

Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe

Die Sozialökonomischen Betriebe (SÖB) als arbeitsmarktpolitisches Instrument charakterisieren sich – im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – vor allem aufgrund ihrer »Beschaffenheit« (Organisation) als Betrieb und der vom Arbeitsmarktservice vorgegebenen Kombination ökonomischer (Eigenerwirtschaftungsanteil) und arbeitsmarktpolitischer Erfolgskriterien (Qualifizierung und Vermittlung).

Die ausgeprägten (betriebs-)wirtschaftlichen Elemente dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments sind in der Praxis vor allem mit der Intention verbunden, möglichst »betriebsnahe« Arbeitssituationen herzustellen. Damit sollen unter Berücksichtigung ihrer Eigenheiten sowie der für sie erforderlichen Qualifizierungen und Betreuungsmaßnahmen die erwünschten Effekte für die Zielgruppen erreicht werden.

Die im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich von L&R Sozialforschung in Wien durchgeführte Evaluierung untersucht die SÖB im Lichte ihrer betrieblichen Strukturen, Handlungsorientierungen und Besonderheiten sowie der institutionellen Rahmenbedingungen.

1. Die Betriebe

Seit den ersten Gründungen im Jahre 1980 sind bis 1998 insgesamt 60 Sozialökonomische Betriebe in Österreich entstanden, 1999 existierten 53 Betriebe dieser Art. In diesen sind insgesamt über 330 Schlüsselkräfte beschäftigt und über 1.100 Transitarbeitsplätze (auf Basis von Vollzeitäquivalenten: 928,5) vorhanden. Die SÖB sind in sehr unterschiedlichen Branchen und Tätigkeitsbereichen aktiv. Die vier häufigsten Tätigkeitsfelder liegen in den Bereichen Textil, Holz, Gastronomie und Bau (Installation, Renovierung).

Die Zahlen zur Finanzierung der SÖB weisen darauf hin, daß sehr unterschiedliche Finanzierungssituationen vorzufinden sind. Der Eigenerwirtschaftungsanteil der SÖB ins-

gesamt beträgt durchschnittlich 38,3%, bewegt sich jedoch in einzelnen Betrieben zwischen Anteilen von 6% und 96%. Das Arbeitsmarktservice finanziert mit 47,25% im Schnitt etwa die Hälfte der SÖB-Kosten, bezogen auf die einzelnen SÖB allerdings zwischen 0% und 94%.

Im Anschluß an die Gründergeneration ist es zu einer starken Professionalisierung gekommen. Dies zeigt sich in den Aktivitäten der SÖB, Leistungen besser zu definieren und abzugrenzen, qualitätssichernde Strukturen zu schaffen und die Leistungen insgesamt besser sicht- und meßbar zu machen. Zudem hat es im Zuge der Reorganisationsentwicklungen der SÖB auch Änderungen in unternehmenskulturellen Aspekten gegeben, etwa in den Führungsstilen und der Teamorientierung, sowie weiters in den Entscheidungsstrukturen. Als eine wichtige Entwicklung ist die unternehmensrechtliche Umstrukturierung der SÖB von Vereinen zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu sehen.

2. Das Personal

Schlüsselkräfte und Betreuungsschlüssel

In durchgängig allen SÖB gibt es drei explizit definierte Arbeitsbereiche. Das sind erstens der betriebswirtschaftlich-organisatorische Bereich (v.a. Geschäftsführung, Projektleitung, Verwaltung), zweitens die fachliche Anleitung im Dienstleistungs- bzw. Produktionsbereich sowie drittens die sozialpädagogische Betreuung der Transitarbeitskräfte. Hinsichtlich des Betreuungsschlüssels (also dem quantitativen Verhältnis von Schlüsselkräften zu Transitarbeitskräften) ergibt sich auf der Grundlage der Befragung von SÖB-Leitungen folgendes Bild: Im betriebswirtschaftlich-organisatorischen Bereich beträgt der Schlüssel 1:9, in der sozialpädagogischen Betreuung 1: 12,5 und in der fachlichen Anleitung 1:5,6. In Summe ergibt dies einen Schlüssel von 1:2,7.

