

Evaluation der arbeitsmarkt- politischen Maßnahmen des *Territorialen Beschäftigungs- pakt*es Wien für 1999



1. Überblick

Territoriale Beschäftigungspakte (TBP) verfolgen das Ziel, die regionale Beschäftigungssituation zu verbessern und regionale Diskrepanzen am Arbeitsmarkt durch Koordination der Arbeitsmarktpolitik mit Regional- und Strukturpolitik zu verringern. Durch Verknüpfung angebotsseitiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit Nachfrageimpulsen der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik sollen zusätzliche Arbeitsplätze, insbesondere für arbeitslose und langzeitarbeitslose Personen, geschaffen werden. Mit einem Finanzvolumen von 47 Millionen Euro (rund 640 Millionen Schilling), was rund einem Drittel des gesamten Finanzvolumens der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien entspricht, können Maßnahmen richtungsweisend für die Arbeitsmarktpolitik in Wien eingesetzt werden.

Die vielfältigen Ansprüche an TBP wie auch die enormen Finanzmittel, die über die im Pakt konzipierten Maßnahmen eingesetzt werden, machen den TBP Wien 1999 zu einem interessanten Evaluationsobjekt. Aber die Evaluation eines TBP ist mit anderen Herausforderungen bzw. Fragen konfrontiert, als dies von Einzelevaluationen bzw. anderen Programmevaluationen her bekannt ist. Bedingt durch die neue Form der Partnerschaft und der damit verbundenen koordinierten Entwicklung von Beschäftigungsstrategien sind das institutionelle Arrangement und die Kombination komplementärer Politiken für den Erfolg wesentlich mitentscheidend.

Die vorliegende Evaluation¹ konzentriert sich auf die Effekte der im Rahmen des TBP-Konzepts umgesetzten Maßnahmen, d.h., sie folgt dem Ansatz einer *Programmorientierten Implementations- und Wirkungsevaluation*. Die Evaluation der »Institution TBP«, d.h. der institutionellen Gegebenheiten und Prozesse, sowie die Identifikation des Mehrwertes des Paktes werden zwar angesprochen, bleiben demgegenüber aber ein Randthema. Die primäre Herausforderung der Evaluation liegt auf der Ermittlung von Brutto- und Netto-Effekten² unterschiedlicher Maßnahmetypen und de-

ren Vergleichbarkeit.³ Trotz der mittlerweile fast durchgängig üblichen Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen lassen sich deren Ergebnisse – aufgrund unterschiedlicher Methoden und Datenbasen sowie der meist fehlenden Ermittlung von Netto-Effekten – kaum miteinander vergleichen. Einen wesentlichen Aspekt des Erfolges bildet die Erreichbarkeit der verfolgten Zielgruppen im Rahmen der Maßnahmen. Die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen im Hinblick auf die realisierte Maßnahmenstruktur und die Zielgruppenerreichung bilden daher einen weiteren Schwerpunkt der Evaluation, der ein Lernen aus den Ergebnissen ermöglichen soll.

2. Zielgruppen sind auf spezifische Maßnahmetypen konzentriert

Im Rahmen des TBP Wien 1999 wurden knapp 10.000 arbeitsmarktpolitische Förderungen von arbeitslosen bzw. arbeitsuchenden Personen umgesetzt. Damit wurden die Mit-

1 Dieses mit Ende des Jahres 2000 beauftragte und im Jahr 2002 abgeschlossene Forschungsprojekt wurde aus Mitteln der Landesgeschäftsstelle des AMS Wien und des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) finanziert.

2 Brutto-Wirkungen einer Teilnahme werden als jene Effekte verstanden, die auf individueller Ebene für die TeilnehmerInnen festgestellt werden können (z.B. der Beschäftigungsanteil nach der Teilnahme). Bei Netto-Wirkungen wird mittels Vergleichsgruppenansatz mitberücksichtigt, was passiert wäre, wenn es keine Teilnahme gegeben hätte (Kontrafaktum). Beschäftigungen, die auch ohne Maßnahme zustande gekommen wären, reduzieren demnach die Wirkung.

