

Leitner, Andrea et al.

Research Report

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt IX: Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien. Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Territorialen Beschäftigungspaktes Wien für 1999

AMS report, No. 36

Provided in Cooperation with:

Public Employment Service Austria (AMS), Vienna

Suggested Citation: Leitner, Andrea et al. (2003) : Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt IX: Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien. Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Territorialen Beschäftigungspaktes Wien für 1999, AMS report, No. 36, ISBN 3900936307, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97917>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



AMS report **36**

Andrea Leitner, Angela Wroblewski, Helmut Hofer,
Peter Prenner, Helmut Mahringer, Andreas Schuh

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt IX: Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien

Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
des *Territorialen Beschäftigungspaktes Wien* für 1999

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich

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.

Der vorliegende AMS report beinhaltet alle Ergebnisse der vom Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien im Auftrag des AMS Wien und des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) durchgeführten Evaluation des TBP Wien für 1999, die im Jahr 2002 abgeschlossen wurde.



P.b.b.
Verlagspostamt 1200

ISBN 3-900936-30-7

Andrea Leitner, Angela Wroblewski, Helmut Hofer,
Peter Prenner, Helmut Mahringer, Andreas Schuh
Unter Mitarbeit von Stephanie Kiessling

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt IX: Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien

Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
des *Territorialen Beschäftigungspaktes Wien* für 1999

Herausgegeben vom
Arbeitsmarktservice Österreich



Medieninhaber und Herausgeber: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung, Maria Hofstätter, René Sturm, A-1200 Wien, Treustraße 35–43 • Verlegt im Verlag Hofstätter Dr. Verena Hofstätter, Wien, Mai 2003 • Grafik und Titelfoto: Paul Lanz, A-1090 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., A-3580 Horn

© Arbeitsmarktservice Österreich 2003
Verlegt im Verlag Hofstätter, A-1190 Wien
ISBN 3-900936-30-7

Inhalt

	Vorbemerkung	5
1	Methode und Design der Evaluation	9
1.1	Design	9
1.2	Analyseschritte und Methoden	11
1.2.1	Analyse der TBP-Maßnahmen und des sozioökonomischen Kontextes	11
1.2.2	Implementationsanalyse	11
1.2.3	Wirkungsanalyse	12
1.2.4	Fiskalanalyse	13
1.3	Datenbasis	14
2	Das Konzept des TBP Wien 1999 und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen	16
2.1	Institution TBP Wien und Zielsetzungen	16
2.1.1	Konzept des TBP Wien 1999	18
2.2	Arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen	20
2.2.1	Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	20
2.2.2	Problembereiche des Wiener Arbeitsmarktes	24
2.2.3	Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	28
2.3	Schlußfolgerungen für den TBP Wien 1999	31
3	Maßnahmen des TBP Wien 1999	33
3.1	Umgesetzte Maßnahmen des TBP Wien 1999	33
3.2	Maßnahmenstruktur	36
3.3	Innovation durch den TBP	39
4	Umsetzung der Maßnahmen des TBP Wien 1999	42
4.1	Fragestellung der Implementationsanalyse	42
4.2	TeilnehmerInnen und Maßnahmen des TBP Wien 1999	43
4.2.1	Vergleich der TeilnehmerInnenstruktur nach Maßnahmetypen	46
4.2.2	Verweildauer und vorzeitige Austritte nach Maßnahmetypen	48
4.2.3	Vorkarrieren nach Maßnahmetypen	50

4.3	Mehrfachteilnahmen	52
4.4	Umsetzung im Vergleich zur Planung	52
5	Wirkungen der Maßnahmen des TBP Wien 1999	56
5.1	Verwendete Indikatoren	58
5.2	Arbeitsmarktkarrieren nach Teilnahme an TBP-Maßnahmen	60
5.3	Netto-Effekte nach Maßnahmetypen	64
5.4	Netto-Effekte für die Gesamtheit aller TBP-Maßnahmen	66
5.5	Multivariate Analyse	68
6	Fiskalische Bewertung	71
6.1	Kosten der Maßnahmen	72
6.2	Fiskalanalyse	75
6.2.1	Berechnungsmodus der Kosten und Erträge	76
6.2.2	Ergebnisse der Fiskalanalyse	80
7	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	86
8	Literatur	94
9	Anhang: Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	96

Vorbemerkung

Territoriale Beschäftigungspakte (TBP) sollen den Wirtschaftsstandort Wien verbessern, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, das Niveau der Arbeitslosigkeit verringern und die Chancengleichheit von Männern und Frauen fördern. Die vielfältigen Ansprüche an TBP wie auch die enormen Finanzmittel, die über die im Pakt konzipierten Maßnahmen eingesetzt werden, machen TBP zu einem interessanten Evaluationsobjekt. Doch gleichzeitig sind diese Aspekte auch Ursache dafür, daß die Evaluation eines TBP mit anderen Herausforderungen konfrontiert ist bzw. andere Fragen beantworten soll, als wir dies von Einzelevaluationen bzw. anderen Programmevaluationen kennen. So sind die Ansprüche an die Pakte nicht allein auf die bessere Vermittelbarkeit von Arbeitslosen durch einen effizienten Maßnahmenereinsatz und eine effiziente Umsetzung ausgerichtet, sondern auch auf strukturpolitische Zielsetzungen. Alle Maßnahmen sollen einer gemeinsamen Strategie folgen und dieser Gesamtstrategie koordiniert entsprechen. Mit einem Finanzvolumen von rund 47 Millionen Euro bzw. 640 Millionen Schilling, was rund einem Drittel des gesamten Finanzvolumens der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien entspricht, können Maßnahmen richtungsweisend für die Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden.

Was aber die Konstruktion der TBP für eine Evaluation besonders interessant macht, ist die Tatsache, daß es sich dabei um neue Formen von Partnerschaften handelt, deren Strategie auf Informationen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Maßnahmen bzw. auf Analysen über den regionalen Bedarf aufbaut. TBP sind zudem keine starren Einrichtungen. Sie befinden sich in einem laufenden Prozeß und müssen daher ständig weiterentwickelt werden. Eine Evaluation der durch diese Partnerschaft erzielten Wirkungen kann durchaus als Basis für deren Weiterentwicklung angesehen werden.

Um die Effektivität der Institution TBP und der damit umgesetzten Maßnahmen zu evaluieren, wäre es an und für sich notwendig, den Mehrwert des Paktes im Hinblick auf Konzeption, Umsetzung und Wirkung zu beurteilen. Das heißt, es sollte ein Vergleich mit dem Kontrafaktum, dem Zustand ohne TBP, hergestellt werden. Stärker als bei anderen Programmen sind daher das institutionelle Arrangement und die Kombination komplementärer Politiken für den Erfolg entscheidend. Die Prozeßanalyse der Institution bildet somit sicherlich einen wichtigen Bewertungsaspekt eines TBP. Die Effektivität der umgesetzten Maßnahmen stellt aufgrund des damit verbundenen Anspruchs der Vergleichbarkeit der Maßnahmen eine weitere Herausforderung dar.

Welcher Ansatz bei einer Evaluation schließlich verfolgt wird, hängt nicht nur vom Erkenntnisinteresse ab, sondern auch von pragmatischen Entscheidungen (Ressourceneinsatz, methodische Möglichkeiten) und nicht zuletzt von der Verfügbarkeit der Daten. Bei der TPB-Evaluation können im wesentlichen drei Ansätze unterschieden werden:

- Evaluation der Institution bzw. des Prozesses (Policy-Analyse);
- Evaluation des struktur- und arbeitsmarktpolitischen Programmes (Programmorientierte Implementations- und Wirkungsevaluation) oder
- Evaluation der Zielsetzungen des Gesamtprogrammes (Zielorientierte Evaluation).

Bei einer *Institutions- bzw. prozeßorientierten Evaluation* des TBP richtet sich das Interesse auf die beteiligten Akteure, die Kooperationsprozesse sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Gesamtstrategie im Kontext der institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Wesentlich ist hier die Frage nach dem Funktionieren der Organisationsstruktur und der dabei umgesetzten Strategie, aber auch danach, welche Akteure vertreten sind. Eine solche Evaluation der Institution TBP orientiert sich an der politikwissenschaftlichen Methode der Policy-Analyse.

Die *Programmevaluation* ist hingegen auf die Effekte der im Rahmen des TBP-Konzeptes umgesetzten Maßnahmen ausgerichtet. Kernpunkt ist die Identifizierung von Netto-Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen unter Berücksichtigung des Kontrafaktums. Inwieweit neben der Erfassung von Wirkungen auch deren Ursachen oder Wirkungsmechanismen ermittelt werden können, ist nicht zuletzt davon abhängig, ob Implementationsaspekte einbezogen werden bzw. eine Ziel- und Konzeptanalyse im Hinblick auf die Adäquatheit des Programmes berücksichtigt wird. Da die Beschreibung des Kontrafaktums kein trivial zu lösendes Problem darstellt, werden häufig nur Brutto-Wirkungen von Maßnahmen erhoben. Für den Vergleich von Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmetypen ist dies jedoch nicht ausreichend, sondern es muß der Netto-Effekt ermittelt werden. Bei den Wirkungsweisen strukturpolitischer Maßnahmen kommt noch hinzu, daß kurzfristig nur schwer Wirkungen erfaßt bzw. der Intervention zugerechnet werden können.

In einer *Zielorientierten Evaluation* stehen die makroökonomischen Effekte des Programmes unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Kontextes und der Wechselbeziehungen der Einzelmaßnahmen im Vordergrund.¹ Zielorientierte Evaluation basiert zwar auch auf der Ermittlung von Netto-Effekten, geht aber über die Programmevaluation weit hinaus: Zum einen dadurch, daß institutionelle Arrangements stärker Berücksichtigung finden; zum anderen sollen durch die Berücksichtigung des sozioökonomischen Kontextes und der Wechselbeziehungen zwischen Einzelmaßnahmen (Mitnahmeeffekte, Substitutionseffekte) makroökonomische Effekte identifiziert werden.

Angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten und Fragestellungen, die die Evaluation eines TBP abdecken sollte oder könnte, bewertet die vorliegende Studie nur einen Teilaspekt des TBP Wien 1999. Mit dem Ansatz einer *Programmorientierten Implementations- und Wirkungsevaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999* liegt der Schwerpunkt auf Umsetzung und Wirkung eines Maßnahmenbündels. Sowohl die Evaluation der Institution des TBP als auch das ambitionierte Vorhaben einer Zielorientierten Eva-

¹ Vgl. Lassnigg u.a. 2000, Seite 208.

luation bleiben im Rahmen des vorliegenden Projekts außer Betracht. Dies mag vielleicht unbefriedigend erscheinen, aber es gibt gewichtige Argumente für die hier gesetzten Schwerpunkte.

Trotz der mittlerweile fast durchgängig üblichen Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lassen sich die Ergebnisse von Einzelevaluationen kaum miteinander vergleichen. Dies resultiert daraus, daß sehr unterschiedliche Methoden und Daten für die Evaluation herangezogen und nur selten Netto-Effekte ermittelt werden. Damit ist die Frage nach der Wirksamkeit von eingesetzten Maßnahmen nur näherungsweise zu beantworten, und es erscheint unzufriedenstellend, die aus dem Pakt resultierende Beschäftigungsstrategie allein im Hinblick auf den Kooperationsprozeß und die dabei erarbeitete Strategie zu bewerten. Die Ermittlung von Brutto- und Netto-Effekten unterschiedlicher Maßnahmetypen und deren Vergleichbarkeit sehen die AutorInnen daher als primäre Herausforderung der vorliegenden Evaluation.

Zudem vermittelt die große Zahl der für den Raum Wien vorliegenden Evaluationen den Eindruck, daß die Implementations- und Wirkungsergebnisse wesentlich durch Umsetzungskriterien von Einzelmaßnahmen bestimmt werden. Einen wesentlichen Aspekt bildet dabei die Erreichbarkeit der verfolgten Zielgruppe, die durch unterschiedliche Faktoren gestört sein kann. Die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen im Hinblick auf die realisierte Maßnahmenstruktur und die Zielgruppenreichung bilden daher einen weiteren Schwerpunkt der Evaluation, der ein Lernen aus den Ergebnissen erst ermöglicht.

Die Schwerpunktsetzung der Evaluation auf Implementation und Wirkung des im TBP Wien 1999 umgesetzten Maßnahmenbündels befriedigt damit nicht nur die Interessen der Auftraggeber, sondern stellt auch für die AutorInnen eine spannende Frage – sowohl den TBP als auch die Weiterentwicklung der Evaluationspraxis betreffend – dar. Dabei geht es nicht nur um den methodischen Fortschritt, z.B. bei der Ermittlung von Netto-Wirkungen, sondern auch um die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage. Im TBP Wien 1999 war noch kein laufendes Monitoring des Programmes vorgesehen, wodurch die Generierung einer für Vergleiche geeigneten Datengrundlage eine wesentliche Herausforderung der Evaluation darstellte. Mit Hilfe der Auftraggeber bzw. einzelner MitarbeiterInnen von AMS Wien und waff ist es gelungen, eine befriedigende Datenbasis zu erstellen, die eine vergleichende Evaluation des Maßnahmenbündels ermöglicht. An dieser Stelle möchten wir uns herzlichst für die hilfreiche Unterstützung aller Beteiligten bedanken.

Der vorliegende AMS report gliedert sich im wesentlichen in drei Teile: Im ersten Teil werden das Design und die Datenbasis der Evaluation beschrieben, das Konzept des TBP Wien 1999 vorgestellt sowie die relevanten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen diskutiert (siehe Kapitel 1 und 2). Im zweiten Teil des Berichtes werden die im Rahmen des TBP Wien 1999 umgesetzten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit hinsichtlich Umsetzung, Wirkung und fiskalischer Effizienz näher analysiert (siehe Kapitel 3 bis 6). Im dritten Teil werden die Ergebnisse der einzelnen Evaluationsschritte zusammengeführt und die daraus resultierenden Schlußfolgerungen diskutiert (siehe Kapitel 7). Der Projektbericht, auf dem der vorlie-

gende Report basiert,² enthält darüber hinaus detailliertere Analysen für die zentralen Maßnahmetypen sowie einen Vergleich des TBP Wien 1999 mit der Konzeption zweier anderer großstädtischer Pakte, dem Stockholmer »Syssestättningspakt« und dem TBP Berlin-Neukölln.³

2 Leitner A./Wroblewski A./Hofer H./Mahringer H./Prenner P./Schuh A. (2002): Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999, Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien.

3 Leitner/Wroblewski u.a. 2002.

1 Methode und Design der Evaluation

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. In welcher Art und Weise diese allgemeine Zielsetzung umgesetzt werden soll, wird durch eine gemeinsame Strategie unterschiedlicher regionaler Akteure entwickelt. Dabei werden sowohl maßnahmenpezifische als auch zielgruppenspezifische Schwerpunkte gesetzt. Die Bedeutung der TBP für die Beschäftigungspolitik ergibt sich sowohl aus ihrem nicht unwesentlichen Anteil an den für die gesamte Beschäftigungspolitik aufgewendeten Finanzressourcen als auch aufgrund ihrer steigenden Bedeutung bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung bzw. EU-finanzierter Programme, wie z.B. ESF oder EQUAL. Durch eine Gesamtstrategie sollen beschäftigungswirksame Aktionen besser gebündelt und auf die regionale Situation abgestimmt werden, damit die dafür eingesetzten Finanzmittel eine optimale Verwendung finden.

1.1 Design

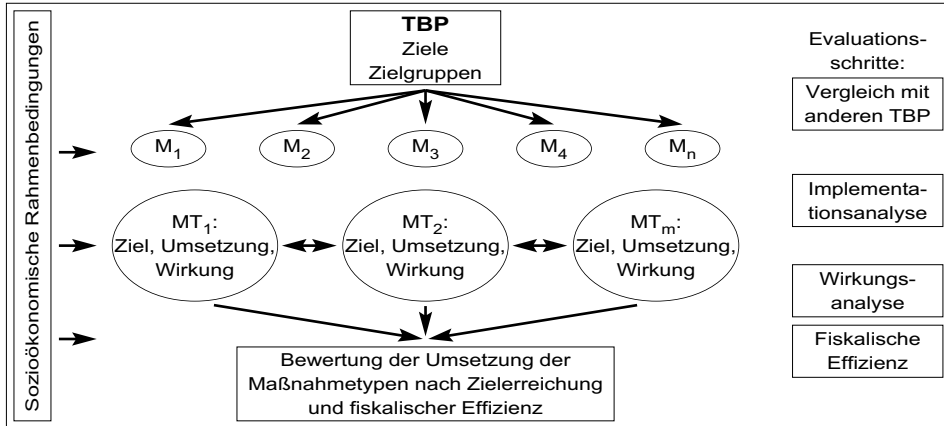
Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie Umsetzung und Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Wiener Territorialen Beschäftigungspaktes 1999 (TBP Wien 1999) evaluiert. Die Analyse erfolgt in Form einer aggregierten Effizienzbewertung im Hinblick auf die allgemeinen Zielsetzungen des TBP Wien 1999 und der angestrebten Zielgruppen. Dieses Ziel kann durch folgende Fragestellungen konkretisiert werden:

1. Welche Maßnahmen werden im Rahmen des TBP Wien 1999 umgesetzt?
2. Welche Zielgruppen werden bei der Umsetzung der Maßnahmen erreicht?
3. Wieweit gelingt eine erfolgreiche und nachhaltige Integration der TeilnehmerInnen in den (primären) Arbeitsmarkt?
4. Welche sonstigen Wirkungen resultieren aus den Maßnahmen im Hinblick auf Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Qualifikation der TeilnehmerInnen?
5. Werden die verwendeten Mittel effizient eingesetzt?

Um einerseits die Fülle der TBP-Maßnahmen (ca. 100 Einzelmaßnahmen) handhabbar zu machen und andererseits ihre Vielfalt und Unterschiedlichkeit zu berücksichtigen, erfolgt die Implementations- und Wirkungsevaluation auf Basis von Maßnahmetypen. Diese Vorgehensweise

ist nicht nur aus zeitlichen und budgetären Gründen erforderlich, sondern verhindert auch, daß man sich in den Details der Einzelmaßnahmen verliert.

Abbildung 1: Struktur der Evaluation



M₁ bis M_n: Einzelmaßnahmen
 MT₁ bis MT_m: Maßnahmetypen unter Berücksichtigung der Zielgruppen

Die verwendeten Maßnahmetypen, denen der Großteil der Maßnahmen des TBP Wien 1999 eindeutig zugeordnet werden kann, sind:

- Qualifizierungen;
- Berufsorientierungen (BO-Kurse);
- Integrationsmaßnahmen;
- Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP);
- Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen;⁴
- Besondere Eingliederungsbeihilfen (BESEB).

Aufgrund der regionalen Ausrichtung des TBP kommt den sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine wichtige Bedeutung zu. Dazu zählen vor allem die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in Wien hinsichtlich ihrer Problembereiche und Entwicklungspotentiale, wie auch sonstige politische Interventionen. Der sozioökonomische Kontext wird als fördernder oder hemmender Faktor für die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen mit einbezogen.

⁴ Im folgenden beziehen sich Aussagen immer auf Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen gleichermaßen, auch wenn nicht immer beide explizit erwähnt werden.

1.2 Analyseschritte und Methoden

Die Vorgangsweise der gemeinsamen Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 wird wesentlich durch die Anforderung der Vergleichbarkeit der Maßnahmen innerhalb der Maßnahmetypen bestimmt. Dies betrifft ganz wesentlich die Anforderungen an die Datengrundlage, da aufgrund des Umfangs des Programmes wie auch des zeitlichen und finanziellen Rahmens der Evaluation auf Sekundärdaten zurückgegriffen wurde.

1.2.1 Analyse der TBP-Maßnahmen und des sozioökonomischen Kontextes

Die Typisierung der Einzelmaßnahmen des TBP Wien 1999 stellt die Basis für alle weiteren Evaluationsschritte dar. Zu diesem Zweck wurden alle Maßnahmen im Rahmen des TBP Wien 1999 erhoben und entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung zu Maßnahmetypen zusammengefaßt. Zudem wurde die Struktur der TBP-Maßnahmen im Hinblick auf die Zielsetzungen entsprechend der Konzeption beurteilt. Dieser Schritt basiert auf der Analyse von Dokumenten des TBP Wien sowie auf ExpertInnenengesprächen mit TBP-Verantwortlichen.

Für die sozioökonomischen Rahmenbedingungen wurden die Wirtschaftslage und die Arbeitsmarktentwicklung Wiens im Hinblick auf Problembereiche und Entwicklungspotentiale analysiert. Auch diese Analyse dient als Hintergrund für die Bewertung der Wirkungsergebnisse. Als Basis dienen die Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten von Wien sowie einschlägige Studien für diese Fragestellungen.

1.2.2 Implementationsanalyse

Die Implementationsanalyse erfüllt zum einen eine erfassende oder beschreibende Funktion als »Berichterstattung«, zum anderen werden Wirkungszusammenhänge zur Fragestellung von Erfolgsfaktoren oder Erfolgshemmnissen hergestellt. Hinsichtlich der Bewertungskriterien besteht eine enge Verknüpfung zur Konzeption der Maßnahmen und den Zielen des TBP Wien sowie zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen.

Für die Analyse wurden primär administrative Daten, und zwar einerseits persönliche Daten über die TeilnehmerInnen, ihren Verbleib in der Maßnahme sowie Abgangsdaten und Gründe für den Abgang, andererseits Daten zur Maßnahme (Kosten, Dauer etc.) einbezogen. Um die Daten hinsichtlich ihres Zustandekommens und ihrer Aussagekraft richtig interpretieren zu können, wurden Interviews mit den AdministratorInnen der Datenbasen durchgeführt.

Die Implementationsanalyse erfolgt im wesentlichen auf der Ebene der Maßnahmetypen. In zwei Aspekten wird diese Vorgangsweise durchbrochen: Zum einen dadurch, daß den zielgruppenspezifischen Aspekten der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielgruppenerreichung ei-

ne zentrale Bedeutung zukommt. Zudem wird in ausgewählten Fällen für die Beschreibung von Erfolgs- und Hemmnisfaktoren bei der Umsetzung der Maßnahme ebenfalls auf die Ebene der Einzelmaßnahmen eingegangen. Dafür wird primär auf Evaluationen von Einzelmaßnahmen zurückgegriffen.

1.2.3 Wirkungsanalyse

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Ermittlung der Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Im Hinblick auf die Analyse der quantitativen Effekte von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich in den vergangenen Jahren ein weitgehender Konsens über die methodische Vorgehensweise gebildet.⁵ Gegenstand einer ergebnisorientierten Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellt demnach die Identifizierung der auf die jeweiligen Maßnahmen zurückzuführenden Effekte dar. Die Wirkungsanalyse hat die Aufgabe, die Trennung der Maßnahmeeffekte von persönlichen Einflußfaktoren sowie regionalen und konjunkturellen Bestimmungsgründen vorzunehmen. Die Identifikation der Effekte einer arbeitsmarktpolitischen Intervention erfolgt dabei grundsätzlich nur über die Modellierung eines Referenzszenarios. In einem Referenzszenario wird jener Wert der jeweiligen Zielvariable für die TeilnehmerInnen errechnet, der bei Nicht-Durchführung der Maßnahme eingetreten wäre (Kontrafaktum). Das grundsätzliche Problem der Wirkungsmessung stellt die Nicht-Beobachtbarkeit des Referenzszenarios dar. In der Evaluationsforschung werden statistische Verfahren zur Modellierung des Referenzszenarios verwendet. Grundsätzlich können zur Wirkungsmessung zwei Verfahren angewendet werden:

1. Längsschnittanalysen der Beschäftigungskarrieren der TeilnehmerInnen;
2. Gegenüberstellung der MaßnahmenteilnehmerInnen mit einer Vergleichsgruppe.

Längsschnittbetrachtungen bieten den Vorteil, daß durch sie personenspezifische Einflußfaktoren identifiziert werden können. Der Nachteil der reinen Längsschnittbetrachtung liegt darin, daß die Stabilität der zeitabhängigen Rahmenbedingungen, wie etwa der wirtschaftlichen Konjunktur, nicht gewährleistet ist. Vergleichsgruppenverfahren erlauben demgegenüber die weitgehende Identifikation der Umweltfaktoren. Reine Querschnittanalysen mit Vergleichsgruppen schränken aber wiederum die Möglichkeit der Identifizierung personenspezifischer Einflußfaktoren ein. Im Idealfall kommt daher eine Kombination beider Verfahren zur Anwendung. Zur exakten Identifizierung und Quantifizierung der Effekte einer Maßnahme ist zudem die möglichst detaillierte Erfassung der soziodemographischen Merkmale sowie der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitskarrieren im Rahmen des Datenmaterials von Bedeutung. Schließlich weist die theoretische und empirische Literatur zur ergebnisorientierten Wirkungsmessung darauf hin, daß selbst bei hoher Qualität des Datenmaterials in der Regel nicht-

⁵ Siehe dazu Heckman u.a. 1999; Schmidt 1999; Lassnigg u.a. 2000.

beobachtbare personenspezifische Einflüsse auf die meßbaren Erfolge von Maßnahmen bestehen bleiben können. Zur Korrektur dieser Einflußfaktoren steht eine Reihe von statistischen Verfahren zur Verfügung.

Wesentlich für die Wirkungsanalyse ist die Auswahl jener Indikatoren, die den Maßnahmenerfolg abbilden sollen. Für die Wirkungsanalyse werden im Rahmen der vorliegenden Evaluation folgende Indikatoren herangezogen:

- Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsstabilität;
- Ausmaß von neuerlicher Betroffenheit von Arbeitslosigkeit;
- Einkommensentwicklung;
- Qualifikationsentwicklung (auf Basis der Monitoringdaten).

Wesentliche Aspekte der Wirkungsmessung umfassen die Darstellung der Karriereverläufe der TeilnehmerInnen und die Nachhaltigkeit der Effekte. Im Hinblick darauf erscheint die Verfügbarkeit des Datenmaterials sowohl für eine Periode von vier Jahren vor der Maßnahmenbeteiligung als auch insbesondere für das Folgejahr (i.e. das Jahr 2000) unerlässlich. Mit Hilfe der Nachkarrieren von TeilnehmerInnen und der Vergleichsgruppe wird versucht, eine weitgehend exakte Quantifizierung der Programmfolge zu erzielen, und es kann ein erster Eindruck über die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gewonnen werden.

1.2.4 Fiskalanalyse

In der Fiskalanalyse sollten einerseits die Kosten und andererseits die Erträge, die durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme für die Öffentliche Hand entstehen, beziffert und einander gegenübergestellt werden, um daraus Aussagen über die fiskalische Effizienz der Maßnahmen ableiten zu können. Durch die systematische quantitative Einschätzung der monetären und auch nicht-monetären Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Programme sollen mittels objektiver Bewertung der Wirkungen Bewertungskriterien expliziert, inkonsistente Entscheidungen aufgedeckt und die fiskalische Verantwortlichkeit (»Accountability«) erhöht werden.⁶

Entscheidend für das Ergebnis sind genaue Kenntnisse über die Umsetzung und Wirkung arbeitsmarktpolitischer Programme sowie die Vorgangsweise bei der Bewertung und Aggregation von Wirkungen. Die Qualität der Fiskalanalyse hängt also entscheidend von den Informationen über die Wirksamkeit der Programme, d.h. den vorangegangenen Evaluationsschritten – insbesondere der Wirkungsanalyse – ab.

Für die fiskalische Wirkung einer Maßnahme sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Direkte Kosten, die durch das Programm verursacht werden, z.B. Maßnahmekosten, Kosten für die Deckung des Lebensunterhaltes (DLU).
- Indirekte Kosten, die durch die Teilnahme am Programm entstehen, wie z.B. durch die Maß-

6 Vgl. Delander u.a. 1996.

nahme erworbene Ansprüche für Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe oder Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung.

- Direkte Erträge, die sich vor allem aus der Ersparnis von Opportunitätskosten ergeben, d.h. von Kosten, die dem Fiskus dann entstehen würden, wenn TeilnehmerInnen nicht an der Maßnahme teilnehmen würden (z.B. Ersparnis an Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe).
- Indirekte Erträge, die in weiterer Folge aus der Programmtteilnahme resultieren (z.B. Rückflüsse in die Sozialversicherung, Steuerleistungen durch höheres Einkommen der TeilnehmerInnen).

Ziel dieses Evaluationsschrittes ist die Analyse der fiskalischen Effizienz der TBP-Maßnahmen nach Maßnahmetypen sowie die Bewertung der Gesamteffizienz des TBP Wien. Ebenso wie bei der Wirkungsanalyse ist dabei allerdings zu beachten, daß bei Maßnahmen, die nicht unmittelbar auf eine Beschäftigungsaufnahme der TeilnehmerInnen ausgerichtet sind, wie z.B. Berufsorientierungen, die Effekte aufgrund des kurzen Nachbeobachtungszeitraumes oft noch nicht vollständig erfaßbar sind.

1.3 Datenbasis

Für die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien kann nicht auf einen einheitlichen Datenkörper, der alle Maßnahmen umfaßt, zurückgegriffen werden, sondern es werden unterschiedliche Datenquellen zusammengeführt. Die Analyse der Maßnahmenstruktur des TBP erfolgt auf Maßnahmenebene und basiert auf den von AMS Wien und waff zur Verfügung gestellten Angaben zu jeweiligen Einzelmaßnahmen. Für die genauere Implementationsanalyse der Maßnahmen auf Personenebene wurden die Daten aus den internen Aufzeichnungen der Maßnahmen gesammelt und miteinander verknüpft.

Für die Wirkungsanalyse werden neben soziodemographischen Merkmalen (Geschlecht, Alter usw.) die Längsschnittdaten der Erwerbs- und Arbeitslosigkeitskarrieren der TeilnehmerInnen und der Vergleichsgruppe für den Zeitraum 1997 bis 2000 verwendet. Dafür erfolgt eine Verknüpfung der Hauptverbandsdaten (HV-Daten) mit den AMS-Registerdaten und den Monitoring-Daten (beispielsweise zur Identifikation der Maßnahmen, Förderbeginn und Förderende).

Durch die unterschiedlichen Datenbasen können nicht alle Maßnahmen in den einzelnen Analyseschritten berücksichtigt werden. Die Gesamtheit aller Maßnahmen geht in die Analyse der Maßnahmenstruktur ein. Bei der Implementations- und Wirkungsanalyse auf TeilnehmerInnenebene sind sowohl aus datentechnischen als auch inhaltlichen Gründen Einschränkungen gegeben.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird der Fokus auf die im Jahr 1999 durchgeführten Maßnahmen gelegt, d.h. in der Implementations- und Wirkungsanalyse bleiben jene Maßnahmen des Jahres 2000 unberücksichtigt, die sowohl 1999 als auch 2000 umgesetzt wur-

den, da ähnliche Umsetzungen zu erwarten sind, aber aufgrund der dabei großteils über den Beobachtungszeitraum hinausreichenden Teilnahmen keine Informationen über Nachkarrieren zu erwarten waren.⁷

⁷ Dies betrifft vor allem länger andauernde stiftungsähnliche Maßnahmen, wie z.B. DYNAMO 2000, WiederIn 2000, FAST 2000.

2 Das Konzept des TBP Wien 1999 und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen

Die Maßnahmen des TBP Wien 1999 wurden unter Bezugnahme auf die wirtschafts-, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen des NAP entwickelt. Für die Gesamtevaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 kommt den Zielsetzungen der Maßnahmen (konzeptionelle Ebene) und der Darstellung und Analyse des sozioökonomischen Umfeldes somit Bedeutung als Hintergrund und Interpretationsrichtlinie für Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen zu. Einleitend werden daher einige Aspekte zur Institution TBP und ihren Zielsetzungen dargestellt. Ohne auf Details der institutionellen Gegebenheiten und der Zusammenarbeit der Pakte eingehen zu wollen, werden hier relevante Determinanten für die Entwicklung des arbeitsmarktpolitischen Konzeptes sowie die vereinbarten Zielsetzungen des Aktionsprogrammes analysiert. Darüber hinaus wird die mittelfristige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Wien hinsichtlich ihrer Problembereiche und Entwicklungspotentiale näher betrachtet. Wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Rahmenbedingungen können als fördernde wie auch als hemmende Faktoren der TBP-Maßnahmen wirken.

2.1 Institution TBP Wien und Zielsetzungen

Territoriale Beschäftigungspakte wurden von der Bundesregierung initiiert, um die Ziele des NAP (Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen, Reduktion der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der aktiven Arbeitsmarktpolitik) auf regionaler Ebene zu unterstützen. Diese Zielsetzungen sollen durch eine umfassende und koordinierte beschäftigungspolitische Gesamtstrategie erreicht werden, die von relevanten Politikbereichen, insbesondere von Sozialpartnern, Ländern und Gemeinden unterstützt, auf regionale Besonderheiten eingehen soll. Daher hat das Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BMAGS) die Bundesländer Anfang 1998 angesprochen, regionale Beschäftigungspakte zu gründen und Beschäftigungsstrategien zu konkretisieren.

