

**Lorenz Lassnigg**

**Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen** Beitrag zur Tagung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“, 6. Juni 2006, Wien Adolf-Czettel-Bildungszentrum

**Abstract**

- Trainingsmaßnahmen umfassen international grob ein Viertel bis ein Drittel der Ausgaben und 30-40% der Teilnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in Österreich haben sie noch mehr Gewicht.
- Es gibt viele Argumente auf verschiedensten Argumentationsebenen, die für positive Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen sprechen. Von positiven Effekten auf aggregiertes Wachstum und Produktivität, über individuelle und betriebliche Erträge, bis zu Effekten auf Innovation und Beschäftigungschancen reichen die Erwartungen. Zukunftsorientierte Nutzung der Zeiten der Arbeitslosigkeit und Anpassungsbedarf bei den Qualifikationen und Kompetenzen aufgrund der starken Dynamik in der Arbeitswelt sind weitere Argumente, die für den Einsatz von Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen sprechen.
- Es gibt seit Jahrzehnten umfangreiche Evaluierungen von Arbeitsmarktausbildung, das Ausmaß der Evaluierungstätigkeit ist im Vergleich zu anderen Maßnahmentypen (Job Creation, Employment Service) bei der Ausbildung überproportional. Es hat sich in den politischen Diskursen die Einschätzung verbreitet, dass Ausbildungsmaßnahmen die hohen Erwartungen nicht befriedigen können. Insbesondere im Vergleich zu Beschäftigungssubventionen sind die Wirkungen oft negativ. Metastudien basierend auf rigorosen Evaluierungen haben bei Ausbildungsmaßnahmen für Jugendlichen schlechte Ergebnisse erbracht, bei (erwachsenen) Arbeitslosen sind die Ergebnisse etwa 50:50 positiv bzw. negativ. Es fragt sich welche Gründe die widersprüchlichen Ergebnisse erklären können.
- Der Erfolg wird an zwei wesentlichen Dimensionen gemessen: Einkommen und Beschäftigung, wobei verschiedene Verfahren des Vergleichs mit einer entsprechenden Situation ohne Training als Referenz herangezogen werden. Ein wesentliches Problem der Wirkungsanalyse besteht darin, dass einerseits die Erwartungen auf positive (Netto)-Bildungserträge vergleichsweise massive Maßnahmen (Investitionen) erfordern, dass aber andererseits bei längeren Ausbildungsmaßnahmen die TeilnehmerInnen aus dem Markt genommen werden, was ihre Suchzeit und (kurzfristige) Beschäftigungswahrscheinlichkeit verringert. Bei kurzfristig angelegten Evaluierungen schlägt dies im Vergleich zu Beschäftigungsmaßnahmen negativ zu Buche. Ein zweites Problem besteht darin, dass Evaluierungen bisher meistens keine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Qualitäten der Ausbildung gemacht haben. Dies kann ein Erklärungsgrund für die widersprüchlichen Ergebnisse sein.
- Um mehr Klarheit in die Wirkungen von Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen zu bringen müssen erstens die Evaluierungsmethoden und –perspektiven weiterentwickelt werden. Die Unterschiede zwischen Maßnahmen sind zu beachten und eine längerfristige Perspektive im Rahmen des Lifelong Learning sollte eingenommen werden. Zweitens sind Strategien der Qualitätsentwicklung auf der Ebene der Maßnahmendurchführung bei den BildungsanbieterInnen wichtig, um die Durchführung transparent zu machen. Dabei sollte die schwache Marktstruktur in Österreich beachtet werden.

Manager: „...alle probieren ... die Pflegeleichteren unterzubringen, weil von der Statistik her und von den Kennziffern her ist es ja ziemlich wurst, ist es ein pflegeleichter oder ein schwieriger Fall.“ - Interviewer: „Das weiß dann keiner“ - Manager: „Das weiß dann kein Mensch, und die Zahlen sind hervorragend, und das ist halt wichtig...“ (Zilian et al. 1999, 144)

## Einleitung

In diesem Beitrag steht die Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen im Mittelpunkt des Interesses. Diese Maßnahmen sind einerseits zu sehen als Teil der (beruflichen) Erwachsenenbildung im Rahmen des Lifelong Learning und damit als Teil der Bildungspolitik, andererseits als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik und damit als Teil der Beschäftigungspolitik und im weitesten Sinne auch als Teil der Wirtschafts- und Standortpolitik. Ersteres wird in Österreich bisher nicht oder nur wenig berücksichtigt, letzteres ist ebenfalls umstritten. Die Arbeitsmarktausbildung ist eine Aufgabe des Arbeitsmarktservice im Rahmen seiner Zuständigkeiten und notwendig begrenzten Zielsetzungen. Damit ergibt sich auch ein spezifischer Zugang zur Frage der Qualität und der Wirkungsanalyse, da „Qualität“ ein *relativer* Begriff ist, der die *Erfahrungen* mit Maßnahmen oder Programmen *an Zielsetzungen* misst. Um etwas Sinnvolles über Qualität auszusagen, muss man also von nachvollziehbar definierten und operationalisierten Zielsetzungen ausgehen und die Instrumente haben, um die Erfahrungen an den Zielsetzungen zu messen.

Um Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu beurteilen, wird auf verschiedenen Ebenen vorgegangen: Der Kern von verfügbaren Analysen bezieht sich auf (mikro-ökonomische) Wirkungen *auf die TeilnehmerInnen*, gemessen in Beschäftigungswirkungen oder Einkommenswirkungen. Dabei werden Wirkungen auf andere (Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte) wie auch die Kosten der Maßnahmen meistens nicht berücksichtigt. Ein andere Ebene sind *breitere (makro-ökonomische) Wirkungen* auf Entwicklung bzw. Niveau von Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung oder auf Wachstum, Produktivität oder Output. Dazu gibt es fast keine Ergebnisse, aber große Erwartungen. Es besteht auch eine Diskrepanz zwischen Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik, indem die großen Erwartungen an Bildung und Qualifikation teilweise von aggregierten Studien auf Makro-Niveau abgeleitet werden (z.B. die bekannten Effekte von Bildungsinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum oder die Produktivitätsentwicklung). Man kann also gute Qualität der Arbeitsmarktausbildung im Sinne positiver Beschäftigungswirkungen auf die TeilnehmerInnen haben, die jedoch mit einem negativen Kosten-Nutzen-Verhältnis verbunden sind und keinerlei Makro-Wirkungen aufweisen. Diese positiven Wirkungen können überdies nur kurzfristig auftreten, so dass in einer breiteren Sicht die Bilanz trotz bester Vermittlungsquoten sehr fragwürdig ist.

Dieses Umfeld der Einbindung der arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen sollte bei einer Qualitätsdiskussion jedenfalls berücksichtigt werden. Dabei kann man vom Gesichtspunkt der *Bildungspolitik und der Förderung des Lifelong Learning* ausgehen und nach dem Stellenwert und der Anbindung in diesem Rahmen fragen: Inwieweit und wie tragen die arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu Förderung des Lifelong Learning bei? Im Rahmen dieser allgemeineren bildungspolitischen Überlegungen handelt es sich bei Arbeitsmarktausbildung also um einen sehr spezifischen Beitrag zum Lifelong Learning, um Maßnahmen, die sehr unterschiedlich konfiguriert und auch in breitere Gesamtstrategien eingepasst sein kann. In Österreich bildet die Arbeitsmarktausbildung zwar einen großen Teil der Beteiligung an öffentlich geförderter oder medierter Erwachsenenbildung, gewissermaßen einen Kernbereich, ohne jedoch systematisch in bildungspolitische Überlegungen eingebunden zu sein. Es gibt ein doppeltes Defizit: Erstens sind ökonomische Wirkungen des Bildungswesens fast kein Thema, geschweige denn Kosten-Nutzen-

Überlegungen. Zweitens gibt es bisher keine systematische Politik der Entwicklung des Lifelong Learning, so dass auch eine systematische Klärung des Stellenwertes der Arbeitsmarktausbildung und der Schnittstellen gar nicht möglich ist.<sup>i</sup> Als Beispiele der Anbindung können die großen Erwachsenenbildungsprogramme für die nachhaltige Weiterqualifizierung von benachteiligten und wenig qualifizierten Personengruppen in Schweden<sup>ii</sup> und Finnland<sup>iii</sup> in den 1990ern genannt werden, also in zwei Ländern mit bereits vorher breit entwickelter Erwachsenenbildungspolitik. Diese Ansätze haben auch gezeigt, wie schwierig es ist, auch mit sehr großen Investitionen sichtbare Effekte zu erzielen.

