispiel: In Szenario 1 (Kontrollgruppe alle Förderbaren) steigt mittelfristig der Anteil in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung in der Treatmentgruppe um 17,3 Prozentpunkte (+40,8%). In Szenario 2 unterscheiden sich langfristig die Beschäftigungsanteile zwischen den beiden Gruppen kaum.

Nach Szenario 1, welches keine Mitnahmeeffekte unterstellt (Vergleich mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen), erhöht die Förderteilnahme im Durchschnitt den Anteil der Personen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn um 17,3 Prozentpunkte bzw. 40,8%. Gleichsam senkt die Förderteilnahme den Anteil an Arbeitslosen um 8,2 Prozentpunkte bzw. 27,2% und den Anteil an Erwerbsinaktiven um 7,3 Prozentpunkte bzw. 40,3%.

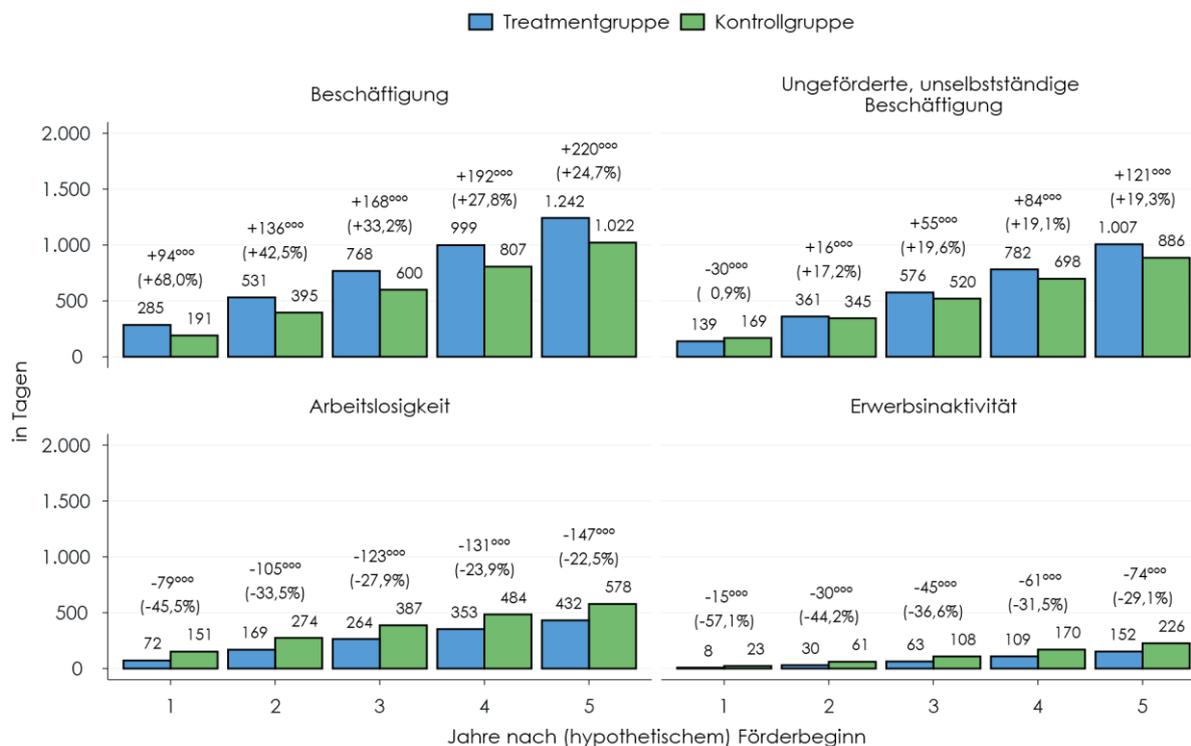
Nach Szenario 2, das von einem 100% Mitnahmeeffekt ausgeht (Vergleich mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit ungeförderter Beschäftigungsaufnahme), zeigen sich starke Ähnlichkeiten in der Erwerbsintegration zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Die beiden Gruppen unterscheiden sich nach drei Jahren nur minimal in der Wahrscheinlichkeit, in ungeförderter Beschäftigung (+0,4 Prozentpunkte bzw. +0,6%), arbeitslos (–0,6 Prozentpunkte bzw. –2,6%) bzw. erwerbsinaktiv (–0,8 Prozentpunkte bzw. –6,8%) zu sein. Nach fünf Jahren bestehen bei Beschäftigung (ungeförderte unselbständige Beschäftigung) und Arbeitslosigkeit gar keine signifikanten Unterschiede mehr.

Obwohl sich ein Jahr nach Förderzugang EB Geförderte deutlich häufiger in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung als die ungeförderte Vergleichsgruppe befinden, egalisieren sich die Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung erst zwischen dem ersten und zweiten Jahr (nach hypothetischen Förderzugang). Der Überhang an Tagen wächst stetig und beträgt mittelfristig 55 Tage, längerfristig 121 Tage. Noch höher ist der Überhang, wenn auf die Beschäftigung insgesamt abgestellt wird (+168 Tage nach 3 Jahren bzw. +220 nach 5 Jahren), unter der die geförderte Beschäftigung subsumiert ist.

