



Kurzfassung zum Endbericht Evaluierung des Fachkräftestipendiums

Projektleitung AMS:

Eva Auer, Martina Ronnenberg

Projektleitung und AutorInnen L&R Sozialforschung:

Lisa Danzer, Ferdinand Lechner, Andreas Riesenfelder

Unter Mitarbeit von Omar Yagoub



L&R Sozialforschung

A-1060 Wien, Liniengasse 2A/1

www.lrsocialresearch.at

Wien, April 2020

Das **Fachkräftestipendium** (FKS) kann seit Mitte 2013 von gering und mittel qualifizierten ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen beansprucht werden, um sich zu Fachkräften in sogenannten Mangelberufen ausbilden zu lassen. Ziel ist vor allem das Nachholen von Lehrabschlüssen, berufsqualifizierende Schulabschlüsse (BMS, BHS) oder der Erwerb von Ergänzungsqualifikationen in den besagten Mangelberufen. Die möglichen Ausbildungsgänge werden vom AMS spezifiziert. Mit diesem arbeitsmarktpolitischen Förderansatz im Bereich der Erwachsenenbildung haben sich somit für zahlreiche Beschäftigtengruppen neue Möglichkeiten eröffnet, entweder ihr formales Qualifikationsniveau zu erhöhen und damit möglicherweise ihre Position am Arbeitsmarkt zu verbessern oder in einen anderen fachlichen Bereich zu wechseln und sich dafür die erforderlichen Kenntnisse anzueignen.

Im Rahmen dieser Studie wurde einerseits aus der Perspektive der geförderten Personen die Bedeutung des Förderprogrammes für die individuelle Erwerbskarriere näher beleuchtet und auch die Erfahrungen der Geförderten beim Absolvieren der Aus- und Weiterbildungen herausgearbeitet. Andererseits wurde das Instrument FKS generell auf die Erreichung der zentralen Zielsetzungen wie Höherqualifizierung und Beschäftigung in Mangelberufen – also auf Stärken und Schwächen hin untersucht. Die **Studieninhalte** lassen sich wie folgt unterteilen:

- Personen-, Maßnahmen- und Regionalstrukturen zu AbsolventInnen am Fachkräftestipendium der Jahre 2015 bis 2018
- Blick auf das Fachkräftestipendium aus Sicht von Bildungsträgern
- Ergebnisse einer qualitativ-repräsentativen Befragung von MaßnahmenteilnehmerInnen am Fachkräftestipendium (n=529)
- Ergebnisse von Längsschnittdatenanalysen zur Untersuchung der Erwerbs- und Einkommenseffekte auf Brutto-Ebene
- Ergebnisse einer Kontrollgruppenziehung basierend auf dem PSM-Modell zur Herausarbeitung von Netto-Effekten der Maßnahmenteilnahme
- Ergebnisse der Fiskalanalyse zur Darstellung von Kosten-Nutzen-Effekten des FKS
- Herausarbeitung der Stärken und Schwächen des Instruments

Das Fachkräftestipendium wurde 2016 sistiert. In Entsprechung hierzu beläuft sich der Förderzeitraum auf die Jahre 2013 bis 2016 (genauer bis zum 29.1.2016) und den Zeitraum ab dem 01.01.2017. Auf den Zeitraum bis zum 29. Januar 2016 entfallen den AMS-Auswertungen zufolge 7.995 genehmigte **Förderfälle**, auf den Zeitraum ab dem ersten Januar 2017 bis Ende Januar 2019 die Zahl von 3.652 genehmigten Förderfällen. Insgesamt sind somit im Rahmen des Fachkräftestipendiums 11.647 Förderfälle bis Ende Januar 2019 genehmigt worden.

In rund der Hälfte der Fälle mit 5.708 Förderungen wurde dabei eine dreijährige **Förderdauer** genehmigt, rund ein Viertel der Fälle sind einjährige Förderungen. In 348 Fällen ist den Aufzeichnungen zufolge eine negative Erstgenehmigung gegeben, in 2.198 Fällen eine vorzeitige Beendigung.

