

WISO

Aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in Oberösterreich

1. Einleitung	50
2. Maßnahmenüberblick	51
3. Beteiligung und Maßnahmenwirkung	53
4. Resümee und Schlussfolgerungen	58

Auszug aus WISO 2/2011

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

*Stefan
Vogtenhuber*

*Institut für Höhere
Studien, Wien;
Arbeitsschwerpunkte: Zusammenspiel
von Ausbildung
und Beschäftigung,
Effekte von Bil-
dungs- und Weiter-
bildungsbeteiligung,
Evaluation arbeits-
marktpolitischer
Maßnahmen*

1. Einleitung

fast die Hälfte der gesamten Qualifizierungsausgaben des AMS werden für Jugendliche ausgegeben

Seit Mitte der Neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts, als sich neuerlich ein Mangel an Lehrstellen abzuzeichnen begann, der sich in der Folge als dauerhaft und bisweilen als dramatisch erwies (Schneeberger 2009), rückte die Zielgruppe der Jugendlichen zunehmend in den Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich.¹ Im Zuge dieser Entwicklung wurden die investierten Mittel erheblich ausgeweitet. Das Arbeitsmarktservice (AMS) wendete 2009 rund die Hälfte seiner gesamten Qualifizierungsausgaben für Jugendliche auf (340 von insgesamt rund 700 Mio. Euro, vgl. AMS 2010). Dem Grundsatz der frühen Intervention folgend konzentrieren sich die Bemühungen dabei erstens auf die jüngeren Jahrgänge, um die Jugendlichen möglichst rasch nach dem Verlassen der Schule aufzufangen, wenn sie noch ohne Anschlussperspektive sind. Zweitens ist der Großteil der Maßnahmen und Förderungen auf eine Integration in das Lehrausbildungssystem ausgerichtet.

umfassende Darstellung aller Aktivitäten für Jugendliche

Die wichtigsten vom AMS durchgeführten Instrumente für Jugendliche sind Berufsorientierung und -vorbereitung, Ausbildungsgarantie und überbetriebliche Lehrausbildung, Produktionsschulen und gemeinnützige Beschäftigungsbetriebe sowie verschiedene Formen der betrieblichen Lehrstellenförderung. Zusätzlich zu den AMS-Initiativen gibt es eine Reihe weiterer Angebote, etwa die „Lehrlingsförderung Neu“, die seit der Novelle des Berufsausbildungsgesetzes (BAG) von den Lehrlingsstellen der Wirtschaftskammer abgewickelt wird, Maßnahmen des Bundessozialamtes (BASB), der Länder und der Kommunen. Eine umfassende Darstellung aller Aktivitäten, die auf eine Arbeitsmarktintegration Jugendlicher abzielen, stand bislang aus. Für Oberösterreich und Tirol wurde diese Informationslücke im Rahmen zweier IHS-Studien weitgehend geschlossen (Vogtenhuber et al. 2010a und 2010b). Dieser Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der oberösterreichischen Studie, die von der Arbeiterkammer Oberösterreich in Auftrag gegeben wurde, zusammen. Zunächst werden in Kapitel 2 alle Angebote für Jugendliche im aktuellen Querschnitt kurz dargestellt (Maßnahmenüberblick). In Kapitel 3 folgen Analysen zur Arbeitsmarktintegration ehemaliger TeilnehmerInnen auf Basis individueller Erwerbsverläufe (Maßnahmenwirkung). Schließlich werden in Kapitel 4 die Befunde in den Kontext des aktuellen Diskurses gestellt und Schlussfolgerungen aus empirisch-wissenschaftlicher Sicht gezogen (Herausforderungen).

2. Maßnahmenüberblick

In Tabelle 1 sind die wichtigsten Maßnahmen und Förderungen für Jugendliche von 15 bis 19 Jahren dargestellt. Insgesamt ergaben die Erhebungen in Oberösterreich Ausgaben von mehr als 93 Mio. Euro im Jahr 2009.² Die Aufwendungen für die Lehrlingsausbildungsprämie (LAP) gemäß § 108 EstG gemäß § 108 EstG, die seit dem Jahr 2008 auslaufend ist, stellte 2009 mit mehr als 27 Mio. Euro noch mit Abstand den größten Posten dar. Im Jahr 2010 wurde für die 2009 noch nicht voll angelaufene „Lehrlingsförderung Neu“ rund 39 Mio. aufgewendet, während für die LAP immerhin noch 18 Mio. Euro fällig waren, weshalb im Jahr 2010 von deutlich höheren Gesamtausgaben auszugehen ist.

2009 wurden knapp 34.000 Teilnahmen bzw. Förderfälle gezählt. Die Zahl der tatsächlich erreichten 15- bis 19-Jährigen liegt aufgrund von Doppelzählungen und Mehrfachförderungen deutlich darunter (für den Abdeckungsgrad siehe Abschnitt 3).