Durch die Förderteilnahme wechseln die Arbeitslosen in eine geförderte unselbständige Beschäftigung – die Tage in Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität sinken gegenüber der Kontrollgruppe. Im ersten Jahr verzeichnen Geförderte um 79 Tage weniger in Arbeitslosigkeit und um 15 Tage weniger in Erwerbsinaktivität, bis zum dritten Jahr summieren sich die Differenzen auf 123 Tage (weniger Tage in Arbeitslosigkeit) und um 45 Tage (weniger in Erwerbsinaktivität) (um 50% Mitnahmeeffekt bereinigte Wirkung).

Abbildung A 25: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**

Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn, Effekt nach Abzug von 50% Mitnahmen

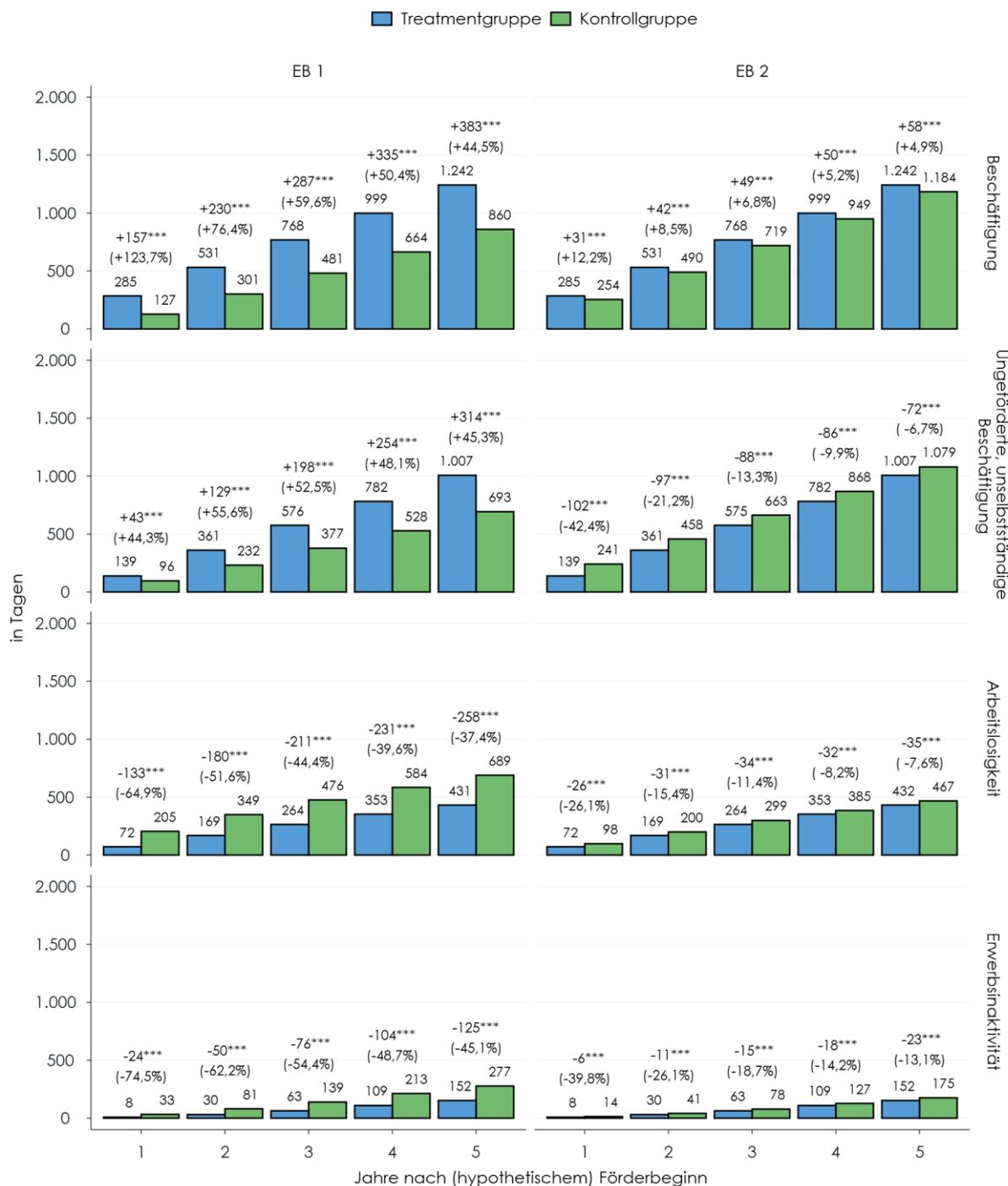


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – ^{ooo}: Statistische Signifikanz basierend auf Standardfehlern aus Szenario 1. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Unter Berücksichtigung eines Mitnahmeeffekts in Höhe von 50% erzielt die Treatmentgruppe mittelfristig (3 Jahre nach Förderzugang) 576 Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung, das sind um 55 Tage (+19,6%) mehr als die Kontrollgruppe.