3 Konkret werden sechs Maßnahmetypen unterschieden: Berufsorientierungen (BO), Integrationsmaßnahmen, Qualifizierungen, Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen, Betriebliche Eingliederungsbeihilfen (BESEB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte bzw. Sozialökonomische Betriebe (GBP/SÖB).

tel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Wien deutlich ausgeweitet. Vergleicht man die im Rahmen des TBP Wien 1999 umgesetzten Maßnahmen mit der Gesamtheit aller 1999 in Wien durchgeführten Maßnahmen, so zeigt sich eine verstärkte Konzentration auf »intensivere« Maßnahmen, wie v.a. Sozialökonomische Betriebe, Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen, während die sonst übliche Dominanz von Qualifizierungsmaßnahmen nur in abgeschwächter Form gegeben ist. Durch das derart zusammengesetzte Maßnahmenbündel wird verstärkt Augenmerk auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes in Wien gelegt, v.a. auf ältere und/oder längere Zeit arbeitslose Personen. Damit entspricht die Maßnahmenstruktur der angestrebten Zielgruppenorientierung des TBP Wien 1999 (Langzeitarbeitslose, übertrittsgefährdete Personen – einschließlich Berufsrückkehrerinnen nach der Karenz – und Jugendliche). Zudem wird durch die Einbeziehung einer beachtlichen Anzahl von frauenspezifischen Maßnahmen auch der Zielsetzung der Chancengleichheit entsprochen.

Die erste Fragestellung der Evaluation bezog sich also darauf, ob die umgesetzten Maßnahmen und einbezogenen Zielgruppen der Konzeption entsprechen. Es geht also darum, *welche Maßnahmen für welche Personen* gesetzt wurden. Eine Abweichung von der Konzeption ist nicht von vornherein als negativ zu werten, sondern kann den allgemeinen Zielsetzungen des TBP sogar besser entsprechen, wenn in der Umsetzung der Maßnahmen auf veränderte Rahmenbedingungen (z.B. durch Arbeitsmarktschocks oder politische Veränderungen) reagiert wird. Abweichungen zur Konzeption zeigen sich beispielsweise insofern, als mehr intensive Maßnahmen, wie v.a. Stiftungen oder BESEB, eingesetzt wurden, gleichzeitig wurden aber auch mehr Berufsorientierungen realisiert. Bei Qualifizierungen wurden tendenziell höherwertige und teurere Kurse durchgeführt. Vergleicht man die TeilnehmerInnenstruktur nach Geschlecht und Alter mit der Planung, so zeigt sich folgendes:

- Die angestrebte 50%-Beteiligung von Frauen wurde deutlich überschritten, was durch das verstärkte Angebot an Frauenmaßnahmen bedingt und weniger auf eine gleichmäßige Verteilung von Männern und Frauen in allen Maßnahmen zurückzuführen ist.
- Das Ziel, ein Drittel Ältere (46 Jahre und älter) in die Maßnahmen einzubeziehen, konnte nicht erreicht werden, da insgesamt nur jede/jeder vierte TeilnehmerIn älter als 45 Jahre ist. Nur bei Männern konnte die Zielsetzung realisiert werden (34,5%), bei Frauen liegt der Anteil der Über-45jährigen nur bei 18%.

Entsprechend der Konzeption der Maßnahmen unterscheiden sich die Strukturen der TeilnehmerInnen in den einzelnen Maßnahmetypen zum Teil erheblich voneinander:

- An Qualifizierungsmaßnahmen nehmen verstärkt Personen im Haupterwerbsalter mit Matura oder weiterführender Ausbildung teil, die in den Jahren vor der Maß-

nahme weniger von Arbeitslosigkeit betroffen waren, aber auch weniger Beschäftigungszeiten als der Schnitt aufweisen.