Andererseits kann man das Umfeld der Arbeitsmarktausbildung unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik betrachten. Im Rahmen der „Decent Work“-Programmatik der ILO wird z.B. die aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP)<sup>iv</sup> als Teil eines breiten Maßnahmen-Mixes mit einem spezifischen Stellenwert gesehen: *Es geht um Integration der TeilnehmerInnen in den Arbeitsmarkt*, also um die oben genannten (mikro-ökonomischen) Wirkungen. Es ist jedoch gleichzeitig klar, dass diese aktiven Maßnahmen durch die passiven Maßnahmen der Absicherung des Einkommensausfalls abgestützt werden müssen und auch als Teil von breiteren Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zu sehen sind, insbesondere der Lohnpolitik und der industriellen Beziehungen. Die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, bzw. auch die Kompensation der Einkommensausfälle in Trainingsmaßnahmen und die Zumutbarkeits- und „Aktivierungs“-regeln, wie auch ihr Verhältnis zu den Löhnen sind wesentliche Gesichtspunkte, die die Wirkungszusammenhänge auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik beeinflussen.<sup>v</sup> Ganz wesentlich ist auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen Arbeitsmarktpolitik und makro-ökonomischer Wirtschaftspolitik für die Beschäftigungsentwicklung, inwieweit erstere als „Ersatz“ für letztere dienen soll. Hier schließt sich auch der Kreis zur Bildungspolitik, indem neoliberale Marktideologien die Schaffung von Angebotsfaktoren im Hinblick auf Bildung und Qualifikation teilweise zum Allheilmittel der „Wirtschaftspolitik“ und zum Ersatz für alles Andere hochstilisieren („Nutzts nix, so schads wenigstens nix...“) – insbesondere wenn dies aber zur Legitimationsgrundlage exorbitanter Kostensteigerungen als „Investitionen“ ohne der Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und den Erträgen wird, so kann dies auch negative Wirkungen zeitigen. Speziell auch das Verhältnis von ökonomischen Zielsetzungen und sozialpolitischen Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik ist ein zentraler Gesichtspunkt der Zielsetzungen und damit auch der Qualitäts- und Wirkungsbeurteilung. Aktive Arbeitsmarktpolitik hat ebenfalls aus der Sicht der ILO daher vor allem drei Zielsetzungen: „*Security in change*“, Unterstützung von Mobilität durch aktive und passive Maßnahmen; „*Equity*“ durch gezielte und effektive Förderung von benachteiligten Zielgruppen, insbesondere auch in der Jugend, z.B. auch durch Vermeidung von systematischem „*cream skimming*“ durch die und in den Maßnahmen; „*poverty alleviation*“ durch die Förderung von Beschäftigung mit ausreichendem Einkommen („*decent work*“).

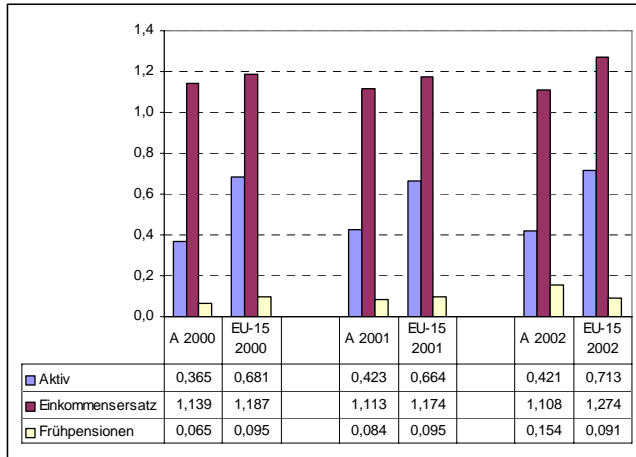
## **1. Qualität der Politik**

### **1.1. Das Profil der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU-Vergleich**

In diesem breiteren Rahmen kann die österreichische Arbeitsmarktpolitik eingeordnet werden. Erstens variiert das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der gesamten Arbeitsmarktpolitik, zweitens variiert das Ausmaß und das Einsatzprofil von Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch ihre Anbindung an breitere bildungspolitische Maßnahmen. Die folgenden Darstellungen geben einen Eindruck von der Stellung der österreichischen

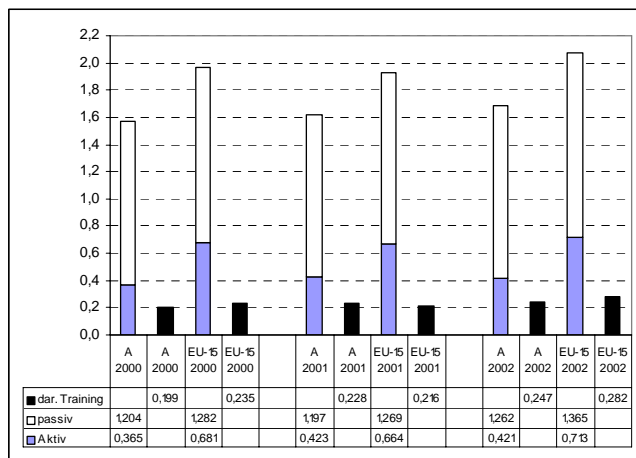
Arbeitsmarktpolitik im EU15-Vergleich und von der Variation des Maßnahmen-Mixes in verschiedenen EU-Ländern.

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben für aktiver und passiver Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Abbildung 2: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002

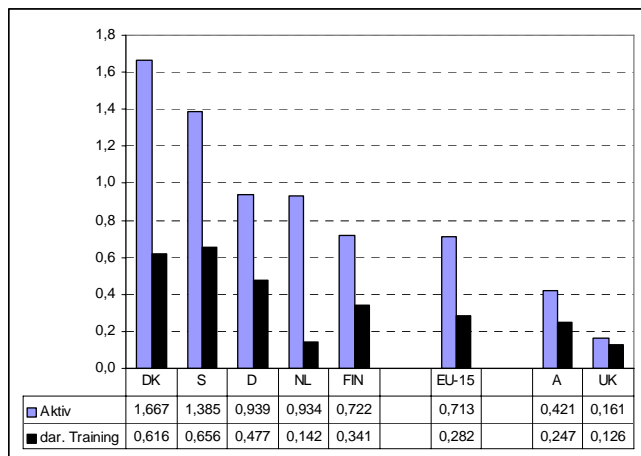


Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen deutlich geringere Ausgaben für aktive Maßnahmen gemessen am BIP in Österreich im Vergleich zu EU-15 (etwa 0,4 Prozent im Vergleich zu 0,7 Prozent), die Unterschiede bei den Einkommensersatzleistungen als dem wesentlichen Teil der passiven Ausgaben sind geringer ausgeprägt. Der Einsatz der passiven Maßnahmen reflektiert in stärkerem Maß politische Entscheidungen, während die passiven Maßnahmen meistens an die Entwicklung des Arbeitsmarktes gebunden sind. Dies Ausgaben für Trainingsmaßnahmen liegen näher am EU15-Durchschnitt. Abbildung 3 zeigt die große Variation der verschiedenen Länder, sowohl was den Anteil der aktiven Ausgaben insgesamt betrifft, als auch was den Anteil der Trainingsmaßnahmen und somit den Maßnahmen-Mix betrifft. Die Unterschiede zwischen Österreich und dem EU15-Durchschnitt betreffen vor allem die Anteile der Ausbildung (die in Österreich mit 50-60% der aktiven Ausgaben deutlich über EU15 mit ca. 30% liegen) und der Förderung von Beschäftigung (die in EU15 mit 25-30% deutlich stärker eingesetzt wird als in Österreich mit 10%). Im Jahr 2004 lag der Anteil der

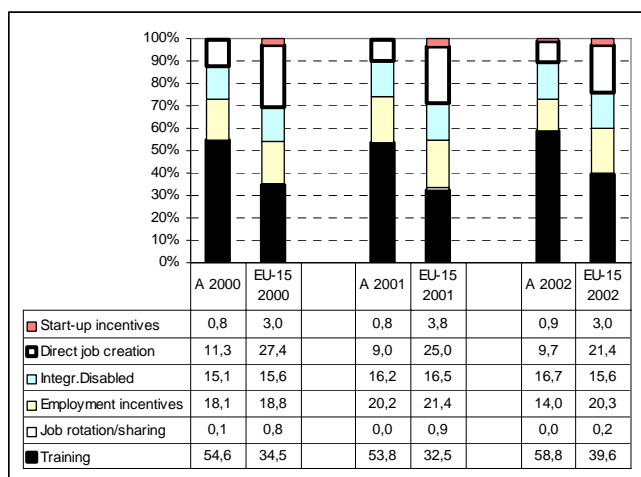
Trainingmaßnahmen in Österreich und auch in EU15 noch höher, bei fast zwei Drittel der Ausgaben<sup>vi</sup> (64,8%).