Werden die Effekte auf das Beschäftigungsvolumen in Szenario 1 geschätzt, bei dem die Kontrollgruppe aus allen Förderbaren besteht (keine Mitnahmeeffekte, Obergrenze der Effekte), steigen die Tage in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung in den ersten drei Jahren in der Treatmentgruppe um 198 (+52,5%) gegenüber der Kontrollgruppe. In Szenario 2 (100% Mitnahmeeffekte, Untergrenze der Effekte) amortisiert sich die Investition nicht; die Treatmentgruppe verzeichnet gegenüber der Kontrollgruppe der Jahre nach Förderzugang um 88 Tage weniger. Gegeben dieser Bandbreite der Effekte amortisiert sich die Investition nach drei Jahren nur dann, wenn der Mitnahmeeffekt nicht höher als 69% beträgt.

Abbildung A 26: **Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum**
 Tagessummen je Arbeitsmarktposition in den Folgejahren ab Förderbeginn

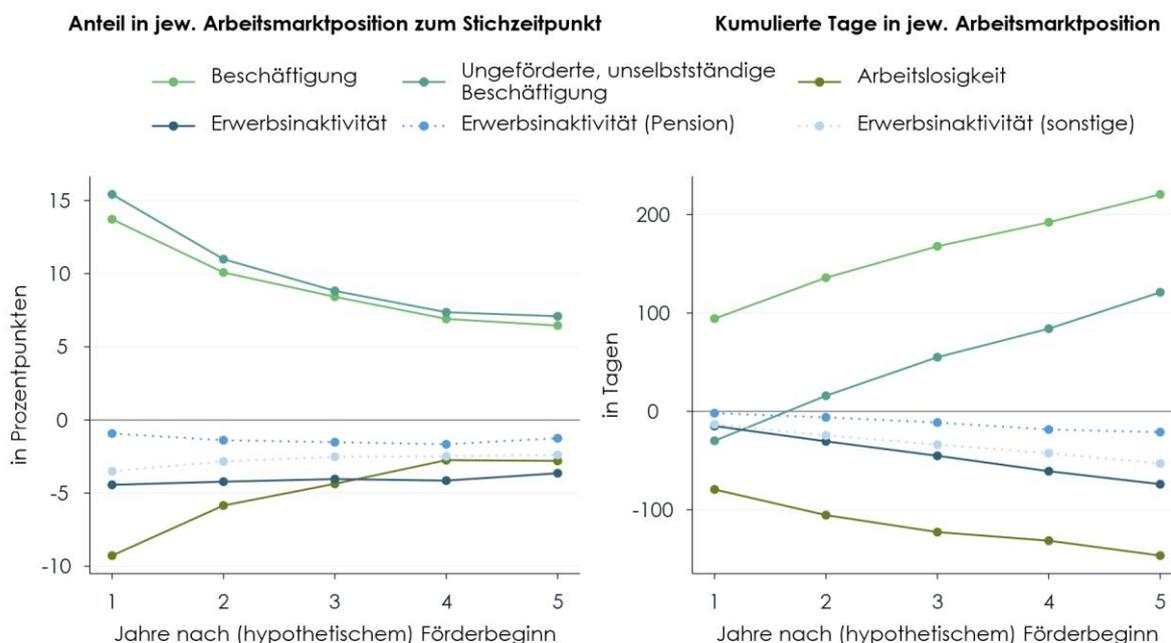


Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 5-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014. EB 1: Szenario 1 mit Kontrollgruppe aus allen förderbaren Arbeitslosen. EB 2: Szenario 2 mit Kontrollgruppe aus förderbaren Arbeitslosen mit Beschäftigungsaufnahme.

Lesebeispiel: In Szenario 1 (Kontrollgruppe alle Förderbaren) verzeichnen Geförderte in den fünf Jahren nach Förderzugang insgesamt 1.242 Tage in Beschäftigung, das sind um 383 Tage mehr als in der Kontrollgruppe. In Szenario 2 beläuft sich der Effekt auf 58 Tage.

Abbildung A 27: Durchschnittliche Gesamteffekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Erwerbsintegration zu Stichtagen im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Gesamteffekte auf die Erwerbsintegration in den Folgejahren ab Förderbeginn, nach Abzug von 50% Mitnahmen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014.

Lesebeispiel: Die EB Förderung lässt ein Jahr nach (hypothetischer) Förderteilnahme den Beschäftigungsanteil in der Treatmentgruppe, gegenüber der Kontrollgruppe, um 13,7 Prozentpunkte steigen und den Arbeitslosigkeitsanteil und Inaktivitätsanteil um 9,4 respektive 4,4 Prozentpunkte sinken.

Der Effekt der Eingliederungsbeihilfe ist ein Jahr nach Förderzugang am stärksten und weist im weiteren zeitlichen Verlauf eine sinkende Tendenz auf bzw. stagniert fünf Jahre nach Förderzugang. Ein Grund könnte sein, dass mit der Zeit die Personen aus der Kontrollgruppe ein Stück weit aufholen. Ein zweiter Grund könnte sein, dass die Effekte von Teilnahmen im Kalenderjahr 2014, auf denen die 1-Jahreseffekte beruhen, stärker als in den Folgejahren waren.