Vor diesem Hintergrund haben der waff und das AMS Wien, die Gemeinde Wien und die regionalen Interessenvertretungen der Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen mit Unterstützung des BMAGS (Sektion III) die Initiative zur Ausarbeitung eines regionalen Umsetzungskonzeptes unter dem Titel »Aktionsprogramm – Territorialer Beschäftigungspakt Wien« ergriffen.

Wien verfügte zum damaligen Zeitpunkt bereits über eine institutionalisierte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Hauptinstitutionen der Arbeitsmarktpolitik (AMS und waff), die sich beispielsweise in einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und Ko-

operation bei der Zielplanung zeigt. Weiters wurde bereits 1997 der »Territorial Employment Pact« (TEP) gegründet. Dieser durch den waff initiierte TEP war aufgrund seiner mengenmäßigen Ausrichtung von geringerer Bedeutung – er sollte vor allem zum Strukturaufbau dienen, und es wurden mit einem Ressourcenvolumen von ca. sechs Millionen Schilling bzw. 436.000 Euro nur Projekte zur Vernetzung umgesetzt.

Die im Rahmen des TBP angestrebten Ziele einer Beschäftigungszunahme und einer Reduktion der Arbeitslosenquote sollten durch Kombination von einerseits arbeitsmarktpolitischen und andererseits strukturpolitischen Interventionen erreicht werden. Da letzteres eine sorgfältige Vorbereitung verlangt und daher für das Jahr 1999 vor allem konzeptionelle und planerische Vorbereitungsarbeiten vorgesehen waren, konzentriert sich der TBP Wien 1999 primär auf eine Intensivierung des Instrumenteneinsatzes im Bereich der aktiven (und proaktiven) Arbeitsmarktpolitik⁸.

Die konzeptionelle Arbeit des TBP Wien 1999 erfolgte primär durch MitarbeiterInnen des waff und des AMS Wien. Diese beiden Institutionen kooperierten zwar auch in der Vergangenheit bei der Umsetzung von Projekten oder zur Koordinierung der Leistungsplanung. Aber durch den TBP sollte diese Zusammenarbeit verstetigt und erstmals eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie entwickelt werden: *»Es war zentral, daß man sich besser abstimmt, daß man gezwungen ist, ein gemeinsames Programm zu schreiben und sich auf eine abgestimmte Schwerpunktplanung einigt. Ich glaube nicht, daß sich AMS und waff nur deshalb koordinieren bei der Leistungsplanung, weil es den TBP gibt, sie haben es vorher auch gemacht, aber durch so was macht es mehr Sinn, und [es] führt kein Weg vorbei. Es gibt gemeinsame Maßnahmen, aber es gibt komplementäre Ziele, und es gibt ein wachsendes Risiko, widersprechende Impulse zu setzen. Der TBP soll dies vermeiden.«* (I6).

Zunächst wurden für den TBP Zielsetzungen und Zielgruppen festgelegt, die von allen Paktpartnern mitgetragen wurden und inhaltlich für die weitere Konkretisierung bindend waren. Mit diesem Konzept wurde ein grober Rahmen für die Maßnahmenumsetzung festgelegt. Die weitere Konkretisierung erfolgte auf Ebene der Maßnahmenplanung durch ein Projektteam von MitarbeiterInnen des waff und des AMS Wien, die ad hoc über Projektvorschläge vorentschieden haben. Diese Projektvorschläge entstanden auf unterschiedliche Weise. So wurde der Großteil der Wiener Bildungsträger aufgefordert, Vorschläge für die Umsetzung des TBP zu erstellen. Teilweise wurden von den Partnerinstitutionen Maßnahmen entwickelt, teilweise frühere Ideen umgesetzt, teilweise bestehende Maßnahmen weitergeführt. Die Vorauswahl erfolgte einerseits durch politisch funktionale Überlegungen und andererseits durch Konkretisierung der Zielsetzungen.

Die folgenden Zielsetzungen und Vorgaben des TBP Wien 1999 wurden im Konzept »Aktionsprogramm Territorialer Beschäftigungspakt – Wien«⁹ formuliert. Die dort enthaltenen Richtlinien können auch als Kriterien für die Evaluation gesehen werden.

8 In diesem Entwurf sind auch konkrete Maßnahmen zur strukturpolitischen Intervention bzw. deren Planung enthalten. Wir beschränken uns bei der Darstellung der Ziele auf arbeitsmarktpolitische Konzepte, auf die auch die Evaluation konzentriert ist.

9 Entwurf 1.3 von AMS Wien und waff vom 22. 9. 1998.

2.1.1 Konzept des TBP Wien 1999

Zielsetzungen

Die Zielsetzungen des TBP basieren auf den EU-Richtlinien sowie den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des AMS Wien und des waff:

- Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Wien;
- Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Verringerung des Niveaus der Arbeitslosigkeit und
- Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen.

Budget

Die Finanzierung des TBP erfolgt gemeinsam durch die Stadt Wien, das BMAGS und das AMS. Das geplante Finanzvolumen von rund einer dreiviertel Milliarde Schilling (53,1 Millionen Euro) soll durch 200 Millionen Schilling (14,5 Millionen Euro) vom Land Wien, 200 Millionen Schilling (14,5 Millionen Euro) aus dem NAP-Budget des Bundes und 330 Millionen Schilling (24,0 Millionen Euro) aus Umschichtungen der Arbeitslosenversicherung in aktive Arbeitsmarktpolitik (NAP-BESEB Milliarde) aufgebracht werden. Der Großteil davon (600 Millionen Schilling bzw. 43,6 Millionen Euro) soll für arbeitsmarktpolitische Interventionen verwendet werden. Das Budget für strukturpolitische Maßnahmen beläuft sich auf 90 Millionen Schilling (6,5 Millionen Euro). Die restlichen 40 Millionen Schilling (2,9 Millionen Euro) verteilen sich auf Forschung und Entwicklung inklusive Qualitätssicherung für arbeitsmarkt- und strukturpolitische Interventionen (18 Millionen Schilling bzw. 1,3 Millionen Euro) sowie zwölf Millionen Schilling (0,9 Millionen Euro) für die technische Unterstützung des AMS und zehn Millionen Schilling (0,7 Millionen Euro) Overhead für den waff.

Zielgruppen

Die Zielgruppen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ergeben sich einerseits aus den Zielsetzungen des NAP, andererseits aus der regionalen Arbeitsmarktsituation. Schwerpunktmäßig sollen vor allem Maßnahmen für folgende Gruppen angeboten werden:

- Übertrittsgefährdete Personen;
- Langzeitarbeitslose;
- Behinderte;
- Jugendliche (soweit sie nicht unter das JASG fallen).

Neben diesen Schwerpunktsetzungen sollen aber auch Maßnahmen für Personen gesetzt werden, auf die im NAP speziell abgezielt wird (z.B. Ältere).

Mit dem geplanten Finanzvolumen von 600 Millionen Schilling (43,6 Millionen Euro) sollen mindestens 8.617 Personen aktiv gefördert werden. Daraus ergibt sich die in nachstehender Tabelle dargestellte Verteilung von Zielgruppen:¹

Geplante Zielgruppen laut Konzept TBP Wien 1999

Personen	Personen*
Ältere und Behinderte und Langzeitarbeitslose	50
Ältere und Behinderte und Übertrittsgefährdete	80
Ältere und Langzeitarbeitslose	723
Ältere und Übertrittsgefährdete	1.123
Ältere	863
Jüngere und Karenz ohne Dienstverhältnis	200
Jüngere und proAktiv	200
Jüngere und Behinderte und Langzeitarbeitslose	150
Jüngere und Behinderte und Übertrittsgefährdete	250
Jüngere und Langzeitarbeitslose	1.898
Jüngere und Übertrittsgefährdete	3.080
Gesamt	8.617
Davon Frauen	4.308

* Bei der Anzahl der Personen können auch Doppelzählungen vorkommen, indem eine Person mehrere Maßnahmen durchläuft. So sind beispielsweise bei SÖB/GBP weitere Unterstützungen mittels BESEB oder zusätzliche Qualifizierungen sinnvoll. Ein Ausmaß von 300 Doppelzählungen sollte aber nicht überschritten werden.

Dem Horizontalziel der Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter entsprechend sollen Frauen sowohl hinsichtlich der Anzahl der TeilnehmerInnen als auch des Budgets zu 50% einbezogen werden (maximal zulässige Abweichung +/-2%). Dabei ist geplant, insbesondere De-

fizite durch diskontinuierliche Erwerbsbiographien und Qualifikationsdefizite der Frauen zu berücksichtigen.

Geplante Maßnahmen

Im Konzept vorgesehen ist eine breite Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmen, die zu sechs Maßnahmetypen zusammengefaßt werden. Die geplanten Maßnahmen erstrecken sich auf alle Maßnahmetypen. Hinsichtlich der Anzahl der TeilnehmerInnen konzentrieren sie sich auf Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen sowie Eingliederungsbeihilfen (siehe Tabelle). Gemessen am finanziellen Aufwand dominieren hingegen neben den BESEB auch die kostenintensiven Stiftungen und stiftungsähnlichen Maßnahmen.

Geplante Maßnahmenstruktur laut Konzept TBP Wien 1999

Maßnahmen	Personen*	Aufwand in öS	Aufwand in Euro
Berufsorientierung	87	2.580.300	187.518
Qualifizierung	2.608	99.480.900	7.229.559
Integration	2.049	47.042.500	3.418.712
SÖB/GBP	343	66.558.000	4.836.958
Stiftungen u. SÄM	1.030	177.250.000	12.881.260
Eingliederung (BESEB)	2.500	230.000.000	16.714.752
Gesamt	8.617	622.911.700	45.268.759

* Bei der Anzahl der Personen können auch Doppelzählungen vorkommen, indem eine Person mehrere Maßnahmen durchläuft (siehe auch Fußnote in der vorhergehenden Tabelle).

Die breit definierten Zielsetzungen des TBP Wien 1999, die viel Spielraum für die inhaltliche Gestaltung zulassen, werden auf Maßnahmenebene durch detaillierte Mengenvorgaben konkretisiert und schließlich durch die Auswahl spezifischer Maßnahmen operationalisiert. Diese Konkretisierung bzw. »Defragmentierung« der Zielsetzungen resultiert aus einem Prozeß, der durch die Kooperations- und Kommunikationsformen des Paktes zu erklären ist und der nachträglich betrachtet durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst wird: *»Die Auswahl der Maßnahmen hat immer was Zufälliges und was Willkürliches. So mit dem Argument, das könnten wir ja auch noch reinbringen. Das kann auf unterschiedlichen Ebenen passieren. Wenn sie sich das politikwissenschaftlich anschauen müssten, wäre das wahrscheinlich eine ziemliche Katastrophe, weil das ist ziemlich eratisch. Da kann es sein, daß sich zwei Sachbearbeiter was ausmachen, und das geht durch, während Vorschläge vom Geschäftsführer nicht durchgehen, weil sie recht schlampig waren. Die Frage ist, gibt es so etwas wie eine Abklärung. Apparate handeln üblicherweise nach dem. Aber es gibt Schleifen und damit manchmal sehr erratische Entscheidungen, gerade bei so großen Programmen.«* (I6)

Das heißt, durch den TBP Wien 1999 wurde zwar eine gemeinsame inhaltliche Zielsetzung entwickelt, welche konkreten Maßnahmen aber tatsächlich eingesetzt wurden, folgte unterschiedlichen Steuerungsmechanismen. Nicht zuletzt dadurch, daß die konkreten Kosten für spezifische Maßnahmen, wie z.B. Stiftungen, erst während bzw. nach der Umsetzung festgestellt werden können und damit gegen Ende nochmals ein Abgleich im Hinblick auf das geplante Finanzvolumen notwendig war.

Dieses Zufällige oder Willkürliche bei der Maßnahmengestaltung wurde einerseits durch den Mangel an konkreten Vorgaben durch die EU begünstigt: *»Von der EU selber gibt es nur wenig konkrete Vorgaben. Die erste Paktrunde, die von der EU finanziert wurde, hatte keine sehr genauen Vorgaben. Außer, daß die relevanten Akteure eingebunden sein müssen.«* (I1)

Zum anderen aber auch durch die breiten Rahmenzielsetzungen des TBP Wien, »(...) *um möglichst viel unterzubringen (...)*«. (16)

Entgegen einer zentralen Vorgabe bei der Programmentwicklung, d.h. einer Top-Down-Strategie, waren somit bereits 1998 Bottom-Up-Prozesse enthalten. Dies wird nicht nur als Problem gesehen, sondern kann die Identifizierung der Regionalen Geschäftsstellen (RGS) mit dem TBP-Programm erhöhen: »*Meiner Wahrnehmung nach war das auch nicht wirklich ein Problem. Der Vorteil ist, man kann es leichter umsetzen. Der Nachteil, es kommt nur das raus, was man eh' macht.*« (15)

In weiterer Folge ist man im AMS von dieser zentralen Planung überhaupt abgegangen und entwickelt keine gesonderte TBP-Planung mehr, sondern: »*Die RGS planen, und wir gehen dann intern her und schauen, was zu den Zielen im TBP paßt.*« (13)

Für die Evaluation ergibt sich durch diesen Planungsprozeß die Frage, wie stark die Umsetzungsergebnisse an den vorne angeführten Mengenvorgaben für die Zielgruppen und die Maßnahmetypen bewertet werden sollen. Solche klaren Mengenangaben verleiten natürlich dazu, die Ergebnisse daran zu bemessen und Abweichungen als Defizite zu bewerten. Andererseits ist aber bei einem Programm in dieser Größenordnung die Planbarkeit der Maßnahmen nur bedingt gegeben. Denn teilweise kann der Kostenrahmen der Projekte erst mit ihrer Umsetzung festgelegt werden bzw. hängt ganz wesentlich mit der Zuweisung in den RGS zusammen. Wir vergleichen daher diese Vorgaben mit den Ergebnissen – soweit dies eben datentechnisch möglich ist. Aber für die Evaluation werden nicht allein Abweichungen von den Planungsgrößen bewertet, sondern auch die Frage, wieweit potentielle Abweichungen vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Situation bzw. der Wirkungserfolge der Maßnahmen sinnvoll erscheinen.

2.2 Arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen

Einen wesentlichen Ansatzpunkt für die konkrete Konzeption des TBP Wien 1999 bildete die Situation am Wiener Arbeitsmarkt. Zugleich ist die Entwicklung des Arbeitsmarktes ein bedeutender Einflußfaktor für die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen. Der Analyse der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen kommt daher große Bedeutung zu. Die folgenden Abschnitte fokussieren auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre (1995–2000). Damit soll gewährleistet werden, daß der durch den TBP Wien 1999 bedingte verstärkte arbeitsmarktpolitische Mitteleinsatz in einem längerfristigen Zusammenhang betrachtet werden kann.

2.2.1 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die erwerbsfähige Wiener Bevölkerung ist seit Mitte der 1990er Jahre – abgesehen von einem kleinen Einbruch im Jahr 1999 – leicht im Steigen begriffen. Das durchschnittliche

jährliche Wachstum liegt für diesen Zeitraum bei 0,2%. Anders verhält es sich mit der Zahl der unselbständig Beschäftigten. Die unselbständige Beschäftigung ist stark konjunktur-reagibel. Bis Ende 1997 ist ein deutlicher Rückgang der Beschäftigten zu verzeichnen (Tabelle 1). In den beiden darauffolgenden Jahren nimmt die Zahl der Beschäftigten zu – zunächst nur zögerlich, dann etwas stärker. Überraschenderweise stellt sich für das Jahr 2000 entgegen dem bundesweiten Trend wiederum ein leichter Beschäftigungsrückgang ein. In den vergangenen fünf Jahren steht in Wien somit eine tendenziell anwachsende Zahl an erwerbsfähigen Personen einer schwach rückläufigen Zahl an tatsächlich Erwerbstätigen gegenüber.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren des Wiener Arbeitsmarktes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Erwerbsfähige Bevölkerung (in 1.000 Personen)	1.088,9	1.093,1	1.099,2	1.100,9	1.089,9	1.099,7
Unselbständig Erwerbstätige (in 1.000 Personen)	780,5	770,6	764,6	766,8	773,3	770,3
Vorgemerkte Arbeitslose (in 1.000 Personen)	61,0	64,9	68,8	73,3	68,4	59,7
Erwerbsquote ¹⁾ (in %)	77,3	76,4	75,8	76,3	77,2	75,5
Arbeitslosenquote ²⁾ (in %)	7,3	7,8	8,3	8,7	8,1	7,2
Anteil unselbständig erwerbstätiger AusländerInnen (in %)	14,1	15,3	15,6	15,7	15,1	14,7

1) Verhältnis unselbständiger Erwerbspersonen (unselbständig Beschäftigte und Arbeitslose) zur erwerbsfähigen Bevölkerung.

2) Nationale Messung: Verhältnis vorgemerkter Arbeitsloser zu unselbständigen Erwerbspersonen.

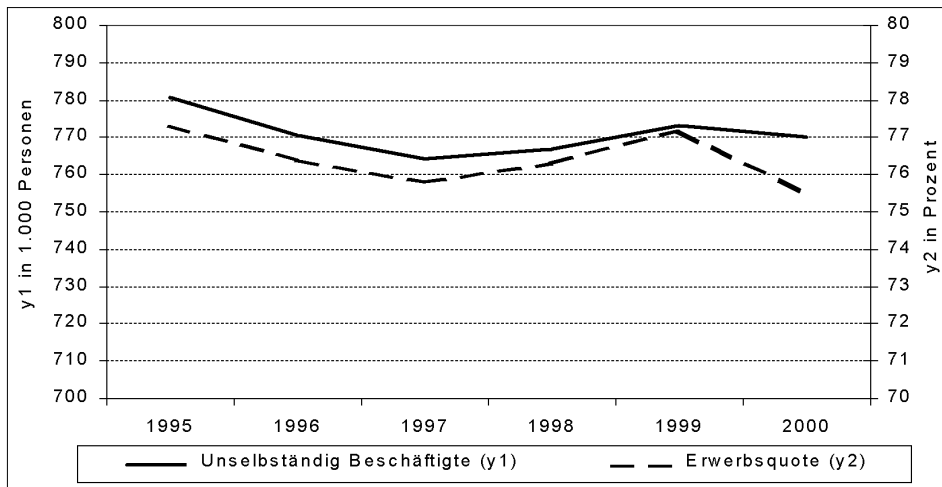
Quellen: Statistik Österreich (Mikrozensus), AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Ebenfalls konjunkturabhängig entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in der Bundeshauptstadt. Bis 1998 war ein deutlicher Anstieg feststellbar. Mit über 73.000 vorgemerkten Arbeitslosen im Jahresmittel war ein bisher noch nie erzielter Höchststand in Wien erreicht (Abbildung 2). Die Arbeitslosenquote lag mit 8,7% auf ihrem bisher höchsten Niveau. Mit Einsetzen des Konjunkturaufschwunges ist seit 1999 erstmals wieder eine Entspannung auf dem Wiener Arbeitsmarkt eingetreten. Diese Tendenz hat sich im Jahr 2000 weiter verstärkt. Sowohl die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen als auch die Arbeitslosenquote (2000: 7,2%) verringerte sich.

Als Ergebnis der hier beschriebenen Entwicklungen des Wiener Arbeitsmarktes (leicht steigende Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung, schwach rückläufige Beschäftigung und deutlich abnehmende Arbeitslosigkeit) ist die Erwerbsquote¹⁰ in Wien zwischen 1995 und 2000 tendenziell rückläufig (Abbildung 2). Während von 1997 bis 1999 parallel zur Erhöhung der Beschäftigten auch die Erwerbsquote anstieg, ist für das Jahr 2000 ein starker Einbruch von fast zwei Prozentpunkten (von 77,2% auf 75,5%) zu verzeichnen. Zum Teil dürfte der ausgewiesene Rückgang aber auf statistische Meßfehler sowie institutionelle Effekte (wie z.B. veränderte Aufzeichnungen der Krankenfürsorgeanstalten) zurückzuführen sein.

10 Die Erwerbsquote wird als Quotient der Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) an den Personen im erwerbsfähigen Alter berechnet.

**Abbildung 2: Unselbständige Beschäftigung und Erwerbsquote in Wien
1995–2000**

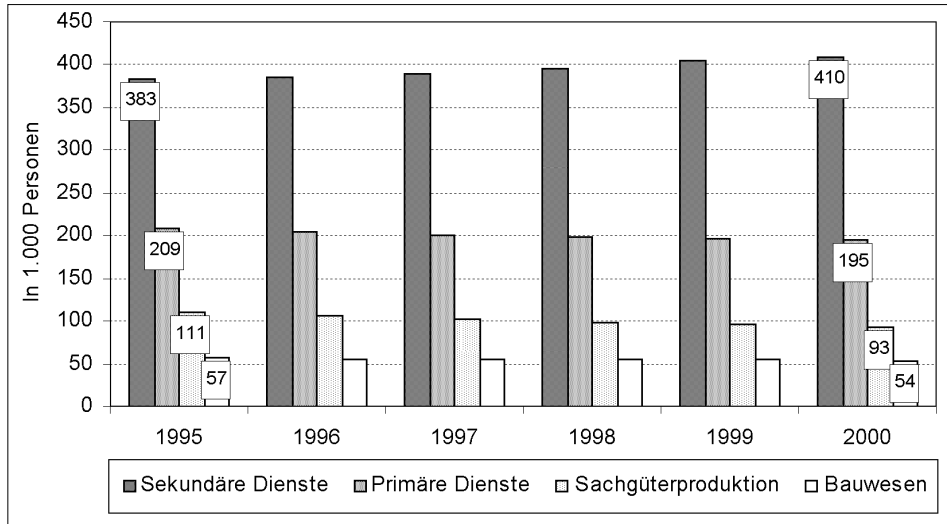


Quellen: Statistik Österreich (Mikrozensus), Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Neue Arbeitsplätze entstanden in Wien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ausschließlich im Bereich der sekundären Dienste.¹¹ Alle anderen Sektoren hatten mehr oder weniger starke Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen (Abbildung 3). Aber auch innerhalb der expansiven sekundären Dienste (mit einem Beschäftigungswachstum von jahresdurchschnittlich +1,4%) haben sich im Jahr 2000 die Wachstumsraten in einigen Subbereichen stark verringert bzw. stagnierte die Beschäftigung sogar. Hier ist insbesondere die Öffentliche Verwaltung mit dem rigoros durchgeführten Personalaufnahmestopp zu nennen, der sich in den Beschäftigtenzahlen des Wiener Arbeitsmarktes deutlich bemerkbar macht. Weiterhin starke Rückgänge (-3,4%) sind in der Wiener Sachgüterproduktion zu verzeichnen. Ebenfalls rückläufig entwickelte sich die Beschäftigung im Bauwesen (-1,1%) sowie im gesamten Bereich der primären Dienste (-1,3%). Die letztgenannten Beschäftigungsbereiche sind in der Regel durch tendenziell geringere Qualifikationen sowie höhere Fluktuationsraten der Beschäftigten gekennzeichnet (insbesondere in Teilbereichen der primären Dienste, wie vor allem Handel und Fremdenverkehr). Beschäftigte dieser Wirtschaftsbereiche sind wesentlich häufiger und mitunter sogar über längere Zeiträume von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Sachgüterproduktion, das Bauwesen, der Handel und das Fremdenverkehrswesen können somit durchaus als arbeitsmarktpolitische Problemfelder in Wien bezeichnet werden.

¹¹ Sekundäre Dienste erfordern zumeist ein hohes fachliches Wissen der Beschäftigten. Verwaltung, Erziehung, Forschung, Gesundheit und Soziales einerseits sowie unternehmerische Beratung, Management, Organisation und Finanzierung andererseits fallen in diese Kategorie.

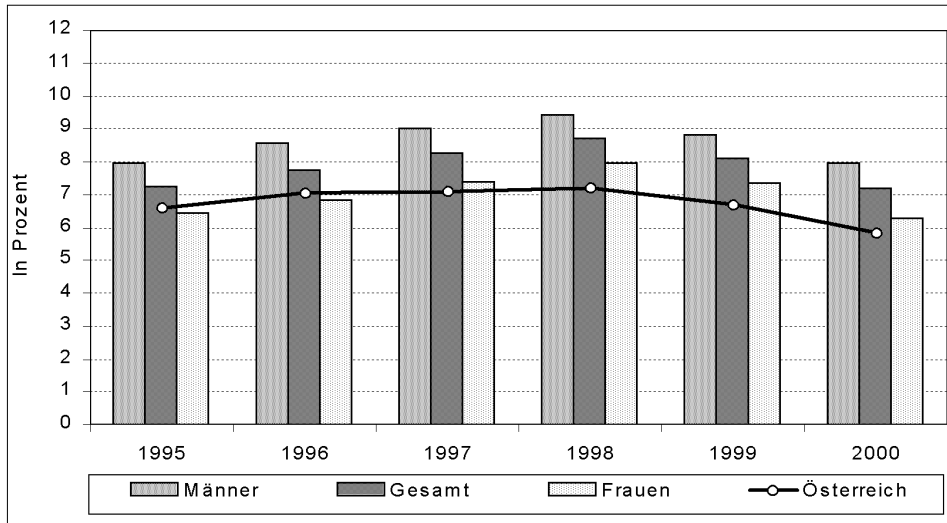
**Abbildung 3: Unselbständige Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren
1995–2000**



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Insgesamt betrachtet stellt sich die Entwicklung des Wiener Arbeitsmarktes in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre also ambivalent dar. Sowohl der Rückgang in der unselbständigen Beschäftigung als auch ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit konnten nicht nur gestoppt, sondern sogar ins Gegenteil verkehrt werden: Bis 1999 nahm die Beschäftigtenzahl wieder zu, und die Arbeitslosigkeit ging deutlich zurück. Im Jahr 2000 setzte sich die positive Tendenz jedoch nur bezüglich der Arbeitslosigkeit weiter fort, die Zahl der Beschäftigten wie auch die Erwerbsquote waren hingegen wieder leicht rückläufig.

Verglichen mit der Arbeitslosenentwicklung des gesamten Bundesgebietes liegt Wien weitgehend im Trend (Abbildung 4). Der Verlauf der Wiener Arbeitslosenquote weist seit 1998 etwa gleich hohe Rückgangsraten wie im Bundesschnitt auf. Somit liegt das Arbeitslosigkeitsniveau in der Bundeshauptstadt weiterhin etwa 1,5 Prozentpunkte über dem österreichischen Durchschnitt.

Abbildung 4: Arbeitslosenquoten in Wien und Österreich 1995–2000

Quellen: AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

2.2.2 Problembereiche des Wiener Arbeitsmarktes

Eine nähere Betrachtung des Verlaufes der Arbeitslosigkeit (Tabelle 2 und Abbildung 4) zeigt die für Wien typische Besonderheit einer durchgängig unterhalb des Gesamtwertes liegenden Frauenarbeitslosenquote. Wiener Frauen weisen im Untersuchungszeitraum eine um durchschnittlich 1,6 Prozentpunkte niedrigere Arbeitslosenquote als Männer auf. In den beiden vergangenen Jahren ist die Arbeitslosigkeit von Frauen (-1,7 Prozentpunkte) sogar etwas stärker gesunken als die der Männer (-1,4 Prozentpunkte). Insgesamt sind Frauen in Wien also vergleichsweise besser in den Arbeitsmarkt integriert als im restlichen Bundesgebiet. Als wichtigste Bestimmungsgründe dafür können der höhere Qualifikationsstand, die weniger stark wirkenden Mobilitätseinschränkungen sowie der hohe Tertiärisierungsgrad der Wiener Wirtschaft genannt werden.¹² Werden Frauen als Gesamtgruppe betrachtet, so zählen sie entsprechend der Analyse der Arbeitsmarktdaten nicht zu den primären Problemgruppen des Wiener Arbeitsmarktes, sind aber natürlich bei den Problemgruppen des Wiener Arbeitsmarktes mit einem erheblichen Anteil vertreten.

Eine Datenanalyse bezüglich möglicher Problemgruppen des Wiener Arbeitsmarktes zeigt weiters, daß auch Jugendarbeitslosigkeit – zumindest im Aggregat betrachtet – kein vordringliches arbeitsmarktpolitisches Problemfeld darstellt (Tabelle 2 und Abbildung 5). Die Arbeitslosenquote der 15- bis 24jährigen liegt in Wien durchgängig unterhalb der Ge-

¹² Vgl. Kapeller u.a. 1999; Leitner/Wroblewski 2001.

samtarbeitslosenquote. Die Arbeitslosenquote der 15- bis 18jährigen liegt noch einmal um etwa 1,5 Prozentpunkte tiefer. Von diesem generellen Befund müssen selbstverständlich bestimmte Subgruppen, wie z.B. jugendliche AusländerInnen ohne Pflichtschul- oder Lehrabschluß (oftmals auch der zweiten Generation) oder generell niedrigqualifizierte Jugendliche, ausgenommen werden. Zudem wird diese Datenanalyse der Problematik der Jugendarbeitslosigkeit nur partiell gerecht. Andere Datenquellen weisen eine im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosigkeit überdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit aus.¹³ Zudem wirkt sich ein mißglückter Berufseintritt deutlich auf den weiteren Karriereverlauf aus, d.h., es können durch Förderungen des Berufseintrittes daraus resultierende Arbeitslosigkeitsepisoden vermindert werden.

Als problematisch muß die Arbeitslosenproblematik von in Wien lebenden AusländerInnen bezeichnet werden. Die Arbeitslosenquote liegt kontinuierlich oberhalb des Durchschnittswertes und bewegt sich zunehmend von diesem weg. Das bedeutet, daß sich die Arbeitsmarktsituation für ausländische Personen, die in Wien Arbeit suchen, zunehmend verschlechtert. Wird weiters in Betracht gezogen, daß ausländische Erwerbstätige zu einem überproportional hohen Anteil in schlecht qualifizierten Niedriglohnbereichen arbeiten und oftmals aufgrund ihrer rechtlichen und sozialen Situation gezwungen sind, rasch wieder Arbeit zu finden, weisen sie einen starken Bedarf an arbeitsmarktpolitischer Förderung auf.

Tabelle 2: Ausgewählte Arbeitslosenquoten für Wien 1995–2000

In Prozent	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Österreich gesamt	6,6	7,0	7,1	7,2	6,7	5,8
Wien gesamt	7,3	7,8	8,3	8,7	8,1	7,2
Männer	7,9	8,6	9,0	9,4	8,8	8,0
Frauen	6,4	6,8	7,4	8,0	7,4	6,3
Jugendliche ¹⁾	6,2	6,7	7,1	7,2	6,6	6,5
AusländerInnen	7,9	8,7	9,0	9,6	9,1	8,6
Über-50jährige	9,1	9,8	11,5	12,9	12,8	11,1
Niedrigqualifizierte ²⁾	14,6	16,8	18,4	19,3	18,9	18,4
Anteil Langzeitarbeitsloser ³⁾	41,3	41,8	43,4	45,9	42,2	35,8

1) 15- bis 24jährige.

2) Allgemeine Pflichtschule als höchster Bildungsabschluß.

3) Länger als sechs Monate als arbeitslos vorgemerkt.

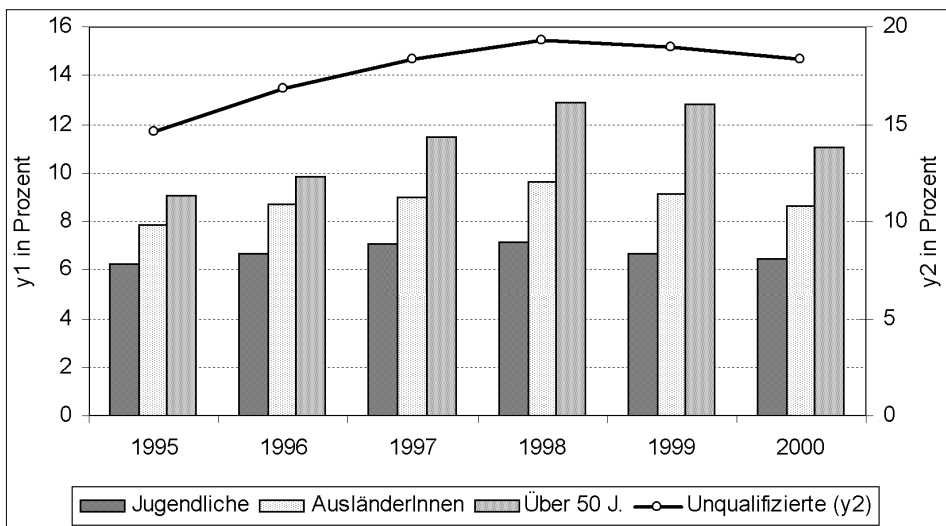
Quellen: AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Ein noch höherer arbeitsmarktpolitischer Problemdruck besteht in Wien jedoch für ältere Arbeitslose. Die Arbeitslosenquote der Über-50jährigen liegt seit 1997 im zweistelligen Bereich (2000: 11,1%) und damit deutlich über dem Durchschnittswert. Ein beträchtlicher Teil der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erhöhten Arbeitslosenproblematik der Bundeshauptstadt ist auf den massiven Anstieg der Arbeitslosenquote älterer Personen zurückzuführen. Die Arbeitslosenquote der Über-50jährigen ist bis 1998 überproportional stark angestiegen, verblieb trotz positiver Beschäftigungssituation auch 1999 auf hohem Niveau

¹³ Vgl. Geschwinde u.a. 2002, Seite 236.