Transitarbeitskräfte und Zielgruppenerfassung

Die SÖB erreichen jene Personen sehr gut, die sich besonderen Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt gegenübersehen. Dies zeigt sich an den sehr langen Vormerkdauern (durchschnittliche Vormerkdauer 291 Tage) und am hohen Anteil von Transitarbeitskräften (TAK) mit niedrigem Qualifikationsprofil (64% der TAK). Deutlich unterrepräsentiert sind bei den Transitarbeitskräften – auch aufgrund eines Überhangs an traditionell männlichen Tätigkeitsbereichen – Frauen (Anteil TAK: 28%, Anteil LZA: 47%) sowie ältere Arbeitslose ab 50 (Anteil TAK: 4%, Anteil LZA: 32,2%).

3. Die Förderung

Die in den Richtlinien antizipierte Förderdauer von einem Jahr wird nur von einem Fünftel der SÖB-TeilnehmerInnen des Jahres 1996 absolviert. Etwa 12% scheiden bereits im Rahmen des Probemonats aus, jede dritte Transitarbeitskraft verläßt den SÖB mit einer Teilnahmedauer von weniger als einem halben Jahr. Gründe für frühzeitiges Ausscheiden aus dem SÖB sind insbesondere Rückfälle aufgrund persönlicher bzw. gesundheitlicher Probleme. Eine Teilnahmezeit von über einem Jahr verzeichnen immerhin 20% der Transitarbeitskräfte. Dies ist ein Indikator dafür, daß sich individuelle Stabilisierung und Heranführung an eine kontinuierliche Tätigkeitsausübung als längerfristige Prozesse darstellen.

Während der Beschäftigung (als Transitarbeitskraft) verdienten etwa 70% der Transitarbeitskräfte im Jahr 1996 zwischen öS 10.000,- und öS 14.000,- brutto. Dies zeigt, daß der überwiegende Teil der Transitarbeitskräfte in den unteren Verwendungsstufen der Kollektivverträge rangiert.

4. Schnittstellen und Kooperationsmuster

Sozialökonomische Betriebe – Arbeitsmarktservice

Auf der Ebene der Landesgeschäftsstellen gelten die SÖB vorwiegend als probates Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, für bestimmte Zielgruppen fachlich und sozial den Wiedereinstieg in ein nicht gefördertes Beschäftigungsverhältnis vorzubereiten. Bei Durchsicht der Problembereiche im Verhältnis von SÖB und den verschiedenen Ebenen des Arbeitsmarktservice lassen sich die folgenden kritischen Felder ausfindig machen:

- Zielgruppenbezogene Kooperationsprobleme (Zuweisung, Vertrag);
- leistungsbezogene Kooperationsprobleme (Anforderungen, Indikatoren);
- informationsbezogene Kooperationsprobleme und
- Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Repräsentanz nach außen.

Kundenkreis und professionelle Kooperationen

Zum Kundenkreis der SÖB zählen Unternehmen, öffentliche Stellen und EndverbraucherInnen. So kann ein SÖB den Charakter eines Zulieferbetriebes annehmen, der vor allem auf Auftrag tätig wird. Die auftraggebenden Unternehmen sind durch diese Zusammenarbeit in der Lage, Produktionsspitzen auszugleichen, eilige Aufträge zeitgerecht auszuführen oder arbeitsintensive Sonderleistungen kostengünstig auszugliedern. Diese Kooperation auf Dauer kann so intensiv werden, daß sie den Charakter eines Personalleasings annimmt. Es zeigt sich, daß dort, wo die SÖB schon längere Zeit existieren und mit anderen Betrieben kooperieren, die Konkurrenzängste und entsprechende Aktivitäten der Gewerbebehörden und Interessenvertretungen zurückgehen. Für die AbnehmerInnen aus dem betrieblichen Bereich zählen im wesentlichen Qualität und Preis. Demgegenüber ist für öffentliche Stellen auch wichtig, daß sozial Benachteiligte, vor allem wenn sie in der Gemeinde wohnen, eine Beschäftigung erhalten. Wenn ein SÖB vor allem EndverbraucherInnen als KundInnen hat, sind die Erfahrungen unterschiedlich. Die soziale Motivation kann durchaus eine Rolle spielen, genauso aber auch überzogene Erwartungen hinsichtlich des Preis-Leistungs-Verhältnisses, also daß wegen der Förderung möglichst billig angeboten werden soll.