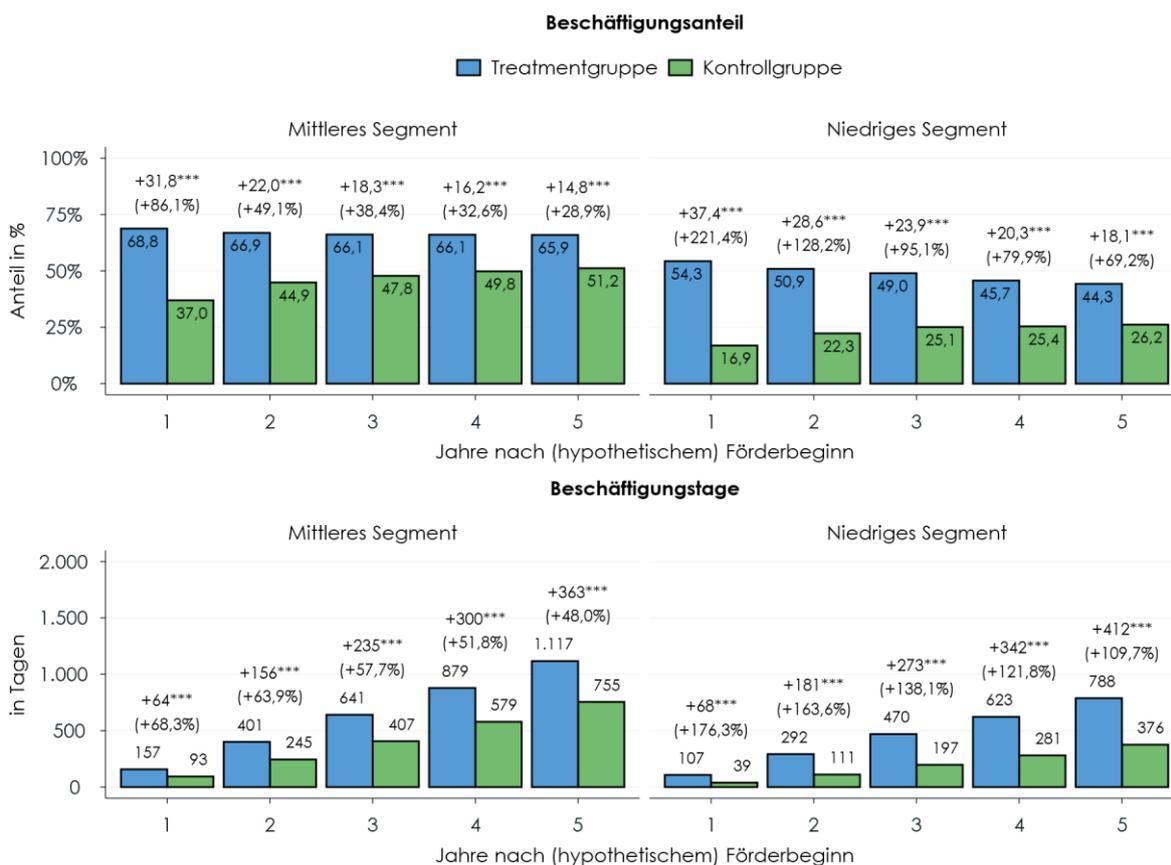
Effekte nach Segment

Die Wirkung der Fördermaßnahme differiert zwischen dem mittleren und dem niedrigen Segment. Die beschäftigungserhöhende Wirkung (ungeförderte unselbstständige Beschäftigung) ist sowohl absolut als auch relativ im niedrigen Segment höher als im mittleren Segment, und zwar im gesamten Nachbetrachtungszeitraum. Dieser Befund basiert auf der Annahme, dass die Mitnahmeeffekte in beiden Segmenten ähnlich hoch ausfallen. Tatsächlich dürften die Mitnahmeeffekte im niedrigen Segment geringer sein, da Arbeitslose des niedrigen Segments eine ex-

ante geringere Arbeitsmarktchance aufweisen als Arbeitslose des mittleren Segments. Doch niedrigere Mitnahmeeffekte im niedrigen Segment verzerren den Befund nicht. Im Gegenteil. Der Wirkungsunterschied zwischen niedrigem und mittlerem Segment wäre größer.

Abbildung A 28: Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in unzuförderte unselbständige Beschäftigung nach Segment im Fünfjahreszeitraum

Durchschnittliche Effekte auf Beschäftigungsanteil und -tage in den Folgejahren ab Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. – 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. Szenario 1: Kontrollgruppe alle Förderbaren (EB 1).

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe des mittleren Segments liegt langfristig der Beschäftigungsanteil um 14,8 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe – dies unter der Annahme es gäbe keine Mitnahmeeffekte. In der Treatmentgruppe des niedrigen Segments liegt der Beschäftigungsanteil langfristig um 18,1 Prozentpunkt höher als in der Kontrollgruppe.