34.000 Teilnahmen bzw. Förderfälle

Für kursförmige bzw. begleitende Maßnahmen wurden 2009 insgesamt knapp 40 Mio. Euro aufgewendet, hauptsächlich von AMS, BASB und Land OÖ. Die überbetriebliche Lehrausbildung (Lehrgänge gemäß § 30b BAG und Integrative Berufsausbildung, IBA, gemäß § 8c BAG) werden vom AMS in Kofinanzierung des Landes in Auftrag gegeben. AMS, BASB und Land bieten darüber hinaus eine Berufsausbildungsassistenz für Lehrlinge an, die eine IBA in einem Lehrbetrieb absolvieren (gemäß § 8b BAG). Die heterogenen Maßnahmen des Typs Qualifizierung, Orientierung und Berufsvorbereitung werden von AMS und BASB abgewickelt, teilweise unter Kofinanzierung des Landes und des Europäischen Sozialfonds (ESF). Das BASB bietet Clearing, Coaching und Jugendarbeitsassistenz (Typ Unterstützung und Coaching) unter Kofinanzierung des Landes bzw. des ESF an. Darüber hinaus führt das Land eine Jobcoaching-Initiative durch. Die Produktionsschulen in Linz, Wels, Steyr und Braunau werden vom AMS unter Kofinanzierung des Landes vergeben.

Die betrieblichen Lehrstellenförderungen wurden mit der BAG-Novelle im Jahr 2008 neu geregelt. Seither wickeln die Lehrlingsstellen der Wirtschaftskammer (WK) die betrieblichen Förderungen gemäß § 19c BAG („Lehrlingsförderung Neu“) ab, während das

qualitätsbezogene Förderschiene „Ausbildungsnachweis zur Mitte der Lehrzeit“ ausgesetzt

AMS weiter Ausbildungsverhältnisse nach personenbezogenen Kriterien fördert, so z.B. Mädchen in Lehrberufen mit geringem Frauenanteil, besonders benachteiligte Lehrstellensuchende oder IBA-TeilnehmerInnen. Für die „Lehrlingsförderung Neu“ wurden im Jahr 2009 in Oberösterreich knapp 12,5 Mio. Euro aufgewendet, der Großteil von rund 80% entfiel in diesem Jahr noch auf die Basisförderung, die alle Lehrbetriebe beanspruchen können. Im Jahr 2010, als die Förderung bereits voll angelaufen war, haben sich die verausgabten Mittel auf rund 39 Mio. Euro verdreifacht. Der starke Anstieg ist neben der deutlich ausgeweiteten Basisförderung auf die qualitätsbezogene Förderart „Ausbildungsnachweis zur Mitte der Lehrzeit“ zurückzuführen, die 2009 aufgrund der Fristen noch keine Rolle spielte, im Jahr 2010 mit rund 19 Mio. Euro die stärkste Förderschiene war (Basisförderung: rund 18 Mio. Euro). Der damit einhergehende Finanzierungsbedarf übersteigt die zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Insolvenz-Entgelt-Fonds, weshalb die Förderrichtlinie durch den zuständigen Minister – jedoch ohne Beschluss des Lehrlingsförderausschusses – dahingehend abgeändert wurde, dass der „Ausbildungsnachweis zur Mitte der Lehrzeit“ mit 1.2.2011 ausgesetzt wurde.³ Damit ist die wichtigste Förderart der „Lehrlingsförderung Neu“ neuerlich die Basisförderung, was eine Abkehr von der qualitätsbezogenen Weiterentwicklung der Förderlandschaft und eine Rückkehr zum „Gießkannen-Prinzip“ bedeutet.

Tabelle 1: Maßnahmenüberblick im Querschnitt für 2009

Maßnahmen-/Fördertyp	Anzahl*	TN/Förderfälle	Ausgaben (EUR)
Maßnahmen	132	6.648	39.350.873
Überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA)	59	832	13.425.238
Qualifizierung/Orientierung/Berufsvorber.	37	1.141	11.038.102
Integrative Berufsausbildung (IBA)	26	1.824	9.973.645
Unterstützung und Coaching	6	2.694	2.522.376
Produktionsschulen	4	157	2.391.512
Betriebl. Lehrstellenförderungen	12	19.333	50.574.879
Lehrstellenförderung (AMS)	2	3.194	9.819.772
Lehrlingsförderung Neu (WK)	7	15.675	12.439.665
Land OÖ und Stadt Linz	3	3.194	925.442
Lehrlingsausbildungsprämie gem §108EstG	-	-	27.390.000
Individuelle Förderungen	3	7.604	3.382.125
Summe 2009	147	33.858	93.307.877

Quelle: Eigene Erhebung. Zahlen der TeilnehmerInnen und Kosten beziehen sich auf das Jahr 2009.

*Zusammenfassung unterschiedlicher Maßnahmenangebote innerhalb des Maßnahmen- oder Fördertyps.

Individuelle Förderungen vergibt das AMS im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsbeihilfen zu den Kurskosten von AMS-externen Kursen (KKB), zur Deckung des Lebensunterhaltes (DLU) sowie zu den Kursnebenkosten (KNK) in der Höhe von rund 3,4 Mio. Euro, wovon mehr als 80% auf die DLU entfallen.