- In BO-Maßnahmen werden Personen mit geringerem formalen Bildungsniveau (61% verfügen maximal über einen Pflichtschulabschluß), eher Jüngere und AusländerInnen (knapp 15%) überdurchschnittlich oft gefördert.
- Bei Integrationsmaßnahmen zeigt sich sowohl hinsichtlich des Alters wie auch des Bildungsstandes eine Polarisierung: Es sind überdurchschnittlich viele Personen mit geringerem Bildungsniveau (Pflichtschulabschluß) wie auch AkademikerInnen anzutreffen. Dies ist gekoppelt mit einer Polarisierung der Altersverteilung.
- An Stiftungen oder stiftungsähnlichen Maßnahmen nehmen – aufgrund der Schwerpunktsetzung auf WiedereinsteigerInnen – überdurchschnittlich viele Frauen teil (rund 73%). Die TeilnehmerInnen sind im Schnitt etwas jünger als es dem Gesamtdurchschnitt entsprechen würde und waren vor der Maßnahme überdurchschnittlich oft dem Status »Out-of-Labour-Force« zugeordnet.
- Mittels GBP/SÖB werden v.a. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gefördert, drei Viertel der TeilnehmerInnen dieses Maßnahmentyps weisen maximal einen Pflichtschulabschluß auf.
- In BESEB werden primär Personen mit abgeschlossener Ausbildung (v.a. Lehrabschluss) einbezogen, die tendenziell älter sind und bereits Berufspraxis aufweisen.

3. Brutto-Wirkungen der Maßnahmen

Die Analyse der Nachkarrieren der TeilnehmerInnen der TBP-Maßnahmen zeigt einerseits, daß grundsätzlich eine zunehmende Integration der geförderten Personen nach Beendigung der Maßnahme gelungen ist, andererseits erhebliche Unterschiede in der Struktur der Nachkarrieren in den einzelnen Maßnahmetypen zu beobachten sind. Unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme liegt der Anteil der Personen, die sich in Beschäftigung befinden, zwischen 10% und 40% und steigt im Laufe des Folgejahres in allen Maßnahmetypen deutlich an. Im einzelnen zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Ein kräftiger Anstieg der Beschäftigungsanteile ist im Zeitverlauf bei den Qualifizierungsmaßnahmen zu beobachten. Unmittelbar nach der Maßnahme sind 16% der TeilnehmerInnen beschäftigt, nach einem halben Jahr sind es 48%.
- Eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung weist der Maßnahmentyp »Berufsorientierung« auf. Die Beschäftigungsanteile steigen von 22% auf 38%. BO-Maßnahmen sind jedoch weniger auf die unmittelbare Aufnahme eines Erwerbsverhältnisses ausgerichtet als

vielmehr auf eine berufliche Umorientierung bzw. die Aufnahme einer Qualifizierung.

- Aber auch Integrationsmaßnahmen weisen eine ähnliche Beschäftigungsquote wie BO-Kurse (von 25% auf 34%) und damit eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsaufnahme der TeilnehmerInnen auf, obwohl gerade bei diesem Maßnahmentyp die Beschäftigungsaufnahme die primäre Zielsetzung ist.
- Stiftungen zeigen bereits unmittelbar nach der Maßnahme eine Beschäftigungsquote von 43%. Diese steigt im Verlauf des ersten halben Jahres weiter an auf 50%.
- Der Vermittlungserfolg von GBP/SÖB verändert sich nach Ende der Maßnahme nur wenig und erreicht maximal 41%.
- BESEB weisen einen überdurchschnittlichen Anteil an Beschäftigungsaufnahmen auf. Unmittelbar nach der Maßnahme sind 84%, nach 180 Tagen 76% und nach 360 Tagen 70% beschäftigt. Dies ist allerdings zum Teil auf Abgrenzungsprobleme zwischen Förderung und Beschäftigung zurückzuführen.

