

ams info 1

Gudrun Biffel, Helmut Hofer und Karl Pichelmann

Evaluierung von Instrumenten der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Die folgende Kurzdarstellung faßt die wichtigsten Ergebnisse zweier Evaluierungsstudien über Instrumente der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zusammen, die von Helmut Hofer und Karl Pichelmann vom Institut für Höhere Studien (IHS) und von Gudrun Biffel vom Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) durchgeführt wurden. Die Untersuchungen beziehen sich auf sozialökonomische Betriebe - also auf Beschäftigungsprojekte, die am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen geförderte Dienstverhältnisse anbieten und Eigeneträge am Markt erwirtschaften - und soziale Kursmaßnahmen (Kursmaßnahmen mit sozialpädagogischer Betreuung). Die IHS-Studie wertete die Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger aller im Jahr 1990 geförderten Personen aus und verfolgte die Erwerbskarrieren von bis zu vier Jahren vor der Förderung bis zwei Jahre nach der Förderung. In der Studie des WIFO wurde ergänzend dazu für dieselbe Zielgruppe die Wirkung der Förderung anhand von Kriterien untersucht, die aus den Hauptverbandsdaten nicht ersichtlich sind.

1. Adäquater Maßnahmeneinsatz

Sowohl sozialökonomische Beschäftigungsprojekte als auch soziale Kursmaßnahmen sind Instrumente, die besonders die Integration langzeitarbeitsloser Problemgruppen unterstützen: Die Analyse der Vorkarrieren zeigte deutlich, daß für die meisten der betroffenen Personen die Anbindung an den Arbeitsmarkt schon weitgehend verloren war. Bei der Konstruktion der Kontrollgruppe der IHS-Studie wurde versucht, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die vielfach vorhandenen zusätzlichen Problemfaktoren konnten hier aufgrund des administrativen Charakters der Datenbasis nicht erfaßt werden; sie sind nur aus den Recherchen des WIFO ersichtlich: 96 % der langzeitarbeitslosen, in sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten geförderten Personen hatten zum Teil bereits schwere und mehrfache Behinderungen (psychische Probleme, Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Vorstrafen, Überschuldung etc.), die sie auf dem freien Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähig machten. In sozialen Betrieben wurden im wesentlichen Jugendliche und Erwachsene mittleren Alters gefördert. Nur 6 % aller TeilnehmerInnen waren älter als 45 Jahre, wofür vermutlich ein niedriges Entlohnungsschema, das keine Anrechnung von

Vordienstzeiten vorsieht, verantwortlich war. Ebenfalls nicht gelungen ist die adäquate Einbeziehung von Frauen, deren Anteil sich auf nur 35,9 % belief. Die TeilnehmerInnen sozialer Kursmaßnahmen wiesen ähnliche Merkmale auf, waren insgesamt aber deutlich jünger. Diese Ergebnisse finden in der Analyse der Hauptverbandsdaten folgende Entsprechung: Die durchschnittliche Beschäftigungszeit in den zwei der Förderung vorausgegangenen Jahren betrug bei der geförderten Gruppe nicht einmal ein halbes Jahr, relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse ließen sich bei nur 7 % der geförderten Personen feststellen; die durchschnittliche Dauer offizieller Arbeitslosigkeit belief sich auf 241 Tage, wobei jedoch nur an 95 Tagen Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen wurde. Überhaupt nicht am Arbeitsmarkt aufgetreten sind die MaßnahmenteilnehmerInnen an 328 Tagen. Die extrem instabile Beschäftigungssituation schlug sich auch beim Erwerbseinkommen nieder: das durchschnittliche Jahreseinkommen betrug 30.000,- öS, im unmittelbar der Förderung vorausgehenden Jahr sogar nur mehr 22.700,- öS.

2. Arbeitsmarktpolitischer Erfolg

Nach Beendigung des befristeten Dienstverhältnisses in einem sozialökonomischen Betrieb fand die Hälfte der TeilnehmerInnen eine Beschäftigung. Rund ein Drittel (37,4 % der Frauen und 29,1 % der Männer) wechselte auf einen Vollzeitarbeitsplatz, der Rest in Teilzeitarbeit, in befristete Dienstverhältnisse, in ein Werkvertragsverhältnis oder ähnliches. Die geringsten Chancen auf Reintegration hatten Personen mit Alkohol- oder Drogenproblemen; von dieser Gruppe fanden nur 10 % einen Vollzeitarbeitsplatz. Durch die befristete Anstellung gelang es, die Arbeitsdisziplin und -motivation sowie die soziale Integration einer deutlichen Mehrzahl der Beschäftigten zu heben. Demgegenüber konnte nur bei einem Drittel der Geförderten auch die fachliche Qualifikation verbessert werden, wobei dies eher bei Frauen als bei Männern der Fall war.

Im Hinblick auf die Reintegrationserfolge der sozialen Kursmaßnahmen ergab sich ein ähnliches Bild: So fanden 33 % der TeilnehmerInnen nach Abschluß der Maßnahme einen Vollzeitarbeitsplatz, weitere 10 % ein anderes Beschäftigungsverhältnis, und 11 % wechselten in eine Weiterbildungsmaßnahme. Im Rahmen der Kursprogramme konnten vor allem die Arbeits- und Lernmotivation der TeilnehmerInnen gefestigt, aber auch die Arbeitsdisziplin verbessert und technische Fertigkeiten vermittelt werden.