3. Beteiligung und Maßnahmenwirkung

Am Beispiel der Schuleintrittskohorte 1995/96 werden in diesem Abschnitt Beteiligungsmuster und Wirkungen der Maßnahmen näher untersucht. Die ausgewählte Kohorte, geboren zwischen 1.9.1988 und 31.8.1989, hat in der Regel im Schuljahr 2003/04 ihre Schulpflicht erfüllt. Bis Ende 2009 werden die Maßnahmen- und Arbeitsmarktkarrieren ehemaliger TeilnehmerInnen auf Basis von Verwaltungsdaten (AMS, BASB Hauptverband der Sozialversicherungsträger)⁴ analysiert, auch im Vergleich zu Nicht-TeilnehmerInnen.

Rund 18.000 Personen mit Wohnsitz in Oberösterreich gehören der Kohorte an (Tabelle 2). Gut ein Viertel davon (4.757 Personen) hat bis Ende 2009 an mindestens einer AMS-/BASB-Maßnahme oder Förderung teilgenommen. Weitere 5.789 Jugendliche (32% der Kohorte) ließen sich im Beobachtungszeitraum am AMS als lehrstellen- bzw. arbeitsuchend vormerken, nahmen aber in der Folge an keiner Maßnahme teil. Diese Gruppe wird in der Folge als Nicht-TeilnehmerInnen bezeichnet. Die restlichen 42% hatten keinen Kontakt zum AMS oder BASB. Hauptsächlich handelt es sich dabei um SchülerInnen und Studierende sowie Jugendliche mit unproblematischen Übergängen in Beschäftigung, aber auch um inaktive Jugendliche, die weder in Ausbildung noch den Erwerbspersonen zuzurechnen sind.

rund ein Viertel der Kohorte von aktiver Arbeitsmarktpolitik erfasst

Burschen sind in BASB-Maßnahmen deutlich überrepräsentiert, ebenso wie in jener Gruppe, die sich am AMS vormerken ließ und an keiner Maßnahme teilnahm. Dagegen sind in AMS-Maßnahmen des Typs Berufsorientierung/-vorbereitung, Qualifizierung und Begleitung, die relativ kurz sind, Frauen leicht überrepräsentiert. Der Anteil an Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ist in AMS-Maßnahmen deutlich höher als in der Grundgesamtheit, nicht aber in BASB-Maßnahmen. Auch wenn die Validität der Daten über den Bildungsstand vor der Teilnahme in Zweifel zu

Aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in OÖ – Stefan Vogtenhuber

Personen ohne Schulabschluss und ausländische Jugendliche in Maßnahmen überrepräsentiert

ziehen ist (Vogtenhuber et al. 2010, 43ff.), wird dennoch deutlich, dass Personen ohne positiven Schulabschluss häufiger auf Maßnahmen angewiesen sind als jene, die auch ohne Teilnahme vermittelt werden konnten.

Tabelle 2: Schuleintrittskohorte 1995/96: Personen in Maßnahmen und/oder Förderungen von AMS/BASB sowie in AMS-Vormerkung (ohne Teilnahme) nach demografischen Merkmalen

	Personen	weiblich	nicht-Ö	kein Schulabschluss	Begünstigt ^{b)}
Schuleintrittskohorte 1995/96 ^{a)}	18.071	49%	7%	2%	n.a.
Teilnahme AMS	4.545	51%	13%	5%	6%
<i>Orientierung, Basisqual., Begleitung</i>	2.671	54%	17%	7%	7%
<i>Überbetr. Lehrausbildung/IBA</i>	1.300	49%	14%	7%	7%
<i>Transitarbeitsplätze</i>	697	50%	14%	11%	18%
<i>Lehrstellenförderungen, KKB</i>	2.311	48%	11%	5%	5%
Teilnahme BASB	543	38%	8%	18%	39%
Teilnahme (AMS und/oder BASB)	4.757	50%	13%	6%	8%
AMS-Vormerkung (keine Teilnahme)	5.789	42%	11%	1%	0%

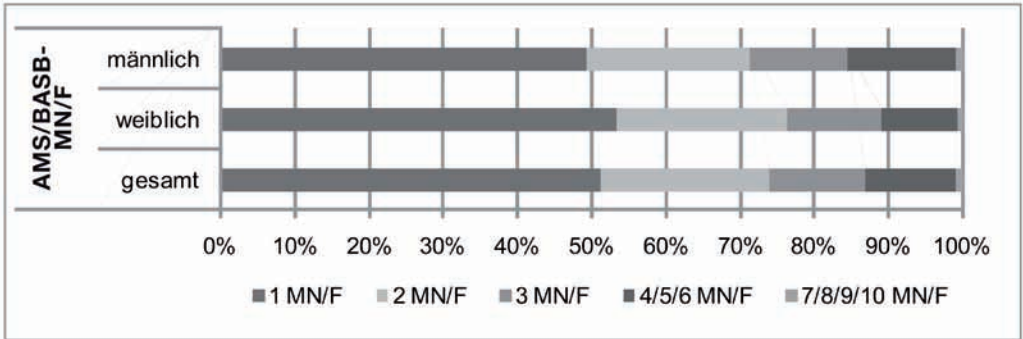
a) Grundgesamtheit: Jugendliche mit Wohnsitz in Oberösterreich, geboren zwischen 1.9.1988 und 31.8.1989, geschätzt auf Basis der Mikrozensus-Jahrgänge 2005 bis 2007 (gepoolter Datensatz) als Durchschnitt der 15- bis 19-jährigen Bevölkerung.

b) Begünstigt entweder lt. AMS, nach BEinstG, OFG, LbehG oder lt. BASB, Quelle: AMS-/BASB-Rohdaten, Mikrozensus der Statistik Austria.