Abbildung 3: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive Maßnahmen in % des BIP, Österreich, ausgewählte Vergleichsländer und EU15 2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Abbildung 4: Verteilung der Ausgaben für aktive Maßnahmen auf Maßnahmetypen, Österreich und EU15 2000-2002 (in% der aktiven Ausgaben)



Quelle: Kluge et al. 2005, 221; eigene Berechnung

## 1.2. Ergebnisse der österreichischen Politik zu ausgewählten Beschäftigungsleitlinien

In einer europäischen Vergleichsstudie wurden die Ergebnisse der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf einige wesentliche Beschäftigungsleitlinien untersucht (siehe Abbildung 5 für die zusammengefassten Ergebnisse Österreichs).<sup>vii</sup> Die Ergebnisse sind gemischt, bei der Beschäftigungsquote der Frauen und bei der Mehrzahl der Bildungsindikatoren sind die Ziele erfüllt, bei der Beschäftigungsquote Älterer, sowie bei der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, der Unterschiede zwischen Nationals und Nicht-Nationals, wie auch bei der Kinderbetreuung v.a. jüngerer Kinder wurden die Ziele in Österreich

mehr oder weniger deutlich verfehlt. Wenn man davon ausgeht, dass es hier um zwischen EU und Österreich geteilte Ziele geht, stellt sich die Frage nach der Qualität der Politik.

Abbildung 5: Position Österreichs bei der Erfüllung der gemeinsamen EU-Ziele lt. Ward et al. 2005

### 1. Beschäftigungsquote insgesamt, Frauen und Ältere

Gruppierung Österreichs bei prospektiver Einschätzung: "The fifth group consists of countries where overall employment rates remain below the Lisbon target and where there has been relatively little change over the long-term. This group comprises three countries: Germany, France and Austria. In each of these the employment rate of women is above or close to the 60% target but the rate for 55-64 year olds is below the EU average, in Austria, considerably so. In all three countries, the overall employment rate has remained much the same or has fallen since 2001 and there is a question mark over the likelihood of it increasing to the target in the near future, though less so in Austria than in Germany and France. The challenge for each of the three is to secure higher growth rates of GDP and in Austria, in particular, to increase employment among older people." (Ward et al. 2005, 24)

"In Austria, the overall employment rate is also projected to increase to above the Lisbon target over the next few years if economic growth recovers to its pre-2001 rate. The employment rate for women is already above the Lisbon target, but the national target of 65% in 2005 is unlikely to be achieved before 2008 or 2009. The employment rate for 55-64 year-olds is under 30% and accordingly well below the 50% target. It has not tended to increase at all in recent years and so there seems little possibility of meeting the Lisbon objective for many years yet." (Ward et al. 2005, 29-30)

### 2. Kinderbetreuung

0-2 Jahre: "According to the latest data available, which are those published in the NAPs for 2004, the provision of childcare for children under 3 falls short of the Barcelona target (33%) in all EU Member States for which figures are reported apart from Denmark and Sweden. In (...) Germany, Austria, Italy, Luxembourg, the UK and Hungary – it was only around 10% or less. (...) in only 3 countries - Lithuania, the Netherlands and Austria – is there evidence of any significant increase in the provision of childcare and in the coverage rate as measured (in these cases, between 2001 and 2003)." (Ward et al. 2005, 51)

"After harmonising the calculations, there are still 12 countries in which the coverage rates estimated are well below the 33% objective. These include Greece, Estonia and the Czech Republic, for which no data are reported in the NAPs. Of these, both Greece and the Czech Republic have coverage rates for children under 3 which are less than 10%, along with Germany, Austria, Italy and Hungary." (Ward et al. 2005, 53)

3 Jahre bis Pflichtschule: "Apart from these, the coverage rates in the Netherlands, Hungary and Austria are only slightly below the target." (Ward et al. 2005, 54)

"The harmonised estimates again show a similar picture for many countries (...) Again as in the case of the NAPs data, the estimated rate is only slightly below the target in Hungary and Austria, as well as in the Czech Republic, for which no figure is published in the NAP." (Ward et al. 2005, 54)

### 3. Aktivierung von Langzeitarbeitslosen

"Finally, there are three countries (Belgium, Austria and Finland) where the data appear to comply fully with the definitions." ... "Figures for indicators that largely comply with the definitions were provided, or can be calculated, for only 7 countries (Belgium, Germany, Spain, Ireland, Austria, Finland and Sweden) in total. Of these, five countries, the exceptions being Germany and Austria, are shown to have achieved the Employment Guideline target in this respect." (Ward et al. 2005, 73-74).

### 4. Unterschied zwischen Nationals und Non-Nationals

"In four countries – Austria, Portugal, Finland and Luxembourg – the unemployment gap between non-European nationals and nationals widened between 1997 and 2004, though in all but Finland (where the numbers involved are very small and the data, therefore, unreliable), the gap was still slightly less than the EU-15 average in the end year. In the first two countries, however, there were marked differences in the change between men and women. In Austria, therefore, the gap in the rate for men narrowed slightly while for women, it almost doubled (to over 10 percentage points)." (Ward et al. 2005, 93)

### 5. Benchmarks Bildung

Anteil mit mindestens oberer Sekundarstufe: "In 2005, only 8 of the 25 EU Member States had a proportion of 20-24 year-olds with upper secondary education of 85% or more. Five of these countries, moreover, are new Member States (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia), which were not in the Union when the target was set, and only three are EU-15 countries – Ireland, Austria and Sweden, though a fourth, Finland, has a proportion which is only marginally below 85% (84.6%)." (Ward et al. 2005, 109)

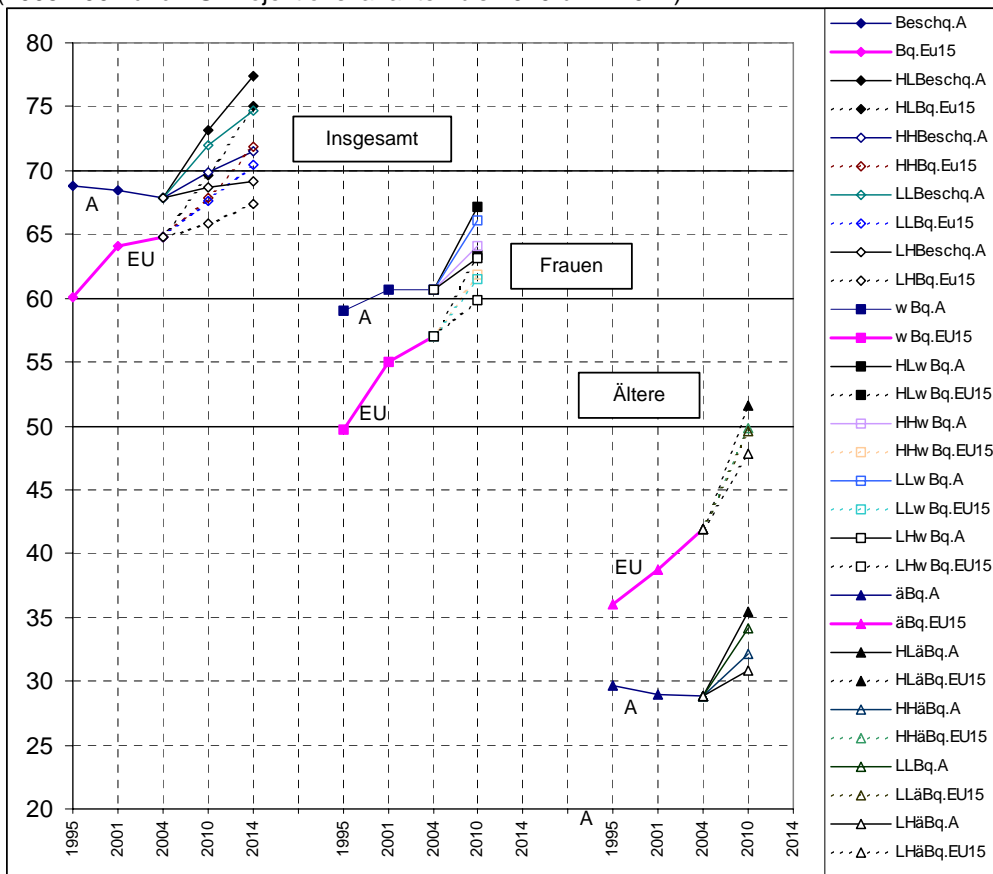
Schlüsselqualifikationen: "Nevertheless, there are difficulties in comparing the data for the two years in a number of countries, such as the Netherlands and Austria ... (Ward et al. 2005, 110)