(12,8%) und ging erst im Jahr 2000 wieder deutlich zurück (-1,7 Prozentpunkte). Sind ältere Personen einmal mit Arbeitslosigkeit konfrontiert, so fällt es ihnen ungleich schwerer, wieder in das Erwerbsarbeitsleben zurückzukehren. Eine sich allgemein verbessernde Arbeitsmarktlage führt daher für ältere Arbeitslose nicht zwangsläufig zu besseren Jobchancen. Insofern muß Altersarbeitslosigkeit als ein vordringliches arbeitsmarktpolitisches Interventionsfeld gesehen werden. Für den Wiener Arbeitsmarkt empfiehlt es sich also, ältere Arbeitslose besonders zu fördern oder – besser noch – arbeitsmarktpolitische Programme so zu gestalten, daß eine Konfrontation älterer Menschen mit Arbeitslosigkeit weitgehend vermieden wird.

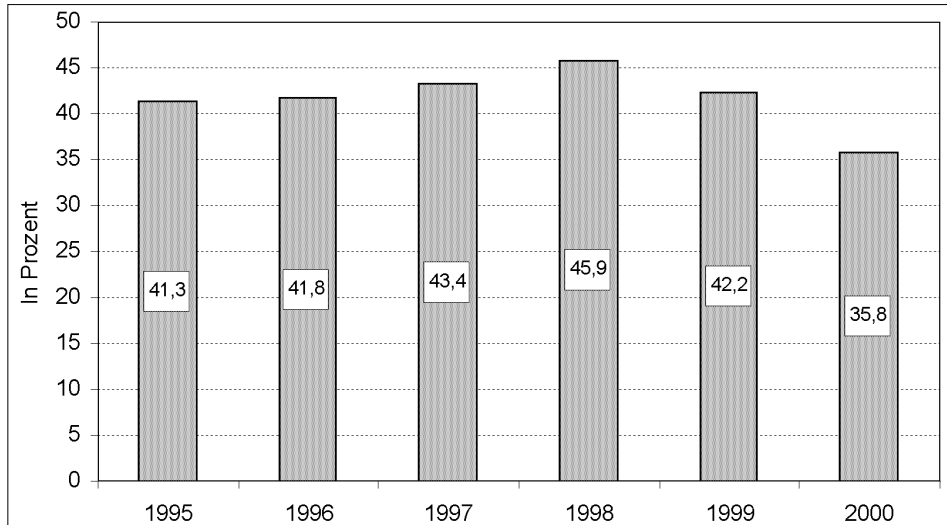
Abbildung 5: »Problemgruppen« des Wiener Arbeitsmarktes 1995–2000



Quellen: AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote in Wien weisen Personen auf, die über keine Berufsausbildung (Personen mit höchstens Pflichtschulabschluß) verfügen (siehe Abbildung 5). Im Jahr 2000 lag der entsprechende Wert bei 18,4% und somit – trotz guter Arbeitsmarktentwicklung – nur unmerklich unterhalb des bisherigen Höchstwertes von 1998 (19,3%). Das bedeutet, daß beinahe ein Fünftel aller unqualifizierten Erwerbspersonen in Wien im Jahresdurchschnitt als arbeitslos vorgemerkt war. Eine weitere Kennzahl verdeutlicht das Problem noch anschaulicher: Jede zweite in Wien als arbeitslos vorgemerkte Person verfügt über keine formale Berufsqualifikation. Gemeinsam mit Arbeitslosen, die höchstens über einen Lehrabschluß verfügen, bilden sie mehr als vier Fünftel aller Wiener Arbeitslosen ab. Mangelnde Qualifikation kann somit als ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Problemfeld für Wien gesehen werden.

Abbildung 6: Langzeitarbeitslosigkeit¹⁾ (Anteil an Gesamtarbeitslosen) 1995–2000



1) Länger als sechs Monate als arbeitslos vorgemerkt.
Quelle: AMS

Als besonders prekär erweist sich die Wiener Arbeitsmarktsituation im Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit (Abbildung 5 und Abbildung 6). Bis 1998 hat sich der Langzeitarbeitslosenanteil kontinuierlich auf 45,9% erhöht. 1998 war beinahe jede zweite in Wien als arbeitslos vorgemerkte Person länger als sechs Monate arbeitslos. Bezogen auf das gesamte Bundesgebiet ist beinahe die Hälfte aller Langzeitarbeitslosen (46,4%) in Wien vorgemerkt. Bei genauerer Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich, daß in Wien besonders der Bestand an Arbeitslosen mit einer Vormerkdauer von über einem Jahr stark zugenommen hat. Der erhöhte Problemdruck des Wiener Arbeitsmarktes zeigt sich in der massiven Verschlechterung im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit: »Hierin dokumentiert sich zweifelsohne eine gewisse Verfestigung des Wiener Arbeitsmarktes. Wenn der Anteil der Langzeitarbeitslosen schneller wächst als die Arbeitslosigkeit insgesamt, bedeutet das, daß ein – relativ gesehen – immer kleiner werdender Teil der Arbeitslosen fluktuiert und gleichzeitig ein immer größer werdender Anteil (die Langzeitarbeitslosen) dauerhaft in Arbeitslosigkeit verbleibt.«¹⁴

Mit dem Einsetzen des Beschäftigungswachstums und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 1998 verringert sich auch der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Wien wieder. Innerhalb der beiden letzten Jahre ist der Langzeitarbeitslosenanteil um mehr als zehn Prozentpunkte zurückgegangen. Die Jobchancen von Langzeitarbeitslosen erhöhen sich jedoch aufgrund einer verbesserter Arbeitsmarktlage in der Regel weit weniger stark als jene der übrigen Ar-

14 Vgl. Prenner u.a. 2000, Seite 77.

beitsmarktteilnehmerInnen. Daher ist zu vermuten, daß ein Teil der zu beobachtenden Abnahme des Langzeitarbeitslosenanteiles auch auf massive arbeitsmarktpolitische Interventionen (vgl. dazu auch den in Abbildung 7 deutlich zu erkennenden intensivierten Maßnahmeninsatz, besonders bei langzeitarbeitslosen Personen) zurückzuführen ist.¹⁵ In welchem Ausmaß sich dieser statistisch bedingte Effekt in den ausgewiesenen Arbeitsmarktzahlen tatsächlich niederschlägt, kann auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten allerdings nicht hinreichend abgeschätzt werden. Fest steht aber jedenfalls, daß sich die Situation bezüglich Langzeitarbeitslosigkeit in Wien in den beiden vergangenen Jahren deutlich gebessert hat, wenngleich ein Langzeitarbeitslosenanteil von 35,8% nach wie vor eine große Herausforderung für die arbeitsmarktpolitischen Akteure darstellt.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht besonders problematisch erscheint die Kombination aus Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit. Aus diversen Untersuchungen des Wiener Arbeitsmarktes ist bekannt, daß Langzeitarbeitslosigkeit erst ab der Altersgruppe der 30- bis 39jährigen einen kritischen Wert annimmt und daher Jugendarbeitslosigkeit nur selten mit dem Problem Langzeitarbeitslosigkeit verknüpft ist. Der Wiener Arbeitsmarkt ist also für Jugendliche zumindest so weit geöffnet, als sie nicht über längere Zeit in Arbeitslosigkeit verbleiben müssen. Hingegen steigt mit zunehmendem Alter arbeitsloser Personen das Risiko, nach dem Eintritt einer Erwerbsunterbrechung auch längere Zeit in Arbeitslosigkeit verbleiben zu müssen. Besonders kraß stellt sich die Problemlage bei über-50jährigen Arbeitslosen dar. Beinahe zwei Drittel der durchschnittlich vorgemerkten Arbeitslosen in dieser Alterskategorie sind langzeitarbeitslos.¹⁶

2.2.3 Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

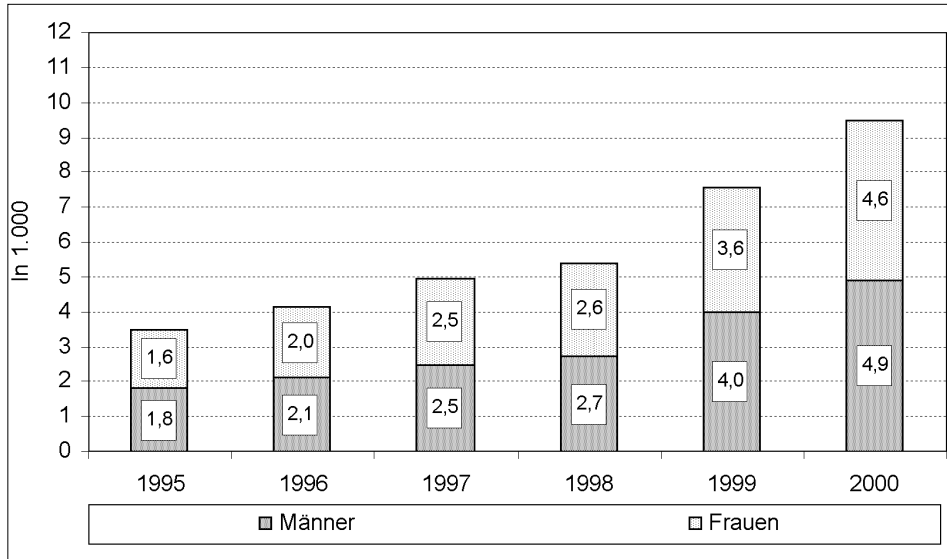
Dem im Verlauf der zweiten Hälfte der 1990er Jahre steigenden Problemdruck am Wiener Arbeitsmarkt wurde – mit zeitlicher Verzögerung – mit verstärktem arbeitsmarktpolitischen Mitteleinsatz begegnet. Dabei waren sicherlich die zusätzlichen Mittel des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung sowie die daraus finanzierten Maßnahmen der Territorialen Beschäftigungspakte von zentraler Bedeutung. Innerhalb der letzten sechs Jahre hat sich die durchschnittliche Zahl der Personen in Schulungsmaßnahmen beinahe verdreifacht (Abbildung 7). Ein besonders markanter Anstieg der Betreuungsleistungen für arbeitslose Personen ist von 1998 auf 1999 festzustellen. Die Implementierung des TBP Wien 1999 erhöhte die Zahl der Personen in Schulungsmaßnahmen um etwa 40%. Und auch für das Jahr 2000 ist eine Zunahme ge-

15 Für alle an Arbeitsmarktprogrammen teilnehmenden Personen, die nach einer entsprechenden Maßnahmenteilnahme in Arbeitslosigkeit verbleiben, beginnt – statistisch betrachtet – eine neue Arbeitslosenepisode. Daher verringert eine intensiverte (Langzeit-)Arbeitslosenbetreuung, unabhängig von der tatsächlichen Erfolgsquote (gemessen an der Zahl der in Beschäftigung vermittelten Personen), automatisch die Zahl der Langzeitarbeitslosen (vgl. Mahringer 2000).

16 Vgl. Prenner u.a. 2000, Seite 78.

genüber dem Vorjahr von etwa 25% zu erkennen. Mittlerweile nehmen in Wien im Jahresdurchschnitt beinahe 10.000 Personen an arbeitsmarktbezogenen Schulungsmaßnahmen teil. Etwa die Hälfte der betreuten Personen besteht aus Frauen. Damit verfügt Wien – zumindest quantitativ betrachtet – über ein relativ gut ausgebauten wie auch geschlechtsspezifisch weitgehend ausgewogenes Arbeitsmarktprogramm.

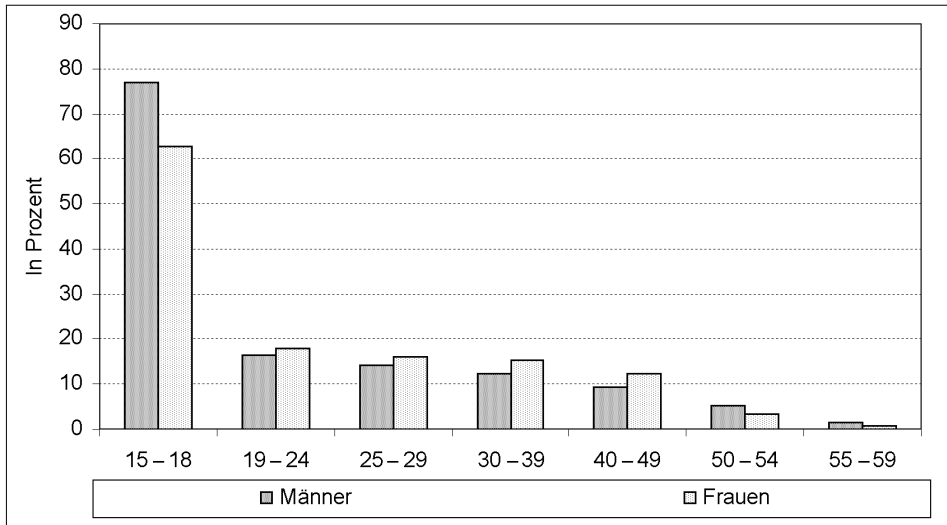
Abbildung 7: Personen in Schulungsmaßnahmen¹⁾ 1995–2000



1) Als SchulungsteilnehmerInnen gelten alle vorgemerkten Arbeitslosen, deren PST den Status »SC« aufweist (primär TeilnehmerInnen an Kursmaßnahmen); Jahresdurchschnittsbestand.
Quelle: AMS

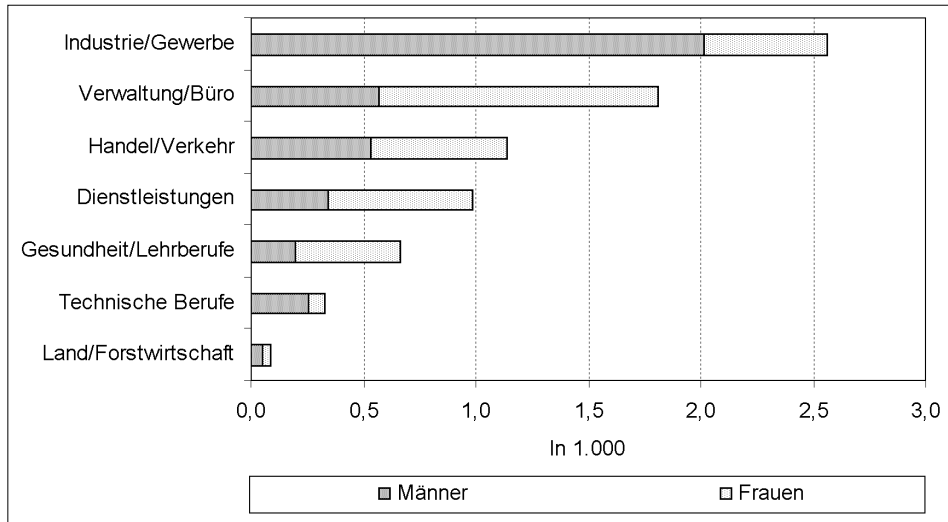
Eine detailliertere Analyse der SchulungsteilnehmerInnen kann auf Basis der verfügbaren Daten hinsichtlich Alter und Berufsabteilung durchgeführt werden. Bei der Altersverteilung der SchulungsteilnehmerInnen (Abbildung 8) zeigt sich, daß vorgemerkte jugendliche Arbeitslose (insbesondere 15- bis 18jährige) zu einem sehr hohen Prozentsatz (1999 zu etwa 70%) in Schulungsmaßnahmen betreut werden. Dadurch wird nicht nur ein Großteil der Schul- und LehrabbrecherInnen aufgefangen und einem späteren Arbeitslosigkeitsrisiko aufgrund mangelnder Qualifikationen entgegengewirkt, sondern es wird auch ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, Jugendarbeitslosigkeit schon weitgehend in der Entstehungsphase zu verhindern. In der darauffolgenden Kohorte (19- bis 24jährige) liegt die Schulungsquote schon deutlich niedriger. Nur noch etwa ein Fünftel aller vorgemerkten Arbeitslosen wird durch Schulungsmaßnahmen betreut. Mit zunehmendem Alter der Arbeitslosen sinkt die Betreuungsquote weiter. Bei den 40- bis 49jährigen Arbeitslosen nimmt nur noch jede zehnte Person an Schulungsmaßnahmen teil. Deutlich unterrepräsentiert sind über-50jährige Arbeitslose.

Abbildung 8: Personen in Schulungsmaßnahmen, nach Alter in Jahren¹⁾ (1999)



1) Verhältnis von Personen in Schulung zu vorgemerkten Arbeitslosen in der jeweiligen Alterskohorte.
Quelle: AMS

Der in der Bundeshauptstadt nachhaltig wirkende Tertiärisierungsprozeß der Wirtschaft und der sich daraus ergebende Problemdruck in Industrie und Gewerbe schlägt sich auch in der berufsbezogenen Ausrichtung der Schulungsmaßnahmen nieder. Arbeitslose, die vormals einen produktionsorientierten Beruf ausgeübt haben, bilden daher mit einem Drittel aller SchulungsteilnehmerInnen die mit Abstand größte Gruppe (Abbildung 9). Entsprechend dem in Produktionsberufen vorherrschenden Geschlechterverhältnis waren deutlich mehr Männer in Betreuung als Frauen (vier Fünftel gegenüber einem Fünftel bei Frauen). Mit einem schon merklich geringeren Anteil von einem Viertel aller in Maßnahmen Betreuten folgen arbeitslose Personen, die in Verwaltung und Bürodiensten tätig waren. Ein weiteres Viertel entfällt auf die Bereiche von Handel und Verkehr sowie auf den Bereich der sogenannten »Sonstige Dienstleistungsberufe«. Gemeinsam mit den Gesundheitsberufen (etwa ein Zehntel aller in Schulung stehenden Personen) bilden sie die vier Bereiche, in denen der Frauenanteil unter den SchulungsteilnehmerInnen deutlich höher ausfällt als der der Männer. Arbeitslose aus technischen Berufen sowie aus der Land- und Forstwirtschaft sind in Wien klarerweise auch bei Schulungsmaßnahmen in der Minderheit.

Abbildung 9: Personen in Schulungsmaßnahmen, nach Berufsabteilung (1999)

Quelle: AMS

2.3 Schlußfolgerungen für den TBP Wien 1999

Bis zum Jahr 1998 war also eine massive Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Wien festzustellen. Besonders aus der Kombination von Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie der ungünstigen Arbeitsmarktsituation Geringqualifizierter resultierte eine sich tendenziell verfestigende Problemlage für den Wiener Arbeitsmarkt. In den Jahren 1999 und 2000 entspannte sich die Situation des Wiener Arbeitsmarktes zunehmend. Besonders auffällig erscheint der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit. Aber auch der Problemdruck bezüglich der Altersarbeitslosigkeit hat sich etwas vermindert. Eine hartnäckige Persistenz weist jedoch nach wie vor das Problem unqualifizierter Arbeitsloser auf. Hier hat sich bestenfalls die starke Dynamik der letzten fünf Jahre abgeschwächt und auf hohem Niveau eingependelt. Eine Besserung ist vermutlich auch in mittelbarer Zukunft nicht zu erwarten.

Die Entspannung am Arbeitsmarkt seit 1999 resultiert zum einen aus der günstigen Konjunktorentwicklung seit 1998, zum anderen aus dem massiven Einsatz von Schulungsmaßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik. Mit den zusätzlichen Finanzressourcen des NAP wurden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1999 deutlich ausgeweitet.¹⁷ In Wien profitieren vor allem jüngere arbeitslose Personen durch Schulungsmaßnahmen. Ebenso können damit der Strukturwandel der Wiener Wirtschaft und die damit verbundenen Umstrukturierungsprozesse

¹⁷ Österreichweit werden 1999 gegenüber 1998 um 36% mehr Finanzmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik verwendet (WIFO/IHS 2000, Seite 6).

se in der Beschäftigung durch gezielten Mitteleinsatz (verstärkt in Bereichen der produktionsorientierten Berufe) etwas abgedeckt werden.

Der TBP Wien 1999 wurde also vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Arbeitsmarktlage konzipiert. In der Folge ist unmittelbar nach der Implementation der Maßnahmen eine deutliche Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit zu erkennen. Das Programm scheint also sehr rasch eine positive Wirkung am Arbeitsmarkt einzuleiten. Doch hinter dieser positiven Entwicklung sind zumindest drei unterschiedliche Effekte subsumiert: Die positive Wirkung der Maßnahmen, die positive Konjunkturerholung und nicht zuletzt die »statistische Wirkung« der Maßnahmenteilnahme, die an sich die Zahl der Arbeitslosen verringert.

Neben der allgemeinen Maßnahmenausweitung spricht für den TBP Wien, daß mit den geplanten Zielgruppen weitgehend die Problembereiche des Wiener Arbeitsmarktes aufgenommen wurden. Die Förderschwerpunkte liegen bei der Qualifizierung, Integrationsunterstützung sowie finanziellen Unterstützung mittels Lohnzuschüssen für Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit gefährdeten Personen, wobei zu einem Drittel ältere Arbeitslose, d.h. Personen über 45 Jahre, erfaßt werden sollen. Mitunter wäre eine stärkere Betonung älterer Arbeitsuchender und niedrigqualifizierter Personen wünschenswert. Doch neben arbeitsmarktstatistischen Argumenten gibt es natürlich noch andere Gründe, die beispielsweise eine Förderung von Frauen oder Jugendlichen, die auf Basis der Arbeitsmarktdaten nicht so sehr als Problemgruppen aufscheinen, befürworten.

Die Wirkung des TBP Wien 1999 kann neben der Umsetzung von Maßnahmen auch im Hinblick auf die Institution beurteilt werden. Der TBP hat für die beiden Hauptpaktpartner AMS Wien und waff zu einer verstärkten Kooperation geführt, indem eine gemeinsame Strategie der regionalen Beschäftigungspolitik ausgearbeitet wurde. Dies ist angesichts der Sonderstellung, die Wien im Vergleich zur Arbeitsmarktpolitik in anderen Bundesländern aufweist, ganz wesentlich: *»Wien ist anders. Die politische Einflußnahme in Wien ist stärker als woanders. Es gibt auch nirgendwo sonst so eine starke Konkurrenz zwischen zwei arbeitsmarktpolitischen Institutionen und damit die Notwendigkeit, daß zwei Institutionen sich so stark aufeinander abstimmen müssen. Der waff hat sehr innovative Maßnahmen – obwohl es auch in anderen Bundesländern Supergeschichten gibt – z.B. in Oberösterreich. Aber FAST in Wien ist einfach europaweit eine Best-Practice-Maßnahme.«* (I2)

Diese Argumentation einer Vertreterin der TBP-Koordinationsstelle spricht für die Zusammenarbeit in der Form des TBP. Aber inwiefern die umgesetzten Maßnahmen bzw. Wirkungen auch ohne Pakt bzw. durch eine andere Form der Zusammenarbeit (durch andere Partner, andere Organisationsstrukturen) erreicht worden wären, bleibt reine Spekulation.

3 Maßnahmen des TBP Wien 1999

Gemäß den Zielsetzungen des TBP Wien 1999 sollen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor allem Langzeitarbeitslosen, übertrittsgefährdeten Personen (einschließlich BerufsrückkehrerInnen nach der Karenz), Behinderten und Jugendlichen den Einstieg in den Beruf erleichtern, wobei auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu achten ist. Diese Vorgaben für die Zielgruppen werden durch eine schwerpunktmäßige Aufteilung der Maßnahmen auf unterschiedliche Maßnahmetypen ergänzt, indem vor allem Qualifizierungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfen und Integrationsmaßnahmen sowie zu einem geringeren Anteil Sozialökonomische Betriebe bzw. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Berufsorientierungen gefördert werden sollen. Neben diesen konkreten Richtlinien soll der TBP Wien 1999 entsprechend den allgemeinen Richtlinien der EU und des NAP insbesondere innovative Maßnahmen fördern.

3.1 Umgesetzte Maßnahmen des TBP Wien 1999

Laut vorliegenden Daten wurden im TBP Wien 1999 mit einem Finanzvolumen von 672 Millionen Schilling (48,8 Millionen Euro) 9.875 Teilnahmen in 95 unterschiedlichen Maßnahmen gefördert.¹⁸ Bei der Darstellung der Maßnahmen wurden Kurswiederholungen zusammengefaßt.¹⁹ Dieses Ergebnis bezieht sich allein auf die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Ausgaben für Forschung und Entwicklung bzw. Qualitätssicherung, für die technische Unterstützung und für den Overhead des waff sind damit nicht abgedeckt.

Entsprechend dieser Umsetzungsdaten konnten mit TBP-Geldern knapp 10.000 Förderfälle realisiert und damit ca. 9.500 Personen gefördert werden.²⁰ Damit liegt die Zahl der Förderfälle deutlich über dem angestrebten Wert von 8.600. Aber auch die Ausgaben für Qualifizierungs-, Berufsorientierungs-, Integrations- und Stiftungskurse sowie Sozialökonomische Betriebe und Besondere Eingliederungsbeihilfen sind etwas höher als geplant: Gegenüber den

18 Dieses Ergebnis zur Grundgesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP basiert auf den von waff und AMS Wien übermittelten Daten, die ihrerseits den gegebenen Monitoringaufzeichnungen entsprechen. Durch die Aufzeichnungssysteme von waff und AMS kann es dabei zu Ungenauigkeiten kommen, da die TBP-Maßnahmen nicht als vollständige Programme dokumentiert werden bzw. auch unterschiedliche Monitoringsysteme bestehen, indem z.B. Folgekosten für spätere Jahre oder die Finanzbeiträge anderer Institutionen/Organisationen unterschiedlich gehandhabt werden. Die vorliegenden Daten bilden den Stand von Ende Jänner 2002 ab, d.h., für die Abbildung der Grundgesamtheit wurden auch Änderungen in den Daten seit Beginn der Evaluation berücksichtigt.

19 Beispielsweise wurden die vier vom WIFI durchgeführten Speziallehrgänge »Internet« zu einer Maßnahme zusammengefaßt. Gleiche Kurse bei unterschiedlichen Trägern, wie z.B. Ausbildung zur Heimhilfe, wurden hingegen getrennt angeführt.

20 Die Schätzung der geförderten Personen ergibt sich unter Berücksichtigung der in der Implementationsanalyse berechneten Mehrfachteilnahmen von 2,4%.

geplanten 623 Millionen Schilling (45 Millionen Euro) wurden 640 Millionen Schilling bzw. 47 Millionen Euro ausgegeben.

Tabelle 3: Umgesetzte Maßnahmen des TBP Wien 1999

	Maßnahme	Träger	TN	Frauenanteil TN	Kosten ATS	Kosten EURO	Frauenanteil ATS
	Qualifizierung		2.776	56%	177.800.590	12.921.273	56%
	Büro		577	94%	28.939.716	2.103.131	94%
AMS	Wirtschaftsseminar für Akademiker	venetia	31	65%	993.850	72.226	65%
AMS	Ausbildung zur Außendienstmitarbeiterin	aqua	16	100%	1.158.905	84.221	100%
AMS	Sekretärin für Rechtsdienste	aqua	40	100%	2.897.262	210.552	100%
AMS	Sachbearbeiterin /Vertrieb-Marketing	aqua	19	100%	1.376.199	100.012	100%
AMS	Projektarbeit und Job-Portfolio	intercom	31	100%	780.296	56.706	100%
AMS	Auffrischkurs f. Wiedereinst. kaufm. Bereich	siemens/trenkw.	27	100%	778.658	56.587	100%
AMS	Ausbildung zur Marketing-Verkaufsassistentin	wifi	34	71%	1.098.050	79.798	71%
AMS	Personalverrechnungsfachfrau	wifi	48	100%	1.244.625	90.450	100%
AMS	Vorbereit. Bürozertifikat der Wirtschaftskammern	wifi	53	100%	1.211.800	88.065	100%
waff	Karenz Works 00	ABZ Wien	246	100%	13.840.609	1.005.836	100%
AMS	Organisationsassistentin 99*	wifi	32	63%	3.559.462	258.676	63%
	IKT		269	56%	23.098.033	1.678.599	56%
AMS	Speziallehrgang »Internet«	wifi	36	33%	2.508.256	182.282	33%
AMS	Ausbildung zur Call-Center-Mitarbeiterin	aqua	41	100%	2.768.155	201.170	100%
AMS	Moderne Bürotechnik und Telekommunikation	aqua	20	100%	1.350.319	98.132	100%
AMS	Büromanagement mit neuen Technologien	bfi	44	77%	2.749.525	199.816	77%
AMS	Telesoft Qualifikation	context	53	45%	6.000.000	436.037	45%
AMS	FAKA Kommunikationsfachmann/-frau	siemens/trenkw.	34	12%	5.445.146	395.714	12%
AMS	Webmaster + Designer	wifi	41	39%	2.276.632	165.449	39%
	Sozialbereich		259	86%	3.815.219	277.263	86%
AMS	Vorbereitungskurs & Ausbildung zur Pflegehilfe	bfi	77	77%	1.540.720	111.969	77%
AMS	Heimhilfeausbildung	Rotes Kreuz	24	88%	234.200	17.020	88%
AMS	Ausbildungskurs für HeimhelferInnen	Sozial Global	43	93%	344.939	25.068	93%
AMS	Ausbildung zum/r Heimhilfe	Wr. Sozialdienst	23	100%	183.042	13.302	100%
AMS	Heimhilfe Ausbildungskurs	Wr. Volkshilfe	23	96%	161.281	11.721	96%
AMS	Heimhilfe Ausbildungskurs	Wr. Hilfswerk	21	95%	152.148	11.057	95%
AMS	Trainerin für Berufsorientierung	wifi	48	77%	1.198.888	87.127	77%
	Handwerk		233	6%	12.371.593	899.079	6%
AMS	Maulwurf	wifi	25	0%	891.487	64.787	0%
AMS	L.I.D.O. Berufsvorber. + Praktikum für Jugendliche	Wr.Volksbildung	32	41%	4.500.000	327.028	41%
AMS	Vorbereitung LAP	bfi	90	0%	3.155.889	229.347	0%
AMS	Arbeiten und Lernen 99	bfi	66	0%	3.664.362	266.300	0%
AMS	Ausbildung zum Heimwerker	Sozial Global	20	0%	159.855	11.617	0%
	Sonstiges		370	47%	17.059.006	1.239.726	47%
AMS	Hauptschulabschluß für Erwachsene	bfi	46	63%	3.388.460	246.249	63%
AMS	European Logistics and Transport*	Wifi	29	7%	683.000	49.636	7%
waff	Flexqual	Flexwork	91	21%	808.500	58.756	21%
waff	Jobtrain – Kursmaßnahme	ibis acam	19	74%	1.222.549	88.846	74%
AMS	Veranstaltungsorganisation und -technik 00	WUK	78	50%*	3.930.000	285.604	50%
AMS	Deutsch mit EDV und Arbeitsuche für Ausländer	Club internat.	22	36%	378.090	27.477	36%
AMS	Alphabetisierung EDV-Arbeitsuche	Club internat.	16	50%	413.987	30.086	50%
AMS	Facharbeiterintensivausbildung für Behinderte	siemens	23	91%	4.274.597	310.647	91%
AMS	Sie Suchen – Wir Finden	bfi	46	74%	1.959.823	142.426	74%
	Kontingentzahlungen an Träger		1.068	41%	92.517.023	6.723.474	41%
AMS	BEST-Kurse – Kontingente	BEST	50	68%	1.032.000	74.998	68%
AMS	Bürourse – Kontingente	b.i.t.	50	30%	2.000.000	145.346	30%
AMS	Compttrain Kurse – Kontigent	wifi	50	65%	2.802.152	203.640	65%
AMS	Sight-Sound Kurse – Kontigent	Sight und Sound	50	67%	2.295.000	166.784	67%
AMS	Venetia-Kurse – Kontingente	venetia	85	74%	15.499.580	1.126.398	74%
AMS	Berufliche Qualifizierung Behinderter – Arbeitsstiftung	bfz brbz Kontingenzvertrag	614	37%	65.875.000	4.787.323	37%
AMS	Roehsner Unternehmensberatung GMBH	Roehsner	104	23%	1.751.400	127.279	23%
AMS	Vereinbarung vom 12.05.99	ASEP	65	11%*	1.261.891	91.705	11%