Burschen häufiger von „Maßnahmenkarrieren“ betroffen

Schlagen die Vermittlungsversuche während oder nach der Maßnahmenteilnahme fehl oder werden angetretene Lehr-/Arbeitsverhältnisse abgebrochen, drohen „Maßnahmenkarrieren“. Entgegen der Intention arbeitsmarktpolitischer Instrumente prolongieren solche Mehrfachteilnahmen Desintegrationsprozesse und wirken „stigmatisierend auf den weiteren beruflichen Werdegang“ (Iro 2005, 66). Wie Abbildung 1 zeigt, nahm fast die Hälfte der 4.757 TeilnehmerInnen im Beobachtungszeitraum an mehr als einer Maßnahme bzw. Förderung teil.⁵ Männliche Jugendliche sind stärker von problematischen Maßnahmenkarrieren betroffen: 29% der Burschen (24% der Mädchen) nehmen an mindestens drei Maßnahmen unterschiedlichen Typs teil, 16% (11%) sogar an vier oder noch mehr.

Abbildung 1: Verteilung der TeilnehmerInnen nach der Zahl der Teilnahmen



Beobachtungszeitraum: Maßnahmen und Förderungen (MN/F) von AMS und BASB, an denen Personen der Schuleintrittskohorte 1995/96 bis 2009 teilgenommen haben. Lesebeispiel: knapp 50% aller männlichen Teilnehmer haben ausschließlich an einer MN/F teilgenommen, mehr als 20% darüber hinaus an einer weiteren, etwa 15% an zwei weiteren, weitere 15% an drei bis fünf weiteren und rund 1% an sechs bis neun weiteren MN/F. Quelle: AMS-/BASB-Rohdaten.

Ende 2009, also im Alter von 21 bis 22 Jahren, waren etwa 62% der ehemaligen MaßnahmenteilnehmerInnen erwerbstätig und rund 20% arbeitslos. Im Vergleich dazu sieht es bei der Gruppe der Nicht-TeilnehmerInnen deutlich besser aus. Hier ist zwar wegen des hohen Anteils an Nichterwerbspersonen, bei denen es sich hauptsächlich um Studierende handelt, die Erwerbstätigkeit mit 64% nur geringfügig höher, die Arbeitslosigkeit jedoch mit 5% deutlich niedriger. Da es aufgrund datenschutzrechtlicher Argumentation derzeit nicht möglich ist, die Arbeitsmarktdaten um Informationen aus der Bildungsstatistik anzureichern, muss eine ganzheitliche Betrachtung unterbleiben. So kann z.B. nicht geklärt werden, wie viele dieser Nichterwerbspersonen in formaler Ausbildung, d.h. aktiv, sind.⁶ Konsultiert man alternativ die Arbeitskräfteerhebung, so zeigt sich, dass etwa 80% der 20- bis 24-Jährigen, die sich nicht in formaler Ausbildung befinden, erwerbstätig sind und 8% arbeitslos. Im Vergleich zum Durchschnitt der Gleichaltrigen ist die Arbeitsmarktintegration ehemaliger TeilnehmerInnen demnach deutlich niedriger. Weiters ist zu beobachten, dass diese vom Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Wirtschaftskrise besonders betroffen waren. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelingt es nur teilweise, ungünstige strukturelle und individuelle Ausgangslagen, die die Arbeitsmarktchancen einschränken, nachhaltig zu kompensieren.

*Arbeitsmarktintegration
ehemaliger
TeilnehmerInnen
unterdurchschnittlich ...*

*... und im
Zeitverlauf
rückläufig*

Unmittelbar nach der Teilnahme an einer überbetrieblichen Lehr- ausbildung bzw. an berufsorientierenden/-vorbereitenden Maßnahmen ist die Erwerbstätigkeit am höchsten: Ein Jahr nach dem Teilnahmeende sind hier mehr als 70% erwerbstätig, nach niederschwelligeren Maßnahmenangeboten, etwa Produktionsschulen oder gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten, liegt die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt bei 50% bis 60%. Mittel- bis langfristig findet allerdings eine gewisse Angleichung zwischen den verschiedenen Maßnahmentypen statt: Während die Arbeitsmarktintegration nach Maßnahmen, die kurzfristig mit einer hohen Arbeitsmarktintegration verbunden sind, tendenziell leicht abnimmt, entwickelt sie sich unter TeilnehmerInnen an niederschwelligeren Angeboten eher konstant. In Summe führt dies im Zeitverlauf zu einer rückläufigen Erwerbstätigkeit unter ehemaligen TeilnehmerInnen, gleichzeitig erhöht sich die Zahl arbeitsloser und erwerbsferner Personen. Testet man die Maßnahmenwirkung in einem multivariaten Modell, so zeigen sich im vierten Jahr nach Teilnahmeende keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Maßnahmentypen mehr.⁷ Im Vergleich zu den Gleichaltrigen gestaltet sich für ehemalige TeilnehmerInnen nach Absolvierung einer (nach der Maßnahmenteilnahme regulären) Lehre der Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis schwieriger, d.h. sie sind häufiger mit brüchigen Erwerbsverläufen konfrontiert.