4. Netto-Wirkungen relativieren das Ergebnis

Für die Gesamtheit aller Maßnahmen des TBP Wien 1999 ergibt sich ein positiver Netto-Effekt von durchschnittlich 38 zusätzlichen Beschäftigungstagen, der auf die Maßnahmenbeteiligung zurückzuführen ist. Das heißt, die TeilnehmerInnen waren im Jahr nach der Maßnahme im Schnitt über einen Monat länger in Beschäftigung als die Vergleichsgruppe. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit reduzierte sich im Schnitt um zehn Tage. Aufgrund des höheren Beschäftigungsausmaßes stieg das durchschnittliche Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit für die TeilnehmerInnen gegenüber der Vergleichsgruppe um € 1.576,-. Auch die Netto-Wirkungen unterscheiden sich für die einzelnen Maßnahmentypen wesentlich voneinander:

- Besonders deutlich ist der gemessene Netto-Effekt für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Maßnahmentypen BESEB und GBP/SÖB (BESEB: +89 Tage Beschäftigung; GBP/SÖB: +95 Tage Beschäftigung).
- Signifikant positive Beschäftigungseffekte konnten im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen und durch die Stiftungen erzielt werden (Qualifizierung: + 20 Tage Beschäftigung; Stiftungen: + 17 Tage Beschäftigung).
- Demgegenüber zeigt sich ein negativer Beschäftigungs- und Einkommenseffekt – v.a. bei den Männern – bei den BO- und Integrationsmaßnahmen (BO: -7 Tage Beschäftigung; Integration: -27 Tage Beschäftigung).

Die Effekte der Maßnahmen wurden auch für Frauen und Männer gesondert berechnet. Insgesamt konnten weibliche Teilnehmer etwas höhere Programmfolge beim Beschäfti-

gungsausmaß und bei der Verringerung der Arbeitslosigkeit verbuchen. Der auf den TBP Wien zurückzuführende Beschäftigungseffekt liegt für Frauen bei 46 Tagen, der Rückgang der Arbeitslosigkeit betrug zehn Tage (Männer: +37 Tage Beschäftigung; -18 Tage Arbeitslosigkeit). Demgegenüber ist der Zuwachs beim Einkommen aus Erwerbsarbeit, der durch die TBP-Teilnahme generiert wurde, bei den Frauen niedriger als bei den männlichen Teilnehmern und liegt bei € 1.234,- (Männer: € 1.776,-).

5. Kostenintensive Maßnahmen zeigen eine höhere fiskalische Effizienz

Im Durchschnitt entstehen während der Maßnahmenperiode Kosten von € 3.600,- pro Teilnahme. In den Folgejahren fließen jährlich rund € 1.500,- an den Fiskus in Form von ersparten Transferzahlungen, direkten und indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen zurück. Unter der Annahme, daß diese Rückflüsse über die Jahre gleich hoch bleiben und nur durch Geldentwertung – gemessen an der nominellen Sekundärmarktrendite – vermindert werden, wird nach 2,4 Jahren bereits der Break-Even-Punkt erreicht. Das heißt, daß sich – den dargestellten Annahmen entsprechend – die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 bereits nach 2,4 Jahren selbst finanziert. Dieses Gesamtergebnis resultiert aus sehr unterschiedlichen Fiskaleffekten der einzelnen Maßnahmentypen:

- So schneiden BO- und Integrationsmaßnahmen trotz der geringen Kostenintensität der Maßnahmen in der Fiskalanalyse deutlich schlechter ab als die anderen Maßnahmentypen. Dies ist primär auf die geringe Beschäftigungsintegration nach der Teilnahme zurückzuführen (durch erhöhte Transferleistungen aufgrund von Arbeitslosigkeit und geringere Rückflüsse aus Beschäftigung).
- Demgegenüber finanzieren sich BESEB innerhalb von 1,5 bis drei Monaten selbst – bedingt durch die vergleichsweise geringe Differenz zwischen Kosten der Förderung und Einsparungen an Transferzahlungen bei gleichzeitig hohen Rückflüssen aus Steuer- und Sozialversicherungsabgaben.
- Teilnahmen an GBP/SÖB und Stiftungen sind mit einer deutlich längeren Amortisationsdauer verbunden (acht bis zwölf Jahre), was auf die wesentlich höheren Maßnahmekosten zurückzuführen ist.
- Bei Qualifizierungsmaßnahmen spiegelt sich die Heterogenität der Einzelmaßnahmen und der Zielgruppen auch in der fiskalischen Effizienz wider – so amortisieren sich Qualifizierungen im IKT-Bereich innerhalb von vier Jahren, während sich Handwerkskurse aufgrund der geringen Beschäftigungswirkungen niemals selbst finanzieren werden.