Lifelong Learning Beteiligung: "In 5 of the remaining Member States, there was a modest increase in participation (under 0.3 of a percentage point each year). These include Sweden, where the proportion was already the highest in the EU, and Austria, where it was also above the benchmark, as well as the Czech Republic, Germany and Malta, where it is well below." (Ward et al. 2005, 112)

Early school leavers: "There are nine Member States where early school-leavers are under 10% of 18-24 year-olds according to the latest data for 2005. Five of these are new entrants to the EU (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia) and only four are EU-15 countries (the three Nordic countries plus Austria) (Ward et al. 2005, 112)

Quelle: Ward et al. 2005

Abbildung 6: Entwicklung der Beschäftigungsquote insgesamt, von Frauen und von 55-64-Jährigen (1995-2004 und EU-Projektionsvarianten bis 2010 bzw. 2014)



Erläuterungen:

Beschq, Bq. = Beschäftigungsquote insgesamt

wBq = Beschäftigungsquote weiblich

äBq = Beschäftigungsquote Ältere (55-64-Jährige)

2010, 2014 Projektions ergebnisse nach Varianten BIP-Wachstum/Produktivität

(HL = high/low; HH =high/high; LL = low/low; LH = low/high)

Quelle: Ward et al 2005, 43-44; eigene Darstellung

## 2. Qualität von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen

### 2.1. Erwartungen und Skepsis über Wirkungen von Bildungsmaßnahmen und fragwürdiger Umgang mit Evaluierung

Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen machen wie gezeigt einen großen Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Grob ein Viertel bis ein Drittel der Ausgaben und 30-40% der Teilnahmen fallen international bzw. im EU-Raum in diesen Bereich. In Österreich haben Trainingsmaßnahmen mit 50-60% der Ausgaben noch ein überproportionales Gewicht. Die Frage nach der Qualität und den Wirkungen dieser Maßnahmen ist also sehr gerechtfertigt.

Es gibt viele Argumente auf verschiedensten Argumentationsebenen, die für positive Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen sprechen. Von positiven Effekten auf aggregiertes Wachstum und Produktivität, über individuelle und betriebliche Erträge, bis zu Effekten auf Innovation und

Beschäftigungschancen reichen die Erwartungen. Zukunftsorientierte Nutzung der Zeiten der Arbeitslosigkeit und Anpassungsbedarf bei den Qualifikationen und Kompetenzen aufgrund der starken Dynamik in der Arbeitswelt sind weitere Argumente, die für den Einsatz von Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen sprechen. Nicht zuletzt können diese Maßnahmen auch der „Aktivierung“ und der Prüfung der Beschäftigungswilligkeit dienen, indem die Inanspruchnahme von Einkommensersatzleistungen an eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen gebunden werden kann. Schließlich hat die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen meistens auch positive Wirkungen auf die Statistik über die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit, da dadurch Arbeitslosigkeitsperioden unterbrochen werden und die TeilnehmerInnen auch für die Dauer der Teilnahme dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Es gibt aber nicht nur hohe Erwartungen, sondern auch spätestens seit den 1990ern Skepsis gegenüber den Wirkungen von Ausbildung, die vielleicht von James Heckman – einem der Pioniere der Evaluierung in den USA – am drastischsten und einflussreichsten ausgedrückt wurden: Bildungsmaßnahmen sollten auf die Kinder v.a. im Vorschulalter konzentriert werden, für ältere Menschen sollte Beschäftigungsförderung eingesetzt werden. „*The best evidence supports the policy prescription: Invest in the very young and improve basic learning and socialization skills; subsidize the old and the severely disadvantaged to attach them to the economy and the society at large.*“ (Heckman o.J., 8)<sup>viii</sup> oder noch etwas drastischer: „*The evidence supports the following policy prescription: Invest in the very young to improve their basic learning and socialization skills; at a given level of expenditure, reduce investment in the old and severely disadvantaged, shifting to wage subsidies for them.*“ (Heckman 1999, 90)<sup>ix</sup> Ein zweites Argument von Robert LaLonde, das in Richtung unterschiedlicher Erwartungen bei allgemeiner Bildungspolitik und arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung zielt, bezieht sich auf die vergleichsweise geringe Intensität der Interventionen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die oft nur wenige Tage umfassen während sich die Markostudien auf Schul- und Bildungslaufbahnen bzw. Schuljahre beziehen: „*Training, when and if it is effective, makes economically disadvantaged persons less poor, but the gains are not sufficiently large to lift many out of poverty*“ (LaLonde 1995, 165).<sup>x</sup> Er schließt aus seinem zusammenfassenden Review über die Wirkungen von drei Jahrzehnten arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsprogrammen in den USA, dass „... *the results of these evaluations suggest, that it is unlikely that a substantial increase - even a doubling - in government-funded training services will significantly improve the workforce's skills.*“ (LaLonde 1995, 165) Analysen und Evaluierungen von breiteren und allgemeinbildenden Programmen im Rahmen der Erwachsenenbildung sind bisher im Hinblick auf die breiteren längerfristigen (Makro)-Effekte nicht verfügbar, bei kurzfristigen beschäftigungsbezogenen Evaluierungen schneiden diese Programme in punktuell verfügbaren Studien über Schweden und die Schweiz nicht gut ab.

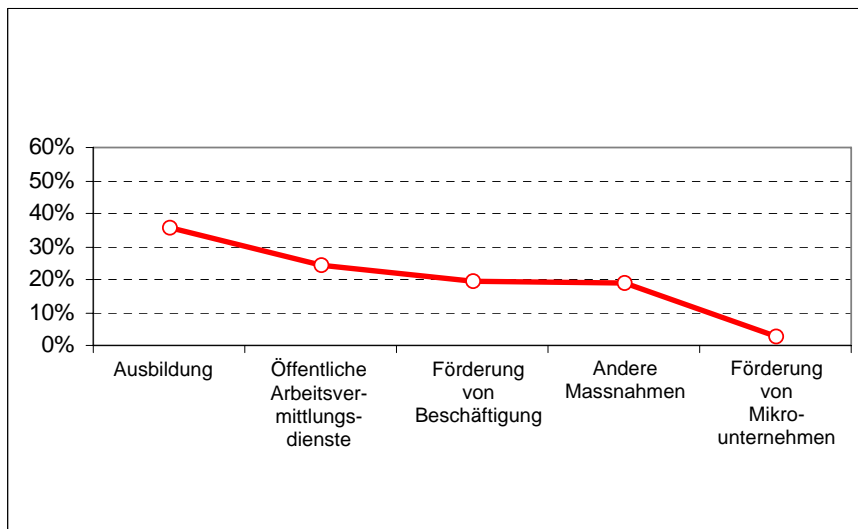
Es gibt eine Vielzahl an Evaluierungen zu arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen, deren Stellenwert im Folgenden auf der Basis zweier Meta-Studien kurz zusammenhängend beschrieben wird.

Die Abbildungen 7 und 8 geben auf der Grundlage einer Meta-Studie<sup>xi</sup> – in einer etwas anderen Kategorisierung als weiter oben – einen Überblick über die Evaluierungstätigkeit im Vergleich zu den Aktivitäten in den verschiedenen Programmtypen im OECD Raum. Basis sind 109 ausgewählte Evaluierungen, darunter 56 von Ausbildungsmaßnahmen. Auswahlkriterium war, dass die Studien einen wissenschaftlichen Mindeststandard erfüllen müssen, insbesondere muss es einen Vergleich



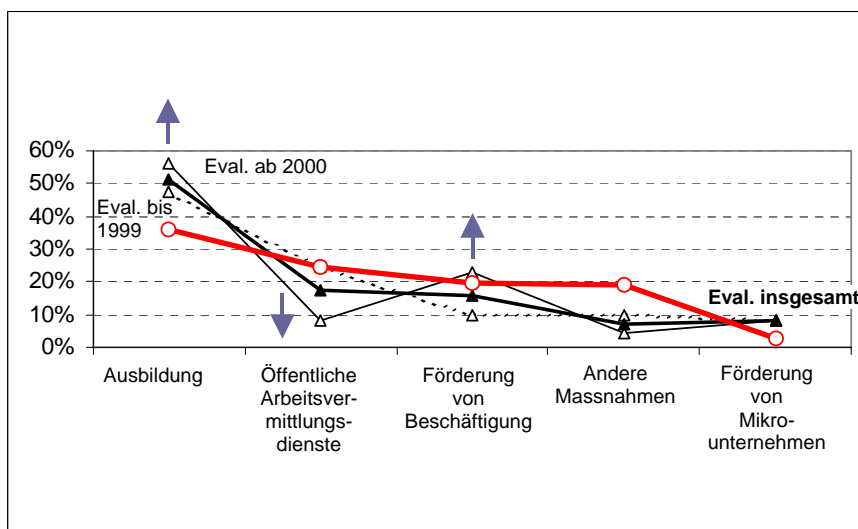
der TeilnehmerInnen mit vergleichbaren Gruppen von Nicht-TeilnehmerInnen geben. Man sieht, dass es bereits eine beträchtliche Zahl an Evaluierungen mit diesem Standard gibt und dass in Ausbildungsmaßnahmen eine überproportionale und im Zeitverlauf steigende Evaluierungstätigkeit besteht.