*Kurserfolg besonders wichtig
für Arbeitsmarkt-
chancen*

Die Jugendlichen in AMS-Maßnahmen haben meist negative Erfahrungen und Misserfolge im vorangegangenen Schulsystem erlebt. Erfolgserlebnisse sind deshalb wichtig für eine positive berufliche Entwicklung. In den Modellen zeigt sich ganz klar, dass für die Beschäftigungschancen ein Maßnahmenenerfolg von zentraler Bedeutung ist, wobei dieser Effekt mittel- bis langfristig unvermindert anhält. Unabhängig von der Arbeitsmarktintegration gelingt lt. AMS-Monitoring etwa 80% der TeilnehmerInnen ein Kurserfolg, wobei 50% einen positiven Abschluss erzielen und 30% vorzeitig in ein Lehr-/Arbeitsverhältnis übertreten. Die restlichen 20%, die einen neuerlichen Misserfolg erleiden, sind meist entweder auf eine weitere Maßnahme angewiesen oder setzen der erfolglosen Maßnahmenkarriere durch einen Rückzug aus dem Erwerbsleben ein Ende.

Ein erfolgreicher Kursbesuch ist eine wichtige Voraussetzung, jedoch keine Garantie für die Arbeitsmarktintegration. Im Vergleich zu Jugendlichen mit nahtlosem Übergang in eine Beschäftigung

hat sich die Situation für erfolgreiche TeilnehmerInnen zwar verbessert, Wettbewerbsnachteile bei der Stellenbewerbung sind jedoch meist immer noch vorhanden.

Mädchen können deutlich mehr Nutzen aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik ziehen als Burschen, denn im Durchschnitt zeigen sie eine signifikant höhere Arbeitsmarktintegration. Insbesondere ermöglichen die Maßnahmen vielen jungen Frauen den Einstieg in eine Lehrausbildung. Die höhere Arbeitslosigkeit der Burschen hängt neben der erhöhten Übergangsproblematik unter SchulungsteilnehmerInnen auch mit der Ableistung des Präsenzdienstes zusammen. Insgesamt bestätigen die Analysen des Teilnahmeerfolges und der Arbeitsmarktintegration den Befund der jüngeren Berufsbildungsforschung, wonach vermehrt männliche Jugendliche von problembehafteten Übergängen betroffen sind: „[...] die geschlechtstypische Ungleichheit [hat] eine neue Richtung im Sinne einer starken Benachteiligung der männlichen Jugendlichen angenommen. Die neuen geschlechtstypischen Disparitäten äußern sich darin, dass die im Durchschnitt deutlich schlechteren allgemeinbildenden Schulabschlüsse der Jungen [...] den Übergang in eine Berufsbildung unverhältnismäßig stärker erschweren als bei den jungen Frauen“ (Baethge et al. 2007, 9). Umgekehrt sind es unter Jugendlichen mit nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft hauptsächlich Mädchen, die nach einer Maßnahmenteilnahme nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind. An den wenigen Angeboten, die sich gezielt an MigrantInnen richten, partizipierten darüber hinaus hauptsächlich Männer. Ausländische Frauen sind nicht nur arbeitsmarktfern, sondern auch beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen benachteiligt.

Mädchen profitieren mehr als Burschen von der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Aus den Ergebnissen können einige Risikofaktoren, die einen erfolgreichen Übergang in das Beschäftigungssystem erschweren, abgeleitet werden. Mangelnde schulische und soziale Kompetenzen, Geschlecht, soziale und regionale Herkunft bzw. Nationalität wirken sich in verschiedenen Konstellationen unterschiedlich ungünstig aus. Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. mit geringen schulischen Basiskompetenzen drohen für einen längeren Zeitraum in Maßnahmenkarrieren zu verbleiben, was die Aussichten auf eine erfolgreiche Qualifizierung durch einen Lehrabschluss deutlich verringert. Davon sind insbesondere junge Männer betroffen. Mädchen haben dagegen generell mehr Schwierigkeiten als Burschen, eine geeig-

Risikofaktoren: kein Schulabschluss, Staatsbürgerschaft, Geschlecht

nete Lehrstelle zu finden. Das zeigt sich daran, dass im Vergleich zur Geschlechterverteilung bei den Lehrlingen (rund ein Drittel der Lehrlinge ist weiblich) Mädchen unter den Lehrstellensuchenden deutlich überrepräsentiert sind. Ausländische Jugendliche haben mit erhöhten Schwierigkeiten am Lehrstellen- und Arbeitsmarkt zu kämpfen. Sie sind unter den TeilnehmerInnen überrepräsentiert, wobei die jungen Männer deutlich bessere Maßnahmenfolge und eine höhere Arbeitsmarktintegration aufweisen als österreichische Burschen. Eine Erklärung ist, dass viele ausländische Jugendliche aufgrund von betrieblichen Vorurteilen keine Lehrstellen finden und deshalb auf Maßnahmen angewiesen sind, während österreichische Jugendliche mit ähnlichen Voraussetzungen sehr wohl einen Lehrvertrag erhalten. Das würde bedeuten, dass ausländische (männliche) TeilnehmerInnen im Vergleich zu österreichischen durchschnittlich über bessere Voraussetzungen hinsichtlich der allgemeinen Fähigkeiten, Motivation, Disziplin, etc. verfügen und deshalb in den Maßnahmen besser abschneiden.