Die Genehmigungen konzentrieren sich dabei vor allem auf die **Bereiche** Gesundheit, Pflege und Sozialberufe bzw. Soziales: Auf dieses Segment entfallen allein 8.178 der 11.647 Genehmigungen. Der Rest verteilt sich vor allem auf technische Berufsfelder, wie Elektrotechnik mit 635 Förderfällen, Elektronik mit 105 Förderfällen, Informationstechnologie mit 532 Förderfällen. Weiters finden sich die Fachbereiche Metall mit 916 Genehmigungen, Maschinenbau und Maschineningenieurwesen mit 565 Fällen und Mechatronik mit 56 Förderfällen. Kleinere Anteile entfallen auf die Bereiche Kindergartenpädagogik mit 261 Genehmigungen und Sozialpädagogik mit 359 Förderfällen.

Gemäß der Bundesrichtlinie Fachkräftestipendium (FKS) vom 1.7.2017 sind folgende drei **arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen** relevant: (1) die Höherqualifizierung bzw. Laufbahnänderung und -verbesserung, (2) die Deckung des Fachkräftebedarfs und (3) das Erwerben eines Ausbildungsabschlusses. Wie die Ergebnisse der Repräsentativinterviews zeigen, nutzen etwas mehr als die Hälfte der TeilnehmerInnen das FKS für eine Höherqualifizierung bzw. Laufbahnveränderung (Anteil 52%); rund 31% gingen nach dem FKS einer Beschäftigung in einem Mangelberuf nach und weitere rund 17% konnten damit einen Ausbildungsabschluss nachholen. Personen mit einer höheren Ausbildung nutzen das FKS in erster Linie für eine Höherqualifizierung bzw. Laufbahnveränderung (Anteil 73%).

Trotz der hohen Lernanforderungen konnte den Ergebnissen dieser Studie zufolge gegenüber der Vorgängerstudie sogar eine **Reduktion der Abbruchquote** von zuvor 35% auf das relativ geringe Niveau von 13,5% erreicht werden. Durch die solide Grundfinanzierung werden private Herausforderungen abgedeckt und finanzielle Gründe für einen Abbruch reduziert. In den wenigen Fällen eines Abbruchs sind letztlich persönliche Umstände, wie Trennung vom Partner/von der Partnerin, Schwangerschaft oder Umzug in eine andere Region die Hauptursache. Belastung/Stress als Abbruchgrund findet sich deutlich häufiger bei Frauen als bei Männern.

Erfreulicherweise ist auch eine Verbesserung gegenüber den Ergebnissen der Vorgängerstudie zu konstatieren, was die **Zufriedenheit der TeilnehmerInnen** mit der Abwicklung durch das AMS betrifft, sind aktuell mit dieser doch rund 80% der TeilnehmerInnen sehr oder zufrieden. Somit ist die Zufriedenheit um rund 20 Prozentpunkte gestiegen. Optimierungspotenzial gibt es eher bei der Information und Hilfestellung durch das AMS, wie auch aus der Befragung der VertreterInnen der Bildungseinrichtungen hervorgeht.

Bemerkenswert ist auch, dass die AbsolventInnen den **Nutzen der Ausbildung für das weitere Berufsleben** zum überwiegenden Teil als sehr hoch bewerten: rund 80% sehen diesen als sehr hoch, weitere 13% als hoch. Rund 34% der danach beschäftigten TeilnehmerInnen am Fachkräftestipendium taten dies im Bereich eines **Mangelberufs**; gegenüber der Situation vor dem Fachkräftestipendium erhöht sich somit dieser Anteil um 21 Prozentpunkte.

Die gute Bewertung spiegelt sich auch in den **Ergebnissen der Längsschnittdatenanalysen**. So konnten Frauen durch die Teilnahme an dem Angebot ihr Erwerbsniveau um durchschnittlich 60,0 Tage steigern, Männer um durchschnittlich 51,3 Tage. Diese Brutto-Effekt-Analysen beziehen sich auf normierte Jahreskontingente mit 365 Tagen und bezeichnen die Differenz zwischen einem zweijährigen Vorbeobachtungszeitraum und dem zweiten Folgejahr nach Abgang aus dem Angebot. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Steigerung bei einer im Vorbeobachtungszeitraum bereits sehr stark erwerbsintegrierten Zielgruppe erfolgen konnte. So belief sich das Ausmaß der Erwerbstage im Vorzeitraum auf durchschnittlich 240 Tage; dies entspricht einem Beschäftigungszeitanteil von 65,8%; im Nachbeobachtungszeitraum konnte demgegenüber ein durchschnittlicher Beschäftigungszeitanteil von 80,1% erreicht werden.