Abbildung 7: Verteilung der Ausgaben für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmetypen im OECD-Raum



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

Abbildung 8: Verteilung der Ausgaben und Zahl der ausgewählten Evaluierungen im Zeitvergleich nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

In den politischen Diskursen werden die Ergebnisse dieser Evaluierungen eher pessimistisch, im Sinne der oben bereits angedeuteten enttäuschten Erwartungen wiedergegeben und diskutiert. Ein Beispiel ist die folgende Aussage eines der Mitautoren der Meta-Studie (Dar/Gil 1998, 89)<sup>xii</sup>:

- „Governments of the member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development have considerable experience with retraining programs in a variety of industrial settings. Evaluations of these programs show that the results are disappointing, however.“ (ebd., abstract, 79)

- „Although the nonscientific evaluations of retraining programs present a rosy picture based on placement rates and other informal evidence, scientific evaluations are quite discouraging. Relying on nonscientific evaluations may lead to incorrect policy conclusions.“ (ebd., conclusions, 89)

- „Reviews of evaluations find, for example, that job search assistance measures – which cost less than retraining but appear equally effective – may be a more cost-effective device in assisting displaced workers.“ (ebd., conclusions, 89)

## 2.2. “Scientific” Evaluations: verallgemeinernde Ergebnisse

“Wissenschaftliche” Evaluationen von Maßnahmen erfordern eine Kontroll- oder Vergleichsgruppe bzw. –situation, ein „Counterfactual“, and dem die Ergebnisse der „Behandlung“ gemessen werden können. Die „medizinische“ Ausdrucksweise ist nicht zufällig, da hier in den letzten Jahren viele methodische Entwicklungen im Austausch zwischen den verschiedenen Anwendungsbereichen vorangegangen sind. Es gibt viele Diskussionen und eine breite Literatur über die Möglichkeiten der Gestaltung dieser Vergleichssituationen und jede Variante ist mit Problemen verbunden, so dass Vergleiche methodischer Zugänge in ein und demselben Programm schon zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Durchführung komplexer sind als Experimente mit Medikamenten oder Operationsverfahren.

Die wesentlichen Dimensionen von Ergebnissen beziehen sich auf die

- Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme (ja/nein oder Ausmaß), oder
- auf das Einkommen bzw. die Einkommensentwicklung.

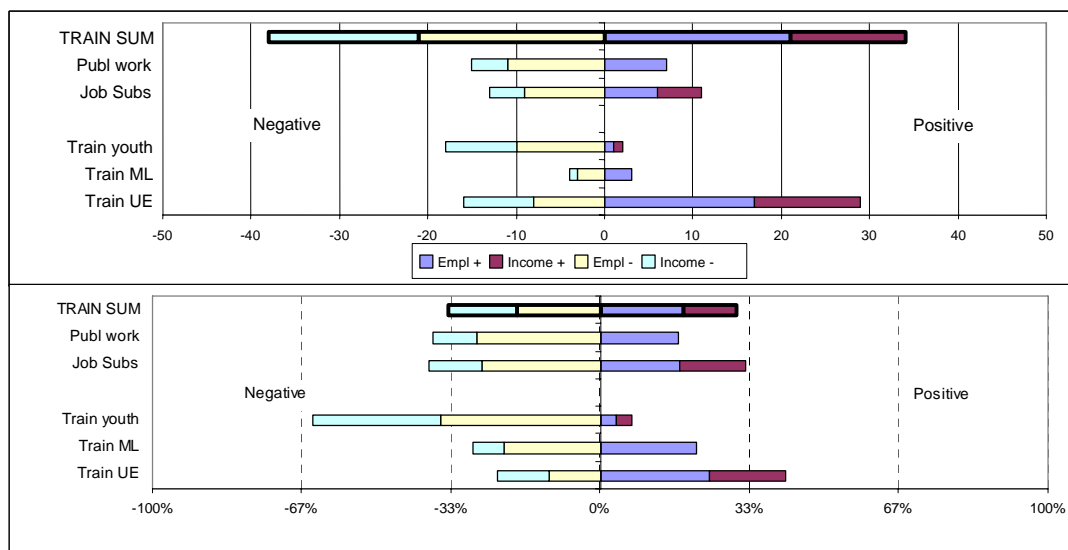
Die Auswahl der Indikatoren hängt teilweise von politischen Präferenzen oder auch von den theoretischen Ausgangspunkten der Evaluierungen ab. In Europa steht eher die Beschäftigung im Vordergrund, in den USA das Einkommen (nicht zuletzt weil Arbeitsmarktprogramme auch oft zur Armutsbekämpfung eingesetzt wurden).

Abbildung 9 fasst die Ergebnisse der Meta-Studie von Betcherman et al (2004) zusammen. In der Darstellung wurden die Ergebnisse nach den beiden Dimensionen Beschäftigung oder Einkommen gezählt (Studien mit beiden Indikatoren gehen zweimal ein), der obere Teil zeigt die absoluten Werte, der untere Teil die Prozentverteilung, Studien mit insignifikanten Ergebnissen sind nicht ausgewiesen (daher ergeben die Prozentwerte nicht 100%).

Die ersten drei Balken vergleichen jeweils Ausbildung insgesamt (TRAIN SUM) mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (Publ work) und Beschäftigungsförderung im privaten Sektor (Job Subs), nach rechts sind die positiven, nach links die negativen Ergebnisse aufgetragen. Nach diesen Verteilungen zeigt sich ein schlechteres Ergebnis für öffentliche Beschäftigungsprogramme, bei den

anderen beiden Typen halten sich positive und negative Ergebnisse etwa die Waage. Die besondere Wirksamkeit von privaten Beschäftigungsprogrammen ist nicht ersichtlich.

Abbildung 9: Meta-analyse von Ergebnissen der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im OECD-Raum: Verteilung positiver und negativer Ergebnisse nach Einkommen und Beschäftigung



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben in Betcherman et al 2004

Anders bei den unteren drei Balken, die verschiedene Trainingsmaßnahmen vergleichen. Hier ist ersichtlich, dass Ausbildungsmaßnahmen von Jugendlichen eine deutlich negative Bilanz aufweisen, während Ausbildung von Arbeitslosen eine positive Bilanz aufweisen.

Die Zusammenfassung zu den Detailergebnissen über Ausbildungsmaßnahmen in verschiedenen Ländern in einer weiteren Metastudie (Kluve et al 2005) ergibt für Schweden (auch für die Effekte der Adult Education Initiative), Dänemark, Frankreich ein ungünstiges Bild. In Spanien (mit Ausnahme von allgemeiner Ausbildung), Belgien, sowie den neuen Beitrittsländern sind die Ergebnisse möglicherweise teilweise aufgrund der großen Dynamik in der Beschäftigungsentwicklung besser. In Deutschland, wie auch in einer dänischen Studie wurden deutliche Unterschiede zwischen (negativen) kurzfristigen und (positiven) langfristigen Effekten von Ausbildung gefunden. Im Hinblick auf den Einfluss der ökonomischen Entwicklung sind die Ergebnisse in verschiedenen Ländern unterschiedlich, in Finnland eher antizyklisch, in Norwegen eher prozyklisch, was möglicherweise auf unterschiedliche Einsatzstrategien zurückgeht. In Österreich wird insbesondere auf die guten Ergebnisse für die Stahlstiftung hingewiesen.

Verantwortlich für negative Effekte von Ausbildungsprogrammen bei der Verwendung dieser Evaluierungsmethode ist in hohem Maß ein „lock-in“-Effekt“ der durch Vollzeit-Programme und auch teilweise durch die längere Dauer der Programme bestimmt wird, da während dieser Programme keine Suche stattfindet bzw. stattfinden kann – vergleichbare Personen nicht in Ausbildung können während dieser Zeit aber nach einer Beschäftigung suchen. Dieses Problem betrifft sowohl die Wertung der Ausbildungsperiode (als Investition oder verlorene Suchzeit bzw. entgangenes Einkommen) als auch die Auswahl der Vergleichsgruppe (da bei vergleichbaren Personen die nicht in Ausbildung sind jedenfalls eine Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während dieser

Periode besteht, die man nicht ausschließen kann – wenn man beispielsweise jene Personen ausschließen würde, bekommt man negative Selektionseffekte in der Vergleichsgruppe und damit automatisch ein positiv verzerrtes Ergebnis).