4. Resümee und Schlussfolgerungen

Der relativ friktionslose Übergang von Ausbildung in Beschäftigung in Österreich (und in anderen Ländern), der sich in der niedrigen Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich widerspiegelt, wird mit dem starken dualen Ausbildungssystem in Zusammenhang gebracht (z.B. Quintini/Manfredi 2009). Vor diesem Hintergrund ist eine Integration in das Lehrlingssystem als positiv zu bewerten. Insbesondere für Jugendliche, die mangelhafte schulische Kompetenzen aufweisen oder bei denen andere Gründe einem weiterführenden Schulbesuch entgegenstehen, ist das eher praxisorientierte Erlernen eines Berufs eine gute Möglichkeit, am Arbeitsmarkt nachgefragte berufsspezifische Fertigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln. Allerdings sind Jugendliche konjunkturellen Auswirkungen am Arbeitsmarkt stärker ausgesetzt als andere Altersgruppen, und unter ihnen besonders jene mit ungünstigen sozialen und persönlichen Ausgangslagen.

*Lehrausbildung
auf dem
Prüfstand*

Darüber hinaus sieht sich das Lehrausbildungssystem selbst mit Problemen konfrontiert, die es bei der strategischen Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche zu berücksichtigen gilt. So wurden etwa kürzlich in einem OECD-Review wesentliche Herausforderungen diskutiert (Hoeckel 2010), wovon ich fünf

herausgreife: Erstens erscheint die Qualifizierung in manchen Berufen als zu eng und/oder als zu sehr auf den Ausbildungsbetrieb zugeschnitten, was einer adäquaten Basis für dauerhafte Beschäftigungschancen nicht zuträglich ist. Zweitens erfolgt die Vermittlung grundlegender überfachlicher Basiskompetenzen im Rahmen des dualen Systems nur in eingeschränktem Maße. Drittens sind Mindeststandards der Qualitätssicherung im betrieblichen Teil der Lehrausbildung nicht gewährleistet. Viertens ist eine umfassende Beratung auf Basis von Arbeitsmarktinformationen nicht allen SchulabgängerInnen zugänglich. Und fünftens sind die TeilnehmerInnen an der überbetrieblichen Ausbildung gefährdet, da sie einerseits den bedeutendsten Vorteil der dualen Ausbildung – die praxisnahe Ausbildung im Betrieb – oft bis zur Gänze einbüßen und somit die Qualität ihrer Ausbildung in Abhängigkeit von der Verweildauer eingeschränkt ist. Zusätzlich werden negative Auswirkungen auf die Funktion des Lehrstellenmarktes thematisiert, etwa wenn die Betriebe von verkürzten Ausbildungsdauern in Verbindung mit einer kostenminimierenden Rekrutierungsmöglichkeit durch unbezahlte Praktika profitieren und Ausbildungskosten auf die Allgemeinheit abwälzen können.

Die überbetrieblichen Lehrgänge leisten einen Beitrag zur Ausbildung von Fachkräften und haben damit einen Qualifizierungseffekt, der insbesondere bei Mädchen wirksam ist. Um die erwähnten Nachteile, die auf der individuellen Ebene mit zunehmender Verweildauer immer mehr durchschlagen, einzudämmen, sollte das vorrangige Ziel ein früher Übertritt in ein reguläres – mitunter gefördertes – Lehrverhältnis sein. Auch sollten die überbetrieblichen Lehrgänge möglichst breit angelegt werden. Zu eng ausgerichtete Maßnahmen laufen Gefahr, auf die künftigen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, die dem technologisch implizierten Wandel unterworfen und grundsätzlich nicht eindeutig vorauszusehen sind, nicht in ausreichendem Maße vorzubereiten. Gerade deshalb sollte besonders auf die Stärkung der allgemeinen schulischen, beruflichen und sozialen Kompetenzen Wert gelegt werden, um den längerfristig negativen Auswirkungen einer frühen beruflichen Spezialisierung vorzubeugen, insbesondere wenn Mängel vorhanden sind. Ein Vorantreiben der Modularisierung von Lehrberufen könnte die Möglichkeiten in den Lehrgängen vergrößern, sich eher in den Basismodulen zu positionieren.