	Maßnahme	Träger	TN	Frauen- anteil TN	Kosten ATS	Kosten EURO	Frauen- anteil ATS
	Berufsorientierung		1.034	70%	26.436.896	1.921.244	70%
AMS	A-KTIV Bildungsberatung & BO	bfi	144	37%	3.887.832	282.540	37%
AMS	Berufsorientierung	die berater	62	53%	1.800.000	130.811	53%
AMS	Karenz Plus	abz	400	100%	5.235.370	380.469	100%
AMS	I.D.O. Integration durch Orientierung	bfi	105	67%	6.042.958	439.159	67%
AMS	JOB NOW – BO und Jobfinding	bfi	323	52%	9.470.736	688.265	52%
	Integration		600	36%	16.814.158	1.221.933	36%
AMS	Gruppencoaching/Individualbetreuung	die berater	310	34%	6.129.500	445.448	34%
waff	Europäisches Service für Personalvermittlung	ASEP	65	11%	1.784.176	129.661	11%
waff	Flexwork Outplacement	Flexwork	78	33%	1.111.022	80.741	33%
AMS	IMPULS – Jobfinding	bfi	67	57%	2.837.180	206.186	57%
AMS	Quality – Qualifizierter Einstieg für Frauen*	Alfa	18	100%	2.770.700	201.355	100%
AMS	Transconsult*	Volkshilfe	62	40%	2.181.580	158.542	40%
	Stiftungen		1.832	79%	152.560.545	11.087.007	79%
waff	DYNAMO 1999	start	352	49%	13.000.000	944.747	49%
waff	DYNAMO 2000* (TEP 2000)	start	199	49%*	7.802.520	567.031	0,49
waff	Offene Arbeitsstiftung 2000	start	32	19%	8.200.000	595.917	19%
waff	Regionale Insolvenzzstiftung 2000	start	145	53%	15.311.000	1.112.694	53%
waff	WiederIn 1999	start	202	100%	18.964.895	1.378.233	100%
waff	WiederIn 2000*	start	263	100%	29.648.253	2.154.623	100%
waff	FAST 1999	start	300	100%	32.286.132	2.346.325	100%
waff	FAST 2000*	start	303	100%	21.705.845	1.577.425	100%
waff	Comeback Donau 2000	start	36	64%	5.641.900	410.013	64%
	SÖB/GPB		436	88%	72.730.939	5.285.563	88%
AMS	Datenassistent	ABZ Wien	5	100%	1.594.724	115.893	100%
AMS	Pfarrprojekt	Caritas	27	41%	3.537.800	257.102	41%
A+W	Merit 1999	Volkshilfe	13	100%	6.454.214	469.046	100%
waff	Merit 2000*	Volkshilfe	12	100%	3.734.050	271.364	100%
AMS	Fix und fertig	Wr. Sozialpr.	28	46%	5.382.000	391.125	46%
A+W	Beschäftigungsinitiativen + B127	Volkshilfe	56	38%	2.040.690	148.303	38%
waff	PARE Teppichweberei 1999	Volkshilfe	13	100%	7.108.532	516.597	100%
A+W	PARE Teppichweberei 2000*	Volkshilfe	25	100%	3.578.000	260.023	100%
waff	Der Würfel 1999	Volkshilfe	66	44%	10.261.000	745.696	44%
waff	Homeservice 1999	62	100%	6.807.750	494.738	100%	
A+W	Haus- und Heimservice 1999	Wr. Hilfswerk	69	94%	5.981.116	434.665	94%
waff	Haus- und Heimservice 2000*	Wr. Hilfswerk	28	94%*	5.143.564	373.797	94%
waff	RUSZ 2000*	Wr.Volksbildung	19	5%	8.294.947	602.817	5%
waff	Job Train Jause & Pause 2000	ibis acam	13	62%	2.812.552	204.396	62%
	BESEB		3.275	42%	196.772.290	14.300.000	42%
	Sonstige Maßnahmen				28.921.179	2.101.784	
waff	Vienna Business Services – HR 1999*				2.145.469	155.917	
waff	Vienna Business Services – HR 2000*				1.105.450	80.336	
waff	Weiterbildungsnummer 1999*				1.703.033	123.764	
waff	Weiterbildungsnummer 2000*				1.325.328	96.315	
waff	Regionales Wirtschaftsservice 2000*				3.800.000	276.157	
waff	Chancen durch Bildung 2000*				5.594.861	406.594	
waff	Call Center Location Vienna 2000*				57.600	4.186	
waff	Unterstütz. Personalrekrutierung Call Center 2000*				171.600	12.471	
waff	Qualifizierungsförderung Kabelwerke 2000*				5.253.126	381.760	
waff	Qualifizierungsverbund Telekom Förderung 2000*				2.900.000	210.751	
waff	Der kleine Würfel*				1.042.535	75.764	
waff	Invest Jugend am Werk 1998*				1.803.448	131.062	
waff	Invest WIFI 1998*				948.939	68.962	
waff	Invest BFI 1998*				1.069.790	77.745	
	SUMME		9.953	60%	672.036.596	48.838.804	

Diese Verschiebungen ergaben sich teils dadurch, daß die ursprünglich geplanten Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen nicht als solche verwendet wurden. Ein Teil der dafür vorgesehenen 90 Millionen Schilling (6,5 Millionen Euro) wurde für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verwendet, ein Teil findet sich in den von den AutorInnen zur »Sonstige Maßnahmen« zusammengefaßten Kategorie wieder.

Mit den umgesetzten Maßnahmen konnte ein Frauenanteil von 60% bei den Geförderten erreicht werden. Gemessen an den Kosten ist der Anteil der Frauen mit 77% sogar noch höher. Damit wurde der angestrebte 50%-Frauenanteil deutlich überschritten. Es wurden also insgesamt nicht nur mehr Frauen gefördert, sondern Frauen haben auch an teureren Maßnahmen teilgenommen. Dies ergibt sich insbesondere durch den hohen Anteil von Maßnahmen, die speziell auf Frauen ausgerichtet sind. Im Hinblick auf Frauenförderung ist dies sehr positiv zu werten, auch wenn hier eingewendet werden könnte, daß Frauen innerhalb des TBP überproportional gefördert werden, was allerdings durch den deutlich niedrigeren Frauenanteil in der Gesamtheit aller Maßnahmen in Wien (TBP-Maßnahmen und sonstige Förderungen) relativiert wird.²¹

3.2 Maßnahmenstruktur

Wie bereits vorne ausgeführt, konzentriert sich die Planung des TBP Wien 1999 auf die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen Qualifizierungs-, Berufsorientierungs-, Integrations- und Stiftungsmaßnahmen sowie Sozialökonomische Betriebe bzw. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Besondere Eingliederungsbeihilfe. Diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen unterscheiden sich von den Sonstigen Maßnahmen dadurch, daß eine intensive personenbezogene Förderung vorliegt. Hingegen knüpfen die Sonstigen Maßnahmen stärker bei den Unternehmen an bzw. beinhalten auch Beratungen, die schon aufgrund des Ausmaßes der Förderung keinen eindeutigen Zusammenhang zur Beschäftigungswirkung zulassen. Weniger wegen ihrer beschäftigungspolitischen Bedeutung als wegen ihrer unterschiedlichen Handhabung beim Monitoring bzw. der Schwierigkeiten ihrer Wirkungsmessung werden die Sonstigen Maßnahmen bei der Implementations- und Wirkungsanalyse nicht einbezogen. Bei der Betrachtung des gesamten Maßnahmenbündels werden sie hingegen berücksichtigt, indem sie die angeführten sechs Maßnahmetypen – hier als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im engeren Sinne bezeichnet – als eigene Kategorie ergänzen.

21 Im Jahr 1999 entfielen von allen Förderfällen in Wien 47% auf Frauen; Quelle: AMS (Hg.): Arbeitsmarktförderung – Berichtsjahr 1999.

Sonstige Maßnahmen

In die Gruppe der Sonstigen Maßnahmen fallen im Rahmen des TBP Wien 1999 durchgeführte Maßnahmen des waff, die sich nicht in die für dieses Projekt entwickelte Maßnahmentypologie einordnen lassen. Es handelt sich dabei u.a. um niederschwellige Informationsdienstleistungen, wie z.B. die *Weiterbildungsnummer*. Im Rahmen dieses Projektes werden eine Telefonhotline und eine Datenbank im Internet zum Weiterbildungsangebot in Wien und Umgebung angeboten. Das Projekt Chancen durch Bildung versucht jene Rahmenbedingungen zu schaffen, die bildungsbenachteiligten ArbeitnehmerInnen einen Zugang zu Weiterbildung ermöglichen. Die Konzeption der Maßnahmen erfolgt gemeinsam mit BetriebsrätInnen, die als MultiplikatorInnen einbezogen werden und den Zugang zur sonst nur schwer erreichbaren Zielgruppe erleichtern sollen.

Das *Regionale Wirtschaftsservice* ist eine Informationsdienstleistung, die sich an Unternehmen richtet und vom Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF) und dem waff in Kooperation angeboten wird. Ziel dieses Projektes ist es, die Wiener Unternehmen vor Ort und auf die jeweilige Problemlage zugeschnitten zu beraten und zu unterstützen. Ebenfalls eine an Unternehmen gerichtete Förderung stellt *VBS-HR (Vienna Business Service – Human Resources)* dar. Dabei werden Qualifizierungsmaßnahmen von Unternehmen, die eine Betriebsansiedlung in Wien planen bzw. deren Ansiedlung längstens zwölf Monate zurückliegt, sowie von Unternehmen, die in besonders innovativen Bereichen tätig sind, gefördert. Gefördert werden berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte bzw. die Entwicklung von neuen Ausbildungscurricula (50% der Kosten) und Dienstverhältnisse, die der waff nicht selbst erbringen kann (z.B. Rechtsberatung), sofern es sich um Leistungen rund um eine Betriebsansiedlung/Betriebsweiterung handelt. Weitere an Unternehmen gerichtete Maßnahmen werden unter dem Namen »*Vienna Calling*« zusammengefaßt und beinhalten Informations- und Servicedienstleistungen von waff und WWFF für Call-Center-Betreiber, beispielsweise hinsichtlich Personalauswahl, Personalqualifizierung oder Immobilien. Eine Kooperation mit Unternehmen erfolgt auch bei Qualifizierungsverbänden (z.B. *Qualifizierungsverbund Telekom*), wobei hier die Entwicklung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für MitarbeiterInnen, die auf die Bedürfnisse der beteiligten Unternehmen zugeschnitten sind, gefördert wird.

Zu den Sonstigen Maßnahmen zählen weiters investive Förderungen zur Durchführung von Ausbildungsprogrammen für Jugendliche. Im Rahmen dieser Projekte wurden Infrastrukturinvestitionen von Bildungsträgern gefördert (z.B. Ausstattung von Schulungsräumen, PC's, Drucker, Video-Beamer).

Quellen: AMS/IFA 1999, diverse Maßnahmenbeschreibungen des waff

Rund 4% der TBP-Mittel entfallen auf Sonstige Maßnahmen. Mit knapp 30 Millionen Schilling (bzw. 2,2 Millionen Euro, siehe Tabelle 4) bleibt ihr Anteil deutlich unter jener Summe, die zunächst für strukturpolitische Maßnahmen reserviert war. Alle dazu zählenden Maßnahmen wurden vom waff umgesetzt. Die Sonstigen Maßnahmen können mit einzelnen Ausnahmen als unternehmensbezogene Leistungen mit starkem Qualifizierungsbezug verstanden werden. Allerdings sind die Abgrenzungen zu den anderen Maßnahmetypen nicht immer ganz klar zu ziehen. Denn bei den Sonstigen Maßnahmen sind auch Investitionsförderungen an Träger enthalten, wie zum Beispiel Invest WIFI, die von der Art her den Kontingentzahlungen an Träger sehr ähneln, die aber im Einvernehmen mit den Auftraggebern den Qualifizierungen zugeordnet wurden.

Tabelle 4: Maßnahmenstruktur (nach Maßnahmetypen), Förderfälle und Kosten mit Plan-Ist-Vergleich

	Förderfälle			Kosten			Kosten/Förderfall	
	IST	IST (in %)	Plan	IST in öS	IST (in %)	Plan	IST (öS)	Plan (öS)
Qualifizierung	2.752	27,7%	30,3%	177.800.590	27,6%	16,0%	64.608	28.145
BO	1.034	10,4%	1,0%	26.436.896	4,1%	0,4%	25.568	29.659
Integration	600	6,0%	23,8%	16.814.158	2,6%	7,6%	28.024	22.959
Stiftungen	1.832	18,5%	12,0%	152.560.545	23,7%	28,5%	83.275	172.087
SÖB/GBP	436	4,4%	4,0%	72.730.939	11,3%	10,7%	166.814	194.047
BESEB	3.275	33,0%	29,0%	196.772.290	30,6%	36,9%	60.083	92.000
Gesamt AMP	9.929	100,0%	100,0%	643.115.418	100,0%	100,0%	64.771	72.289
Sonstige Maßnahmen*	–	–	–	28.921.179	4,3%	14,4%	–	–
Gesamt	9.929	–	–	672.036.597	100,0%	–	–	–

* Keine TeilnehmerInnenzuordnung möglich und sinnvoll.
Quelle: AMS-waff-Monitoring

Innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im engeren Sinn dominieren auf Basis der Förderfälle Lohnzuschüsse und fachliche Qualifizierungen (Tabelle 4: Förderfälle). Ein Drittel aller Förderungen beziehen sich auf BESEB. Mengenmäßig folgen Qualifizierungen mit einem Anteil von 28% und Stiftungen bzw. stiftungsähnliche Maßnahmen mit einem Anteil von 19%. Entgegen der Planung folgen Berufsorientierungen mit 10% (anstelle der geplanten 1%), während hingegen Integrationsmaßnahmen nur 6% statt 24% ausmachen. Der Anteil der SÖB bzw. GBP ist mit 4% wie geplant recht gering.

Ähnlich, aber mit kleinen Abweichungen, ist die Maßnahmenstruktur auf Basis der Kosten (Tabelle 4: Kosten). Auch hier dominieren BESEB mit einem Anteil von 31% und Qualifizierungen mit 28%. Durch die höhere Kostenintensität der Stiftungen ist ihr Kostenanteil mit 24% ähnlich hoch. Auch der Anteil der SÖB/GBP ist mit 11% nun höher. Hingegen beträgt der Anteil der Integrationsmaßnahmen nun nur noch 3%.

Die unterschiedlichen Anteile nach Kosten und Förderfällen ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Kosten pro Förderung nach Maßnahmentyp. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Abweichungen der Kosten pro Förderfall vom Plan (Tabelle 4: Kosten pro Förderfall). Laut Konzept liegen die Kosten sowohl für SÖB/GBP als auch Stiftungen deutlich über jenen der anderen Maßnahmetypen. Qualifizierungs-, Berufsorientierungs- und Integrationsmaßnahmen sind mit unter öS 30.000,- (€ 2.180,-) pro Förderfall deutlich darunter. Doch gemessen an den realisierten Kosten sind Qualifizierungen deutlich teurer als geplant, d.h., es wurden verstärkt kostenintensivere Maßnahmen durchgeführt. Erstaunlich gering sind dagegen die verausgabten Kosten bei den Stiftungen. Damit unterscheiden sich Stiftungen im Hinblick auf ihre Förderintensität nicht mehr wesentlich von Qualifizierungen. Die geplanten Kosten wurden aber auch bei den BESEB-Förderungen deutlich unterschritten.

Hinsichtlich der umgesetzten Maßnahmen sind also doch erhebliche Abweichungen sowohl von den Anteilen der Maßnahmetypen als auch den Kosten der Maßnahmetypen ersichtlich:

- Demnach ist es nicht gelungen, Integrationsmaßnahmen im geplanten Ausmaß zu fördern.
- Andererseits wurden Berufsorientierungen, Stiftungen und BESEB deutlich häufiger eingesetzt als geplant.
- Die niedrigeren Kostenintensitäten bei den BESEB und Stiftungen lassen vermuten, daß die Zahl der Geförderten auf Kosten der Dauer ausgeweitet wurde.
- Anders verläuft die Abweichung bei den Qualifizierungen. Hier wurden höherwertige Qualifizierungen gefördert. Dabei ist allerdings anzumerken, daß innerhalb der Qualifizierungen die Kosten stark variieren: Deutlich am geringsten sind die Ausbildungskosten im Sozialbereich (öS 18.000,- bzw. € 1.308,- pro Förderung). Büro-, Handwerks- und Sonstige Qualifizierungen liegen im Bereich von öS 50.000,- (€ 3.633,-) je Förderfall. Förderungen im IKT-Bereich aber auch die ausgewiesenen Förderkosten pro TeilnehmerIn der Kontingenzahlungen an Träger sind über dem Schnitt mit öS 86.000,- (€ 6.250,-) bzw. öS 88.000,- (€ 6.395,-). Da für letztere keine genauen TeilnehmerInnenzahlen verfügbar sind, sondern diese Schätzungen entsprechen und gleichzeitig einen wesentlichen Anteil an allen Qualifizierungen ausmachen, ist daher zu vermuten, daß es dadurch zu Verzerrungen der Kostenintensität kommt.

Die Abweichungen der umgesetzten Maßnahmen von den Planwerten stellen nicht unbedingt Defizite der TBP-Umsetzung dar. So kann beispielsweise die intensivere Qualifizierung als eine positive Abweichung von den Plandaten interpretiert werden, da sich am Arbeitsmarkt inzwischen der Mangel an höherwertigen Qualifikationen manifestiert hat und damit teurere Ausbildungen dieses Strukturproblem der Ausbildungen besser mindern können. Man könnte auch argumentieren, daß aufgrund der hohen Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit am Wiener Arbeitsmarkt intensivere Maßnahmen vorteilhafter sind. Eine fundierte Bewertung dieser Abweichungen ist jedenfalls erst unter Berücksichtigung der Wirkungsanalyse sinnvoll.

3.3 Innovation durch den TBP

Wie sich bereits in der Analyse der makroökonomischen Arbeitsmarktentwicklung gezeigt hat, erfolgte 1999 eine massive Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien. Mit einem Finanzvolumen von fast 700 Millionen Schilling bzw. 50 Millionen Euro hat der TBP Wien 1999 zu dieser Steigerung deutlich beigetragen. Zudem beeinflussen die TBP-Maßnahmen, die rund ein Viertel des gesamten Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik abdecken, sehr stark auch die Richtung der Förderung. Wenn TBP-Maßnahmen – wie in den EU-Richtlinien vorgegeben – insbesondere innovative Maßnahmen fördern sollen, so könnte dies einen entscheidenden Anstoß für innovative Arbeitsmarktpolitik bedeuten.

Die Frage, inwiefern durch den TBP Wien 1999 ein Beitrag für innovative Maßnahmen geleistet wurde, ist allerdings nicht einfach zu beantworten.

In allen Interviews wird etwas Innovatives am TBP Wien 1999 gefunden, aber wie sehr die umgesetzten Maßnahmen als innovativ angesehen werden, divergiert weitgehend: *»Beim ersten TBP war es tatsächlich so, daß wir versucht haben, uns an der Vorgabe, es sollen neue und innovative Maßnahmen sein, zu orientieren. Das ist uns auch gelungen, wir haben damals einige neue Maßnahmen für Langzeitarbeitslose entwickelt. Auch für Ältere gab es neue Maßnahmen und einige neue Stiftungen. Es war damals durchaus möglich, einige dieser Maßnahmen neu in den TBP einzubringen. Die restlichen Maßnahmen waren einfach Regelmanahmen.«* (12)

Oder: *»Der TBP war ein Motor, um innovative Maßnahmen erproben zu können.«* (13)

Insgesamt wurde der Innovationscharakter des TBP von Personen, die weniger mit der konkreten Umsetzung des TBP betraut sind (BMW, TBP-Koordinationsstelle), stärker hervorgehoben als von jenen, die direkt daran mitarbeiten (VertreterInnen des waff und des AMS Wien). Teilweise wird der Innovationscharakter auch an den beiden unterschiedlichen Paktpartnern AMS Wien und waff festgemacht. Und zwar in der Form, daß dem waff eher die Rolle des »Innovativen Akteurs« im Wiener Arbeitsmarktgeschehen zugeschrieben wird und erwartet wird, daß durch die intensivierete Zusammenarbeit im Pakt eine verstärkte Umsetzung innovativer Maßnahmen erfolgt.

Die Zielsetzungen des waff unterscheiden sich aufgrund seiner Funktion tatsächlich von jenen des AMS durch eine offenere Definition der Aufgaben (einem stärkeren Bezug zur Beschäftigungspolitik) und einem loseren Bezug zur traditionellen Klientel der Arbeitsmarktpolitik – den arbeitslos gemeldeten Personen. Zudem sind die Maßnahmen, die für den waff im Rahmen des TBP finanziert werden, überwiegend im Bereich der Stiftungen und stiftungsähnlichen Maßnahmen, der Sozialökonomischen Betriebe bzw. Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte und im Bereich der unternehmensbezogenen Sonstigen Maßnahmen zu finden. Hingegen werden Qualifizierungs- und Berufsorientierungsmaßnahmen fast allein vom AMS Wien getragen werden, d.h., aus der Beteiligung an den Maßnahmetypen kann tatsächlich eine gewisse Arbeitsteilung der Partner abgelesen werden. Diese Einteilung der Maßnahmetypen ist aber zugegebener Weise subjektiv und hat wohl nur wenig mit tatsächlichem Innovationscharakter der Einzelmaßnahmen zu tun.

Vergleicht man die Gesamtheit der im TBP 1999 umgesetzten Maßnahmen mit allen durch das AMS 1999 angebotene Maßnahmen,²² so werden einige Punkte deutlich:

- Die deutliche Dominanz von Qualifizierungsmaßnahmen ist im TBP abgeschwächt.
- Sozialökonomische Betriebe und Stiftungen bzw. stiftungsähnliche Maßnahmen haben eine größere Bedeutung.

²² Die Analyse basiert auf der vom IFA erstellten Broschüre »Beratung Bildung Beschäftigung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Arbeitsmarktservice Wien«, die zwar einen guten Überblick über die angebotenen Maßnahmen gibt, aber nicht alle Maßnahmen erfaßt. Bei der Analyse wird nicht die Zahl der TeilnehmerInnen betrachtet, sondern die der Projekte.

- Im Rahmen des TBP werden verstärkt Maßnahmen für Frauen angeboten.
- Von den Zielgruppen werden Behinderte und Benachteiligte, vor allem AusländerInnen, weniger stark berücksichtigt.
- Maßnahmen zur Integration, die eine stärkere Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung gewährleisten sollen, sind im TBP nicht stärker vertreten als im gesamten Maßnahmenangebot.

Aus diesem Vergleich sowie den Befragungsergebnissen ist also kein deutlicher Innovationscharakter der TBP-Maßnahmen ersichtlich. Es sind in diesem Maßnahmenbündel zwar verstärkt Förderungen enthalten, die von den traditionellen Qualifizierungen abgehen bzw. speziell Ausbildungen im IT-Bereich fördern. Aber diese Veränderungen entsprechen weitgehend den allgemeinen Entwicklungen der arbeitsmarktpolitischen Ziele und treten wohl aufgrund der bedeutenden Mittelaufstockung durch den TBP Wien 1999 verstärkt auf. In einer Beurteilung der inhaltlichen Struktur der umgesetzten Maßnahmen ist es schwer, eine eindeutige Antwort zu finden. Die umgesetzten Maßnahmen unterstützen die Argumentation, die uns ein Experte auf die Frage nach dem Innovationsgehalt des TBP Wien 1999 gegeben hat: *»Ich glaube, daß der TBP selber, abgesehen von der Mitfinanzierung der Gemeinde Wien und deren stärkerer Einbindung in die Arbeitsmarktpolitik, nicht viel verändert oder bewirkt hat. Ich denke, daß die Entwicklungen, die wir im Maßnahmenbereich in der letzten Zeit hatten, das hätte es sicherlich auch ohne TBP gegeben. Es hat natürlich indirekt damit zu tun, wenn der NAP Ziele vorschreibt und wir ohnehin reagieren müssen, dann hätte es aus AMS-Sicht den TBP nicht geben müssen. Diese plötzliche Budgetaufstockung war natürlich mit ein Grund, daß wir diese Entwicklung rascher vollziehen konnten.«* (I4)

4 Umsetzung der Maßnahmen des TBP Wien 1999

4.1 Fragestellung der Implementationsanalyse

Bei der *Implementationsanalyse* wird die Durchführung der Maßnahmen näher analysiert und den Zielsetzungen (der Konzeption) gegenübergestellt. Dabei sollen zum einen die erreichten Zielgruppen bewertet, zum anderen Erfolgsfaktoren und Probleme bei der Maßnahmendurchführung ermittelt werden. Die Implementationsanalyse erfüllt damit zwei Aspekte: Zum einen eine beschreibende Funktion als »Berichterstattung«, zum anderen werden Wirkungszusammenhänge erfaßt, die den Erfolg einer Maßnahme bestimmen, d.h. Erfolgsfaktoren oder Erfolgshemmnisse eruiert. Als Bewertungskriterien fungieren das Konzept der Maßnahme und der sozioökonomische Kontext; in unserem Fall also die Zielsetzungen des TBP Wien 1999 und die arbeitsmarktpolitische Situation in Wien.

Die bei der Implementation verwendeten Indikatoren sind wesentlich durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt. Diese ergeben sich primär aus dem internen Monitoring von waff und AMS und werden durch die Zufriedenheitserhebung bei den TeilnehmerInnen der Maßnahmen und verfügbare Evaluationen von Einzelmaßnahmen ergänzt. Für die Analyse werden folgende Daten einbezogen:

- Daten zur Struktur der umgesetzten Maßnahmen;
- Daten zur Struktur der TeilnehmerInnen, die Dauer der Teilnahme sowie Abgangsdaten und Gründe für den Abgang und
- Daten zur Zufriedenheit der TeilnehmerInnen.

Dies erlaubt eine Analyse der Struktur der umgesetzten Maßnahmen, eine vergleichende Analyse der Umsetzung der Maßnahmetypen im Hinblick auf TeilnehmerInnenstruktur (z.B. Alter, Geschlecht), Verbleibsdauer, Drop-out-Raten und Ausscheidungsgründe sowie Befunde über die Zufriedenheit mit den Maßnahmen.

Folgende Themenstellungen²³ werden in der Implementationsanalyse behandelt, wobei analog zu den verschiedenen Datensätzen spezifische Bewertungskriterien herangezogen werden:

1. *Analyse der TeilnehmerInnenstruktur*: Sie beschäftigt sich mit den erfaßten Personengruppen der umgesetzten Maßnahmen und damit mit den erreichten Zielgruppen gemäß den persönlichen Merkmalen. Die erreichten Zielgruppen werden primär am Gesamtziel des TBP 1999 Wien, teils aber auch an den Zielsetzungen der Maßnahmen gemessen.

²³ Im Projektbericht an das AMS Wien wird als drittes Thema die Zufriedenheit der TeilnehmerInnen für die einzelnen Maßnahmetypen auf Basis des IFA-Monitorings berücksichtigt (siehe dazu in Leitner/Wroblewski u.a. 2002 die Kapitel zu den einzelnen Maßnahmetypen).

2. *Analyse der Maßnahmenteilnahme*: Die unterschiedliche Dauer der Maßnahmen bestimmt den Qualifizierungseffekt und damit auch die Beschäftigungswirksamkeit. Wie lange TeilnehmerInnen in einer Maßnahme verweilen oder ob sie eine Maßnahme abbrechen, stellt auch ein erstes Kriterium über die Wirksamkeit der Maßnahmen dar. Denn vorzeitige Abbrüche der Maßnahmen können je nach Maßnahmentyp und Abbruchgrund sowohl als negative als auch als positive Indikatoren gewertet werden. So widersprechen Abbrüche bei Qualifizierungsmaßnahmen dem Maßnahmenziel, während dies bei Integrationsmaßnahmen nicht nur erwünscht ist, sondern oft auch ausdrücklich vorgesehen wird.

4.2 TeilnehmerInnen und Maßnahmen des TBP Wien 1999

Insgesamt liegen für 6.630 Personen, die an Maßnahmen des TBP Wien 1999 teilgenommen haben, nähere Informationen vor.²⁴ Etwas mehr als die Hälfte (55%) der TeilnehmerInnen besteht aus Frauen. Rund ein Drittel aller TeilnehmerInnen ist zwischen 26 und 35 Jahre alt, weitere 28% zwischen 36 und 45 Jahre. Mit fast einem Viertel aller TeilnehmerInnen sind Personen zwischen 46 und 55 Jahren vertreten, rund 3% sind 56 Jahre oder älter und jede/jeder achte TeilnehmerIn ist bis zu 25 Jahre alt. Frauen sind im Durchschnitt etwas jünger als Männer (36 Jahre vs. 40 Jahre).

Bei Frauen zeigt sich eine stärkere Konzentration auf die Altersgruppen »26 bis 35 Jahre« und »36 bis 45 Jahre«, während bei Männern eine etwas gleichmäßigere Verteilung auf die Altersgruppen vorliegt.

Tabelle 5: TeilnehmerInnen, nach Alter und Geschlecht

	Frauen	Männer	Gesamt
Bis 25 Jahre	13,7%	12,1%	13,0%
26 bis 35 Jahre	39,9%	25,5%	33,5%
36 bis 45 Jahre	28,4%	27,9%	28,2%
46 bis 55 Jahre	17,4%	28,8%	22,5%
56 Jahre und älter	0,6%	5,7%	2,9%
Gesamt (100%)	3.552	2.872	6.424
Durchschnittsalter	35,6 Jahre	39,5 Jahre	37,4 Jahre

Quelle: AMS-HV-File

Rund ein Drittel aller TeilnehmerInnen ist verheiratet, 4% leben in Lebensgemeinschaft, 37% sind ledig (Männer mit 41% häufiger als Frauen mit 33%), und rund jede/jeder fünfte TeilnehmerIn ist geschieden (26,5% der Frauen und 19,3% der Männer).

²⁴ Gemeint sind Maßnahmen, die zu den sechs zentralen Maßnahmentypen zählen, nicht aber Teilnahmen an den Sonstigen Maßnahmen, da für diese keine personenbezogenen Informationen über TeilnehmerInnen vorliegen.

Tabelle 6: TeilnehmerInnen, nach Familienstand und Geschlecht

	Frauen	Männer	Gesamt
Ledig	33,4%	40,9%	37,1%
Lebensgemeinschaft	4,0%	3,8%	3,9%
Verheiratet	33,0%	34,0%	33,5%
Verheiratet, getrennt lebend	2,1%	1,7%	1,9%
Geschieden	26,5%	19,3%	23,0%
Verwitwet	0,9%	0,3%	0,6%
Gesamt (100%)	2.754	2.634	5.388

Quelle: AMS-HV-File

Deutlichere geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich hinsichtlich des Bildungsstandes. Bei Männern dominiert die Lehrausbildung (41%), während sich bei Frauen eine Polarisierung in eine Gruppe mit maximal Pflichtschulabschluß (39%) und eine Gruppe mit mittlerer oder höherer schulischer Ausbildung zeigt, die Lehre mit 26,5% aber eine vergleichsweise geringere Rolle spielt.

Tabelle 7: TeilnehmerInnen, nach Ausbildung und Geschlecht

	Frauen	Männer	Gesamt
Keine bzw. keine anerkannte Ausbildung	5,5%	3,5%	4,6%
Pflichtschule	38,6%	35,1%	37,0%
Lehre	26,5%	40,8%	33,0%
BMS	9,4%	3,2%	6,6%
Meisterprüfung	0,4%	2,0%	1,1%
AHS, BHS	12,8%	8,6%	10,9%
UNI/hochschulverwandte Ausbildung	6,8%	6,7%	6,7%
Gesamt (100%)	3.513	2.951	6.464

Quelle: AMS-HV-File

Insgesamt haben 8,3% aller TeilnehmerInnen eine ausländische Staatsangehörigkeit (7,5% der Frauen und 9,2% der Männer). Ausländische TeilnehmerInnen sind im Durchschnitt um fast zwei Jahre jünger als ÖsterreicherInnen (36,5 Jahre vs. 38,3 Jahre) und weisen ein deutlich geringeres Bildungsniveau auf: Rund 60% haben einen Pflichtschulabschluß und 19% keine oder keine in Österreich anerkannte Ausbildung. Andererseits verfügen auch 11% über einen Lehrabschluss und 10% über eine Matura oder einen Hochschulabschluss.