3. Beschäftigungskarrieren

Die Analyse der Verbleibskarrieren ergab, daß die durchschnittliche Beschäftigungsdauer der geförderten Personen in den zwei Jahren nach der Förderung erheblich - nämlich um 44,7 % - höher war als zuvor. Eine Steigerung der Beschäftigungsdauer um teilweise weit über 100 % hatten

Frauen und Jugendliche nach Orientierungskursen sowie älter als 45jährige Personen nach der geförderten Arbeit in sozialökonomischen Betrieben zu verzeichnen. Obwohl ein unmittelbarer Vergleich mit der Kontrollgruppe aufgrund unterschiedlicher - im Fall der Kontrollgruppe deutlich weniger arbeitsmarktferner - Vorkarrieren in gewisser Weise problematisch war, lagen die Unterschiede zwischen der geförderten Gruppe und der Kontrollgruppe auf der Hand: Der Anstieg der Beschäftigungsdauer betrug bei der Kontrollgruppe im gleichen Zeitraum trotz der deutlich besseren Ausgangssituation lediglich 10,9 %. Besonders deutlich wurden die Leistungen der Maßnahmen im Hinblick auf die Integration in das Sozialversicherungssystem. Die Zeiten, in denen die TeilnehmerInnen nicht auf dem Arbeitsmarkt auftraten, sanken um durchschnittlich 36,9 %, die der Kontrollgruppe um nur 14 %. Dagegen stieg die Dauer des Leistungsbezuges aus der Arbeitslosenversicherung bei den Geförderten um 33,7 %, während bei den nicht geförderten Personen so gut wie keine Veränderungen zu erkennen waren.

4. Einkommensentwicklung

Die Stabilisierung der Beschäftigungsverläufe kam - wenn auch von extrem niedrigem Niveau ausgehend - auch in einem deutlichen Anstieg des Erwerbseinkommens zum Ausdruck. Das durchschnittliche Erwerbseinkommen, das im zweiten Jahr vor der Förderung 30.000,- öS betragen hatte und im Jahr vor der Förderung gar auf 22.700,- öS gesunken war, stieg im ersten Jahr nach der Förderung auf 42.000,- öS und im zweiten Jahr danach immerhin auf durchschnittlich 58.200,- öS. Ein noch deutlicheres Bild ergab der Vergleich der monatlichen Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherung: die Lohnsätze wuchsen von 10.100,- öS im zweiten Jahr vor der Förderung auf durchschnittlich 13.400,- öS im zweiten Jahr nach der Förderung an. Die höchsten Monatslöhne erzielten Abgänger von Qualifizierungsmaßnahmen und Beschäftigungsprojekten mit durchschnittlich 14.600,- öS. Bei den Frauen konnten Abgängerinnen aus Beschäftigungsprojekten am besten verdienen, und zwar 12.000,- öS im Vergleich zu 8700,- öS vor der Teilnahme an der geförderten Maßnahme.

5. Fiskalanalyse

Anhand fiskalischer Analysen lassen sich Aussagen über die Effizienz von Fördermaßnahmen treffen sowie Kosten und Nutzen abwägen. Vor allem bei den sozialökonomischen Betrieben wurden auch unter diesem Gesichtspunkt deutliche Erfolge erzielt. Während 1990 der mittlere Arbeitslosengeldbezug (ohne Sozialversicherungsabgaben) bei 7700,- öS lag, betrug der Kostenaufwand für das Arbeitsmarktservice pro gefördertem Arbeitsplatz einschließlich der Schlüsselkräfte lediglich 6200,- öS.

Außerdem bestätigte sich, daß Beschäftigungsprojekte dieser Art über die Zahlung von Sozialabgaben (Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträgen) und von Lohnsteuer zur Erhöhung der Staatseinnahmen beitragen. Die Einnahmen über Steuern beziehungsweise die Ersparnisse durch Wegfall von Beihilfen (Wohnbeihilfe etc.) lagen pro Kopf im Monat zwischen durchschnittlich 7800,- öS und 10.000,- öS. Da an den Maßnahmen auch Personen teilnahmen, die vor der Förderung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe gehabt hatten und durch die Teilnahme der Anteil an Zeiten mit Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung in der Folge deutlich höher lag, entstanden natürlich auch Kosten für die Arbeitslosenversicherung. Hingegen fielen in anderen sozialen Bereichen (Sozialhilfe, Obdachlosenheime, Gesundheitssektor, Justiz etc.) nicht unwesentliche Ersparnisse an. Auch wenn soziale Kursmaßnahmen vergleichsweise teurer sind, ergab sich auch hier ein Nutzensvorteil. Die in den Maßnahmen vermittelten sozialen und fachlichen Kompetenzen senkten nicht nur die Dauer der Arbeitslosigkeit eines Großteils der Geförderten, sondern auch das Risiko zukünftiger Arbeitslosigkeit. Angesichts der Untersuchungsergebnisse kann davon ausgegangen werden, daß die Beschäftigung und Ausbildung von Langzeitarbeitslosen auch fiskalpolitisch eindeutig effizienter ist als die Zahlung von Transferleistungen.