*Transitcharakter
der überbetrieblichen
Lehrausbildung beibe-
halten*

*betriebliche
Lehrausbildung
strategisch und
zielorientiert
einsetzen*

Die Aufwendungen für die betriebliche „Lehrlingsförderung Neu“ erhöhten sich im Jahr 2010 deutlich, weil die qualitätsbezogene Förderschiene „Ausbildungsnachweis zur Mitte der Lehrzeit“ erstmals schlagend wurde. Diese Förderschiene wurde aufgrund von Finanzierungsengpässen per 1.2.2011 ausgesetzt. Der Großteil der Fördermittel entfällt daher derzeit wieder auf die Basisförderung, die nach dem Prinzip der Gießkanne verteilt wird und eine reine Subventionierung der Lehrbetriebe darstellt. Ähnlich wie beim Blum-Bonus ist von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen (Wacker 2007). In Anbetracht der knappen finanziellen Ressourcen wäre im Gegensatz dazu eine gezielte strategische Ausrichtung der Förderung hin zur bedarfs- und qualitätsgerechten Weiterentwicklung des Systems angezeigt, beispielsweise mit einem Fokus auf zukunftssträchtige Berufe mit hohem Lehrstellenandrang sowie auf Qualitätsentwicklung in der betrieblichen Ausbildung.

Die Lehrstellenförderungen des AMS könnten sich verstärkt an Lehrbetriebe richten, die der Zielgruppe – Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen – entsprechende Unterstützungsleistungen bieten können. Um auch kleinere Betriebe einbinden zu können, wäre ein Ausbau von unterstützenden Begleitungs- und Betreuungsangeboten sinnvoll.

*ganzheitliche
Sichtweise und
möglichst frühe
Prävention*

Möglichst frühe Interventionen werden sowohl als effizient wie auch als sozial gerecht eingeschätzt (Wößmann 2008). Jedoch sind die im vorliegenden Beitrag zur Debatte stehenden Interventionen zwar, wie eingangs erwähnt, als früh im Hinblick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik zu bezeichnen, keinesfalls aber in Bezug auf die individuelle Entwicklung. Da Lernen ein kumulativer Prozess ist, der in der frühesten Kindheit beginnt, sind vorhandene Ungleichheiten (bei sonst gleichen kognitiven Ausgangslagen) im Alter von 15 Jahren bereits so verfestigt, dass kompensative Maßnahmen nur eingeschränkt erfolgreich sein können und darüber hinaus mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind (vgl. dazu Cunha et al. 2005, Cunha/Heckman 2007). Es ist aber so, dass die Jahre der frühkindlichen Erziehung und die Pflichtschuljahre in dieser Hinsicht häufig ungenutzt verstreichen oder die negative Wirkung belastender individueller Hintergrundfaktoren gar verstärken.⁸ Es muss konstatiert werden, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche mit strukturellen und individuellen Problemlagen konfrontiert ist, die mit dem bestehenden Instrumentarium nicht

umfassend angegangen werden können (vgl. dazu Card et al. 2009). Es bedarf vielmehr einer umfassenderen Anstrengung, die bei der frühkindlichen Erziehung beginnt, präventive Maßnahmen in der Schulbildung verstärkt und sämtliche relevanten Ebenen mit einbezieht: Familie, soziale Beziehungen (Peers, Freizeit), Schule, Lehrstellen-/Arbeitsmarkt. Dies erfordert zunächst die Etablierung einer ganzheitlichen Sichtweise auf das Problem und eine bessere Vernetzung der Arbeitsmarktpolitik mit Erziehung, Bildung, Jugend- und Sozialarbeit, Vereinen etc.

Aus den brüchigen Erwerbsverläufen nach der Teilnahme ist ein Bedarf an Begleitung und Betreuung über die unmittelbare Maßnahmenteilnahme hinaus ableitbar. Dies wäre sinnvoll durch ein individuell abgestimmtes Case Management-System zu bewerkstelligen, das die verschiedenen AkteurlInnen koordiniert, das bestehende Maßnahmenangebot synchronisiert und maßgeschneiderte, stärkenorientierte Konzepte entwickelt. Die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche sollte in enger Abstimmung mit dem Bildungssystem und anderen gesellschaftlichen Bereichen erfolgen. Insbesondere für junge Männer bedarf es innovativer und anschlussfähiger Ansätze. Die Maßnahmenlandschaft ist gekennzeichnet von einem großen Angebot im Bereich „Qualifizierung/Orientierung/Berufsvorbereitung“ mit einer starken Ausrichtung auf die Lehre. Relativ gering ist das Angebot an speziell auf Jugendliche abgestimmten Kursen zum Nachholen mangelnder allgemeiner schulischer und sozialer Basiskompetenzen. Darüber hinaus gibt es kaum spezifische Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund. Insbesondere Mädchen mit Migrationshintergrund werden mit dem verfügbaren Angebot nur schwer erreicht. Dies erscheint vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, die insbesondere in Oberösterreich mit einem starken Rückgang der jugendlichen Altersgruppe einhergeht, umso dringlicher, nicht zuletzt für den künftigen Fachkräftebedarf.