Von den 6.630 Teilnahmen an Maßnahmen des TBP Wien 1999, für die Informationen vorliegen, entfallen rund 35% auf BESEB, die damit den quantitativ am stärksten ins Gewicht fallenden Maßnahmentyp darstellt. Ein weiteres Viertel aller TeilnehmerInnen besucht Qualifi-

zierungsmaßnahmen und jede/jeder achte TeilnehmerIn eine Maßnahme zur Berufsorientierung. 16% aller TeilnehmerInnen werden im Rahmen einer Arbeitsstiftung oder stiftungsähnlichen Maßnahme beim Wiedereinstieg unterstützt. Integrationsmaßnahmen fallen demgegenüber mit knapp 5% deutlich weniger ins Gewicht. 159 Personen (das sind 2,4% aller TeilnehmerInnen) nehmen an mehr als einer Maßnahme teil, wobei eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten von Maßnahmen bzw. Maßnahmetypen besteht.

Insgesamt besteht etwas mehr als die Hälfte (55%) aller TeilnehmerInnen aus Frauen, allerdings zeigen sich innerhalb der einzelnen Maßnahmetypen deutliche Unterschiede hinsichtlich des Frauenanteiles. Während Frauen – bedingt durch das frauenspezifische Angebot an Einzelmaßnahmen bzw. Projekten – in SÖB/GBP sowie Stiftungen deutlich dominieren und in Qualifizierungsmaßnahmen ebenfalls überrepräsentiert sind, sind sie in BESEB oder Integrationsmaßnahmen deutlich seltener anzutreffen. Auffallend ist, daß der Frauenanteil insbesondere in jenen Maßnahmetypen, die eine längere durchschnittliche Teilnahmedauer aufweisen, mit Ausnahme der BESEB, über dem Durchschnitt liegt.

Tabelle 8: Anzahl der TeilnehmerInnen, Frauenanteil und Dauer der Teilnahme, nach Maßnahmetypen

Maßnahmetypen	TeilnehmerInnen		Frauenanteil	Ø Dauer
	Absolut	In %	In %	In Tagen
Qualifizierung	1.770	26,7	64,6	95
Berufsorientierung	733	11,1	50,1	41
Integrationsmaßnahme	328	4,9	34,6	78
SÖB/GBP	252	3,8	73,0	136
Stiftung	1.047	15,8	72,7	234
BESEB	2.339	35,3	41,2	188
Mehrfachteilnahmen	159	2,4	56,0	84
Gesamt	6.628	100	54,7	142

Quelle: AMS-HV-File

Im Durchschnitt dauert eine Teilnahme 142 Tage, wobei die Bandbreite von einem Tag bis zu 671 Tagen reicht. Eine Teilnahme von einem Mann dauert im Durchschnitt um eine oder zwei Wochen länger als die Teilnahme von einer Frau, und zwar abhängig von der jeweiligen Alterskategorie. Betrachtet man die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der durchschnittlichen Teilnahmedauer in Abhängigkeit von der formalen Ausbildung, so zeigt sich, daß Männer mit derselben formalen Ausbildung länger teilnehmen als Frauen. Eine Ausnahme zeigt sich nur bei unqualifizierten TeilnehmerInnen, hier nehmen Frauen im Durchschnitt länger teil.

Tabelle 9: Dauer der Teilnahme (Ø in Tagen), nach Alter und Geschlecht

	Frau	Mann	Gesamt	Minimum	Maximum	N
<26 Jahre	113	125	118	1	465	831
26 bis 35 Jahre	119	126	122	1	603	2.207
36 bis 45 Jahre	120	128	124	1	556	2.054
46 bis 55 Jahre	141	153	147	1	671	1.593
>55 Jahre	151	153	161	3	366	200
Total (100%)	123	136	129	1	671	6.885

Quelle: AMS-HV-File

Tabelle 10: Dauer der Teilnahme (Ø in Tagen), nach Bildung und Geschlecht

	Frau	Mann	Gesamt	Minimum	Maximum	N
Keine/keine anerkannte Ausb.	130	112	122	1	483	276
Pflichtschulabschluss	131	131	131	1	671	2.367
Lehre (inkl. Meister)	130	152	142	1	556	2.290
Fachschule/BMS	119	126	121	1	434	491
AHS/BHS	112	127	118	1	603	794
UNI/hochschulverwandte Ausb.	88	108	97	1	422	667
Total (100%)	123	136	129	1	671	6.885

Quelle: AMS-HV-File

4.2.1 Vergleich der TeilnehmerInnenstruktur nach Maßnahmetypen

Innerhalb der Maßnahmetypen zeigen sich sowohl hinsichtlich der konkreten Einzelmaßnahmen sowie der TeilnehmerInnenstruktur große Unterschiede, auf die in den folgenden Kapiteln noch genauer eingegangen wird. An dieser Stelle wird ein Gesamtüberblick über die TeilnehmerInnenstruktur gegeben.

Das Durchschnittsalter der TeilnehmerInnen liegt bei 37,4 Jahren bei einer Schwankungsbreite von 16 bis 64 Jahren. Personen, die über eine betriebliche Eingliederungshilfe (BESEB) gefördert werden, sind mit 41,5 Jahren im Schnitt deutlich älter. Bei den TeilnehmerInnen an Integrationsmaßnahmen liegt das Durchschnittsalter mit 38 Jahren ebenfalls etwas über dem Gesamtdurchschnitt, wobei hier eine Polarisierung in eine jüngere Gruppe (22,6% sind bis 25 Jahre alt) und eine ältere Gruppe (34,4% sind 46 Jahre oder älter) zu beobachten ist. In allen anderen Maßnahmetypen liegt der Altersdurchschnitt zwischen 34 und 36 Jahren.

Tabelle 11: TeilnehmerInnen, nach Alter in Jahren und Maßnahmetypen (in %)

Jahre	<26	26–35	36–45	46–55	>55	N/100%	Ø
Qualifizierung	14,3	43,7	30,6	11,0	0,4	1.688	34,4
Berufsorientierung	16,1	34,5	32,7	15,8	0,8	733	35,7
Integration	22,6	21,3	21,6	28,0	6,4	328	38,0
SÖB/GBP	11,6	45,8	28,5	13,3	0,8	249	35,0
Stiftung	15,7	39,4	30,6	13,5	0,9	1.011	34,9
BESEB	8,4	23,4	24,9	37,3	5,9	2.339	41,5
Mehrfachteilnahme	2,0	1,4	1,3	0,8	–	82	35,2
Gesamt	13,0	33,4	28,2	22,5	2,9	6.430	37,4

Quelle: AMS-HV-File

Deutlichere Unterschiede zwischen den Maßnahmetypen zeigen sich hinsichtlich des Bildungsstandes der TeilnehmerInnen. Insgesamt stellen PflichtschulabsolventInnen mit fast 38% die größte Gruppe, gefolgt von LehrabsolventInnen (34,1%). Rund jede/jeder zehnte TeilnehmerIn verfügt über eine Matura, und fast 7% haben ein Studium abgeschlossen. TeilnehmerInnen mit maximal Pflichtschulabschluß sind überdurchschnittlich oft in Berufsorientierungsmaßnahmen sowie SÖB/GBP anzutreffen, aber auch in der Gruppe der Personen mit Mehrfachteilnahmen. Mehr als die Hälfte aller LehrabsolventInnen wird im Rahmen einer BESEB gefördert. MaturantInnen sind häufiger in Qualifizierungsmaßnahmen anzutreffen und AkademikerInnen überdurchschnittlich oft in Integrationsmaßnahmen.

Tabelle 12: TeilnehmerInnen, nach Ausbildung und Maßnahmetypen (in %)

	Maximal PS ¹	Lehre ²	BMS	Matura	UNI ³	N (100%)
Qualifizierung	37,1	25,5	8,4	16,9	12,1	1.767
Berufsorientierung	61,4	25,4	3,1	5,5	4,6	733
Integrationsmaßnahme	45,1	20,7	2,4	11,0	20,7	328
SÖB/GBP	75,0	22,8	1,5	0,7	0,0	136
Stiftung	46,4	31,7	7,0	12,5	2,4	1.010
BESEB	33,7	47,0	7,2	8,2	3,9	2.339
Mehrfachteilnahmen	51,3	33,5	2,5	8,9	3,8	158
Gesamt	41,6	34,1	6,6	10,9	6,7	6.471

1) Keine abgeschlossene Ausbildung, Pflichtschule.

2) Lehre inkl. Meisterprüfung.

3) Universität oder hochschulverwandte Ausbildung.

Quelle: AMS-HV-File

Insgesamt sind 8,4% aller TeilnehmerInnen ausländische StaatsbürgerInnen; sie sind in BO-Kursen und in der Gruppe der Personen mit Mehrfachteilnahmen überdurchschnittlich vertreten. In BESEB ist der AusländerInnenanteil mit 5,7% am niedrigsten. Geschlechtsspezifische

Unterschiede zeigen sich insofern, als ausländische Männer überdurchschnittlich oft in SÖB/GBP vertreten sind, während es sich bei den Personen ausländischer Herkunft mit Mehrfachteilnahmen ausschließlich um Frauen handelt (dabei handelt es sich zumeist um die Teilnahme an einer Berufsorientierung und einer anschließenden Qualifizierungsmaßnahme zur Heimhilfe oder Pflegehelferin).

Tabelle 13: AusländerInnenanteil, nach Maßnahmetypen und Geschlecht (in %)

Maßnahmetypen	Frauen	Männer	Gesamt
Qualifizierung	6,3%	13,2%	9,1%
Berufsorientierung	14,0%	15,4%	14,8%
Integrationsmaßnahme	8,8%	11,7%	10,7%
SÖB/GBP	6,7%	16,1%	8,8%
Stiftung	9,4%	3,0%	7,7%
BESEB	4,7%	6,5%	5,7%
Mehrfachteilnahmen	23,5%	0,0%	18,2%
Gesamt	7,5%	9,2%	8,4%
N	2.649	2.763	5.420

Quelle: AMS-HV-File

4.2.2 Verweildauer und vorzeitige Austritte nach Maßnahmetypen

Die durchschnittliche Verweildauer in der Maßnahme liegt bei rund 144 Tagen, wobei sich auf der aggregierten Ebene keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern zeigen. Unterschiede zeigen sich jedoch innerhalb der Maßnahmetypen: An Qualifizierungsmaßnahmen nehmen Männer im Durchschnitt einen Monat länger teil als Frauen, an Integrationsmaßnahmen um rund zwei Wochen länger. In SÖB/GBP sind Männer im Schnitt um neun Tage länger beschäftigt. Demgegenüber sind Frauen um fast einen Monat länger in Stiftungen integriert und werden im Schnitt eine Woche länger mittels BESEB gefördert.

Tabelle 14: Dauer der Teilnahme (Ø in Tagen), nach Maßnahmetypen und Geschlecht

	Frauen	Männer	Gesamt
Qualifizierung	83	115	95
Berufsorientierung	43	39	41
Integration	62	87	78
SÖB/GBP	134	143	136
Stiftung*	242	213	234
BESEB	192	185	188
Mehrfachteilnahmen	166	167	167
Gesamt	143	145	144
N	2.936	2.733	5.669

* Konkret handelt es sich um die Maßnahmen DYNAMO und FAST.

Quelle: AMS-HV-File

Die durchschnittliche Verweildauer in der Maßnahme gibt an, wie lange eine Teilnahme tatsächlich erfolgte bzw. ob es zu vorzeitigem Austritten aus der Maßnahme gekommen ist. Die Informationen über das geplante Ende der Teilnahme liegen nur für die im AMS-File erfassten Personen vor (siehe dazu auch Kapitel 1.3). Für 80% der Teilnahmen ist das Austrittsdatum vermerkt. Von diesen Teilnahmen dauerte rund jede zweite so lange wie geplant, d.h., die Maßnahme wurde vollständig absolviert. In 50% aller Fälle kam es jedoch zu einem vorzeitigem Austritt aus der Maßnahme, die Teilnahme endete also früher als ursprünglich vorgesehen. 1,4% aller Teilnahmen dauerten länger als ursprünglich vorgesehen. Frauen beenden etwas häufiger die Maßnahme wie geplant (51% vs. 46%), während Männer einen etwas höheren Anteil an vorzeitigem Austritten aufweisen (53% vs. 48%).

Das vorzeitige Ausscheiden aus der Maßnahme wird in einigen Maßnahmetypen explizit angestrebt, so z.B. in Aktivgruppen, Integrationsmaßnahmen oder Stiftungen. In diesen Maßnahmen werden die TeilnehmerInnen bei der Arbeitsuche unterstützt, wobei ein vorzeitiger Austritt aus der Maßnahme wegen Arbeitsaufnahme nicht nur erwünscht ist, sondern explizit angestrebt wird. In diesen Maßnahmetypen ist der Anteil der vorzeitigen Austritte erwartungsgemäß höher als in Berufsorientierungen oder Qualifizierungsmaßnahmen.

Tabelle 15: Vorzeitiger Austritt, nach Maßnahmetypen

	Qualifizierung*	BO	Integration	Stiftung	Gesamt
Länger in Maßnahme verblieben	0,3%	0,6%	3,5%	2,7%	1,4%
Wie geplant beendet	72,5%	47,5%	26,1%	31,0%	48,9%
Vorzeitig ausgeschieden	27,2%	51,9%	70,4%	66,3%	49,7%
Total (100%)	1.035	827	287	949	3.107

* Ohne Kontingente.

Quelle: IHS-Arbeitsfile auf Basis der Monitoringdaten

Wenn es zu einem vorzeitigen Austritt kommt, so erfolgt dieser im Durchschnitt 81 Tage vor dem geplanten Maßnahmenende bzw. der maximalen Verweildauer in der Maßnahme. In Integrationsmaßnahmen erfolgt ein vorzeitiger Austritt im Schnitt 120 Tage vor dem vorgesehenen Ende, in Qualifizierungsmaßnahmen 114 Tage davor, in Stiftungen 74 Tage und in Berufsorientierungen 52 Tage früher.

Ein vorzeitiger Austritt kann aus unterschiedlichen Gründen erfolgen, z.B. wegen Arbeitsaufnahme, aus gesundheitlichen oder aber aus persönlichen Gründen. Diese Informationen liegen jedoch nur für die Teilnahmen an Stiftungen oder stiftungsähnlichen Maßnahmen vor. Die vorzeitigen Austritte aus Stiftungen erfolgten zu 65% wegen Arbeitsaufnahme, 7% waren auf einen Ausschluß zurückzuführen, und 2% aller Teilnahmen endeten aufgrund der Aufnahme einer Ausbildung. Rund 17% der vorzeitigen Austritte aus Stiftungen erfolgten aus persönlichen Gründen, 2% wegen Schwangerschaft und 5% aus gesundheitlichen Gründen.

4.2.3 Vorkarrieren nach Maßnahmetypen

Betrachtet man die Vorkarrieren der TeilnehmerInnen an den unterschiedlichen Maßnahmetypen für die Jahre 1995 bis 1998, so zeigt sich ein kontinuierliches Ansteigen der Arbeitslosigkeit (gemessen am Indikator »Durchschnittliche Tage in Arbeitslosigkeit«), wobei allerdings die TeilnehmerInnen an SÖB/GBP und Stiftungen stets überdurchschnittlich hohe Werte aufweisen. Demgegenüber weisen mittels BESEB geförderte Personen sowie TeilnehmerInnen an Integrationsmaßnahmen ein höheres Beschäftigungsniveau für die Jahre 1995 bis 1997 auf.

Tabelle 16: Arbeitslosigkeit 1995–1998 (Ø in Tagen), nach Maßnahmetypen

	1995	1996	1997	1998
Qualifizierung	76	88	104	146
Berufsorientierung	83	102	123	179
Integration	88	105	123	163
SÖB/GBP	99	111	143	176
Stiftung*	90	103	132	190
BESEB	80	100	127	196
Mehrfachteilnahmen	58	81	110	167
Gesamt	81	98	122	178
N	5680	5680	5680	5680

* Konkret handelt es sich um die Maßnahmen DYNAMO und FAST.
Quelle: AMS-HV-File

Tabelle 17: Beschäftigung 1995–1998 (Ø in Tagen), nach Maßnahmetypen

	1995	1996	1997	1998
Qualifizierung	158	156	151	139
Berufsorientierung	182	171	154	116
Integration	201	184	170	138
SÖB/GBP	110	111	103	90
Stiftung*	158	157	147	125
BESEB	224	211	189	129
Mehrfachteilnahmen	198	181	154	134
Gesamt	191	182	167	128
N	5.680	5.680	5.680	5.680

* Konkret handelt es sich um die Maßnahmen DYNAMO und FAST.

Quelle: AMS-HV-File

Zusammenfassend kann die TeilnehmerInnenstruktur für die einzelnen Maßnahmetypen folgendermaßen beschrieben werden:

- Mittels BESEB werden primär Personen mit abgeschlossener Ausbildung (vor allem Lehrabschluss), die tendenziell älter sind und bereits Berufspraxis aufweisen, gefördert.
- Bei Integrationsmaßnahmen zeigt sich sowohl hinsichtlich des Alters wie auch des Bildungsstandes eine Polarisierung: Es werden überdurchschnittlich viele Personen mit geringerem formalen Bildungsniveau (Pflichtschulabschluss), aber auch AkademikerInnen gefördert. Darüber hinaus zeigt sich – wie bereits erwähnt – eine Polarisierung in eine eher jüngere und eine ältere Gruppe von TeilnehmerInnen.
- An Qualifizierungsmaßnahmen nehmen verstärkt Personen im Haupterwerbsalter mit Matura oder weiterführender Ausbildung teil, die in den Jahren 1995 bis 1998 etwas unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen waren, aber auch weniger Beschäftigungstage als der Gesamtdurchschnitt für diesen Zeitraum aufweisen. Dies – in Verbindung mit dem hohen Frauenanteil und dem konkreten Angebot an Einzelmaßnahmen (siehe Kapitel 6) – läßt darauf schließen, daß es sich hierbei überwiegend um WiedereinsteigerInnen handelt, die für einen Wiedereinstieg ein entsprechendes Update ihrer Qualifikationen einfordern.
- In Berufsorientierungsmaßnahmen sind überwiegend Personen mit geringerem formalen Bildungsniveau anzutreffen (61% verfügen maximal über einen Pflichtschulabschluss), tendenziell eher Jüngere und mit fast 15% überdurchschnittlich viele AusländerInnen. Interessant ist im Vergleich dazu die Gruppe der Personen mit Mehrfachteilnahmen, da im Konzept von Berufsorientierungsmaßnahmen auch explizit die Möglichkeit einer anschließenden weiterführenden Qualifikation vorgesehen ist. Im Vergleich zu den TeilnehmerInnen an BO-Kursen sind die Mehrfachgeförderten etwas besser ausgebildet und waren im Durchschnitt über die Jahre 1995 bis 1998 in geringerem Ausmaß arbeitslos gemeldet bzw. häufiger beschäftigt.

- Mittels SÖB/GBP werden vor allem Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gefördert, drei Viertel der TeilnehmerInnen dieses Maßnahmentyps weisen maximal einen Pflichtschulabschluß auf.
- An Stiftungen oder stiftungsähnlichen Maßnahmen nehmen überdurchschnittlich viele Frauen teil (rund 73%). Die TeilnehmerInnen sind im Schnitt etwas jünger als es dem Gesamtdurchschnitt entsprechen würde und waren vor der Maßnahme in geringerem Ausmaß sowohl beschäftigt wie auch arbeitslos, was darauf schließen läßt, daß es sich um Wiedereinsteigerinnen mit längeren Berufsunterbrechungen handelt (»Out-of-Labour-Force«).

4.3 Mehrfachteilnahmen

Insgesamt haben 2,4% aller TeilnehmerInnen an mehr als einer Maßnahme teilgenommen. Der Anteil der Mehrfachteilnahmen entspricht damit in etwa dem geplanten Ausmaß von rund 3%. Frauen werden etwas häufiger durch mehr als eine Maßnahme gefördert (Frauenanteil unter den Mehrfachgeförderten: 56%). TeilnehmerInnen mit mehr als einer Teilnahme im Rahmen des TBP Wien 1999 sind im Schnitt 35,2 Jahre alt und damit rund zwei Jahre jünger als der Gesamtdurchschnitt. Etwas mehr als die Hälfte der Mehrfachgeförderten verfügt maximal über einen Pflichtschulabschluß (51,4%), ein weiteres Drittel hat eine Lehre absolviert.

Unter den Mehrfachförderungen dominiert mit 41% die Kombination einer Qualifizierung mit anschließender Integrationsmaßnahme. Dies ist insbesondere bei Männern die häufigste Form der Mehrfachförderung (60% der Männer und 26% der Frauen mit mehr als einer Teilnahme werden so gefördert). Bei Frauen handelt es sich entweder um die Kombination von Berufsorientierung und einer weiteren Maßnahme oder um eine Stiftungsteilnahme in Kombination mit einer weiteren Qualifizierung bzw. BESEB. 38% der Frauen mit Mehrfachteilnahme besuchen eine Berufsorientierung und im Anschluß daran entweder eine Qualifizierungsmaßnahme oder nehmen an einer Stiftung bzw. einem SÖB/GBP teil. 19% der Frauen nehmen zuerst eine Stiftung und danach eine BESEB in Anspruch bzw. nehmen an einer Qualifizierungsmaßnahme teil.

Aufgrund der ausgeprägten Heterogenität der Maßnahmenstruktur innerhalb der Mehrfachgeförderten und der geringen Fallzahlen erscheint eine detailliertere Darstellung hinsichtlich der Verbleibsdauer in der Maßnahme oder der Vorkarrieren der TeilnehmerInnen nicht sinnvoll (vgl. dazu Kapitel 4.2).

4.4 Umsetzung im Vergleich zur Planung

Vergleicht man die TeilnehmerInnenstruktur im TBP Wien 1999 mit der Struktur der Arbeitslosigkeit in Wien im Jahr 1999, so sind Frauen stärker in den Maßnahmen des TBP Wien

integriert, als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspräche (1999 stellten Frauen 42% der Arbeitslosen, aber 48% der Personen in Schulung insgesamt und 55% der TeilnehmerInnen am TBP Wien 1999). AusländerInnen sind gegenüber ihrem Anteil an den Arbeitslosen (15,6%) unterrepräsentiert. Hinsichtlich der Altersstruktur unterscheiden sich die TeilnehmerInnen am TBP Wien 1999 von den Arbeitslosen im Jahr 1999 insofern, als eine verstärkte Förderung von Personen im Haupterwerbsalter erfolgte, während TeilnehmerInnen über 55 Jahre mit rund 3% – gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen (12%) – deutlich unterrepräsentiert sind.

Vergleicht man die tatsächliche TeilnehmerInnenstruktur nach Geschlecht und Alter mit der Planung, so zeigt sich, daß das Ziel einer 50%-Beteiligung von Frauen nicht nur erreicht wurde, sondern auch deutlich übertroffen wurde. Das Ziel, ein Drittel Ältere (46 Jahre und älter) in die Maßnahmen einzubeziehen, konnte nicht erreicht werden, da insgesamt jede/der vierte TeilnehmerIn älter als 45 Jahre ist. Unter den Männern konnte die Zielsetzung jedoch erreicht werden, da 34,5% aller Männer in diese Altersgruppe fallen. Bei den Frauen liegt der Anteil der Über-45jährigen bei 18%.

Betrachtet man die Maßnahmenstruktur im Vergleich zur Planung (siehe auch Kapitel 2), so zeigen sich vor allem folgende Abweichungen:

- Die deutlichsten Abweichungen zwischen Planung und Durchführung liegen bei den Berufsorientierungen vor. Geplant waren 87 Teilnahmen an Berufsorientierungen, tatsächlich erfolgten 733, d.h. rund das 8,5fache.
- Deutliche Abweichungen zeigen sich auch bei Qualifizierungsmaßnahmen, da hier nur 70% der angestrebten Zielwerte erreicht werden konnten (rund 1.800 realisierte Teilnahmen vs. 2.600 geplante).
- Ebenfalls deutliche Abweichungen ergeben sich hinsichtlich der Integrationsmaßnahmen: Hier waren 2.049 Teilnahmen angestrebt, jedoch nur 328 realisiert. Zu vermuten ist, daß es zumindest zum Teil zu Verschiebungen von Integrationsmaßnahmen hin zu Berufsorientierungen gekommen ist.
- Durch SÖB/GBP wurden rund 250 Personen im Rahmen des TBP Wien 1999 gefördert, angestrebt waren 343 Teilnahmen, die Vorgabe wurde somit zu 70% erfüllt.
- Bei den BESEB war geplant, die (Re-)Integration von 2.500 Personen zu fördern, realisiert wurden nach Angaben des AMS jedoch 3.275 Teilnahmen. Das heißt, es kam zu einer Verschiebung innerhalb des TBP von Kursmaßnahmen in Richtung Eingliederungsbeihilfen.
- Die stärksten Übereinstimmungen zwischen Planung und Umsetzung gibt es bei Stiftungen und stiftungsähnlichen Maßnahmen. Die Planwerte von 1.030 wurden ziemlich genau erreicht.
- In der Planung waren Mehrfachteilnahmen für rund 3% aller TeilnehmerInnen vorgesehen (300 Mehrfachteilnahmen). Insgesamt nahmen 159 Personen an mehr als einer Maßnahme teil (zumeist an zwei Maßnahmen; eine Person nahm an vier Maßnahmen teil), diese quantitative Zielsetzung wurde also ebenfalls erreicht.

Weiters waren in der Planung Zielgruppen vorgesehen, die durch die einzelnen Maßnahmetypen erreicht werden sollten. Insgesamt sollten 50% Frauen, ein Drittel Ältere und schwerpunktmäßig jüngere übertrittsgefährdete Personen und langzeitarbeitslose Personen erreicht werden. Für Berufsorientierungen waren 46% ältere Übertrittsgefährdete vorgesehen. Die Teilnahmen an Integrationsmaßnahmen sollten zu 12% von Älteren, weitere 21% von älteren Übertrittsgefährdeten und 3% von älteren Langzeitarbeitslosen erfolgen. Am stärksten ausdifferenziert war die Planung für Qualifizierungsmaßnahmen, wo zehn unterschiedliche Zielgruppen vorgesehen waren, die allerdings nicht alle im Monitoring erfaßt wurden (z.B. langzeitarbeitslose Behinderte oder KarenzgeldbezieherInnen ohne Dienstverhältnis). Aus diesem Grund beschränkt sich die folgende Darstellung auf die Zielgruppen, die im Monitoring erfaßt waren (Übertrittsgefährdete, Langzeitarbeitslose und andere Zielgruppen). Im AMS-Monitoring wurde für die meisten Teilnahmen an Berufsorientierungen, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen die Zielgruppenzugehörigkeit definiert.²⁵ Für die anderen Maßnahmetypen liegen nur Informationen über die Altersstruktur vor, woraus sich die Zielgruppen »Jüngere« (bis 26 Jahre) und »Ältere« (ab 45 Jahre) ergeben:

- Bei den Berufsorientierungsmaßnahmen zeigt sich, daß die Zielgruppe der Übertrittsgefährdeten nicht erreicht wurde, dafür aber verstärkt Langzeitarbeitslose integriert wurden. Die absoluten Zahlen der anzusprechenden Übertrittsgefährdeten wurden weit übertroffen.
- Innerhalb der Qualifizierungsmaßnahmen kam es zu einer leichten Verschiebung von Übertrittsgefährdeten zu anderen Zielgruppen, wobei es hier auch Überschneidungen geben kann (z.B. zwischen Übertrittsgefährdeten und MigrantInnen oder WiedereinsteigerInnen usw.).
- Für Integrationsmaßnahmen bleibt festzuhalten, daß zum einen die angestrebten Absolutzahlen nicht erreicht wurden und auch die angestrebte Schwerpunktsetzung auf Übertrittsgefährdete nicht realisiert werden konnte. Es wurde vielmehr eine breitere Vielfalt von Zielgruppen in Integrationsmaßnahmen einbezogen.

²⁵ Konkret liegen für 97% der TeilnehmerInnen an BO-Kursen, für 78% der TeilnehmerInnen in Qualifizierungen und für 91% der TeilnehmerInnen an Integrationsmaßnahmen Informationen über die Zielgruppenzugehörigkeit vor.

**Tabelle 18: Zielgruppenerreichung und Planung
(BO-Kurse, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen)**

	BO		Qualifizierung		Integration	
	Plan	IST	Plan	IST	Plan	IST
Langzeitarbeitslose Ältere	–	9,3%	5%	5,6%	3%	11,3%
Langzeitarbeitslose sonstige	–	24,9%	22%	24,6%	19%	16,2%
Übertrittsgefährdete Ältere	46%	4,9%	5%	2,2%	21%	6,7%
Übertrittsgefährdete sonstige	54%	29,3%	41%	17,0%	44%	19,2%
Andere Zielgruppen Ältere	–	1,9%	1%	1,9%	–	8,8%
Andere Zielgruppen sonstige	–	26,3%	16%	22,0%	–	18,3%
Ältere (ab 45 Jahre)	–	0,5%	10%	1,1%	12%	7,6%
Jüngere (bis 25 Jahre)	–	0,3%	–	3,1%	–	3,0%
Keine näheren Angaben	–	2,5%	–	22,4%	–	8,8%
N (100%)	87	733	2.608	1.770	2.049	328

Quellen: Aktionsprogramm TBP 1999, AMS-HV-File

Für die TeilnehmerInnen an SÖB/GBP wurde ein Anteil Älterer von 31% vorgesehen, in Stiftungen sollten 25% und in BESEB 43% Ältere eingebunden werden. Von den realisierten Teilnahmen entfielen in SÖB/GBP und Stiftungen jeweils rund 14% auf Über-45jährige, in BESEB wurde der angestrebte Anteil von 43% an Älteren erreicht.

5 Wirkungen der Maßnahmen des TBP Wien 1999

Dieser Abschnitt faßt die Resultate der quantitativen Abschätzung der Effekte der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 zusammen. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt in diesem Kapitel auf dem Vergleich der Maßnahmetypen bzw. bei der Einschätzung des Gesamteffektes des TBP. Detailliertere Wirkungsergebnisse für die einzelnen Maßnahmetypen werden im Projektbericht an das AMS Wien dargestellt.²⁶ Für die Wirkung der Maßnahmen wurden folgende Aspekte herangezogen:

- Ausmaß und Stabilität der Beschäftigung;
- Ausmaß der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit;
- Einkommensentwicklung;
- Qualifikation.

Hinsichtlich der Bewertung der generierten Ergebnisse ist zu beachten, daß in den einzelnen Maßnahmetypen unterschiedliche Gewichtungen der Zielsetzungen zum Tragen kommen. Die sofortige und nachhaltige Integration der geförderten Personen in ein Erwerbsverhältnis stellt nur für einen Teil der untersuchten Arbeitsmarktprogramme das vorrangige Ziel dar. In einer Reihe von spezifischen Maßnahmen wurde vielmehr versucht, den geförderten Personen Basisqualifikationen zu vermitteln, die eine Grundlage für die verbesserte Arbeitsmarktintegration bzw. weitere Fortbildungsmaßnahmen darstellen, aber erst längerfristig wirksam werden. Durch den recht kurzen Beobachtungszeitraum dieser Analyse werden Effekte von Maßnahmen mit nicht unmittelbarer Verwertbarkeit bei der Arbeitsuche, wie dies beispielsweise bei Berufsorientierung der Fall ist, unterschätzt. Eine spätere Betrachtung der Wirkungsweise könnte also unterschiedliche Ergebnisse beim Vergleich der Maßnahmetypen bringen und auch bessere Informationen über die Nachhaltigkeit der Wirkung. Aber die Festlegung von Beobachtungszeitpunkten ist immer ein Abwägen zwischen der Aktualität einer Studie und den Möglichkeiten der Beobachtung längerer Nachkarrieren.

Neben der Streitfrage nach dem optimalen Beobachtungszeitpunkt stellt die Entwicklung eines Referenzszenarios ein weiteres fundamentales Evaluationsproblem der Wirkungsmessung dar. Mittels Referenzszenario wird abgebildet, wie sich die betrachtete Zielvariable ohne entsprechende Programmteilnahme entwickelt hätte, um daraus die Netto-Effekte der Maßnahmen berechnen zu können. Die Quantifizierung der Maßnahmeeffekte erfolgt durch den Vergleich der jeweiligen Zielvariable der TeilnehmerInnengruppe mit der Vergleichsgruppe.