Die tatsächliche Wirkung der Eingliederungsbeihilfe auf die Beschäftigungsintegration hängt von der Höhe der Mitnahmeeffekte ab. Sie schwankt im niedrigen Segment drei Jahre nach Förderzugang zwischen null Wirkung (EB 2) und +23,9 Prozentpunkten (EB 1), im mittleren Segment zwischen +1,0 Prozentpunkten (EB 2) und +18,3 Prozentpunkten (EB 1).

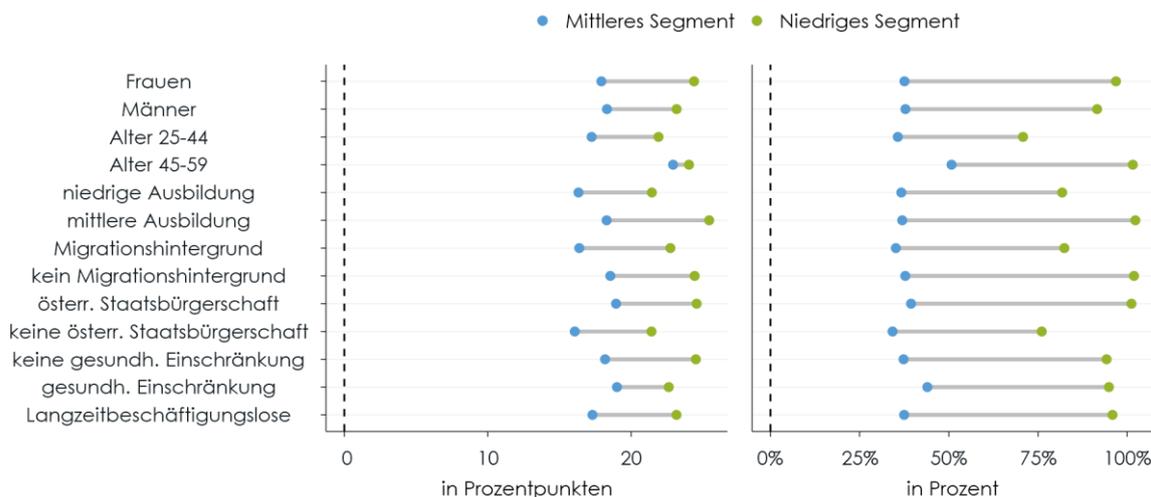
Auch gemessen in Beschäftigungstagen entfaltet die Eingliederungsbeihilfe im niedrigen Segment eine höhere Wirkung – auch hier gilt der Befund unter der Annahme, dass die Mitnahmeeffekte in beiden Segmenten gleich hoch sind. Eine Amortisation der Investition in Form von Tagen in ungeförderter, unselbständiger Beschäftigung gelingt allerdings nur, wenn der Mitnahmeeffekt weniger als rund drei Viertel beträgt. Gibt es keinen Mitnahmeeffekt (EB 1), erzielt die Treatmentgruppe des niedrigen Segments +273 Tage (+138,1%) mehr in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung innerhalb von drei Jahren als die Kontrollgruppe. Im mittleren Segment fällt der Überhang im selben Szenario mit +235 Tagen (+57,7%) geringer aus. Wären sämtliche Beschäftigungsaufnahmen auch ohne Förderung zustande gekommen (100% Mitnahme, EB 2), rechnet sich die Investition weder im mittleren Segment (-84 Tage bzw. -11,6%) noch im niedrigen Segment (-91 Tage bzw. -16,2%). Da jedoch von geringeren Mitnahmeeffekten im niedrigen Segment auszugehen ist, sollte das niedrige Segment einen stärkeren Überhang an Beschäftigungstagen im Vergleich zur Kontrollgruppe erzielen als das mittlere.

Effekte nach Segment und Subgruppe

Eine Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik auf das mittlere Segment würde nur dann die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik erhöhen, wenn die Wirkung im mittleren Segment höher als im niedrigen Segment wäre. Die getrennte Schätzung nach Segmenten legt allerdings den Schluss nahe, dass die EB-Förderung im niedrigen Segment effektiver ist als im mittleren. Angesichts der höheren absoluten Wirkung (in Prozentpunkten) und der höheren Zahl an Beschäftigungstagen dürfte die Förderung im niedrigen Segment auch effizienter sein.

Abbildung A 29: Durchschnittliche Effekte der Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Segment und Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (10%-Irrtumsniveau). 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. Nicht dargestellt: Alter 15-24 (da per Definition nicht dem niedrigen Segment zugeordnet). Szenario 1: Kontrollgruppe alle Förderbaren (0% Mitnahmeeffekt).

Lesebeispiel: Geförderte ohne Migrationshintergrund erzielen gleich hohe absolute und relative Beschäftigungseffekte, egal ob sie dem mittleren oder dem niedrigen Segment zugeordnet sind.

Ob dieser Befund für alle Subgruppen der beiden Segmente hält, zeigt eine separate Schätzung der Effekte für die dreijährige Nachkarriere.