Entsprechend dem mittelfristigen Nachbeobachtungszeitraum konnten die Abgangskohorten 2015, 2016 und 2017 einbezogen werden. Hier zeigt sich ein im Jahresvergleich deutlich positiver Trend, unter anderem bedingt durch das stärkere Aufkommen von TeilnehmerInnen mit höherer Schulbildung und die stärkere Ausdifferenzierung der Berufsbereiche bei Frauen hin zu technischen Ausbildungen. Einkommensanalysen auf Basis der Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger belegen ebenfalls sowohl bei Frauen als auch bei Männern deutlich positive Effekte, welche signifikant über dem Einkommensindex der durchschnittlichen Maßnahmendauer zu liegen kommen. Dabei steigen die Einkommen der Frauen noch stärker als jene der Männer, wenngleich auch von niedrigerem Ausgangsniveau aus startend, der Medianwert des Zuwachses beläuft sich bei Frauen auf durchschnittlich 529 €, bei Männern auf durchschnittlich 296 €.

Zur Analyse der **Netto-Maßnahmenwirkung** wurde ein Kontrollgruppendesign in Form des konditionalen Propensity Score Matching-Ansatzes als Basis für eine kontrafaktische Wirkungsana-

lyse eingesetzt. Als Untersuchungspopulation wurde die Gruppe der AbsolventInnen eines Fachkräftestipendiums des Jahres 2016 eingesetzt; diese Kohorte gestattet einen für Kontrollgruppendesigns akzeptablen Nachbeobachtungszeitraum von 2 Jahren. Die Ergebnisse der Netto-Analysen unterstreichen die bereits dargestellten guten Maßnahmenergebnisse auf Brutto-Ebene: Sowohl Frauen als auch Männer steigen mit einem deutlichen Plus an Erwerbstagen aus, wobei Frauen mit +58,3 Tagen noch besser abschneiden als Männer mit einem Plus von 43,3 Tagen. Bemerkenswert sind auch die sehr guten Maßnahmenerträge auf der Netto-Ebene bei Älteren: Männer der Altersgruppe ab 50 Jahren weisen ein Plus von 181,9 Beschäftigungstagen auf, bei Frauen dieser Altersgruppe beläuft sich das Plus auf 120,0 Beschäftigungstage.

Einkommenseffekte reduzieren sich auf der Netto-Ebene deutlich, sind aber dennoch mit positivem Vorzeichen versehen. Männer zeigen gegenüber der Kontrollgruppe einen Zuwachs von plus 72 €, Frauen von 369,50 €. Hier dürften Arbeitszeiteffekte eine Rolle spielen.

Die **Fiskalbilanz** wurde für die Abgangskohorte 2016 erstellt und stellt die Kosten- und Ertragskomponenten für die öffentliche Hand vor, während und nach dem FKS gegenüber; für diese Kohorte können immerhin zwei Nachbeobachtungsjahre auf Längsschnittbasis aufgerollt werden. Der Aufwand und Ertrag für die öffentliche Hand wurde unter Einberechnung von Förderdaten und Längsschnittdaten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger für den Vor-, Förder- und Nachbeobachtungszeitraum erstellt. Den Ergebnissen der Fiskalbilanz zufolge amortisieren sich für die Gesamtheit der TeilnehmerInnen die Maßnahmenkosten im sechsten Nachjahr nach dem Ende des Fachkräftestipendiums.

Zusammenfassend kann der aktuellen Fassung des Fachkräftestipendiums ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt werden. Dessen ungeachtet wäre der eine oder andere Bedarf an Überarbeitung zu diskutieren.