In der modernen Evaluationsforschung herrscht Einigkeit darüber, daß zur quantitativen Bestimmung der Effekte einer Maßnahme die Abbildung des Referenzszenarios durch eine Ver-

²⁶ Siehe Leitner/Wroblewski u.a. 2002.

gleichsgruppe unerlässlich ist.²⁷ In einem idealen Design einer Wirkungsanalyse erfolgt die Bestimmung des Referenzszenarios im Rahmen eines sozialen Experimentes, wobei aus der zu untersuchenden Grundgesamtheit Personen durch zufällige Zuweisung eine Gruppe von TeilnehmerInnen und eine Vergleichsgruppe bilden. In der Praxis muß man sich meist jedoch quasi-experimenteller Methoden bedienen. Dabei wird versucht, das Ideal des Experimentes durch Konstruktion einer Vergleichsgruppe, deren Personen hinsichtlich möglichst aller für den Maßnahmenerfolg relevanten Einflußfaktoren mit den TeilnehmerInnen übereinstimmen, abzubilden.²⁸ Aus der einschlägigen Literatur zur Evaluationsforschung folgt, daß die Aussagekraft nicht-experimenteller Methoden der Wirkungsanalyse primär von der Güte des verfügbaren Datenmaterials bestimmt ist. Konkret ist es von zentraler Bedeutung, daß das Datenmaterial der Vergleichsgruppe aus dem gleichen regionalen Arbeitsmarkt stammt, der gleichen Datengrundlage entnommen wurde und Informationen über die Arbeitsmarktvorkarrieren der beobachteten Personen enthält.²⁹ Alle drei genannten Bedingungen sind im vorliegenden Fall der Evaluation des TBP Wien erfüllt, sodaß davon ausgegangen werden kann, daß verlässliche Aussagen über die quantitativen Effekte der Maßnahmen im Rahmen des TBP Wien 1999 getätigt werden können.

Wie bereits zuvor dargelegt wurde, umfaßt der TBP Wien 1999 ein breites Angebot an Maßnahmen, die sich hinsichtlich der Zielvorgaben und der geförderten Zielgruppen zum Teil signifikant voneinander unterscheiden. In der gegenständlichen Analyse wurden daher mit Hilfe von Matchingverfahren Vergleichsgruppen für die unterschiedlichen Maßnahmetypen konstruiert. Die Personen der Vergleichsgruppe stimmen dabei hinsichtlich ihrer soziodemographischen Charakteristika und ihrer Arbeitsmarktkarrieren vor dem Zeitpunkt der TBP-Maßnahmen weitestgehend mit den TeilnehmerInnen überein, haben aber im Jahr 1999 an keiner Maßnahme teilgenommen. Mit Hilfe des Matchingverfahrens sollen alle relevanten Einflußgrößen auf die Erfolgsindikatoren der Wirkungsmessung kontrolliert werden.³⁰

Das Matchingverfahren erfolgte in zwei Stufen: Im ersten Schritt wurde im Rahmen einer Abfrage von der Datenbank des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger neben den TeilnehmerInnen eine hinsichtlich der Anzahl der Personen gleich große Vergleichsgruppe gezogen. Die Konstruktion der Vergleichsgruppe wurde von der AMS Betriebs-GmbH mit einem Zellenmatchingverfahren durchgeführt. Als Matchingkriterien wurden Alter, Geschlecht, Beruf, Familienstand, Schulbildung, Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahr 1998, Art der Schwervermittelbarkeit und Staatszugehörigkeit verwendet.

27 Vgl. z.B. Schmid u.a. 1996; Heckman u.a. 1999; Hujer u.a. 2000 oder Lassnigg u.a. 2000.

28 Vgl. Shadish u.a. 2001.

29 Vgl. Heckman u.a. 1999.

30 Dabei wird die vereinfachende Annahme getroffen, daß keine systematischen Verzerrungen durch nicht-beobachtbare Unterschiede zwischen MaßnahmeteilnehmerInnen und Personen der Vergleichsgruppe auftreten.

In der zweiten Stufe wurden die TeilnehmerInnen am TBP Wien 1999 den einzelnen Maßnahmetypen zugeordnet. Für die Personen des jeweiligen Maßnahmentyps wurde eine entsprechende Teilmenge der gesamten Vergleichsgruppe (als jeweils relevante Vergleichspersonen) ausgewählt. Die Zuordnung der Personen in die Vergleichsgruppen des jeweiligen Maßnahmentyps erfolgte durch ein »Propensity Score Matchingverfahren«.³¹ In diesem Verfahren wird ein Probit-Modell³² geschätzt, das die Wahrscheinlichkeit abbildet, mit der eine Person der Vergleichsgruppe dem entsprechenden Maßnahmentyp zuzuordnen wäre.³³ Die latente Variable des Probit-Modells wurde als Maßzahl für das Matchingverfahren herangezogen. Jeder Person des Maßnahmentyps wurde die – hinsichtlich des Absolutbetrages der Maßzahl – nächste Person der Vergleichsgruppe zugeordnet.

Für den jeweiligen Maßnahmentyp wird ein durchschnittlicher Netto-Effekt dargestellt. Dieser Effekt errechnet sich als Differenz zwischen den Durchschnittswerten des Erfolgsindikators der TeilnehmerInnen und der Vergleichsgruppe. Da der TBP Wien 1999 ein mehrdimensionales Bündel an Zielsetzungen verfolgt, wurde eine Reihe von Indikatoren gebildet, an denen der quantitative Maßnahmenerfolg abgebildet werden soll.

Bei der Interpretation der durch dieses Verfahren generierten Netto-Effekte des TBP Wien 1999 ist allerdings einschränkend zu bemerken, daß diese immer nur Teilaspekte der Wirkungen abbilden können. Mögliche Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind außerordentlich komplex und interdependent, sodaß eine quantitativ angelegte Wirkungsanalyse durch qualitative Aspekte bei der Bewertung ergänzt werden sollte, um zu einigermaßen gesicherten Schlußfolgerungen zu gelangen.

5.1 Verwendete Indikatoren

Nachkarrieren

Die Wirkungsanalyse umfaßt zunächst eine Darstellung der Nachkarrieren der Geförderten. Für ausgewählte Zeitpunkte nach dem Ausscheiden aus der Maßnahme werden für die TeilnehmerInnen des jeweiligen Maßnahmentyps die Anteile der Personen in den verschiedenen Arbeitsmarktzuständen (Beschäftigt, Arbeitslos, Arbeitsmarktförderung, Karenz, Out-of-Labour-Force) dargestellt. Als Zeitpunkte für die Abbildung der Arbeits-

31 Vgl. Rosenbaum/Rubin 1983 oder Conniffe/O'Connell 2001.

32 Das univariate Probit-Modell für eine binäre beobachtbare Variable (y_i) wird über eine latente Variable y_i^* wie folgt definiert:

$$\begin{aligned} y_i^* &= \beta' x_i + u_i \\ y_i &= 1 \quad \text{if} \quad y_i^* > 0 \\ y_i &= 0 \quad \text{if} \quad y_i^* \leq 0 \\ u_i &\approx N(0,1) \end{aligned}$$

33 Für das Probit-Modell wurden die folgenden erklärenden Variablen verwendet: Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatszugehörigkeit, Ausbildung (sechs Kategorien), eventuelle Karenzierung im Jahr vor der Maßnahmenteilnahme, Indikatoren der Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsvorkarrieren.

marktzustände werden der Tag unmittelbar nach Maßnahmenende sowie Stichtage jeweils einen Monat, drei Monate und sechs Monate nach Beendigung des jeweiligen Programmes herangezogen. Anhand dieser Darstellung kann die Dynamik der Maßnahmeeffekte abgebildet werden, also wie rasch Personen in Erwerbstätigkeit kommen bzw. inwieweit sie nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind und wie nachhaltig sich die Effekte im Zeitverlauf darstellen.

Beschäftigungsvolumen

Für das Ausmaß der Beschäftigungseffekte wird eine Gegenüberstellung der Beschäftigungsintensität von TeilnehmerInnen und Vergleichsgruppe im Jahr nach dem Ende der Förderung durchgeführt. Dabei wird zwischen Personen mit stabiler Beschäftigungsentwicklung (länger als 180 Tage beschäftigt und ein einziges Dienstverhältnis), mit wechselnder Beschäftigung (mehr als 180 Tage Beschäftigung in mehr als einem Dienstverhältnis), mit niedriger Beschäftigungsintensität (weniger als 180 Tage in Beschäftigung) und Personen ohne Beschäftigung unterschieden. Dieser Indikator bildet sowohl das Ausmaß des durch die Teilnahme induzierten Beschäftigungsvolumens als auch die Stabilität des Beschäftigungseffektes ab.

Dauer der Arbeitslosigkeit

Die Effekte auf die Arbeitslosigkeit nach der Teilnahme werden durch den Indikator »Arbeitslosigkeitsvolumen« abgebildet. Dieser Indikator ermöglicht einen Vergleich der Anteile der Personen mit verschiedenen aggregierten Arbeitslosigkeitsdauern im Jahr nach dem Ende der Teilnahme. Beim Ausmaß der Arbeitslosigkeit werden die Personen der Maßnahmengruppe und der Vergleichsgruppe danach klassifiziert, ob ihre aggregierte Anzahl von Tagen im Status »Arbeitslosigkeit« weniger als drei Monate, zwischen drei und sechs Monate oder über sechs Monate ausmacht bzw. ob keine Arbeitslosigkeitsepisode vorliegt.

Die Differenz zwischen TeilnehmerInnen und Personen der Vergleichsgruppe wird in der Analyse als der Netto-Effekt des jeweiligen Maßnahmentyps auf das Volumen der Arbeitslosigkeit interpretiert.

Weitere Qualifizierungseffekte

Ein wichtiges Ziel der Fördermaßnahmen im Rahmen des TBP Wien 1999 stellt die Qualifizierung der TeilnehmerInnen dar, die sowohl die Integrations- als auch die zukünftigen Einkommenschancen erhöhen kann. Der Abschluß von Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere von fachlichen Qualifizierungen, stellt also an sich eine Wirkung dar, auf die bei der Implementationsanalyse bereits näher eingegangen wurde. Darüber hinaus geht es bei einzelnen Maßnahmentypen, vor allem bei Berufsorientierungsmaßnahmen, in einem ersten Schritt darum, die geförderten Personen zur Aufnahme einer Qualifizierung zu führen. Dieser Aspekt der Qualifizierung wird daher durch den Anteil der Personen, die weitere Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen, abgebildet.

Veränderung des Lohnniveaus

Aktivitäten zur Qualifizierung zielen unter anderem darauf ab, das Humankapital der geförderten Personen zu erhöhen. Humankapitalerhöhungen wiederum bieten den jeweiligen Personen das Potential, ein erhöhtes Lohnniveau zu lukrieren. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde daher versucht, auch diesen Aspekt von Qualifizierungsmaßnahmen näher zu untersuchen. Als Indikator für die Lohnhöhe wurde die Veränderung der monatlichen Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung zwischen dem Jahr 1998 und dem Jahr 2000 (unabhängig von der Beschäftigungsdauer) verwendet. Personen, deren Beitragsgrundlagen im Jahr 2000 um mehr als 10% über dem Vergleichsniveau des Jahres 1998 lagen, wurden der Kategorie »Steigendes Lohnniveau« zugeordnet. Bei einem mehr als zehnprozentigen Rückgang der Beitragsgrundlagen wurde eine Person als eine mit »Fallendem Lohnniveau« klassifiziert, ansonsten wurden die Löhne als »Gleichbleibend« bezeichnet.

Veränderung des Jahreseinkommens

Als Produkt der Integrations- und Qualifikationswirkung der Teilnahme ergibt sich schließlich die Fähigkeit der Geförderten, ein Einkommen aus ihrer Erwerbstätigkeit zu generieren. Dieser Effekt wird durch den Indikator »Veränderung des Jahreseinkommens aus Erwerbstätigkeit zwischen dem Jahr 2000 und 1998« quantifiziert. Der Indikator bildet die Anteile von Personen der Maßnahmen und der Vergleichsgruppe, die Verbesserungen, stabiles bzw. abnehmendes Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit erzielten, ab. Als Schwellenwert für Verbesserungen bzw. Verschlechterungen des Erwerbseinkommens wurde dabei eine Differenz des Einkommens um 10% des Niveaus von 1998 verwendet.

5.2 Arbeitsmarktkarrieren nach Teilnahme an TBP-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 sind aber durchaus erhebliche Unterschiede in der Struktur der Nachkarrieren in den einzelnen Maßnahmetypen zu beobachten.

Abbildung 10 stellt die Nachkarrieren nach den einzelnen Maßnahmetypen grafisch gegenüber. Unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme liegt der Anteil der Personen, die sich in Beschäftigung befinden, zwischen 10% und 40%, lediglich die BESEB-TeilnehmerInnen weisen hier eine erhebliche Abweichung mit einem Beschäftigungsanteil von über 80% auf. Der hohe Wert für den Maßnahmentyp BESEB ist darin begründet, daß einerseits die Maßnahme selbst auf die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen abzielt und andererseits keine exakten Angaben über das Maßnahmenende zur Verfügung stehen.

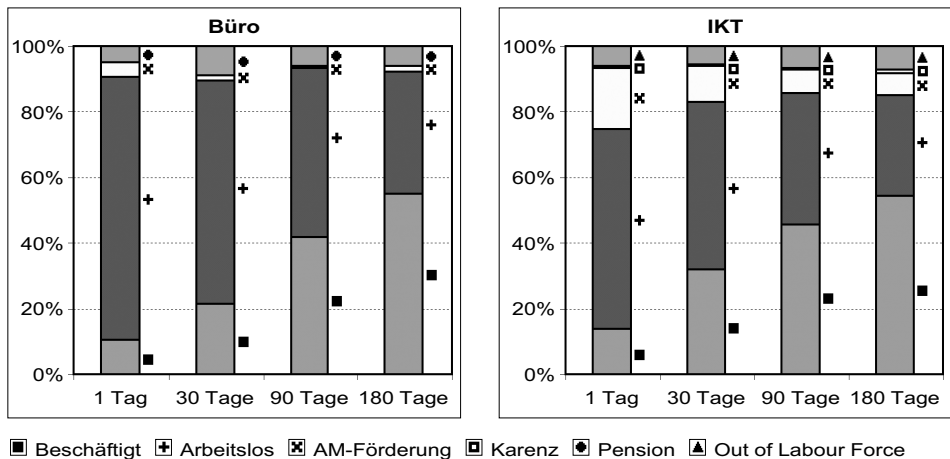
In der Folge ist in der Regel ein deutlicher Anstieg der Beschäftigungsanteile im Zeitverlauf zu beobachten, der in erster Linie durch einen Rückgang der Anteile der Personen in

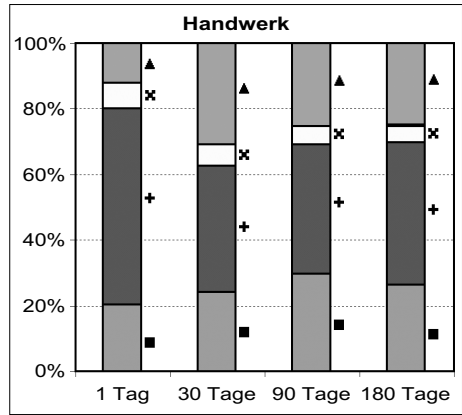
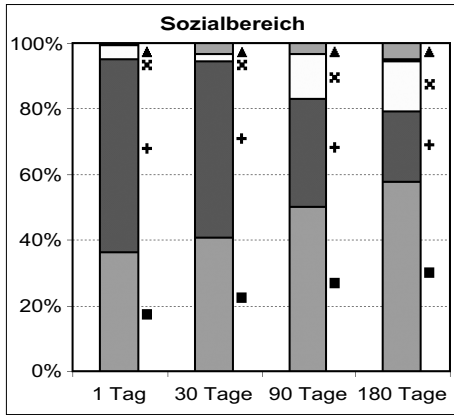
Arbeitslosigkeit begründet wird. Dies deutet darauf hin, daß durch den TBP Wien 1999 grundsätzlich ein positiver Integrationseffekt generiert werden konnte. Die Erhöhung der Beschäftigung ist in den einzelnen Kursen allerdings in unterschiedlich starker Ausprägung gelungen.

Ein kräftiger Anstieg der Beschäftigungsanteile ist mit Ausnahme der Handwerkskurse bei den Qualifizierungsmaßnahmen zu beobachten. Dies spiegelt die Zielsetzung dieser Maßnahmen wider, die darauf ausgerichtet waren, die Erwerbschancen der geförderten Personen zu erhöhen. Vergleichsweise ungünstig stellt sich unter den Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungsperformanz der TeilnehmerInnen an den Handwerkskursen dar. Der Beschäftigungsanteil steigt nur schwach von 20% am Tag nach der Maßnahme auf 30% nach drei Monaten und geht schließlich nach sechs Monaten wieder leicht zurück. Diese Entwicklung wird von einer signifikanten Ausweitung des Anteiles der Personen mit Status »Out-of-Labour-Force« begleitet.

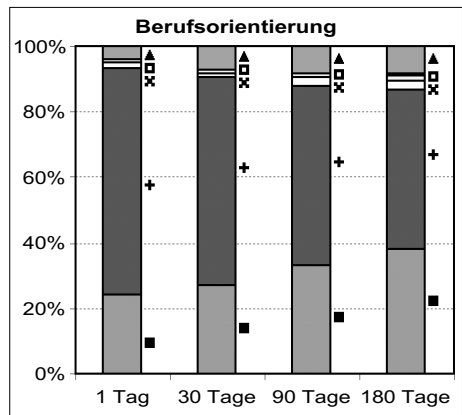
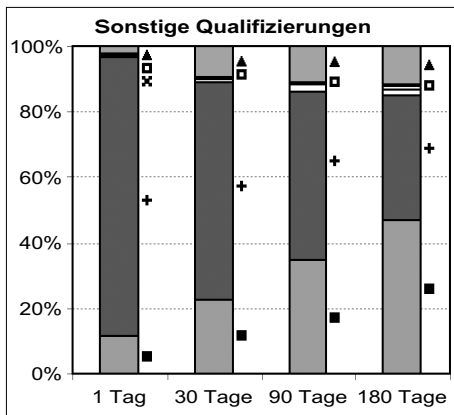
Eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung weist weiters der Maßnahmentyp »Berufsorientierung« auf. Berufsorientierungen sind jedoch weniger auf die unmittelbare Aufnahme eines Erwerbsverhältnisses ausgerichtet als vielmehr auf eine berufliche Umorientierung bzw. die Aufnahme einer Qualifizierung. Aber auch Integrationsmaßnahmen weisen eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsaufnahme der TeilnehmerInnen auf, obwohl gerade in diesem Maßnahmentyp die Beschäftigungsaufnahme primäre Zielsetzung ist. Eine Interpretation der Nachkarrieren der Maßnahmetypen SÖB/GPB und BESEB ist aufgrund der spezifischen Förderung von Beschäftigungsverhältnissen nur eingeschränkt möglich. Zusätzlich dazu ist bei den SÖB/GPB zu berücksichtigen, daß hier Randgruppen des Arbeitsmarktes mit erschwerter Integration in ein Erwerbsverhältnis Aufnahme in diesen Maßnahmentyp gefunden haben.

Abbildung 10: Nachkarrieren

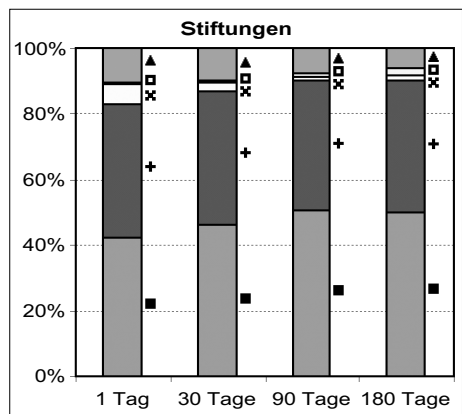
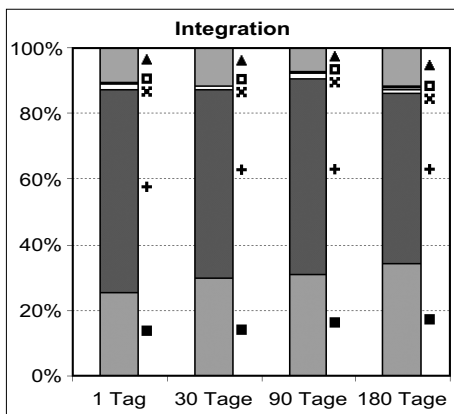




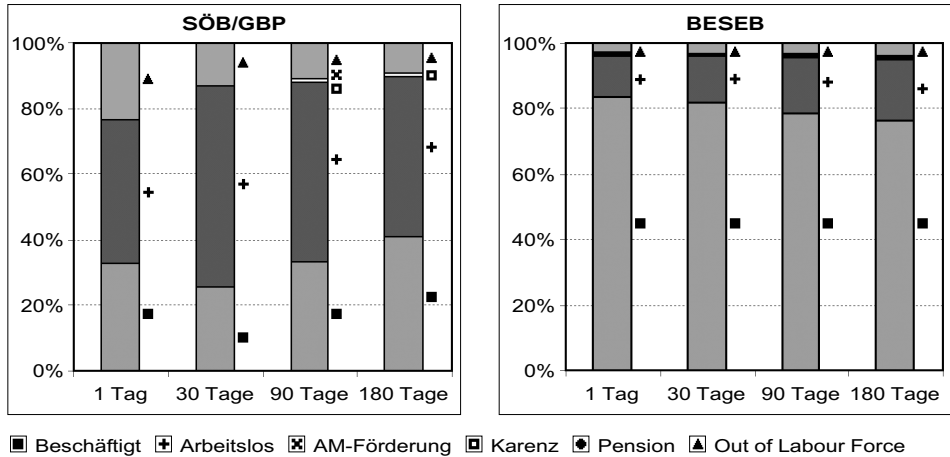
■ Beschäftigt + Arbeitslos x AM-Förderung □ Karenz ● Pension ▲ Out of Labour Force



■ Beschäftigt + Arbeitslos x AM-Förderung □ Karenz ● Pension ▲ Out of Labour Force



■ Beschäftigt + Arbeitslos x AM-Förderung □ Karenz ● Pension ▲ Out of Labour Force

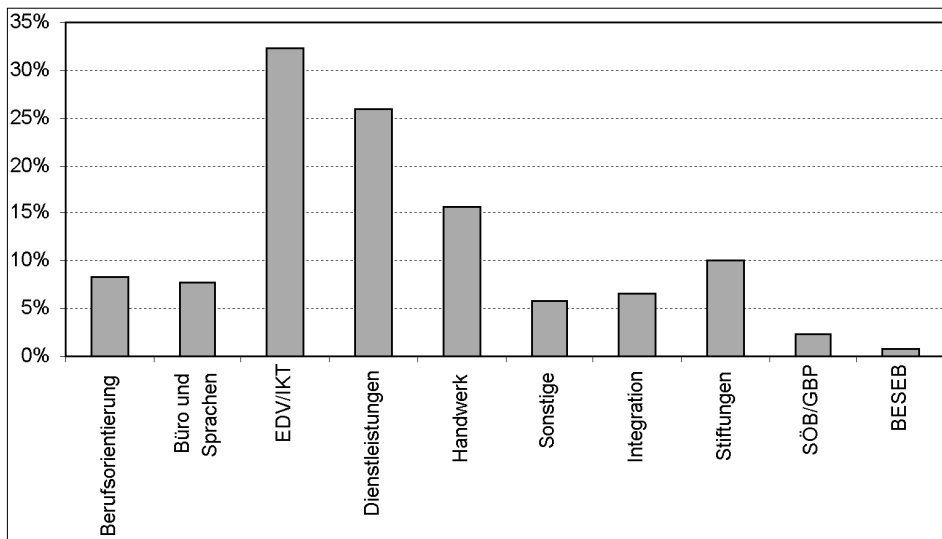


Einen wesentlichen Aspekt der Maßnahmen im Rahmen des TBP Wien 1999 stellt die Qualifizierung der geförderten Personen dar. In einer Reihe von Maßnahmen sollte den TeilnehmerInnen in einem ersten Schritt die Möglichkeit geboten werden, arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten zu entwickeln, die in der Folge zu einer verbesserten Integration am Arbeitsmarkt beitragen. Die Tatsache, daß es durch eine Reihe von Maßnahmen gelungen ist, die TeilnehmerInnen zum Erwerb einer Qualifikation bzw. zur Teilnahme an einer weiteren Qualifikation zu motivieren, ist daher als ein Erfolgskriterium des TBP unbedingt zu berücksichtigen.

Knapp 6% aller TeilnehmerInnen am TBP Wien 1999 haben in der Folge eine weitere Fördermaßnahme in Anspruch genommen.³⁴ Auffallend hohe weitere Qualifizierungsaktivitäten weisen dabei die Weiterbildungsmaßnahmen im IKT-Bereich und im Sozialbereich sowie im Handwerk auf. Erwartungsgemäß niedrig sind die Weiterqualifizierungsanteile bei jenen Maßnahmen, die durch Förderung einer Beschäftigung direkt auf eine Integration in den Arbeitsmarkt abzielen, nämlich BESEB und SÖB/GBP.

34 Die Abweichungen zum Anteil der Mehrfachgeförderten laut Implementationsanalyse (siehe Kapitel 4.3) sind auf die unterschiedlichen Grundgesamtheiten zurückzuführen.

Abbildung 11: Weitere Förderepisoden



Quelle: AMS-HV-Daten

5.3 Netto-Effekte nach Maßnahmetypen

Im folgenden werden die Netto-Effekte für die Gesamtheit der TBP-Maßnahmen als Differenz der jeweiligen Erwartungswerte von TeilnehmerInnen und Vergleichsgruppe für die einzelnen Maßnahmetypen dargestellt. Bei den einzelnen Netto-Effekten für die Indikatoren der Maßnahmetypen werden jene Werte zur Gänze berücksichtigt, die zumindest auf einem 10%-Signifikanzniveau von Null unterscheidbar sind.

In Tabelle 19 sind die gewichteten Netto-Effekte für die einzelnen Maßnahmetypen für die ausgewählten Indikatoren dargestellt. Die Gewichte für die einzelnen Maßnahmetypen sind in der letzten Spalte dargelegt. Diese entsprechen den Anteilen des jeweiligen Maßnahmetyps an den gesamten Förderfällen des TBP Wien 1999. Die Analyse der Wirkungen der Maßnahmen auf das Beschäftigungsvolumen ergibt einen positiven Gesamteffekt des TBP Wien von durchschnittlich 38 zusätzlichen Beschäftigungstagen, der auf die Teilnahme an den Fördermaßnahmen zurückzuführen ist. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit konnte im Schnitt um zehn Tage verringert werden. Beim Lohnniveau konnte für keine einzige Maßnahme ein signifikanter Effekt nachgewiesen werden. Aus den Ergebnissen ergibt sich schließlich, daß durch den TBP Wien 1999 das durchschnittliche Einkommen aus Erwerbstätigkeit um € 1.576,- erhöht werden konnte.

Tabelle 19: Netto-Effekte der Maßnahmen des TBP Wien 1999

	Beschäftigung Ø in Tagen	Arbeitslosigkeit Ø in Tagen	Löhne Ø in €	Einkommen Ø in €	Gewicht
Berufsorientierung	N.s.	35	N.s.	N.s.	0,10
Büro und Sprachen	24	28	N.s.	N.s.	0,06
EDV/IKT	52	N.s.	N.s.	N.s.	0,03
Dienstleistungen	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,03
Handwerk	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,02
Sonstige	N.s.	35	N.s.	N.s.	0,14
Integration	-27	50	N.s.	-3.478	0,06
Stiftungen	17	N.s.	N.s.	1.312	0,18
SÖB/GBP	95	N.s.	N.s.	2.515	0,04
BESEB	89	-70	N.s.	4.400	0,33
TBP: Gesamteffekt	38	-10	N.s.	1.576	1,00

N.s. bedeutet, daß keine signifikanten Effekte der Maßnahmenteilnahme vorliegen.

Quelle: AMS-HV-Daten

Besonders deutlich ist der gemessene Netto-Effekt hinsichtlich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Maßnahmetypen BESEB und SÖB/GBP. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bei diesen Maßnahmen eine exakte Abgrenzung der Förderzeit von all-fälliger Beschäftigung nicht möglich war und daher ein direkter Vergleich mit den anderen Maßnahmetypen nur bedingt möglich ist. Signifikant positive Beschäftigungseffekte konnten im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen und durch die Stiftungen erzielt werden. Negative Beschäftigungs- und Einkommenseffekte ergeben sich nur bei Integrationsmaßnahmen.

Der teilweise steigende Effekt auf das Volumen der Arbeitslosigkeit in einzelnen Maßnahmetypen ist ein Indiz dafür, daß es durch die Maßnahmen des TBP gelungen ist, ein Ausscheiden der geförderten Personen aus dem Erwerbsleben zu vermeiden, während sich bei der Vergleichsgruppe ein nicht unbedeutlicher Anteil der Personen überhaupt aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat (»Out-of-Labour-Force«).

Die beobachtbaren Unterschiede in den Maßnahmeeffekten spiegeln natürlich auch die unterschiedlichen strategischen Zielsetzungen der einzelnen Maßnahmen wider. Während bei BESEB und SÖB/GBP die Generierung von Erwerbsverhältnissen einen direkten Gegenstand der Förderung darstellt, werden etwa im BO-Bereich in erster Linie Aktivitäten gesetzt, die nicht unmittelbar darauf abzielen, die geförderten Personen sofort in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen.

Die Effekte der Maßnahmen wurden auch für Frauen und Männer gesondert berechnet. Insgesamt konnten Teilnehmerinnen etwas höhere durchschnittliche Programmterfolge beim Beschäftigungsausmaß und bei der Verringerung der Arbeitslosigkeit verbuchen. Der auf den TBP Wien zurückzuführende Beschäftigungseffekt liegt bei 46 Tagen, der Rückgang der Arbeits-

losigkeit betrug zehn Tage. 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,-. Die Struktur der Effekte der Maßnahmen – gegliedert nach Maßnahmetypen – entspricht jener der Männer, wobei die einzelnen Effekte in der Regel etwas über jenen der Männer liegen.

Tabelle 20: Netto-Effekte der Maßnahmen des TBP Wien 1999, nach Geschlecht

	Beschäftigung Ø in Tagen		Arbeitslosigkeit Ø in Tagen		Löhne Ø in €		Einkommen Ø in €		Gewicht	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Berufsorientierung	N.s.	N.s.	35	35	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,13	0,07
Büro und Sprachen	24	24	28	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,10	0,01
EDV/IKT	71	20	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,03	0,03
Dienstleistungen	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,04	0,01
Handwerk	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,00	0,05
Sonstige	17	17	34	34	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	0,11	0,19
Integration	N.s.	-27	N.s.	50	N.s.	N.s.	N.s.	-3.700	0,04	0,09
Stiftungen	33	N.s.	-18	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	1.312	0,25	0,09
SÖB/GBP	95	95	N.s.	N.s.	N.s.	N.s.	2.515	2.515	0,07	0,01
BESEB	99	76	-70	-70	N.s.	N.s.	4.400	4.400	0,24	0,45
TBP: Gesamteffekt	45	37	-10	-18	N.s.	N.s.	1.234	1.776	1,00	1,00

F = Frauen, M = Männer

N.s. bedeutet, daß keine signifikanten Effekte der Maßnahmenteilnahme vorliegen.

Quelle: AMS-HV-Daten

In einer Gesamtbetrachtung weisen die männlichen Teilnehmer etwas geringere aggregierte Beschäftigungserfolge auf, allerdings fällt der Effekt auf das Erwerbseinkommen etwas höher als bei den Frauen aus.

Hinsichtlich der Effekte der einzelnen Maßnahmetypen ist auffallend, daß der negative Netto-Effekt auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbseinkommen bei den Integrationsmaßnahmen ein Phänomen ist, das ausschließlich bei den männlichen Teilnehmern aufgetreten ist.