- In fast allen geschätzten Subgruppen sind die Effekte absolut (in Prozentpunkten) und relativ (in Prozent) im niedrigen Segment stärker.
- Ausgenommen davon sind Geförderte ohne Migrationshintergrund, die in beiden Segmenten eine idente Effektstärke aufweisen (sowohl absolut wie auch relativ).

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die gewählte Vergleichsgruppe – alle Förderbaren – die Effekte überschätzt sind. Sie sind jedoch für beide Segmente überschätzt. Mehr noch sollte die Überschätzung stärker das mittlere Segment treffen, da aufgrund der höheren Arbeitsmarktchancen der Arbeitslosen des mittleren Segments, davon auszugehen ist, dass sie eher ohnedies in Beschäftigung abgegangen wären als dies im niedrigen Segment der Fall wäre.

Effekte nach Subgruppe

Welche Subgruppen profitieren stärker von Eingliederungsbeihilfen, wenn die Segmentierung anhand der Arbeitsmarktchancen ausgeblendet wird? Die Ergebnisse der getrennten Schätzung für 17 Subgruppen sind in Abbildung A 30 dargestellt. Als Kontrollgruppe fungieren alle Förderbaren (Szenario 1, keine Mitnahmeeffekte), die geschätzten Effekte stellen mithin eine

Obergrenze dar.⁶⁷⁾ Die tatsächliche Wirkung hängt von der Höhe des Mitnahmeeffekts ab, der von Szenario 1 in Abzug gebracht werden müsste. Die Höhe des Mitnahmeeffekts je Subgruppe ist jedoch unbekannt, sollte allerdings bei länger Arbeitslosen und anderen stärker benachteiligten Gruppen von Arbeitslosen ein geringeres Ausmaß annehmen. Im Durchschnitt steigt drei Jahre nach Förderzugang der Anteil in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung in der Treatmentgruppe gegenüber der Kontrollgruppe um 17,3 Prozentpunkte (Annahme: keine Mitnahmeeffekte) bzw. +40,8%. Nach Subgruppen ist das Bild differenzierter, wobei alle Subgruppen von der Förderung profitieren:

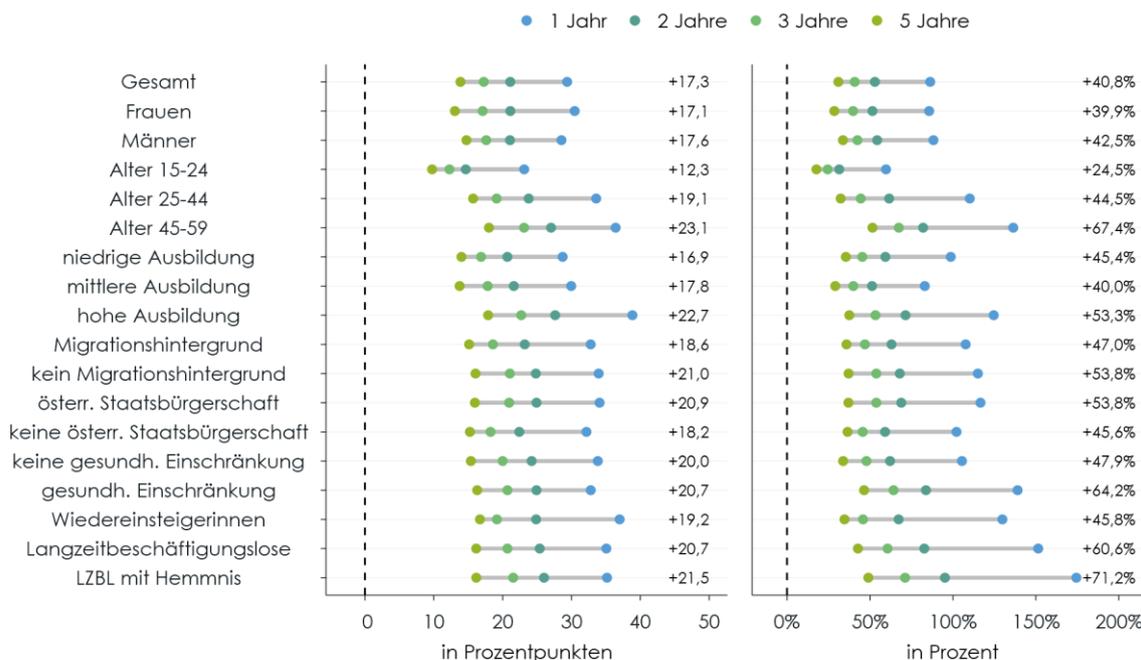
- Die Eingliederungsbeihilfe wirkt für beide Geschlechter, unter der Annahme gleich hoher Mitnahmeeffekte, ähnlich stark. Wiedereinsteigerinnen profitieren etwas stärker als Frauen insgesamt.
- Mit zunehmendem Alter der Geförderten steigt die absolute und relative Wirkung der Arbeitsmarktintervention. Den größten Nutzen aus der Lohnkostensubvention ziehen Geförderte im Alter von 45 bis 59 Jahren: Unter der Annahme es gäbe keine Mitnahmeeffekte erzielt die Treatmentgruppe mittelfristig einen um +23,1 Prozentpunkte (+67,4%) höheren Beschäftigungsanteil (ungeförderte unselbständige Beschäftigung) als die Kontrollgruppe. Da Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind, ist die Wirkung in diesem Szenario überschätzt. Die Überschätzung dürfte aber jüngere Jahrgänge stärker treffen als Ältere, da jüngere eine höhere Beschäftigungschancen aufweisen als ältere.
- Jüngere Altersgruppen bis 24 Jahre profitieren am schwächsten von der betrieblichen Eingliederungsbeihilfe. Dies dürfte der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung geschuldet sein, die weniger auf die Vermittlung in eine ungeförderte unselbständige Beschäftigung fokussiert, sondern vielmehr auf die Vermittlung in eine weiterführende (Lehr-)Ausbildung.
- Absolut und relativ betrachtet fällt der beschäftigungserhöhende Effekt bei (relativ selten mit EB geförderten) Teilnehmenden mit hohem Ausbildungsniveau etwas höher aus als bei gering und mittel Qualifizierten. Da jedoch die Mitnahmeeffekte bei gering Qualifizierten am schwächsten sein sollten, dürften Arbeitslose mit niedriger formaler Ausbildung den größten Nutzen aus der Förderung ziehen.
- Einen etwas größeren Nutzen aus der Förderung können drei Jahre nach Förderzugang Geförderte ohne Migrationshintergrund und Geförderte mit inländischer Staatsbürgerschaft ziehen (unter der Annahme gleich hoher Mitnahmeeffekte). Längerfristig nähern sich die Effekte an.