5. Arbeitsmarktpolitische Effekte

Entwicklung der Beschäftigungsverläufe

Im ersten Jahr nach der Maßnahme erfolgt ein signifikanter Anstieg der Beschäftigungstage um rund 11% (dies entspricht rund 40 Tagen) gegenüber dem Vorjahr auf einen durchschnittlichen Zeitanteil der Beschäftigung von 27,9% (entspricht 102 Tage Beschäftigung im Jahr) im Jahr nach dem Austritt aus dem SÖB.

Dieser Anstieg ist jedoch zu bereinigen um jene Effekte, die auch ohne Förderung im SÖB eingetreten wären. Um diese Nettoeffekte zu berechnen, wird der Anstieg der Beschäftigungszeitanteile bei den Transitarbeitskräften um den Anstieg bei einer Kontrollgruppe, die an keiner Maßnahme teilgenommen hat, bereinigt. Bei der Kontrollgruppe, die den Arbeitsmarktcontext für die Zielgruppe widerspiegelt, zeichnet sich auch eine – allerdings eher geringfügige – Zunahme in der Höhe von 1,6% ab.

Der Beschäftigungszuwachs durch die Maßnahmenteilnahme im ersten Jahr nach Ende der Maßnahme ist nach einer Korrektur durch die Kontrollgruppe eindeutig nachweisbar und positiv, erscheint mit einem Zuwachs von rund 9% allerdings eher moderat. Zu berücksichtigen ist jedoch die Tatsache, daß sich die SÖB insbesondere an Arbeitslose mit zusätzlichen gravierenden (psychischen, sozialen, gesundheitlichen) Beeinträchtigungen wenden. Und vor diesem

Hintergrund ist eine Steigerung der Beschäftigungsanteile um 9% (entspricht einer relativen Steigerung von 64%) positiv zu werten.

Es bleibt auch hervorzuheben, daß die Transitarbeitskräfte einen deutlich höheren Zuwachs verzeichnen als die Kontrollgruppe (10,9% gegenüber 1,6%). Auffällig ist auch die Langzeitwirkung der SÖB-Teilnahme. Längerfristige Beobachtungen zeigen, daß die Beschäftigungssituation der Maßnahmengruppe des ersten Jahres im zweiten und dritten Jahr noch weiter verbessert werden kann. Die Steigerung der Beschäftigungszeitanteile von 17% im Jahr vor der Maßnahme bis auf 37,6% im dritten Jahr nach der Maßnahme entspricht einer Zunahme um 75 Beschäftigungstage, was einem relativen Anstieg von 121% entspricht. Dieser Befund liegt konträr zu den Ergebnissen bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die ein deutliches Abflachen der Maßnahmenwirkung ab dem zweiten Folgejahr konstatieren.

Eine differenzierte Analyse macht deutlich, daß es zu einer stark polarisierten Verteilung der Erwerbsverläufe kommt:

- Einer Gruppe ehemaliger Transitarbeitskräfte (etwa 37%) gelingt es, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und auch dauerhaft in Beschäftigung zu bleiben.
- Bei einem nicht unerheblichen Teil der ehemaligen Transitarbeitskräfte (etwa 45%) dagegen ist kaum eine Verbesserung der prekären Beschäftigungssituation festzustellen.