Case-Management: maßgeschneiderte Begleitung über die Teilnahme hinaus

Anmerkungen

1. Für eine Darstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit 1994 siehe BMASK (2010).
2. Im April 2010 wurden Erhebungsbögen an folgende Institutionen ausgeschickt: AMS; BASB, Wirtschaftskammer, Land OÖ, Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Städtebund, Industriellenvereinigung (IV), regionale Koordinationsstellen für Arbeit und Landesschulrat. Auch wenn der dargestellte Überblick keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, so sind jedenfalls die wichtigsten landesweiten und regionalen Maßnahmen und Förderungen für Jugendliche und Betriebe enthalten. Explizit nicht erfasst wurden reine Informations- und

- Berufsorientierungsangebote (für Details siehe Vogtenhuber et al. 2010b).
3. Aktuelle Förderrichtlinie: http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?angid=1&ocid=885933&stid=414085 (3.2.2011).
 4. Dabei handelt es sich um eine Zusammenführung verschiedener (anonymisierter) Individualdatensätze, einerseits Teilnahmedaten (AMS- und BASB-Maßnahmen) und andererseits Daten zur Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit (Arbeitsmarktdatenbank von AMS und BMASK).
 5. Allerdings gibt es sinnvolle Maßnahmenkombinationen, die sich nicht unbedingt negativ auf die Arbeitsmarktchancen auswirken, etwa wenn eine überbetriebliche Lehrausbildung einer Berufsorientierungsmaßnahme folgt, oder, was durchaus typisch ist, eine kursförmige Maßnahme mit einer betrieblichen Lehrstellenförderung kombiniert auftritt.
 6. Auf Basis einer anonymisierten Verknüpfung von Arbeitsmarktdaten und Bildungsstatistik könnte endlich auch die Frage geklärt werden, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die nach dem Ausscheiden aus dem Bildungssystem nicht sofort oder niemals von den Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungssystemen erfasst werden. Über diese Gruppe gibt es so gut wie kein systematisches Wissen, jedoch gilt ihr großes Interesse seitens der einschlägigen Praxis.
 7. Unterschiede zu früheren Zeitpunkten hängen zum Teil mit unterschiedlichen Übergangszeitpunkten an den Schnittstellen zusammen. So begründet die Teilnahme an einer überbetrieblichen Lehrausbildung ein Lehrverhältnis und nach Teilnahmeende gelingt zunächst ein nahtloser Übergang in ein reguläres Lehrverhältnis deutlich häufiger als beispielsweise nach einer Berufsorientierungsmaßnahme, auf die oft eine Phase der Sucharbeitslosigkeit folgt.
 8. Der Zusammenhang zwischen der Selektionswirkung des Bildungssystems und Merkmalen sozialer Ungleichheit ist nachweislich stark ausgeprägt (für einen Überblick zum Forschungsstand siehe Bacher 2006, 2008). Empirisch zeigt sich dabei, dass insbesondere Schulsysteme wie das österreichische, die frühe Bildungsentscheidungen in Verbindung mit einer mangelhaften Frühförderung charakterisieren, soziale Ungleichheiten verstärken.

Literatur:

- AMS (2010): Geschäftsbericht 2009, Wien. Online (11.1.2011).
- Bacher, J. (2006): Forschungslage zu Bildungsungleichheiten in Österreich, in: Barbara Herzog-Punzenberger (Hrsg.): Bildungsbe/nach/teiligungen in Österreich und im internationalen Vergleich, KMI Working Paper Series, Nummer 10, ÖAW, 7-26.
- Bacher, J. (2008): Bildungsungleichheiten in Österreich – Basisdaten und Erklärungsansätze. Erziehung und Unterricht, 158. Jg., 529-542.
- Baethge, M., Solga, H., Wieck, M. (2007): Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- BMASK (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994 – 2010, Wien, http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/dokumentation_aktive_amp_1994-2010_september_2010.pdf (22.1.2011).
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2009): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. Working Paper No. 0902. The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, <http://www.labornrn.at/wp/wp0902.pdf> (13.7.2010).
- Hoeckel, K. (2010): Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Austria. OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/33/45407970.pdf> (14.7.2010).
- Iro, W. (2005): Maßnahmen zur Re-Integration arbeitsloser Problemgruppen in den ersten Arbeitsmarkt – Dilemmata, Paradoxien und Transintentionen bei der Umsetzung eines unmöglichen Ziels aus der Perspektive der ‚Inklusionsarbeit‘, Grin Verlag.
- Vogtenhuber, S., Gottwald, R., Leitner, A., Pessl, G. (2010a): Evaluierung

arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Förderungen für Jugendliche in Tirol, IHS-Projektbericht, Wien.

- Vogtenhuber, S., Gottwald, R., Lassnigg, L. (2010b): Evaluierung von Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche in Oberösterreich, IHS-Projektbericht, Wien. Online: http://www.equi.at/dateien/IHS-Evaluierung_AKOOE_Nov10.pdf (11.1.2011).
- Schneeberger, A. (2009): Bildungsgarantie bis zum 18./19. Lebensjahr – Entwicklungen und Perspektiven in der Berufsbildung, in: Specht, W. (Hrsg.): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Graz, Leykam, 55-72.
- Wacker, K. (2007): Teure neue Lehrstelle. Eine Untersuchung zur Effizienz des Blum-Bonus. NÖArbeiterkammer, http://noe.arbeiterkammer.at/bilder/d57/lehrstellenmarkt_studie.pdf (31.5.2010).
- Wößmann, L. (2008): Efficiency and equity of European education and training policies, Int Tax Public Finance 15: 199-230.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at