⁶⁷⁾ Die Untergrenze der Effekte (Szenario 2, 100% Mitnahmeeffekte) zeigt für die Gesamtheit der Geförderten keine Wirkung, für einzelne Subgruppen eine schwach positive.

- Relativ stark profitieren Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen drei Jahre nach Förderzugang von der betrieblichen Eingliederungsbeihilfe: Ihr Beschäftigungsanteil steigt gegenüber der ungeförderten Kontrollgruppe um +64,2%. Absolut ist der Unterschied zum Fördereffekt für Geförderte ohne gesundheitliche Einschränkungen minimal.
- Eine absolut und relativ höhere Beschäftigungswirkung als im Gesamtdurchschnitt entfaltet die Förderung nach drei Jahren unter Langzeitbeschäftigungslosen (+20,7 Prozentpunkte bzw. +60,6%); noch einmal etwas stärker fällt die Wirkung für Langzeitbeschäftigungslose mit Vermittlungshemmnissen aus (+21,5 Prozentpunkte bzw. +71,2%).

Abbildung A 30: **Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeförderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen**

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn, in Prozentpunkten und in Prozent



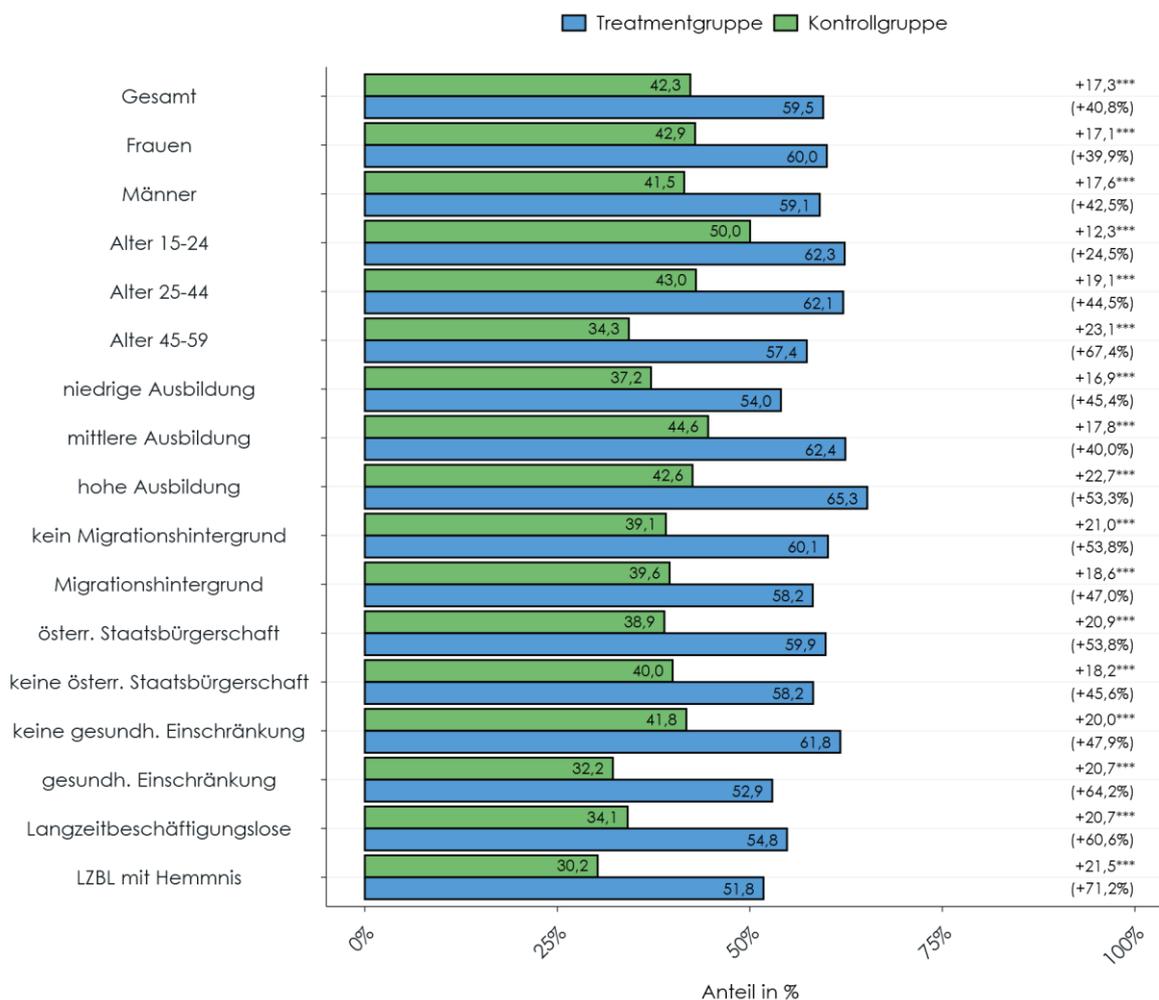
Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVS und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 1- und 2-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2017, 3-Jahreseffekte auf 2014-2016, 4-Jahreseffekte auf 2014-2015, 5-Jahreseffekte auf 2014. LZBL. Langzeitbeschäftigungslose. Vermittlungshemmnis: 45-59 Jahre, gesundheitliche Einschränkung und/oder niedrige Ausbildung. Szenario 1 (0% Mitnahmeeffekt, Kontrollgruppe: alle Förderbaren).