In der Studie von Kluge et al (2005) wurde auch versucht die *Beschäftigungsergebnisse* in 95 Studien mit entsprechendem Design im EU-Raum auf bestimmende Faktoren hin zu analysieren (Einkommenseffekte wurden nicht berücksichtigt). Die Ergebnisse nach Maßnahmentypen (137 Beobachtungen) sind die zu erklärende Variable, neben den Maßnahmentypen wurden auch Merkmale der Studien selbst, Zeitperiode der Maßnahmen, Faktoren des institutionellen Hintergrundes (wie Ersatzraten, Kündigungsschutz, nicht standardisierte Beschäftigung) und des makroökonomischen Umfeldes (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Ausmaß ALMP), sowie die Ländereffekte selbst kontrolliert. Die Ergebnisse sind über die verschiedenen Modellspezifikationen einigermaßen stabil und entsprechen mit einigen Unterschieden den bereits dargestellten Ergebnissen in Betcherman et al (2004). Ausbildungsmaßnahmen wurden als Referenzkategorie gewählt, mit mittleren Ergebnissen. Im Vergleich dazu schneiden Maßnahmen für Jugendliche und öffentliche Beschäftigungsprogramme deutlich schlechter ab (um 30-60% bzw. 30% reduzierte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung), Beschäftigungsanreize im privaten Sektor sowie Unterstützungsdienste und Sanktionen schneiden besser ab (um 30-50% erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung). Von allen übrigen Faktoren hat nur der Index des Kündigungsschutzes einen stabilen negativen Effekt (reduziert die Erfolgswahrscheinlichkeit um 50%), auch die Länder (Österreich ist mit einigen wenigen Studien enthalten) haben keine signifikanten Effekte im Vergleich zu Schweden, das als Referenzkategorie gewählt wurde. Teilweise gibt es auch einen negativen Effekt für experimentelles Design, was auf den möglichen Einfluss der methodischen Vorgangsweise auf die Ergebnisse hinweist.

Das wesentliche Ergebnis hier ist also eigentlich die Heterogenität: Woher kommen die Unterschiede zwischen positiven und negativen Ergebnissen? Das ist eine Frage, um die die Diskussion gegenwärtig verstärkt kreist. Allgemein werden in der Literatur die folgenden Faktoren herausgearbeitet:

- Methodische Probleme (experimenteller oder quasi-experimenteller Ansatz; Konstruktion des Counterfactual, Arten der Modellierung). Die meisten Studien verwenden einen quasi-experimentellen Ansatz (Matching Verfahren für Vergleichsgruppen oder zeitabhängige Modelle)
- Datenprobleme (kleine Ns, kurzer Zeitraum)
- Erfassung der Ausbildungsmaßnahmen als "black box", keine Unterscheidung unterschiedlicher Maßnahmen im Bereich der Ausbildung
- Heterogenität der Effekte für verschiedene Gruppen (z.B. Jugendliche-Erwachsene, aber vor allem auch unbeobachtete Merkmale wie Leistungsfähigkeit)
- Betrachtungszeitraum (unterschiedliche Effekte bei kurz- und längerfristiger Betrachtung, insbesondere relevant bei intensiveren Bildungsmaßnahmen). Die meisten Studien haben einen kurzfristigen Beobachtungszeitraum von 1-2 Jahren.
- Kosten-Nutzen-Analysen fehlen bisher weitgehend, was aber aufgrund unterschiedlicher Kosten von Maßnahmentypen die Ergebnisse wesentlich beeinflussen kann.

### 2.3. Detailergebnisse aus Studien in ausgewählten Ländern und in Österreich

Abbildung 10: Überblick über Detailergebnisse in ausgewählten Ländern<sup>xiii</sup>

#### Überblick Deutschland (Hujer/Caliendo 2001, Hagen 2003, Lechner 2001)

- Various outcome variables (unemployment duration, employment probability, job search, working time, and wages) give results in different directions
- Training measures tend to show positive effects on employment variables rather in the short run, and related to off-the-job measures, and show positive effects on wages rather than on employment indicators
- Macroeconomic evaluations show a reduction of mismatch for job creation measures but not for training.
- As a main shortcoming for the German evaluations the lack of appropriate data is mentioned, which do not allow for the differentiation among training measures due to subtypes

#### Überblick Schweiz (Gerfin/Lechner 2002)

- huge data set
- temporary wage subsidies are the only measure with clear positive employment effects as compared to non-participants for a period of one and a half year
- subtypes of training measures show different results: Language courses and basic courses show less favourable results than non-participants, continuing vocational training and computer courses do not clearly differ from non-participants
- Due to background characteristics the various kinds of programmes do not show specific patterns
- to participate in the early stages of unemployment turns out less effective than to participate in later stages of unemployment. This is due to lock-in effects of measures

#### Überblick Schweden (Sianesi 2002)

- background of a very high probability to participate in a labour market policy measure
- Employment probability effects for a five years' period compared for different kinds of measures. Employment subsidies show the most positive effects, followed by trainee replacement schemes (an employee has been replaced by an unemployed person while being in training)
- Labour market training as well as different kinds of on-the-job training periods and work experience do not show positive employment probabilities as compared to persons not in measures
- The employment effects of measures are related to the costs of measures in a reversed order: the more expensive the less effective

#### Überblick U.K. New Deal for Young People (White/Knight 2003)

- similar results as the studies cited above: Employment subsidies give better results for employment indicator in the short run than full time education programmes
- Temporary public job creation programmes give the least results for employment
- Variations in programme and delivery characteristics might influence the results.

Österreich ist in diesen Vergleichen mit ausgewählten Studien vertreten, die den wissenschaftlichen Standards entsprechen (zumindest Vergleich mit „Counterfactual“ der Nicht-Teilnahme und quantitative, statistisch kontrollierte Ergebnisse) und publiziert sind.<sup>xiv</sup> Die vorhandene Informationsbasis für Evaluierungen ist sehr gut, jedoch wird sie nur wenig genutzt. Der Großteil der Evaluierungstätigkeit ist deskriptiv oder qualitativ und erfüllt nicht diese wissenschaftlichen Standards, oder ist nicht entsprechend publiziert, auch wenn die Standards erfüllt werden. Im großen und ganzen treffen die beiden bereits angesprochenen Probleme den Zustand in Österreich:

- Erstens, die Gefahr des „rosy picture“ durch nicht ausreichend kontrollierte Evaluierung,
- zweitens der Bias zu kurzfristigen Ergebnissen durch die Art des Monitoring (z.B. Verbleib nach 6 Monaten)

Abbildung 11 präsentiert die Ergebnisse von österreichischen Studien zu Ausbildungsmaßnahmen, teilweise im Vergleich zu anderen Maßnahmetypen. Die Ergebnisse sind im Vergleich zu anderen Ländern teilweise günstig zu werten. Bei Ausbildungsmaßnahmen entspricht das Muster dem allgemeinen heterogenen Bild, die "lock-in"-Effekte spielen eine Rolle, anschließend gibt es in zeitabhängiger Betrachtung positive Effekte. Es gibt beträchtliche geschlechtsspezifische Unterschiede, insbesondere Frauen profitieren konsistent mehr, obwohl die Zuweisungsmechanismen für Männer effektiver erscheinen.

Abbildung 11: Überblick über Evaluierungsergebnisse von Ausbildung in Österreich (entnommen Hofer/Weber 2006, 9-11)<sup>xv</sup>

- "...effect of training on job stability in a sample of unemployed ... positive treatment effects on employment stability once selection is controlled for..." (Studie: Zweimüller and Winter-Ebmer 1996)  
- "... 'Steel Foundations' ... composed of orientation, retraining and a placement assistance ... resulted in considerable wage gains and improved employment prospects for the participants." (lt. Winter-Ebmer 2001)  
- "...effects of different types of ALMP measures on the exit rate into employment ... immediate employment effects differ substantially by program type. Job search programs increase the transition rate into jobs considerably ... training programs ... have a small but negative effect ... the negative effect from training programs is due to a lock in period of 60 days. After that training programs have a positive effect on the employment probability ... Women benefit from participation in all types of programs." (lt. Weber and Hofer 2003)  
- "... mechanism by which unemployed are assigned to ALMP training programs ... outcomes analyzed are expected unemployment durations ... caseworkers apply different assignment rules for men and for women, mainly based on observable worker characteristics ... for men the caseworker decision leads to the most favorable outcome ... for women, there is no clear difference in outcomes depending on the program assignment mechanism." (lt. Weber 2006)  
- "... formal training, job search assistance, vocational orientation, employment in socio-economic enterprises (SÖB) and in non-profit employment projects (GBP) are separately evaluated ... outcome variable is the number of days employed in the three years after the program start ... considerable heterogeneity in the effects between program types. Participation in a formal training program has a small negative employment effect (-9%), active job search seems to have no effect, and orientation programs have a small positive effect (12.5%) ... for females all types of training programs have positive effects, whereas for males, the effects are negative." (lt. Lutz et al. 2005)

### 3. Zusammenfassung: Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Ausblick

Hinsichtlich der Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen können zusammenfassend drei Gruppen von Herausforderungen genannt werden:

1. *Probleme der Evaluierung: Schwache Daten, methodische Probleme und enge Evaluierungskriterien.* Obwohl man bereits von der dritten Generation von Evaluierungsstudien spricht, sind viele Probleme noch ungelöst, so dass man teilweise nicht weiß, inwieweit bestimmte Ergebnistrends von der Entwicklung und dem aktuellen Stand der Methodik beeinflusst werden. Dennoch ist es notwendig, das Wissen über die Wirkungen der Maßnahmen weiterzuentwickeln und dabei in wissenschaftliche Methoden zu investieren. Wesentlich ist eine längerfristige Beobachtungsperiode bei den Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen.