6. Resümee

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, daß durch das Maßnahmenbündel des TBP Wien 1999 zentrale Problemgruppen des Wiener Arbeitsmarktes erreicht und eine effiziente Förderpolitik umgesetzt werden konnten. Die verstärkte Einbeziehung von Frauen in die Fördermaßnahmen und das frauenspezifische Maßnahmenangebot tragen zur Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter am Arbeitsmarkt bei.

Insgesamt wurden durch die Maßnahmen nicht nur positive Beschäftigungseffekte erzielt, langfristig betrachtet

gleichen die damit erreichten Erträge für die öffentliche Hand die eingesetzten Kosten auch aus. Selbst für jene Gruppen von Arbeitslosen, die ohne Förderung kaum in den Arbeitsmarkt integriert werden können, zeigen sich positive Netto-Beschäftigungseffekte. Dies v.a. dann, wenn eine intensivere und/oder arbeitsmarktnahe Förderung erfolgt. Hingegen zeigen kurze und kostengünstige Förderungen nur für eine kleine Gruppe von TeilnehmerInnen Erfolge und können sich auch längerfristig nicht selbst finanzieren. Auf lange Sicht werden also »billigere« Maßnahmen teuer, während sich kostenintensive Maßnahmen »rechnen«.

Die aktuellen Publikationen der Reihe AMS report im Verlag Hofstätter



AMS report 33

Bettina Pilsel u.a.

Fachkräftebedarf.

Lösungsmodelle und Strategien zur Fachkräftebedarfsdeckung in ausgewählten EU-Ländern und Australien

ISBN 3-900936-27-7



AMS report 34

Maria Hofstätter, René Sturm (Hg.)

Qualifikationsbedarf der Zukunft I: Früherkennung und Darstellung von Qualifikationsbedarf

ISBN 3-900936-28-5

Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse der vorliegenden Evaluation enthält der AMS report 36 (April 2003). Bestellungen bitte schriftlich an den Verlag (s.u).

Anschrift des Auftragnehmers:

Institut für Höhere Studien – Abt. Soziologie
Stumpergasse 56, A-1060 Wien,
Tel.: +43/1/599 91-0; Fax: +43/1/599 91-191
Homepage: <http://www.ihs.ac.at>

Alle bisher erschienenen AMS infos können im Link »Forschung« über die Homepage des AMS Österreich abgerufen werden:

http://www.ams.or.at/b_info/index400.htm

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann als Abonnement oder einzeln beim Verlag Hofstätter bestellt werden.

AMS report Einzelbestellungen

€ 6,- inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

AMS report Abonnement

12 Ausgaben AMS report zum Vorteilspreis von € 48,- (jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten; dazu kostenlos: AMS info)

Ausgewählte Forschungsberichte des AMS Österreich, die nicht in der Reihe AMS report publiziert werden, können beim Verlag Hofstätter gegen Ersatz der Produktions- und Versandkosten in einer kopierten Vollversion bezogen werden. Der Versand der Forschungsberichte erfolgt per Nachnahme. Ebenso können Informationen (Titelliste, Publikationsvorhaben) beim Verlag angefordert und über die Homepage des AMS Österreich (s.o.) eingesehen werden.

Bestellungen und Bekanntgabe von Adreßänderungen bitte schriftlich an: Verlag Hofstätter, Steinfeldgasse 5, A-1190 Wien, Tel.: +43/1/370 33 02, Fax: +43/1/370 59 34, E-Mail: verlag@vh-communications.at

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M