5.4 Netto-Effekte für die Gesamtheit aller TBP-Maßnahmen

Aus den Wirkungseffekten der einzelnen Maßnahmetypen kann ein Gesamtergebnis des TBP Wien 1999 errechnet werden, indem die durchschnittlichen Netto-Effekte der Maßnah-

metypen gemäß ihrem Anteil an der Grundgesamtheit gewichtet und aggregiert werden. Als Gewicht wird der TeilnehmerInnenanteil der Maßnahmetypen an der Grundgesamtheit herangezogen (vgl. Kapitel 3). Folgende Indikatoren wurden für die Gesamtbewertung herangezogen:

- Der Netto-Beschäftigungseffekt im Jahr nach der Programmteilnahme (in Prozent);³⁵
- der Netto-Effekt auf die Verringerung des Arbeitslosigkeitsvolumens (in Prozent);
- der Anteil der TeilnehmerInnen, die an weiteren Fördermaßnahmen teilgenommen haben;
- der prozentuelle Einkommenszuwachs (Netto-Effekt) im Jahr 2000 gegenüber 1998.³⁶

Insgesamt hat der TBP Wien zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus nach Maßnahme um rund 10% beigetragen. Das heißt, die TeilnehmerInnen waren im Jahr nach der Maßnahme in Relation zur Vergleichsgruppe im Schnitt über einen Monat (37 Tage) länger in Beschäftigung als die Vergleichsgruppe. Dieser Netto-Beschäftigungseffekt mag zunächst bescheiden klingen. Doch wenn man berücksichtigt, daß die Vergleichsgruppe keine Maßnahmeteilnahmen aufweist und damit einen deutlichen zeitlichen Vorsprung bei der Arbeitsuche gewinnt, sind negative Netto-Effekte nach so kurzer Beobachtungsfrist keine Seltenheit³⁷ und positive Beschäftigungseffekte bereits als Erfolg zu werten. Frauen können mit einer Erhöhung der Beschäftigung um 12% etwas größere Erfolge hinsichtlich des Beschäftigungsvolumens lukrieren als Männer (10%). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Beschäftigungserfolg spiegeln eine über alle Kurse hinweg bessere Performanz der Frauen gegenüber den Männern hinsichtlich dieses Indikators wider.

Der Einfluß der Teilnahme auf die Verringerung des Volumens der Arbeitslosigkeit fällt mit rund 3% deutlich geringer aus als der Gesamterfolg für die Beschäftigung. Hier ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen, daß es durch eine Reihe von TBP-Maßnahmen (z.B. SÖB/GBP) gelungen ist, die Erwerbsbeteiligung besonders benachteiligter Gruppen (oft nicht in Beschäftigung, sondern arbeitsuchend und damit zum Arbeitsmarktstatus »Arbeitslos« zählend) zu erhöhen. Der dadurch etwas geringere Erfolg hinsichtlich des Indikators »Arbeitslosigkeit« muß daher qualitativ gegenüber der erhöhten Integration der TeilnehmerInnen am Arbeitsmarkt abgewogen werden. Männer konnten insgesamt einen etwas größeren Erfolg hinsichtlich der Verringerung des Arbeitslosigkeitsvolumens erzielen, da Frauen vor der Teilnahme häufiger den Status »Out-of-Labour-Force« aufweisen und erst durch die Teilnahme in den AMS-Statistiken aufscheinen.

35 Der Netto-Effekt mißt die Differenz der Erwartungswerte der Beschäftigung der TeilnehmerInnen und der Personen der Vergleichsgruppe. Der Netto-Effekt in Tagen wurde durch 365 dividiert und mit 100 multipliziert.

36 Zur Berechnung des Einkommenseffektes wurde in einem ersten Schritt der Netto-Effekt (= Differenz der Erwartungswerte von Maßnahmengruppe und Vergleichsgruppe) auf die Einkommensveränderung zwischen 1998 und 2000 ermittelt. Dieser Netto-Effekt wurde dann durch das durchschnittliche Jahreseinkommen des Jahres 1998 dividiert und mit 100 multipliziert.

37 Vgl. z.B. Zilian u.a. 1999.

Insbesondere für benachteiligte Gruppen stellen die Maßnahmen lediglich einen ersten Schritt zur verbesserten Integration in den Arbeitsmarkt dar. Die Inanspruchnahme einer weiteren Fördermaßnahme ist für diesen Personenkreis als wesentlicher Maßnahmenerfolg im Hinblick auf den Erwerb von Qualifikationen zu verbuchen. Insgesamt wiesen knapp 6% aller TeilnehmerInnen im Jahr nach Beendigung einer TBP-Maßnahme eine weitere Förderperiode auf, wobei keine auffälligen Unterschiede zwischen Frauen und Männern auftreten.

Schließlich wurde ermittelt, in welchem Ausmaß der TBP dazu beigetragen hat, das Erwerbseinkommen der geförderten Personen zu erhöhen. Insgesamt konnten die TeilnehmerInnen ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen 1998 und 2000 gegenüber der Vergleichsgruppe um 3,4 Prozentpunkte erhöhen. Die Einkommenssteigerung ist demnach geringer als die Beschäftigungssteigerung. Männer weisen auch hier einen etwas größeren Programmserfolg als Frauen auf. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind wieder auf die unterschiedliche Inanspruchnahme der einzelnen Maßnahmetypen zurückzuführen.

5.5 Multivariate Analyse

Die im vorangegangenen Abschnitt ermittelten Gesamteffekte geben einen Überblick über die Wirkungen des TBP Wien. Um die komplexen Wirkungszusammenhänge, die schließlich die Gesamtergebnisse generieren, zu veranschaulichen, wurden mittels einer Regressionsanalyse die soziodemographischen und maßnahmenspezifischen Einflüsse auf die Beschäftigungswirkung quantifiziert.

Für die Analyse wird das Beschäftigungsniveau im Jahr nach der Maßnahme als abhängige Variable herangezogen; als erklärende Variablen werden eine Reihe von soziodemographischen Merkmalen, die Arbeitsmarktorkarrieren und der jeweilige Maßnahmetyp berücksichtigt. In der Analyse werden die TeilnehmerInnen an den Maßnahmen BESEB und SÖB/GBP nicht einbezogen, da bei diesen Maßnahmetypen keine exakte Abgrenzung zwischen Maßnahmendauer und Beschäftigungswirkung möglich ist und damit verbundene Verzerrungen der Effekte vermieden werden sollen.

Die maßnahmenspezifischen Effekte wurden auf den Maßnahmetyp »Qualifizierung im Sozialbereich« normiert. Die Parameterwerte der einzelnen Maßnahmetypen geben damit an, inwieweit der spezifische Maßnahmeneffekt vom Effekt im Bereich der Dienstleistungsqualifizierungen abweicht.

Tabelle 21: Multivariate Analyse (Regression) der Beschäftigungseffekte im Jahr 2000

	Koeffizienten		
	B	Std. Error	t
(Constant)	170,721	12,895	13,239
Alter unter 26***	38,024	7,965	4,774
Alter 26–35***	38,233	6,319	6,050
Alter 36–45**	17,866	6,278	2,846
Geschlecht***	12,427	4,651	2,672
Dummy Variable Inländer**	-15,551	6,998	-2,222
Ausbildung: kein Schulabschluß**	-21,534	10,561	-2,039
Ausbildung: Lehre**	12,105	5,586	2,167
Ausbildung: Mittlere Schule**	21,799	8,706	2,504
Ausbildung: Höhere Schule	9,404	6,920	1,359
Ausbildung: Universität***	31,196	7,306	4,270
Tage beschäftigt 1998***	0,115	0,023	5,023
Tage beschäftigt 1997***	0,096	0,018	5,391
Hohes Ausmaß OLF vor Förderung	-8,687	7,220	-1,203
Langzeitarbeitslosigkeit vor Förderung***	-45,938	5,555	-8,269
Dauer der Maßnahme***	-0,084	0,011	-7,969
Teilnahme an einer Förderung nach TBP***	-71,306	7,540	-9,457
Berufsorientierung**	-19,723	8,636	-2,284
Büro-Qualifizierungen**	26,973	11,002	2,452
IKT-Qualifizierungen**	23,524	11,886	1,979
Handwerks-Qualifizierungen***	-43,433	12,656	-3,432
Sonstige Qualifizierungen	-8,173	7,919	-1,032
Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen	5,220	9,053	0,577
Integrationsmaßnahmen***	-35,200	10,892	-3,232

** Signifikant auf 5%-Niveau, *** Signifikant auf 1%-Niveau.

Als Referenzgruppe wurde gewählt: Frauen über 45 Jahre, mit Pflichtschulabschluß und mit Teilnahme an einer Qualifizierung im Sozialbereich.

Die Ergebnisse der Regression bestätigen die Ergebnisse vergleichbarer Untersuchungen im Hinblick auf den Einfluß von Persönlichkeitsmerkmalen.³⁸ Ältere Personen weisen demnach im Vergleich zu jüngeren TeilnehmerInnen ungünstigere Beschäftigungschancen auf. So liegt beispielsweise das Beschäftigungsniveau von TeilnehmerInnen mit einem Alter von unter 26 Jahren um 38 Tage über jenem von TeilnehmerInnen, die über 45 Jahre alt sind.

38 Vgl. z.B. Zilian u.a. 1999.

AusländerInnen können in der Regel ein etwas höheres Beschäftigungsniveau erzielen als vergleichbare inländische Personen. Frauen verzeichnen ein um rund zwölf Tage höheres Beschäftigungsniveau im Jahr nach der Maßnahmenteilnahme als Männer.

Etwas überraschend ist die Tatsache, daß der Parameterwert der Dauer der Maßnahmenteilnahme einen signifikant negativen Wert aufweist. Das deutet darauf hin, daß mit längerer Dauer der Kursteilnahme die erwartete Dauer der Beschäftigung der geförderten Person im Folgejahr zurückgeht. Dieses Ergebnis ist teils damit zu erklären, daß TeilnehmerInnen, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, in der Regel ihre Maßnahmenteilnahme verfrüht abbrechen, während bei Personen, die eine vollständige Maßnahmenteilnahme aufweisen, ein höherer Anteil an Arbeitslosigkeit festzustellen ist. Zudem nehmen Problemgruppen eher an längeren Maßnahmen teil.

Erwartungsgemäß ist demgegenüber der Einfluß der Teilnahme an einer weiteren Fördermaßnahme auf das Beschäftigungsniveau deutlich negativ. Der prinzipiell als positiv zu bewertende Aspekt des Erwerbs von weiterführenden Qualifikationen beeinträchtigt die Möglichkeit der betroffenen Personen, im Zeitraum dieser Qualifizierung ein Erwerbsverhältnis anzunehmen. Hinsichtlich des Ausbildungsniveaus ist erwartungsgemäß zu beobachten, daß die Erwerbchancen mit zunehmendem Ausbildungsniveau steigen. Ein/eine AbsolventIn einer Universität war demnach im Schnitt um ca. einen Monat länger beschäftigt als eine Person mit Pflichtschulabschluß.

Das Auftreten von Langzeitarbeitslosigkeit vor der Maßnahmenteilnahme hat einen signifikant negativen Einfluß auf die Beschäftigungsperformanz (-46 Tage). Dieses Resultat deckt sich ebenfalls mit empirischen Befunden für den österreichischen Arbeitsmarkt, wonach sich die Integration von langzeitarbeitslosen Personen als vergleichsweise schwierig darstellt. Keinen signifikanten Einfluß auf die Beschäftigungschancen der geförderten Personen üben hohe Anteile von »Out-of-Labour-Force«-Episoden im Jahr vor der Maßnahmenteilnahme aus.

Hinsichtlich maßnahmenspezifischer Unterschiede weisen die Ergebnisse der Regression darauf hin, daß es durchaus meßbare Abweichungen in den Effekten der einzelnen Maßnahmetypen gibt. TeilnehmerInnen an Berufsorientierungskursen weisen demnach ein um knapp 20 Tage niedrigeres Beschäftigungsniveau auf als TeilnehmerInnen an den Qualifizierungen im Sozialbereich. Vergleichsweise günstigere Beschäftigungseffekte traten bei Büro- und IKT-Kursen (+27 bzw. +24 Tage) auf. Im Vergleich mit Kursen im Sozialbereich schnitten Handwerkskurse und Integrationsmaßnahmen ungünstig ab (-43 bzw. -35 Tage). Kein signifikanter Unterschied zu den Qualifizierungen im Sozialbereich wurde bei den sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen bzw. bei den Stiftungen identifiziert.

Diese Effekte stimmen mit den Ergebnissen der einzelnen Maßnahmetypen überein. Es wird durch diese Modellschätzung aber auch deutlich, daß die Unterschiede der TeilnehmerInnenstruktur der einzelnen Maßnahmetypen, die bei der Regression kontrolliert wurden, nicht für die unterschiedlichen Effekte verantwortlich sind. Sondern es bestehen tatsächlich recht unterschiedliche Wirkungsweisen der Maßnahmetypen, die durch die unterschiedlichen Merkmale der TeilnehmerInnen eventuell noch verstärkt werden.

6 Fiskalische Bewertung

Angesichts der begrenzten Ressourcen des TBP Wien 1999 ist nicht nur interessant, inwieweit die umgesetzten Maßnahmen tatsächlich wirken, sondern auch mit welchen Kosten diese Förderungen verbunden sind und wie effizient die Mittel eingesetzt wurden. Als Bewertungsperspektive interessiert dabei weniger die Situation der/des Geförderten oder der Auftraggeber, sondern jene der Öffentlichen Hand, also des Fiskus. Eine fiskalische Bewertung ist damit eine Unterform der Kosten-Nutzen-Analyse. Sie verfolgt eine systematische Einschätzung der Kosten und Erträge, die der Öffentlichen Hand durch die Umsetzung der Maßnahmen entstehen.

Um die ökonomische Effizienz von Maßnahmen bewerten zu können, reicht es nicht aus, ihre Wirkung mit den direkten Maßnahmekosten in Bezug zu setzen, sondern es sollten auch indirekte Kosten und Erträge sowie Interdependenzen zwischen den Maßnahmen berücksichtigt werden. Trotz erheblicher methodischer Weiterentwicklungen – insbesondere bei der Ermittlung von Netto-Wirkungen (vgl. Kapitel 5) – bleibt eine umfassende Fiskalanalyse ein aufwendiges Verfahren. So ist ein Kontextbezug zu den ökonomischen Rahmenbedingungen der Maßnahmen schwer zu kontrollieren, ebenso ist die monetäre Bewertung sozialpolitischer Effekte schwierig.³⁹

Bei umfassenden Maßnahmebündeln, wie dem TBP Wien 1999, ergeben sich andere Fragestellungen und andere Probleme als bei Evaluationen einzelner Maßnahmen. Denn dabei geht es nicht so sehr um die Frage, ob sich eine Maßnahme unter Berücksichtigung eingesparter Transferleistungen und Rückflüsse aus Steuern oder Sozialversicherung selbst finanzieren kann bzw. innerhalb welchen Zeitraumes dies möglich ist, sondern darum, welche Maßnahmen unter gegebenen Bedingungen effizienter sind. Zentral ist der Maßnahmenvergleich und nicht die einzelne Maßnahme. Das Ziel der hier durchgeführten Fiskalanalyse liegt daher darin, eine Vergleichsbasis der Maßnahmetypen zu erstellen, die die ermittelten Wirkungen im Hinblick auf die eingesetzten Ressourcen in ein neues Licht setzt.

Die Analyse der ökonomischen Effizienz des TBP Wien 1999 erfolgt auf aggregierter Ebene. Die Analyseebene ist damit auch bei der Fiskalanalyse primär die Ebene der Maßnahmetypen. Allein bei der Ermittlung der Kostenintensität werden vom Durchschnitt abweichende Maßnahmen speziell hervorgehoben. Generell tritt dabei das Problem auf, eine Balance zwischen dem notwendig pragmatischen Zugang eines großen Maßnahmenbündels und dem erforderlichen Detailwissen über Einzelmaßnahmen zu finden.

Für eine aussagekräftige Fiskalanalyse sind erhebliche Datenerfordernisse gegeben. Neben den Netto-Wirkungen der Maßnahmen, die auf den Ergebnissen der Wirkungsanalyse beruhen, sind detaillierte Kenntnisse über die Maßnahmekosten sowie Einschätzungen über die indirekten Kosten und Nutzen der Maßnahmen notwendig. Hier ist man fast immer Ein-

³⁹ Vgl. Lassnigg u.a. 2000; Levin u.a. 2000.

schränkungen und Kompromissen ausgesetzt. Im Falle des TBP ist dies besonders der Fall, da – wie bereits an unterschiedlichen Stellen ausgeführt wurde – maßgebliche Datenbeschränkungen vorliegen. Das Ziel besteht darin, eine Vergleichsbasis der Maßnahmetypen zu erstellen, die die ermittelten Wirkungen im Hinblick auf die eingesetzten Ressourcen relativiert und mögliche Ungenauigkeiten der Daten in Form von Sensitivitätsanalysen berücksichtigt.

Die Umsetzung dieser fiskalischen Effizienzbewertung erfolgt in zwei Stufen. In einem ersten Schritt werden die Kosten der Maßnahmen näher analysiert. Anhand der Maßnahmekosten und der Unterstützungszahlungen zur Deckung des Lebensunterhaltes (DLU) wird unter Einbeziehung der TeilnehmerInnenzahl und der Teilnahmedauer die Kostenintensität der Maßnahmen analysiert.

Die errechneten direkten Maßnahmekosten bilden die Grundlage für die Fiskalanalyse. Ergänzt um indirekte Faktoren werden den Kosten der Maßnahmen auf Basis der Netto-Wirkungen direkte und indirekte Erträge gegenübergestellt. Dafür werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse mit den zu erwartenden Zahlungsströmen für die Öffentliche Hand bewertet. Neben der Entwicklung eines Basismodells der Fiskalanalyse werden mit Hilfe von Sensitivitätsanalysen Veränderungen zentraler Parameter simuliert. Damit können Unsicherheiten der Datengrundlage bzw. Änderungen in der Umsetzung berücksichtigt werden.

6.1 Kosten der Maßnahmen

Laut Konzept sollten durch den TBP Wien 1999 mit einem Volumen von 623 Millionen Schilling (bzw. 45 Millionen Euro) rund 8.600 Förderungen finanziert werden. Damit ist man von einer durchschnittlichen Förderintensität von rund öS 72.000,- (€ 5.232,-) pro Förderfall ausgegangen. Dies bezieht sich allein auf die Maßnahmekosten. Zahlungen für die Deckung des Lebensunterhaltes und Administrationskosten sind darin nicht enthalten.

Laut der Umsetzungsdaten wurden insgesamt 672 Millionen Schilling (bzw. 48,8 Millionen Euro) ausgegeben. Die größten Kostenanteile entfallen auf Eingliederungsbeihilfen (29%), Qualifizierungsmaßnahmen (27%) und Stiftungen (23%). Innerhalb der Qualifizierungsmaßnahmen sind noch die Kontingentzahlungen an die Träger mit 14% der Gesamtkosten von nennenswerter Bedeutung.

Die durchschnittlichen Kosten je Förderfall belaufen sich auf öS 68.000,- (bzw. € 4.942,-). Sie variieren nach Maßnahmetypen zwischen öS 26.000,- (€ 1.889,-) für Berufsorientierungen und öS 167.000,- (€ 12.136,-) bei den SÖB/GPB. Zur Gruppe mit niedriger Kostenintensität zählen neben den Berufsorientierungen auch Integrationsmaßnahmen und innerhalb der Qualifizierungen die Maßnahmen im Sozialbereich. Überdurchschnittlich hohe Kosten weisen neben den SÖB/GPB noch Stiftungen und IKT-Qualifizierungen sowie die durchschnittlichen Kontingentzahlungen auf.

Tabelle 22: Maßnahmekosten der Maßnahmetypen, nach Teilnahmen (TN) und Dauer

Maßnahme	Kosten gesamt*	TN	Kosten pro Teil- nahme*	Dauer in Tagen	Kosten pro Tag	Kosten- anteil
Qualifizierung	177.800.590	2.776	64.049	95	674	26,5%
- Büro	28.939.716	577	50.155	90	557	4,3%
- IKT	23.098.033	269	85.866	133	646	3,4%
- Sozialbereich	3.815.219	259	14.731	53	278	0,6%
- Handwerk	12.371.593	233	53.097	112	474	1,8%
- Sonstiges	17.059.006	370	46.105	130	355	2,5%
- Kontingente	92.517.023	1.068	86.626	K.A.	K.A.	13,8%
Berufsorientierung	26.436.896	1.034	25.568	41	624	3,9%
Integration	16.814.158	600	28.024	78	359	2,5%
Stiftungen	152.560.545	1.832	83.275	136	612	22,7%
SÖB/GPB	72.730.939	436	166.814	234	713	10,8%
BESEB	196.772.290	3.275	60.083	188	320	29,3%
Sonstige Maßnahmen	28.921.179	–	–	–	–	4,3%
SUMME	672.036.596	9.953	67.521	144	469	100,0%

* Die Kostenbeträge sind in öS ausgewiesen.

Quellen: AMS-Monitoring und waff-Kostendatenbank; eigene Berechnungen

Innerhalb der ausgewiesenen Kostenintensitäten der Maßnahmetypen bestehen in vielen Fällen Abweichungen einzelner Maßnahmen (vgl. Tabelle 3 in Kapitel 3):

- Im Bürobereich weist nur die Maßnahme Organisationsassistentin Pro-Kopf-Kosten von über öS 100.000,- (€ 7.267,-) auf.
- IKT-Qualifizierungen liegen überwiegend im Bereich zwischen öS 60.000,- (€ 4.360,-) und öS 70.000,- (€ 5.087,-). Nur die Fachkräfteausbildung zum/zur Kommunikationskaufmann/Kommunikationskauffrau und Telesoft sind wesentlich teurer.
- Im Sozialbereich sind die Ausbildungen zum/zur Pfleghelfer/in deutlich unter öS 10.000,- (€ 727,-).
- Im Handwerksbereich bestehen extreme Abweichungen zwischen öS 8.000,- (€ 581,-) (Heimwerkerausbildung) und öS 140.000,- (€ 10.174,-) (L.I.D.O.).
- Eine große Variabilität weisen erwartungsgemäß auch Maßnahmen aus der Kategorie »Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen« auf.
- Bei den Kontingentzahlungen ergeben sich vor allem bei den Venetia-Kursen und bei der Beruflichen Qualifizierung Behinderter deutliche Abweichungen nach oben.
- Berufsorientierungskurse sind ziemlich einheitlich dotiert.
- Bei den Integrationsmaßnahmen zeigen sich nur bei Quality extreme Abweichungen nach oben.
- Innerhalb der Stiftungen ist die Offene Arbeitsstiftung mit über öS 250.000,- (€ 18.168,-) pro Förderfall sehr hoch dotiert. Hingegen ist DYNAMO nach den vorliegenden Angaben

eine unglaublich günstige Maßnahme (öS 37.000,- bzw. € 2.689,- pro Teilnahme), es dürften allerdings bei den übermittelten Daten Teile der Kosten fehlen.⁴⁰ Rechnet man DYNAMO bei den Durchschnittskosten nicht mit, so ergeben sich Kosten von öS 103.000,- (€ 7.485,-) pro Teilnahme.

- Bei den SÖB/GPB bestehen extreme Kostenunterschiede, die vermutlich auf fehlerhafte Kostenabgrenzungen zurückzuführen sind. Die Kosten schwanken zwischen öS 550.000,- (€ 39.970,-) und öS 36.000,- (€ 2.616,-). Rechnet man die beiden niedrigsten und die beiden höchsten Maßnahmen nicht mit, so kommt man auf durchschnittliche Kosten von ca. öS 195.000,- oder € 14.171,-.

Berücksichtigt man beim Kostenvergleich der Maßnahmetypen auch die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen, so zeigt sich eine gewisse Übereinstimmung zwischen der Kosten- und Zeitintensität.⁴¹ Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen sowie SÖB/GPB sind demnach nicht mehr teurer. Hingegen sind die Kosten pro Fördertag in den Berufsorientierungskursen nun besonders hoch. Die Tageskosten für Kontingentzahlungen können nicht geschätzt werden, da für die kostenmäßig größte Maßnahme, auf die über zwei Drittel der Ressourcen entfielen, keine Förderdauer vorliegt.⁴²

Neben den direkten Kosten der Maßnahmen ergeben sich durch die Maßnahmenteilnahme auch Kosten für die Deckung des Lebensunterhaltes. Die Höhe der DLU ist abhängig von der Schulungsintensität (Kleine oder Große DLU) und kann nicht geringer als das vorher bezogene Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe sein. DLU wird bei allen Kursmaßnahmen bezahlt, entfällt aber, wenn die TeilnehmerInnen ein Erwerbseinkommen im sekundären oder primären Arbeitsmarkt erhalten. Für die Berechnung der DLU gehen wir für 1999 von durchschnittlichen DLU-Kosten von öS 253,- (rund € 18,4) pro Tag (Männer: öS 268,- bzw. rund € 19,5; Frauen: öS 234,- bzw. € 17,-) aus.⁴³

Bei Berücksichtigung der DLU-Zahlungen werden alle Kursmaßnahmen etwas teurer, insbesondere jene mit längerer Dauer, wie z.B. Stiftungen, aber auch Integrationsmaßnahmen. Damit reduziert sich der Kostenvorsprung der SÖB/GPB, und vor allem die Eingliederungsbeihilfen stellen sich demnach als relativ kostengünstige Maßnahme dar. IKT-Qualifizierungen und Kontingentzahlungen für Qualifizierungsträger haben damit ähnlich hohe Gesamtkosten pro Förderfall wie Stiftungen.

40 Vgl. auch Steiner/Lassnigg 1999.

41 Die durchschnittliche Dauer nach Maßnahmetypen bezieht sich hier auf die Ergebnisse der Implementationsanalyse, wobei vorzeitige Abbrüche der Maßnahmen berücksichtigt wurden.

42 Setzt man sich über diesen Mangel hinweg, würden sich durchschnittliche Tageskosten von öS 1.375,- (€ 100,-) ergeben.

43 Diese Angaben beruhen auf der Arbeitsmarktbeobachtung des AMS vom Mai 2000.

Tabelle 23: Maßnahmekosten der Maßnahmetypen nach Teilnahmen und Dauer

Maßnahme	Maßnahme- kosten in öS	DLU	Gesamt- kosten in öS	Gesamt- kosten pro TN in öS	Gesamt- kosten pro TN in €
Qualifizierung	177.800.590	64.839.060	242.639.650	87.406	6.352
- Büro	28.939.716	12.151.620	41.091.336	71.215	5.175
- IKT	23.098.033	8.371.818	31.469.851	116.988	8.502
- Sozialbereich	3.815.219	3.212.118	7.027.337	27.133	1.972
- Handwerk	12.371.593	6.106.464	18.478.057	79.305	5.763
- Sonstiges	17.059.006	11.255.400	28.314.406	76.525	5.561
- Kontingente	92.517.023	23.741.640	116.258.663	108.856	7.911
Berufsorientierung	26.436.896	9.920.196	36.357.092	35.162	2.555
Integration	16.814.158	10.951.200	27.765.358	46.276	3.363
Stiftungen	152.560.545	58.301.568	210.862.113	115.099	8.365
SÖB/GPB	72.730.939	–	72.730.939	166.814	12.123
BESEB	196.772.290	–	196.772.290	60.083	4.366
SUMME*	643.115.418	144.012.024	787.127.442	79.084	5.747

* In der Summe sind nur die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der analysierten sechs Maßnahmetypen eingerechnet. Sonstige Maßnahmen sind nicht mehr enthalten.

Quellen: AMS-Monitoring und waff-Kostendatenbank; eigene Berechnungen

Aus der Analyse der direkten Maßnahmekosten können damit erste Rückschlüsse auf die unterschiedliche Kostenintensität der Maßnahmetypen gezogen werden. Sie bildet zugleich die zentrale Basis für die Fiskalanalyse.

6.2 Fiskalanalyse

In der Fiskalanalyse werden die Kosten und Erträge, die der Öffentlichen Hand durch die Umsetzung des TBP Wien entstehen, systematisch gesammelt, monetär bewertet und einander gegenübergestellt. Sie knüpft zentral an den Ergebnissen der Wirkungsanalyse an, geht aber deutlich darüber hinaus, indem diese um direkte und indirekte Kostenkomponenten sowie indirekte Erträge ergänzt werden. Die Qualität der Fiskalanalyse ist damit maßgeblich von den verfügbaren Daten und der Genauigkeit der Wirkungsanalyse abhängig. Die Fiskalanalyse des TBP Wien basiert im wesentlichen auf:

1. Den Berechnungen der direkten Kosten der Maßnahmen (vgl. Kapitel 6.1);
2. den Ergebnissen der Wirkungsanalyse (vgl. Kapitel 5) und
3. den Annahmen über indirekte Kosten und Erträge der Maßnahmen.

Als Datenquellen werden einerseits die Angaben über die Kosten von AMS und waff verwendet, zum anderen die im Rahmen der Wirkungsanalyse berechneten Netto-Effekte der Maß-

nahmen. Zur Überprüfung und Interpretation der Ergebnisse wird auf bestehende Evaluationen der TBP-Maßnahmen zurückgegriffen.

Abbildung 12: Kosten- und Ertragskomponenten der fiskalischen Bewertung

Kosten	Erträge
K1 Maßnahmekosten	E1 Transfereinsparungen während der Maßnahme
K2 DLU-Zahlungen	E2 Transfereinsparungen nach der Maßnahme
K3 Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung	E3 Steuereinnahmen durch Beschäftigungsaufnahmen
K4 Erworbene Transferleistungsansprüche	

Die Kosten resultieren aus den Kosten der Maßnahme, den Kosten der Teilnahme (DLU-Zahlungen), den Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung durch die Besuche von Maßnahmen sowie den Kosten aufgrund neu erworbener Ansprüche an die Arbeitslosen- und Sozialversicherung nach Beendigung der Maßnahme. Die fiskalischen Erträge ergeben sich aus dem Wegfall von Transferleistungen während und nach der Maßnahme und aus Rückflüssen aus Beschäftigungsverhältnissen nach Maßnahmenende. Darüber hinaus ergeben sich weitere Effekte, die nur schwer monetarisierbar sind, wie z.B. Qualifizierungseffekte, Effekte auf das persönliche Wohlbefinden oder Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Wien. Diese schwer quantifizierbaren Erträge werden in der Analyse nicht unmittelbar berücksichtigt.

Bei den Kosten und Erträgen wird jeweils zwischen jenen der Maßnahmenperiode und jenen der nachfolgenden Perioden unterschieden. Die Kosten treten mit Ausnahme erworbener Ansprüche an Transferleistungen in der Periode der Maßnahmendurchführung auf. Hingegen ergeben sich die Erträge aus der Maßnahmenwirkung überwiegend in den darauffolgenden Jahren; Ausnahme bilden hier die Ersparnisse aus Transferzahlungen während der Maßnahmenbeteiligung. Die stark variierenden Beginnzeiten der Maßnahmen bleiben in der Analyse unberücksichtigt, indem vereinfachend angenommen wird, daß die Maßnahmen 1999 stattfinden.

6.2.1 Berechnungsmodus der Kosten und Erträge

K1 Kosten der Maßnahme

Die Kosten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umfassen rund 640 Millionen Schilling (47 Millionen Euro), die im TBP Wien 1999 direkt für Maßnahmen aufgewendet wurden und die bereits ausführlich beschrieben wurden. Darüber hinaus sollten auch im AMS Wien bzw. waff anfallende sonstige Kosten, etwa für die Organisation der Maßnahmen oder die Beratung und Zuweisung zu den Projekten, zugerechnet werden. Unter der Annahme, daß sich diese Kosten nicht wesentlich zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen unterscheiden, kann für den Maßnahmenvergleich darauf verzichtet werden.

$$\rightarrow K1 = KKMT/TN$$

KKMT Direkte Maßnahmekosten
TN Anzahl der TeilnehmerInnen

K2 Deckung des Lebensunterhaltes während der Maßnahmenteilnahme

Die Kosten zur Deckung des Lebensunterhaltes entstehen ebenfalls direkt durch die Maßnahmenteilnahme. Auch auf diesen Kostenfaktor wurde vorne bereits eingegangen. Die DLU ist aber in den meisten Fällen ein Substitut für sonstige Unterstützungen in der Arbeitslosigkeit, also Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe. Von der DLU müssen daher die Ersparnisse aus Arbeitslosengeld und Notstandshilfe durch die Maßnahmenteilnahme auf der Ertragsseite berücksichtigt werden.

$$\rightarrow K2 = (DLUwTN * DMT * TNw + DLUmTN * DMT * TNm)/TN$$

DLUw Durchschnittliche DLU-Zahlungen der Frauen
DLUm Durchschnittliche DLU-Zahlungen der Männer
DMT Durchschnittliche Dauer der Maßnahmen nach Maßnahmentyp
TNw Teilnehmerinnen an Maßnahmen
TNm Teilnehmer an Maßnahmen
TN Anzahl der TeilnehmerInnen

K3 Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung

Es ist davon auszugehen, daß ein Teil der TeilnehmerInnen anstatt der Maßnahmenteilnahme eine Beschäftigung aufnehmen würde und damit Erträge durch Einsparungen von Transferleistungen sowie Steuer- bzw. Sozialversicherungseinnahmen aus dem Erwerbseinkommen entstehen. Dies zeigt sich durch die bei der Vergleichsgruppe deutlich höheren Beschäftigungstage während der Maßnahmenperiode.