2. *Probleme auf Ebene des Maßnahmenangebotes: Im Vergleich zu anderen Maßnahmen hohe Kosten, schwache Intensität und große Unterschiede zwischen Maßnahmen.* Viele Ergebnisse über Wirkungen von unterschiedlichen Ausbildungsmaßnahmen sind gegenläufig zu den damit verbundenen Erwartungen, sehr punktuelle Maßnahmen haben oft positive Effekte, während breitere, allgemein angelegte Maßnahmen eher nicht erfolgreich sind. Teilweise hängt dies mit den Kriterien zusammen, teilweise mit unbeobachteten Merkmalen der TeilnehmerInnen, nicht zuletzt auch damit, dass die Analyse der Wirkungen spezifischer Ausbildungsangebote erst am Anfang steht. Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist ein wichtiger Faktor für die Verbesserung von Wirkungen, jedoch sind sowohl die Zielsetzungen als auch die erforderlichen Ressourcen im Sinne einer sinnvollen Gesamtstrategie zu betrachten. Die Arbeitsmarktausbildung macht ein beträchtliches Marktsegment im Weiterbildungsmarkt aus, der sich durch sehr vielfältige Anbieterstrukturen mit wenigen großen und vielen kleineren Organisationen und einem quasi-monopolistischen Nachfrager auszeichnet. Die Anbieterstrukturen sind wenig professionalisiert und in hohem Maße durch prekäre Beschäftigung gekennzeichnet. Starker Kostendruck, unsichere Auftragslage und enge Wirkungskriterien müssen der Qualitätsentwicklung nicht unbedingt zuträglich sein.

3. *Probleme auf Ebene des Maßnahmeneinsatzes: Geringer Interventionsgrad, isolierter und punktueller Charakter der Maßnahmen im Lebenslauf der TeilnehmerInnen.* Beim Maßnahmeneinsatz bestehen gravierende Widersprüche und Interessenkonflikte. Wenn man davon ausgeht, dass der Einsatz von Qualifizierung die TeilnehmerInnen aus der Arbeitssuche herausnimmt, und damit die Arbeitslosigkeit reduziert und unterbricht (somit auch die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert) kann ein Interesse an breitem Einsatz vorausgesetzt werden. Aus Kostengründen ergeben sich standardisierte eher wenig intensive Angebote. Gleichzeitig ist seit längerem bekannt, dass breit eingesetzte, wenig intensive Maßnahmen für die Wirkungen meistens nicht günstig sind. Individualisierte, aufeinander aufbauende Maßnahmen, die in den Lebensverlauf der TeilnehmerInnen eingepasst sind, lassen bessere Wirkungen erwarten. Dabei steigt jedoch der Ressourceneinsatz, und die Zielsetzungen werden vielfältiger. Es stellt sich die Frage der Verbindung von arbeitsmarktpolitischer Ausbildung mit Lifelong Learning. Insbesondere die sprunghafte Ausweitung von Ausbildungsmaßnahmen aufgrund des Beschäftigungssicherungsgesetzes um etwa 30%, ohne entsprechende flankierende Maßnahmen und ohne gezielte Evaluierungsstrategie, lässt sich leicht in das erstgenannte Szenario einordnen.

Im Bereich der Qualitätssicherung und der Indikatoren auf Maßnahmenebene scheinen sich vier Gruppen von Indikatoren auf Ebene der Anbieter durchzusetzen:

- Zugang in Beschäftigung und Übergangsprozesse für AbsolventInnen
- Abschluss und Fortgang der Lernenden
- Kompetenzen und Entwicklung der Lehrenden
- Adäquate Ressourcen für die Erfüllung der Ziele

Die Richtlinien des AMS enthalten diese Kriterien. Bei der Frage nach der Qualität und den Wirkungen ist jedoch der Gesamtzusammenhang der Politik im Auge zu behalten. Lars Calmfors, einer der einflussreichsten Forscher über die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik bringt dies in einer Rede zum Ausdruck: *„But even if there are important efficiency gains to be made, active labour market policy can in my view never be more than one ingredient of many in a successful employment policy. It may even be very harmful to expect too much of it, because it reduces the incentives to pursue other policies. There is always a risk that active labour market policies are used as an excuse for not taking other more efficient – but politically also more controversial – policy action.“* (Calmfors 2004, 8)<sup>xvi</sup>

In einer anderen Richtung hat unser verstorbener Kollege Hans Georg Zilian in einer gemeinsamen Evaluierung von Schulungsmaßnahmen des AMS diese Problematik in seiner unnachahmlichen Weise formuliert: *„Die Reformulierung der Agenden einer Einrichtung wie des Schulungssystems des AMS im begrifflichen Rahmen einer Firma mag einen gewissen Leistungsdruck ausüben, wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach eine Reihe irreführender Erwartungen erzeugen und jede Menge Konfusion stiften. Anstelle eines ‚Dienstleistungsbetriebes‘ hat man dann eine Dienstleistungsrhetorik, wie z.B., wenn ein Projekt zur Organisationsentwicklung des Ausbildungssystems des AMS als zentrales Ergebnis der Projektarbeit die Aussage anführt, ‚daß alle Tätigkeiten des AMS unter dem Aspekt des Kundennutzens betrachtet werden müssen‘. Diese Aussage kann auf die Vergangenheit des AMS nicht zutreffen und wird auch auf seine Zukunft niemals zutreffen können. Hier wird eine Fiktion in einen verbalen Nebel eingehüllt, der das Besondere an den ‚Dienstleistungen‘ verschleiert.“* (Zilian et al. 1999, 136)<sup>xvii</sup>

Die Vergleiche mit EU15 haben gezeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich ein vergleichsweise geringes Gewicht hat, und dass Ausbildungsmaßnahmen einen stark

überproportionalen Anteil haben. Die EU-Beschäftigungsleitlinien sind in der Arbeitsmarktpolitik nicht sehr erfolgreich umgesetzt worden. Beispielsweise sind die Aktivierungsziele im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit nicht erreicht worden. Die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen sind unklar ausgeprägt. Beispielsweise ist die Gewichtung zwischen Effizienz- und Equity-Gesichtspunkten in der Arbeitsmarktpolitik nicht klar, ebenso ist der Zusammenhang zwischen arbeitsmarktpolitischer Ausbildung und Lifelong Learning Politik nicht klar. Im Zuge der verstärkten wirtschaftlichen Vermittlungsorientierung – und zweifellos im Einklang mit dieser – sind früher mitverfolgte soziale Zielsetzungen zurückgeschraubt worden ohne dass diese entsprechend von anderen Institutionen übernommen wurden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung einer konsistenten Lifelong Learning Politik können sowohl die ESF-Programmatik der letzten Programmperiode als auch die jüngste sprunghafte Ausweitung der Maßnahmen als Gelegenheiten genannt werden, die sicherlich aufgrund mangelnder politischer Koordination und Einbettung nicht optimal und nachhaltig genutzt wurden.