Eine nach sozioökonomischen Merkmalen der Transitarbeitskräfte differenzierende Betrachtung zeigt folgende Ergebnisse:

- Es bestehen kaum geschlechtsspezifische Unterschiede in der Zunahme von Beschäftigungszeitanteilen.
- Ältere Geförderte (über 50) sind die eigentlichen Nutznießer der SÖB-Teilnahme. Unter Einbezug der Kontrollgruppe verzeichnen sie einen Zuwachs der Beschäftigungszeitanteile von 42%.
- Positive Effekte sind insbesondere auch bei Personen mit körperlichen und psychischen Behinderungen zu verzeichnen.

Verbesserung der Vermittelbarkeit

Ein wichtiger Wirkungsaspekt der SÖB ist nicht direkt an den Daten zu den Beschäftigungszeiten ablesbar, sondern manifestiert sich im Vorfeld einer Beschäftigungsaufnahme und stellt sich als Verbesserung der Vermittelbarkeit dar. Die Erhöhung der Vermittelbarkeit zeigt sich im Bereich von Motivation, Sozialkompetenz und persönlichem Engagement. Demnach erfolgt die eigentliche Qualifizierung bei den SÖB im Bereich der Schlüsselqualifikationen. Die Befragung von ehemaligen Transitarbeitskräften hat auch gezeigt, daß vor dem Erwerb von Schlüsselqualifikationen oftmals die »Befähigung zum Erwerb« steht. So bestand bei ei-

nigen Transitarbeitskräften die Zielvereinbarung mit dem jeweiligen SÖB darin, die Abhängigkeit von Drogen, Tabletten und Alkohol oder Schuldenprobleme zu bearbeiten.

Entwicklung des Einkommens

Die Arbeit im SÖB wirkt sich für die meisten ehemaligen Transitarbeitskräfte auch im weiteren Erwerbsleben finanziell positiv aus. So ist im Durchschnitt ein Anstieg des monatlichen Bruttoeinkommens um knapp öS 1.300,- zu verzeichnen. Diese durchschnittliche Steigerung ist jedoch differenzierter zu sehen. Nahezu die Hälfte der im Jahr 1996 aus einem SÖB ausgetretenen und wiederbeschäftigten Personen kann einen Einkommenszuwachs gegenüber dem Jahr vor dem SÖB-Eintritt verzeichnen. Bei einem knappen Drittel liegt dieser Zuwachs sogar über öS 3.000,- (brutto pro Monat).

6. Fiskalanalyse

Aufgabe der Fiskalanalyse ist die Gegenüberstellung der fiskalisch bewertbaren Kosten und des entsprechenden Nutzens, die durch die SÖB anfallen. Die fiskalischen Auswirkungen der Maßnahme bestehen einerseits in den direkten Kosten, die durch das Programm verursacht werden, andererseits in den Erträgen aus der Einsparung von Transferleistungen, den Rückflüssen an Steuern und Abgaben aufgrund des gestiegenen Einkommens der geförderten Person und den Umsatzerlösen.

Die Berechnungen ergeben folgendes Bild: Stellt man die Ausgaben den Einnahmen gegenüber, so beläuft sich der Kostenüberhang in der Grundvariante (fünf Jahre Maßnahmenwirkung) auf 6,79 Millionen Schilling (Barwert zum Stichjahr 1996). Den Gesamtkosten von 278,22 Millionen Schilling steht ein Nutzen von 271,43 Millionen Schilling gegenüber. Der Aufwandsüberhang von 6,79 Millionen Schilling macht rund 2,4% des Gesamtumsatzes aus. In der Alternativvariante mit vierjähriger Maßnahmenwirkung stehen Ausgaben von 278,22 Millionen Schilling nur Einnahmen von 259,95 Millionen Schilling gegenüber. Die Gesamtbilanz ist in dieser Variante mit 18,27 Millionen Schilling bereits deutlich negativ. Umgekehrt liegt der Ertrag über dem Aufwand, wenn man eine sechsjährige Maßnahmenwirkung zugrunde legt. Hier stehen Ausgaben in der Höhe von 278,22 Millionen Schilling Einnahmen von 282,65 Millionen Schilling gegenüber. Der Ertragsüberhang beträgt somit 4,43 Millionen Schilling.