Lesebeispiel: In der Treatmentgruppe liegt der Beschäftigungsanteil drei Jahre nach Förderzugang um 17,3 Prozentpunkte über jenem der Kontrollgruppe (+40,8%). Überdurchschnittlich hoch fällt die beschäftigungserhöhende Wirkung für Ältere mit +23,1 Prozentpunkte (+67,4%) aus.

Abbildung A 31 stellt die Beschäftigungsanteile von Treatment- und Kontrollgruppe drei Jahre nach (hypothetischen) Förderzugang gegenüber. Werden ausschließlich die Beschäftigungsanteile der Treatmentgruppe betrachtet (blaue Balken), sieht man das Bruttoergebnis der Förderung. Es zeigt sich, dass geförderte Frauen und Männer einen ähnlich hohen Beschäftigungsanteil aufweisen, Jüngere eine höhere Beschäftigungsintegration aufweisen als Ältere, gering Qualifizierte eine niedrigere als höher Qualifizierte, Geförderte ohne Migrationshintergrund bzw. mit inländischer Staatsbürgerschaft häufiger in ungeförderter unselbständiger Beschäftigung sind als Geförderte mit Migrationshintergrund bzw. ausländischer Staatsbürgerschaft und gesundheitlich Eingeschränkte und Langzeitbeschäftigungslose unterdurchschnittlich abschneiden. Die Wirkung der Arbeitsmarktintervention bemisst sich jedoch nicht am Bruttoergebnis. Dieses "Brutto-Ergebnis" ist wenig aussagekräftig, und muss daher mit einer kontrafaktischen Situation ohne Förderung verglichen werden: Wie wäre es den geförderten Personen ergangen, wenn sie nicht gefördert worden wären? Dies geschieht durch Gegenüberstellung der Beschäftigungsanteile der Kontrollgruppe (grüne Balken). Hier zeigt sich, dass vor allem die Zielgruppen des AMS relativ (Effekt in Prozent) stark profitieren: Ältere, gering Qualifizierte, gesundheitlich Beeinträchtigte sowie Langzeitbeschäftigungslose. Bei den Älteren und Langzeitbeschäftigungslosen (mit Vermittlungshemmnissen) fallen die Effekte auch absolut (in Prozentpunkten) überdurchschnittlich hoch aus.

Abbildung A 31: Durchschnittliche Effekte von Eingliederungsbeihilfe auf die Integration in ungeforderte unselbständige Beschäftigung nach Subgruppen

Durchschnittliche Effekte auf den Beschäftigungsanteil 3 Jahre nach Förderbeginn



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVS und WIFO. – *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. 3-Jahreseffekte basieren auf Teilnahmen 2014-2016. Szenario 1: Kontrollgruppe alle Förderbaren (EB 1).

Lesebeispiel: In der weiblichen Treatmentgruppe sind 60,0% drei Jahre nach Förderzugang in Beschäftigung, in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil 42,9%. Der Unterschied in den Anteilen, und damit der Fördereffekt, beträgt 17,1 Prozentpunkte oder 39,9%.