Die Wirkungen der Ausbildungsmaßnahmen sind vergleichsweise etwas besser als anderen Ländern, aber keineswegs eindeutig positiv. Die Bewertung dieser Ergebnisse ist jedoch nicht ganz klar. Teilweise erheben die Evaluierungsergebnisse mehr Fragen als Antworten. Bei vergleichender Betrachtung von Ausbildung mit anderen Maßnahmen spielt der "lock-in"-Effekt, eventuell in Verbindung mit "Creaming" eine wesentliche Rolle. Die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist zweifellos wichtig, die vorhandenen Qualitätskriterien bei der Vergabe von Aufträgen reichen jedoch für eine effektive Gesamtstrategie möglicherweise nicht aus. Die Ausgaben des AMS für Ausbildung machen nach dem gegenwärtigen Stand der Schätzungen etwa ein Viertel der gesamten Ausgaben für Weiterbildung in Österreich aus, und betragen etwa das Doppelte der Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften. Damit kann man diesen Bereich als ein strategisches Element im Bereich der Erwachsenenbildung ansehen und es sollte eine stärkere Verbindung mit der Entwicklung der Weiterbildung und Erwachsenenbildung im Bereich des Lifelong Learning hergestellt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung einer tragfähigen Infrastruktur und eines funktionsfähigen Weiterbildungsmarktes sollten die Strategien der Arbeitsmarktpolitik überprüft werden. In unserer Studie über ein regionales AMS-Schulungssystem (Zilian et al. 1999) wurden die teilweise unterirdischen Zusammenhänge zwischen dem Bildungswesen und dem AMS-Schulungssystem sichtbar, und es wurde eine vielleicht etwas alternative Vision von Qualität entwickelt. *„Reichlich spät kommt man nun darauf, daß das ‚Leistungsprinzip‘ auch im öffentlichen Dienst zur Anwendung kommen sollte; betrachtet man den ‚Output‘ der Schulen, dann kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, daß es bereits zu spät ist. Das Leistungsprinzip gilt hingegen nur allzu nachdrücklich im weitgehend irregularisierten Sektor der AMS-Weiterbildung, wo junge Lehrer und Lehrerinnen jenes Engagement aufbringen müssen, das unter den Arbeitsbedingungen des Regelschulsystems allem Anschein nach nur verkümmern oder direkt in den burn-out einmünden kann.“* (ebd., 163) Zur Lösung des Motivationsproblems wurde eine „elegante Lösung“ gefunden, *„... die meisten Angehörigen des Systems sind ... in äußerst prekären Arbeitsmarktlagen. Sie rudern in ihren Galeeren so heftig wie die Sklaven von einst ... wie viele der Beschäftigten in der freien Wirtschaft wissen auch sie, daß, wenn das Schiff untergeht, sie ebenfalls untergehen werden.“* (ebd., 147) *„Das AMS-Schulungssystem kann aus verschiedenen Gründen gegenüber dem offiziellen Bildungssystem eine Subsidiärfunktion übernehmen. ... Wenn wir das Denken in Stadien, Biennien, und Weiestufen überwunden haben, wird erst der Blick frei auf die potentiellen Funktionen des AMS-Schulungssystems als eines Zwischenreiches zwischen Schule und Arbeitswelt, mit eigenen Problemen, aber durchaus auch mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Hierzu gehört auf der Personenebene die Eröffnung flexibel gestalteter Möglichkeiten, den verlorenen*



Anschluß wiederzufinden oder ganz einfach auf das Niveau – der Belastbarkeit, der Angepaßtheit etc. – zu gelangen, das im allgemeinen erforderlich ist, um in der Arbeitswelt die nächsten Schritte zurücklegen zu können, ohne dabei unablässig gestützt werden zu müssen. Auf der kollektiven Ebene kann das AMS zumindest im Prinzip flexibler auf Innovationen reagieren als die schwerfälligen etablierten Bildungsbürokratien und oft sogar als die freie Wirtschaft selbst.“(ebd., 167f)

---

## Endnoten und Literaturangaben

- <sup>i</sup> Dies wurde auch von den OECD-PrüferInnen im letzten Review zur Erwachsenenbildung kritisch angemerkt; eine potentielle Schnittstelle befindet sich in der Programmatik des Europäischen Sozialfonds (ESF), wurde jedoch in der konkreten Gestaltungen nur rudimentär aufgegriffen.
- <sup>ii</sup> Vgl. Kurzbeschreibung AEI in Schweden: [http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/sv\\_en.asp](http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/sv_en.asp) und [http://www.unesco.org/education/uie/pdf/country/Sweden\\_app3.pdf](http://www.unesco.org/education/uie/pdf/country/Sweden_app3.pdf); vgl. zur Evaluierung: <http://ideas.repec.org/p/hhs/umnees/0609.html> und <http://www.georgetown.edu/faculty/albrecht/KL-0205.pdf> und <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2000/2000100.pdf> (alle 18.10.2006)
- <sup>iii</sup> Siehe Antikainen A, ed. (2005) Transforming a Learning Society. The Case of Finland. Bern: Peter Lang.
- <sup>iv</sup> ILO (2003) Active labour market policies. Committee on Employment and Social Policy (ESP) Governing Body, November 2003, Geneva. Internet: <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/qb/docs/qb288/pdf/esp-2.pdf> (17.10.2003)
- <sup>v</sup> In diesem Zusammenhang gibt es eine Reihe von politischen Streitpunkten und Trade-offs, die in verschiedenen Systemen unterschiedlich gelöst sind: Negative Anreize durch Höhe und Dauer der Einkommensausfallsleistungen (wobei die Dauer als wesentlicher Faktor eingeschätzt wird) sowie Lohndruck durch Aktivierungsmaßnahmen; die Vielschichtigkeit von Effekten der Lohnhöhe (Anreize für Unternehmen und Individuen) sowie Konflikte zwischen Mikro-Ebene (Kostenfaktor) und Makro-Ebene (Konsumfaktor); die Frage der Lohnnebenkosten (Beschäftigungsminderung vs. Finanzierung sozialer Leistungen); sowie die Frage der Regulation der Arbeitsbedingungen (Beschäftigungssicherung).
- <sup>vi</sup> Hofer H / Weber A (2006) Active labour market policy in Austria: practice and evaluation results. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3), forthcoming.
- <sup>vii</sup> Ward T et al (2005) Target-based assessment study of the European Employment Guidelines. Final report. Royston: Alphametrics. Internet: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/incentive\\_measures/studies/assessm\\_eq\\_fin\\_rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/assessm_eq_fin_rep_en.pdf) (17.10.2006).
- <sup>viii</sup> Heckman J J (o.J.) Policies to Foster Human Capital. Lecture to the Aaron Wildavsky Forum, Richard and Rhoda Goldman School of Public Policy, University of California at Berkeley. Internet: <http://www.icpr.org/wpfiles/Wildavsky.pdf?CFID=3683173&CFTOKEN=49787933> (18.10.06).
- <sup>ix</sup> Heckman, James J. (1999) Doing It Right: Job Training and Education. Public Interest 135 (Spring) 86-107.
- <sup>x</sup> LaLonde R J (1995), "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs", in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol 9 (Spring), 149-68.
- <sup>xi</sup> Betcherman G / Olivas K / Dar A (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series No. 0402. The World Bank. Internet: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf> (19.10.2006)
- <sup>xii</sup> Dar A / Gill I S (1998) Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), pp. 79–101 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Internet: <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb98/pdf/article5.pdf> (21.4.2005).
- <sup>xiii</sup> Quellen:  
Hagen T (2003) Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data. Centre for European Economic Research (ZEW) Discussion Paper No. 03-27.  
Hujer, R. und M. Caliendo (2001), Evaluation of Active Labour Market Policy - Methodological Concepts and Empirical Estimates, in: Becker, I., N. Ott und G. Rolf, (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, 583-617.  
Gerfin, M. and M. Lechner (2002), Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, The Economic Journal 112, 854-893.  
Sianesi Barbara (2005) Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s February 2002 IFAU Working paper 2002:5.  
White M / Knight G (2003) Benchmarking the effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people. Research Discussion Paper 10. Policy Studies Institute. London.
- <sup>xiv</sup> Siehe Hofer L / Weber A (2006) Active labour market policy in Austria: practice and evaluation results. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3), im Erscheinen.
- <sup>xv</sup> Quellen:  
Zweimüller J / Winter-Ebmer R (1996): Manpower Training Programs and Employment Stability. *Economica*, 63, 113–130.  
Winter-Ebmer R (2001): Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation. IZA Discussion Paper. 277.  
Weber A / Hofer H (2003): *Active Job-Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria*. IHS working paper. Economic Series. 131. Wien.  
Weber A (2006): Alternative Selection Rules for ALMP Program Participation. Mimeo.  
Lutz H et al. (2005): Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit. In: WIFO, IHS, L&R: Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000–2006, Ziel 3. Wien: WIFO, 85–106.
- <sup>xvi</sup> Calmfors I (2004) The Limits of Activation in Active Labour Market Policies. Keynote speech at the International Reform Monitor Conference on "Activation without Perspective? - Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled" arranged by the Bertelsmann Foundation in Berlin 31 March 2004. Internet: <http://www.iies.su.se/~lcalmfor/berlin3.pdf> (19.10.2006)
- <sup>xvii</sup> Zilian H G et al. (1999) Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft. Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München und Mehring: Hampp.