- Vor dem Hintergrund des komplexen Instrumentariums für die FKS-Förderung wäre zu überlegen, die Anforderungen hinsichtlich Art und Umfang der geforderten Nachweise und der Kriterien für die Gewährung bundesweit bzw. auch RGS-übergreifend zu vereinheitlichen. In diesem Sinne könnte es beispielsweise vorteilhaft sein, für jedes Bundesland einen Experten/eine Expertin in der LGS als AnsprechpartnerIn zu nominieren, welcher/welche die BeraterInnen in den RGSen bei der Klärung von Detailfragen unterstützen kann.
- Weiters wäre zu überlegen, einheitliche Regelungen bei Definition und Anrechnung der Unterrichtseinheiten vorzusehen. Da in der Richtlinie eine klare Definition der Definition einer Unterrichtsstunde enthalten ist, sollte dies entsprechend an die RGSen kommuniziert werden. Gleichzeitig wären die Bildungsträger verstärkt darauf hinzuweisen, dass ein Blockmodell ohne Pausenzeiten im Rahmen des FKS nicht möglich ist.
- Bezüglich der Anrechenbarkeit von Selbstlernzeiten gab es bei der Abrechnung mitunter Unstimmigkeiten. In diesem Zusammenhang wäre eine Art Leistungspunktesystem hilfreich, in dem der Aufwand für Präsenzzeiten, Online-Modulen und Selbstlernzeiten spezifiziert ist und dies als Grundlage für die Abrechnung dient. Ein entsprechendes Punktesystem sollte von der Dachorganisation der Bildungsträger erarbeitet werden.
- Eine weitere Reduktion der (grundsätzlich niedrigen) Abbruchquote könnte erzielt werden, wenn durchgehend schriftliche und praktische Tests zur Überprüfung der Eignung der TeilnehmerInnen angesetzt werden. Dies sollte auch für den Gesundheitsbereich zur Anwendung kommen. Hiermit könnte nicht nur sichergestellt werden, dass die Lernanforderungen für die TeilnehmerInnen frühzeitig transparent gemacht werden, sondern auch bereits in der Zugangsphase eine mögliche Überforderung abgeklärt werden kann.
- In der Abgangskohorte 2018 beläuft sich der Anteil Älterer auf lediglich 1,7%. Der unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kontrollgruppe sehr positive Beschäftigungsverlauf dieser Teilgruppe kann aber als Hinweis darauf gesehen werden, dass das Fachkräftestipendium bei Älteren vermehrt zur Anwendung kommen sollte.

- Der Frauenanteil an den TeilnehmerInnen ist in den letzten Jahren gesunken. War in der Abgangskohorte 2015 noch ein Anteil von 62,4% gegeben, so entfielen 2018 nur mehr 48,7% auf Frauen. Dies kann möglicherweise auf die Streichung von Ausbildungen im Bereich Sozialpädagogik bzw. Kindergartenpädagogik aus der Liste der förderbaren Ausbildungen zurückgeführt werden. Dessen ungeachtet wäre zu überlegen, Frauen gezielter für ein FKS anzusprechen und dies insbesondere für den Bereich der Technik, was auch einer geschlechtsspezifischen Segregation entgegenwirken würde.
- Die für die Gewährleistung eines Fachkräftestipendiums erforderliche vorangehende Beschäftigungszeit von 208 Wochen innerhalb der letzten 15 Jahre erweist sich ExpertInnen zufolge gerade für Jugendliche und junge Erwachsene in einigen Fällen als ein Zugangshemmnis. So sind Fälle bekannt, in denen das Fachkräftestipendium sich für diese Zielgruppe als Mittel der Wahl empfehlen würde, aber die nachweisbaren Beschäftigungszeiten eine Förderung noch ausschließen. Es wäre daher zu überlegen, ob diesbezüglich für unter-20-Jährige eine Anpassung vorgenommen werden könnte.
- Zuletzt wäre auch zu überlegen, ob es einen Mehrwert darstellen könnte, bei einer Ausbildungsdauer von mehr als drei Jahren – welche somit die maximale Förderdauer von drei Jahren überschreitet – die Auszahlung so zu blocken, dass die TeilnehmerInnen nicht im letzten und tendenziell belastungsstärksten Jahr gleichzeitig auch noch vor der Anforderung stehen, die Lebenssicherung nunmehr vollständig selbst zu bestreiten und damit an die Grenze der Leistungsfähigkeit kommen. Allerdings muss vorausgeschickt werden, dass der Anteil von FKS-geförderten Ausbildungen mit einer Laufzeit von über drei Jahren mit rund 1% Anteil relativ gering ist.