Es muß berücksichtigt werden, daß nicht alle Effekte der Maßnahme einer monetären Bewertung zugänglich sind. Positive Effekte (vor allem im sozialen Umfeld) scheinen in der Fiskalanalyse nicht auf, sie sollten aber bei einer abschließenden Bewertung der Maßnahme mitberücksichtigt werden. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die SÖB im Ganzen gesehen in etwa ausgeglichen bilanzieren.

7. Handlungsoptionen

Auf der Grundlage der Analyse ergeben sich folgende Optimierungsoptionen:

- Optimierung der Zielgruppenerfassung bei Frauen und Älteren, Ausweitung des SÖB-Angebots;
- Abklären der Projektfähigkeit von TAK-BewerberInnen in Vorschaltmaßnahmen;
- Errichtung von niedrigschwelligen SÖB;
- Intensivierung der fachlichen Ausbildung sowie der

- Zertifizierung von Teilkompetenzen;
- Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche;
- SÖB-begleitende Qualifizierung in externen Einrichtungen;
- Intensivierung der Outplacement-Aktivitäten;
- einheitliche Definition des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs;
- einheitliche Definition von Drop-Out;
- Neubestimmung des Betreuungsschlüssels;
- Weiterbildung für Schlüsselkräfte;
- mehrjährige Finanzierung.

Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Evaluierungsergebnisse findet sich in einem für das dritte Quartal 2000 zur Publikation vorgesehenen AMS report. Bestellungen bitte schriftlich an den Verlag (s.u.).

L&R Sozialforschung im Kurzporträt:

L&R Sozialforschung ist ein außeruniversitäres sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut mit den Themenschwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Frauenforschung sowie Bildungswesen. Das Leistungsangebot des Instituts umfaßt Wirkungsanalysen, Evaluationen, Begleitforschung, Vergleichsanalysen, Dokumentationen, Konzeptentwicklung und -beratung, weiters auch die Planung und Moderation von Seminaren, Tagungen sowie Arbeitsgruppen.

Auswahl von Forschungsprojekten und Veröffentlichungen:

- Neue Berufe in den Bereichen IuK, Telekommunikation und Multimedia. Wien: L&R 1998.
- Evaluierung Aqua. Strategie, Umsetzung und arbeitsmarktpolitische Zielerreichung einer innovativen Qualifizierungsmaßnahme für Frauen in Wien. Wien: L&R 1998.
- Ein Unternehmen gründen? Die Motivation von UniversitätsabsolventInnen zur beruflichen Selbständigkeit. Wien: L&R 1998.
- Evaluierung der stiftungsähnlichen Maßnahmen FAST – Frauenarbeitsstiftung in Wien. Wien: L&R 1999.
- Evaluierung der Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe (BESEB) 1997. Wien: L&R 1999.

Adresse: Liniengasse 2A/1, A-1060 Wien, Tel.: +43/1/595 40 40-0, Fax: +43/1/595 40 40-9, E-Mail: office@lrsocialresearch.at, Homepage: <http://www.lrsocialresearch.at>

Alle bisher erschienenen AMS infos können über die Homepage des AMS Österreich abgerufen werden:
<http://www.ams.or.at/allgemeines/forschung>

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 Abonnement

6 Ausgaben AMS report
dazu kostenlos:

12 Monatsberichte und 1 Jahresbericht der Informationsreihe »Arbeitsmarkt und Bildung« der Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung des AMS Österreich

10 x AMS info

1-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 380,- (€ 27,60)

2-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 650,- (€ 47,20)

jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten

AMS report Einzelbestellungen

öS 80,- (€ 5,80) inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

Der Versand von AMS report Einzelbestellungen erfolgt per Nachnahme.

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, 331695W99U