Die Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung werden auf Basis der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe im Jahr 1999 berechnet. Die Dauer für die Opportunitätskostenberechnung kann maximal die durchschnittliche Maßnahmendauer erreichen und reduziert sich entsprechend der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe.⁴⁴ Auf Basis dieser erwarteten Beschäftigung wurden nicht realisierte Rückflüsse aus dem Beschäftigungseinkommen durch Sozialversicherung und Steuern berechnet. Für letzteres wird nicht nur die Lohnsteuer berücksichtigt, sondern auch die Mehrwertsteuer aus den Konsumausgaben unter der Annahme, daß 80% des Einkommens für Konsumausgaben verwendet werden und ein durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz von 17% wirksam wird. Die Sozialversicherungs- und Lohnsteuersätze richten sich nach dem Durchschnittseinkommen der Vergleichsgruppe und werden aus dem 1999 gültigen Sozialversicherungssatz für Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen und der Lohnsteuer der jeweiligen Einkommensklasse berechnet.

44 Durch die Aggregation der Daten (aggregierte Vergleichsgruppe) ist es nicht möglich, für jede Maßnahme bzw. Teilnahme die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe zu berechnen.

$$\rightarrow K3 = \text{BeschVgr} * \text{EinkVgr} * \text{DauerMa\ss} * (\text{Lst} + \text{SV} + (\text{KQ} * \text{Mwst}))$$

BeschVgr99	Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe in der Maßnahmenperiode
EinkVgr	Einkommenswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe 1999
DauerMaß	Durchschnittsdauer der Maßnahme
Lst	Lohnsteuersatz für Einkommenshöhe der Vergleichsgruppe 1999
SV	Sozialversicherungssatz für Einkommenshöhe der Vergleichsgruppe 1999
KQ	Konsumquote (Annahme 80%)
Mwst	Durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz (Annahme 17%)

K4 Erworbene Ansprüche auf Transferleistungen

Erworbene Ansprüche auf Transferleistungen treten dann auf, wenn durch die Maßnahme neue bzw. höhere Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe entstehen. Inwieweit die TeilnehmerInnen Ansprüche erworben haben, hängt einerseits von der Dauer der Maßnahme und andererseits von vorherigen Ansprüchen ab. Hier werden nur höhere Ansprüche durch einen Wechsel vom Notstandshilfebezug zum Arbeitslosengeldbezug berücksichtigt. Ein vorübergehender höherer Anspruch auf Transferzahlungen wird bei Maßnahmen, die im Schnitt über ein halbes Jahr dauern und die primär auf Langzeitarbeitslose bzw. Übertrittsgefährdete ausgerichtet sind, in Höhe der Differenz des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe angenommen. Dies betrifft die Maßnahmetypen Stiftungen bzw. stiftungsähnliche Maßnahmen, SÖB/GBP und BESEB. Diese Kosten bedingen ca. für ein halbes Jahr höhere Kosten. Die Differenz zwischen Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Wien beträgt laut den AMS-Arbeitsmarktdaten im Mai 2000 öS 60,- (€ 4,4) pro Tag.

$$\rightarrow K3 = \text{AloTN} * (\text{TAI} - \text{TNH}) * 183$$

AloTN	Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen
TAI	Durchschnittlicher Tagsatz des Arbeitslosengeldes in Wien
TNH	Durchschnittlicher Tagsatz der Notstandshilfe in Wien

E1 Transfereinsparungen während der Maßnahme

Die Ersparnisse der Arbeitslosenunterstützung oder anderer Transferleistungen während der Dauer der Maßnahme werden als Opportunitätserrträge berücksichtigt. Mangels anderer Informationen wird angenommen, daß generell vor der Maßnahme Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe bezogen wurde. Es wird ein Durchschnittssatz von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe verrechnet. Variationen davon werden in den Sensitivitätsanalysen der Maßnahmetypen berechnet. Der Tagsatz der Transferzahlungen aus Arbeitslosigkeit wird mit der Maßnahmendauer multipliziert.

$$\rightarrow E1 = \text{DauerMa\ss} * \text{TAI+Nh}$$

DauerMaß	Durchschnittliche Dauer der Maßnahme
TAI+Nh	Durchschnittliche Transferzahlungen aus Arbeitslosigkeit

E2 Transfereinsparungen durch Maßnahmeeffekte nach der Maßnahme

Die Transfereinsparungen nach der Maßnahme ergeben sich aus der Vermittlungswirkung der Maßnahmen. Durch die Beschäftigungsintegration der TeilnehmerInnen sinken die notwendigen Ausgaben für Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe.

Die Ersparnisse, die sich durch die Beschäftigungszeiten ergeben, werden bei einzelnen Maßnahmetypen dadurch wettgemacht, daß zusätzliche Personen in den Arbeitsmarkt gebracht werden und damit neue Ansprüche aus Arbeitslosigkeit an die Öffentliche Hand entstehen. Ein Teil der in K4 angesprochenen neuen Ansprüche wird also hier durch höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten der TeilnehmerInnen gegenüber der Vergleichsgruppe sichtbar. Dies betrifft insbesondere die Maßnahmetypen Berufsorientierung und Integration.

$$\rightarrow E2 = (AloTN - AloVgr) * 365 * TAI+Nh$$

AloTN Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen nach Maßnahme
 AloVgr Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe nach Maßnahme
 TAI+Nh Durchschnittliche Transferzahlungen aus Arbeitslosigkeit

E3 Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen durch Maßnahmeeffekte nach der Maßnahme

Rückflüsse aus der Maßnahmenwirkung ergeben sich aber vor allem auch aus den Rückflüssen aus Steuern und Sozialversicherungseinnahmen der Einkommen der TeilnehmerInnen. Dies betrifft sowohl die direkten Abgaben für Lohnsteuer und Sozialversicherung als auch indirekte Erträge durch die Versteuerung der Ausgaben. Hierfür wird wiederum eine Konsumquote von 80% der Einkommen und ein gemischter Mehrwertsteuersatz von 17% angenommen. Die Lohnsteuer richtet sich nach den Einkommen. Um allein die Netto-Einkommenseffekte zu berücksichtigen, werden die Einkommenswahrscheinlichkeiten der Vergleichsgruppe abgezogen.

$$\rightarrow E3 = (BeschTN * EinkTN - BeschVgr * EinkVgr) * (Lst + SV + (KQ * Mwst)) * 365$$

BeschTN Beschäftigungswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen nach Maßnahme
 BeschVgr Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe nach Maßnahme
 EinkTN Einkommenswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen
 EinkVgr Einkommenswahrscheinlichkeit der Vergleichsgruppe
 Lst Lohnsteuersatz für Einkommenshöhe der Vergleichsgruppe 1999
 SV Sozialversicherungssatz für Einkommenshöhe der Vergleichsgruppe 1999
 KQ Konsumquote (Annahme 80%)
 Mwst Durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz (Annahme 17%)

Diskontierung der Kosten und Erträge

Zur Berechnung des Break-Even-Zeitpunktes, wenn die Erträge der Maßnahmen die Kosten ausgleichen, werden die Rückflüsse auf das Maßnahmenjahr abdiskontiert. Als Diskontsatz wird die nominelle Sekundärmarktrendite verwendet, die als Verzinsung längerfristiger Wertpapiere einen recht stabilen Zinssatz abgibt. Mit diesem Diskontsatz wird der Wert der zukünftigen Rückflüsse um jeweils 4,7% verringert.

6.2.2 Ergebnisse der Fiskalanalyse

Betrachtet man die Fiskalanalyse für die Gesamtheit aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999,⁴⁵ so ergeben sich in der Maßnahmenperiode Kosten von 476 Millionen Schilling (35 Millionen Euro). Diese gegenüber den direkten Maßnahmekosten geringeren Kosten ergeben sich durch die Einsparungen des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe. Die demgegenüber verrechnete Deckung des Lebensunterhaltes für alle TBP-Maßnahmen ist geringer, da sie nur für Kursmaßnahmen bezahlt wird. Opportunitätskosten für die Nicht-Beschäftigung, die sich aus der Maßnahmenteilnahme ergeben, sind aufgrund der bei den meisten Maßnahmetypen geringen Beschäftigungsquoten der Vergleichsgruppe mit 77 Millionen Schilling bzw. 5,6 Millionen Euro relativ gering.

Tabelle 24: Fiskalanalyse: Basisvariante für Gesamtheit aller TBP-Maßnahmen (in Millionen öS)

	Maßnahmenperiode	1. Jahr danach	2. Jahr danach	3. Jahr danach	4. Jahr danach	5. Jahr danach
Kosten						
Kosten der Lohnzuschüsse	643	–	–	–	–	–
DLU	144	–	–	–	–	–
Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung	77	–	–	–	–	–
Neue Transferansprüche	–	12	–	–	–	–
Erträge						
Transferersparnisse während Teilnahme	388	–	–	–	–	–
Transferersparnisse nach Teilnahme	–	38	38	38	38	38
Rückflüsse Steuern und Sozialversicherung	–	187	187	187	187	187
Kumulierte Erträge – Kosten	-477	-283*	-77*	120*	308*	488*

Anmerkung: sofern für die Folgejahre keine Geldflüsse angenommen werden, sind keine Werte ausgewiesen.

*Erträge werden mit einem Diskontzinssatz von 4,7% abdiskontiert.

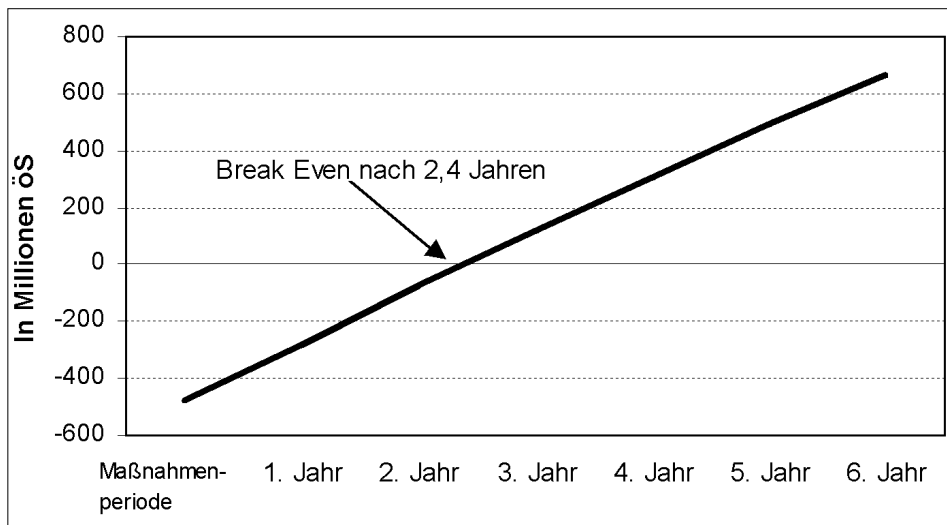
Quelle: AMS-HV-Daten; eigene Berechnungen

Im ersten Jahr nach der Maßnahme erfolgen Erträge durch Einsparungen aus Transferleistungen und Rückflüsse der Beschäftigungseinkommen an die Öffentliche Hand in der Höhe von 225 Millionen Schilling (16 Millionen Euro). Diese reduzieren sich durch eine Erhöhung der Transferleistungen für Personen, die durch längere Maßnahmen von Notstandshilfe zum Arbeitslosengeld rückwechseln. In den weiteren Folgejahren ergeben sich nur noch Erträge durch ersparte Transferleistungen (38 Millionen Schilling bzw. 2,8 Millionen Euro) und Rückflüsse an Steuern und Sozialversicherung (187 Millionen Schilling bzw. 13,6 Millionen Euro).

⁴⁵ Detailliertere Ergebnisse zu den einzelnen Maßnahmetypen finden sich in Leitner/Wroblewski u.a. 2002.

Im Durchschnitt entstehen während der Maßnahmenperiode Kosten von öS 50.000,- (€ 3.634,-) pro Teilnahme. In den Folgejahren fließen jährlich rund öS 20.000,- (€ 1.453,-) 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 die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 entsprechend der dargestellten Annahmen bereits nach 2,4 Jahren selbst finanzieren.

Abbildung 13: Fiskalanalyse – Basisvariante



Quelle: AMS-HV-Daten; eigene Berechnungen

Dieses Gesamtergebnis resultiert aus sehr unterschiedlichen Fiskaleffekten der einzelnen Maßnahmetypen (Tabelle 25): So ergeben sich bei den Qualifizierungsmaßnahmen in den Folgejahren nur sehr geringe positive Rückflüsse, die die Kosten in der Maßnahmenperiode ausgleichen sollen. Damit kann ein Break-Even-Punkt bei Betrachtung der Gesamtheit der Qualifizierungsmaßnahmen niemals erreicht werden. Gleichwohl erwirken einzelne Qualifizierungsbereiche, allen voran der IKT-Bereich, positive Fiskaleffekte, wodurch sich diese Maßnahmen bereits nach vier Jahren amortisieren.

Deutlich schlechter gestalten sich die Ergebnisse der Fiskalanalyse für Berufsorientierungs- und Integrationsmaßnahmen. In beiden Fällen führt die Berücksichtigung von indirekten Effekten in den Folgejahren dazu, daß sich die Kosten weiter erhöhen. Bei den Integrationsmaßnahmen noch wesentlich stärker als bei den Berufsorientierungen. Demnach sind mit diesen beiden Maßnahmetypen trotz ihrer relativ günstigen Kurskosten erhebliche Aufwendungen für

die Öffentliche Hand verbunden. Positive Effekte der Maßnahme, wie z.B. verbesserte Karrierechancen durch die Berufsorientierung bzw. dabei geplante Qualifizierungen, sind allerdings in der Analyse nicht berücksichtigt.

Offensichtlich günstiger erscheinen die Ergebnisse der drei verbleibenden Maßnahmetypen. Stiftungen können ihre Kosten durch Rückflüsse aus der erhöhten Beschäftigung nach zwölf Jahren amortisieren. SÖB/GBP gelingt dies nach acht Jahren. Dies obwohl sie die höchsten Maßnahmekosten aufweisen und sich aufgrund einer höheren Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der TeilnehmerInnen Folgekosten für Transferausgaben nach der Maßnahme ergeben.

Die eindeutig besten Ergebnisse für die Fiskalanalyse zeigen sich bei der BESEB. Denn die nahezu vollständige Finanzierung der Lohnzuschüsse durch die Einsparungen bei Transferausgaben und die hohen Rückflüsse durch die Beschäftigungssteigerung der TeilnehmerInnen führen zu einer Amortisationsdauer von nur 44 Tagen. Dabei wurden Mitnahme- und Substitutionseffekte nicht berücksichtigt, die bei dieser Form der Förderung besonders hoch sind. Aber selbst wenn die Beschäftigungserfolge nur zum Teil der Maßnahme zugerechnet werden, wäre ein Break-Even-Punkt rasch erreicht; bei einer Zurechnung der Beschäftigungswirkung von 50% nach drei Monaten.

Tabelle 25: Fiskalanalyse nach Maßnahmetypen (pro Teilnahme in öS)

	Qualifizierung	BO	Integration	Stiftungen	SÖB/GBP	BESEB
Maßnahmenperiode						
- Kosten der Lohnzuschüsse	64.000	25.600	28.000	83.300	166.800	60.100
- DLU-Kosten	23.400	9.600	18.300	31.800	0	0
- Opportunitätskosten der Nicht-Beschäftigung	8.600	1.900	5.000	6.100	6.300	0
+ Transferersparnisse während Teilnahme	26.500	11.400	21.800	38.000	65.300	52.500
Folgejahre						
- Neue Transferansprüche	0	0	0	3.900	2.900	4.600
+ Transferersparnisse nach Teilnahme	-3.600	-9.800	-14.000	2.000	-300	19.500
+ Rückflüsse Steuern und Sozialversicherung	3.500	0	-5.000	7.200	16.500	49.000
Break-Even nach Jahren	∞	–	–	12,1 Jahre	8,0 Jahre	44 Tage
Kostenanteil der Maßnahmetypen	27,6%	4,1%	2,6%	23,7%	11,3%	30,6%

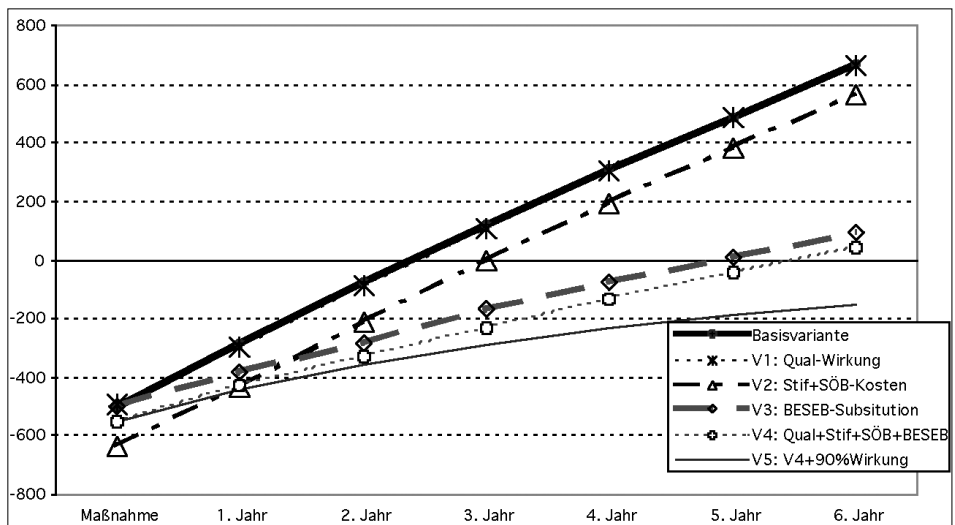
*Erträge werden mit einem Diskontzinssatz von 4,7% abdiskontiert.
Quelle: AMS-HV-Daten; eigene Berechnungen

Die Monetarisierung und Gegenüberstellung von Kosten und Erträgen der in der Wirkungsanalyse berechneten Effekte der Maßnahmetypen bietet eine anschauliche Darstellung der Konsequenzen dieser Maßnahmen und damit eine Möglichkeit, die errechneten Wirkungen nochmals zu überdenken. In der Basisvariante wurden die aus den Ergebnissen resultierenden Ausgaben und Einnahmen des Fiskus, wie diese den Erfahrungen bzw. Durchschnittswerten

von Zahlungen entsprechen, bewertet. Die Darstellung in Form von Zahlungsströmen bietet damit auch eine Möglichkeit, die Plausibilität der Wirkungen bzw. Daten der Basisvariante zu überprüfen bzw. Variationen der Wirkungsannahmen mittels Sensitivitätsanalyse zu testen. Die Sensitivitätsanalyse bezieht folgende Aspekte ein:

- Aufgrund der verzögerten Vermittlung von Qualifizierungsmaßnahmen ist davon auszugehen, daß die Beschäftigungswirkung dieses Maßnahmentyps unterschätzt ist. Anstelle der Netto-Beschäftigungswirkung von 0,01% werden längerfristig 5% angenommen.
- Die Kosten der Stiftungen und stiftungsähnlichen Maßnahmen sowie von SÖB/GBP scheinen in den Daten verzerrt zu sein, da unklare Kostenabgrenzungen bestehen. Rechnet man bei den Durchschnittskosten jene Maßnahmen mit unwahrscheinlich niedrigen bzw. hohen Kostenangaben nicht mit, so ergeben sich für Stiftungen Durchschnittskosten von öS 103.000,- (bzw. € 7.485,-) pro Teilnahme, bei den SÖB/GBP durchschnittliche Kosten von ca. öS 195.000,- oder € 14.171,-.
- BESEB Förderungen sind mit Mitnahme- und Substitutionseffekten verbunden. Die Beschäftigungswirkung kann daher nicht direkt der Maßnahme zugeschrieben werden. Nimmt man an, daß nur jede zweite Beschäftigung auf die Förderung zurückzuführen ist, so reduzieren sich die Rückflüsse aus Beschäftigung durch direkte und indirekte Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträge um 72%.
- Es ist davon auszugehen, daß der direkte Wirkungszusammenhang der Maßnahmen zur Beschäftigung nach der Maßnahme kontinuierlich sinkt. Daher werden die Rückflüsse an die Öffentliche Hand jährlich um 10% reduziert.

Abbildung 14: Sensitivitätsanalyse



Quelle: AMS-HV-Daten; eigene Berechnungen

Variante 1: Höhere Beschäftigungswirkung von Qualifizierungen

Wird angenommen, daß die Qualifizierungen längerfristig zu einer höheren Beschäftigungsquote der TeilnehmerInnen führen, indem der Netto-Beschäftigungseffekt von 0,01% auf 5% steigt, so ergeben sich für die Folgejahre höhere Rückflüsse. Allerdings ändert dies nur wenig an der fiskalischen Effektivität der Qualifizierungen und noch weniger am Gesamtergebnis der TBP-Maßnahmen. Die Kosten-Ertrags-Kurve der Variante 1 verläuft ziemlich deckungsgleich mit der Basisvariante. Der Break-Even-Punkt der Qualifizierungen ist wiederum außer Reichweite, und es ändert sich nichts an der Amortisationsdauer aller TBP-Maßnahmen; diese bleibt bei 2,4 Jahren.

V2: Höhere Kosten bei Stiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen sowie SÖB/GBP

Versucht man die Datenunsicherheiten der Stiftungen und SÖB/GBP zu berücksichtigen, indem unwahrscheinlich hohe und niedrige Kostenangaben für die Durchschnittsberechnung außer acht gelassen werden, so erhöhen sich die Kurskosten um ca. ein Viertel bzw. ein Fünftel. Dies bewirkt, daß sich Stiftungen etwa nach 18 Jahren amortisieren, SÖB/GBP nach elf Jahren. Für die Fiskalergebnisse aller TBP-Maßnahmen bedeutet dies eine Verschiebung der Kosten-Ertrags-Kurve und eine Verlängerung der Amortisationsdauer auf drei Jahre.

V3: Berücksichtigung von Substitutionseffekten der BESEB

Um den vermutlich hohen Substitutionseffekten der BESEB gerecht zu werden, werden nur 50% der Beschäftigungseffekte der Maßnahme zugeschrieben. Dies verlängert die Amortisationsdauer des Maßnahmentyps von 1,5 auf drei Monate. Trotz Verdoppelung der Zeit bis zum Erreichen des Break-Even-Punktes bleiben Lohnzuschüsse ein fiskalisch sehr effizientes Förderinstrumentarium. Durch den hohen Anteil der BESEB am TBP verschiebt sich damit aber der Break-Even von 2,4 Jahre auf 2,9 Jahre.

V4: Gesamteffekt der Varianten V1 bis V3

Werden alle genannten Korrekturen gemeinsam berücksichtigt, d.h. werden sowohl höhere Beschäftigungswirkungen bei den Qualifizierungen, höhere Kosten bei Stiftungen und SÖB/GBP als auch geringere Beschäftigungseffekte durch die BESEB angenommen, so verschiebt sich die Kosten-Ertrags-Kurve weiter nach rechts. Ein Break-Even erfolgt damit nach 5,5 Jahren. Selbst in dieser Variante mit durchaus pessimistischen Annahmekorrekturen können sich die Maßnahmen also (indirekt) selbst finanzieren.

V5: Gesamteffekte der Varianten V1 bis V3 mit zusätzlich abnehmender Beschäftigungswirkung

In diesem Fall gehen wir davon aus, daß der Einfluß auf die Beschäftigung im Zeitverlauf um 10% pro Jahr abnimmt, also nach einem Jahr nur noch 90% der Beschäftigungseffekte der Maßnahme zugerechnet werden, nach zwei Jahren 80%, nach drei Jahren 70% usw. Im Hinblick

auf die Basisvariante verlängert dies die Amortisationszeit um gut ein halbes Jahr. Berücksichtigt man aber alle zuvor genannten Variationen bei Qualifizierungen, Stiftungen, SÖB/GBP und BESEB, so liegt der Break-Even-Punkt bei 7,5 Jahren. Also selbst wenn alle diese Varianten inklusive einer eingeschränkten Beschäftigungswirkung durch die Maßnahme berücksichtigt werden, finanziert sich die Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraumes selbst. Allerdings wird auch deutlich, daß gerade eingeschränkte Wirkungszuschreibungen die Amortisationszeit erheblich verlängern.

Insgesamt erweist sich die fiskalische Effizienz aller TBP-Maßnahmen als recht stabil. Selbst wenn Annahmen über Wirkungszusammenhänge und direkte Kosten verändert werden, können sich die TBP-Maßnahmen langfristig selbst finanzieren. Entscheidender für dieses positive Ergebnis ist hingegen die Zusammensetzung der TBP-Maßnahmen. Denn gerade jener Maßnahmentyp mit dem höchsten Kostenanteil, nämlich BESEB, verzeichnet auch die weitest aus beste fiskalische Effizienz. Die geplante Zusammensetzung der TBP-Maßnahmen nach dem Konzept wäre aus der Fiskalperspektive allerdings noch besser als die umgesetzte, denn dort wären die Maßnahmen ohne Amortisation (BO und Integration) weniger stark vertreten, hingegen die fiskalisch höchst erfolgsversprechenden BESEB noch etwas mehr.

7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

»Territoriale Beschäftigungspakte sollen den Wirtschaftsstandort Wien verbessern, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, das Niveau der Arbeitslosigkeit verringern und die Chancengleichheit von Männern und Frauen fördern.« (Konzept Aktionsprogramm TBP Wien 1998).

Der Territoriale Beschäftigungspakt Wien 1999 trägt zweifellos zur Erfüllung dieser allgemeinen Zielsetzungen bei. Im Rahmen des TBP Wien 1999 wurden mit rund 640 Millionen Schilling bzw. 47 Millionen Euro knapp 10.000 arbeitsmarktpolitische Förderungen von arbeitslosen bzw. arbeitssuchenden Personen umgesetzt. Damit wurden die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Wien deutlich ausgeweitet. Allein durch die Teilnahme an Schulungen bzw. Beschäftigungsprojekten verringert sich die Zahl der Arbeitslosen bereits erheblich.

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 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, vor allem auf ältere und längere Zeit arbeitslose Personen. Damit entspricht die Maßnahmenstruktur der angestrebten Zielgruppenorientierung des TBP Wien 1999, indem insbesondere Langzeitarbeitslose, übertrittsgefährdete Personen, einschließlich Berufsrückkehrerinnen nach der Karenz, und Jugendliche gefördert wurden.⁴⁶ Zudem wird durch die Einbeziehung einer beachtlichen Anzahl von frauenspezifischen Maßnahmen auch der Zielsetzung der Chancengleichheit entsprochen.

Zielgruppenerreichung und Netto-Effekte als Erfolgskriterium

Die angeführten aggregierten Ergebnisse zur Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 vermitteln ein Bild von dem, was durch das Instrument der Pakte im Wiener Arbeitsmarkt bewegt wurde. Angesichts der Größe des Programmes, durch die für die beteiligten Akteure mitunter der Überblick über die Gesamtheit der umgesetzten Maßnahmen verloren gegangen ist, stellen sie durchaus keine Trivialität dar. Zugleich weckt es Fragen über den dahinter liegenden Prozeß der Partnerschaften, durch den dieses Ergebnis erreicht werden konnte bzw. wie dieses optimiert werden könnte. Aber solche Fragen waren nicht Gegenstand

⁴⁶ Jugendliche sind nur insofern Zielgruppe des TBP Wien 1999, als sie nicht im Rahmen des JASG gefördert werden; sie spielen daher insgesamt nur eine geringere Rolle. Da keine Informationen in den AMS-Daten zum Status »Behindert« vorliegen, kann diese Problemgruppe in der Analyse nicht weiter verfolgt werden.

dieser vorliegenden Evaluation. Sondern es wurde vom Ergebnis dieses Partnerschaftsprozesses ausgegangen und vielmehr die Frage gestellt, inwieweit die angestrebten Zielgruppen erreicht werden konnten und welche Wirkungen die Maßnahmen erzielten. Das heißt, in der Analyse stehen die Umsetzung und Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien im Mittelpunkt, wobei insbesondere die Unterschiede zwischen den Maßnahmetypen mit den erreichten Zielgruppen analysiert wurden.

Die Implementationsanalyse der Maßnahmen beschäftigt sich mit Art und Umfang der umgesetzten Maßnahmen sowie der erreichten Zielgruppen und liefert damit grundlegende Informationen für das umgesetzte Maßnahmenbündel, die die Basis für die Interpretation der Wirkungsanalyse darstellen. Gerade in diesem Schritt wurde über die Analyse sekundärstatistischer Daten zu den TeilnehmerInnen der TBP-Maßnahmen weit hinausgegangen.⁴⁷ So wurden Informationen über die Inhalte der unterschiedlichen Maßnahmen gesammelt, eine vom IFA Wien durchgeführte Befragung zur TeilnehmerInnenzufriedenheit und vorliegende Evaluationsberichte von TBP-Maßnahmen berücksichtigt.

Bei der Wirkung der Maßnahmen ging es insbesondere darum, inwieweit es mittels der Maßnahmen gelungen ist, die TeilnehmerInnen in den primären Arbeitsmarkt zu integrieren. Förderungen sollen die Beschäftigungschancen der TeilnehmerInnen verbessern, also TeilnehmerInnen eine höhere Beschäftigungsintegration bieten als vergleichbaren Personen ohne Förderung. Es geht also immer um Netto-Effekte der Maßnahmen.⁴⁸ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist die Berücksichtigung der Netto-Wirkungen darüber hinaus zentral, da nur bei Vorliegen von Netto-Effekten ein Vergleich der Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmetypen und Zielgruppen zulässig ist. Erst durch die Ermittlung von Netto-Wirkungen wird eine gemeinsame Vergleichsbasis der verschiedenen Maßnahmetypen geschaffen. Schließlich werden auch die fiskalischen Effekte an den Netto-Wirkungen der Maßnahmen gemessen.

Zudem kann sich die Bewertung der Maßnahmeerfolge entweder auf den allgemeinen Effekt der umgesetzten Maßnahmen richten oder aber auf die Förderung der Zielgruppen. Dieser Punkt ist insbesondere bei der Evaluation eines Maßnahmenbündels von Bedeutung, da sich diese beiden Zielsetzungen widersprechen können. Die Berücksichtigung spezifischer Zielgruppen ist meist mit einer geringeren Gesamteffizienz verbunden. Dies deshalb, da es in zweierlei Hinsicht zu Creaming-Effekten kommen kann – einerseits bei der Zusammenstellung des

47 Für die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien konnte nicht auf einen einheitlichen Datenkörper, der alle Maßnahmen umfaßt, zurückgegriffen werden, sondern es mußten unterschiedliche Datenquellen zusammengeführt werden. Für die Implementationsanalyse der Maßnahmen auf Personenebene wurden die Daten aus den internen Aufzeichnungen der Maßnahmen gesammelt und miteinander verknüpft. Für die Wirkungsanalyse werden neben soziodemographischen Merkmalen (Geschlecht, Alter usw.) die Längsschnittsdaten der Erwerbs- und Arbeitslosigkeitskarrieren der TeilnehmerInnen und einer Vergleichsgruppe für den Zeitraum 1997 bis 2000 verwendet. Dafür erfolgt eine Verknüpfung der HV-Daten mit den AMS-Registerdaten und den Monitoring-Daten.

48 Bei der Wirkungsanalyse wird zwischen Brutto- und Netto-Wirkungen unterschieden. Brutto-Wirkungen einer Teilnahme werden dabei 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 durch einen Vergleichsgruppenansatz zusätzlich berücksichtigt, was passiert wäre, wenn es keine Teilnahme gegeben hätte (Kontrafaktum).

Maßnahmenbündels, andererseits bei der Auswahl der TeilnehmerInnen.⁴⁹ Das heißt, daß auch für die Bewertung der Wirkungen von Maßnahmen die Zielgruppen berücksichtigt werden müssen.

Zielgruppen sind auf spezifische Maßnahmetypen konzentriert

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 wen* 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.

Hinsichtlich der umgesetzten Maßnahmen sind doch erhebliche Abweichungen von der Planung sowohl hinsichtlich der Anteile als auch der Kosten der Maßnahmetypen ersichtlich:

- Demnach ist es gelungen, Qualifizierungen und SÖB/GBP in etwa im geplanten Ausmaß zu fördern.
- Integrationsmaßnahmen kommen in geringerem Ausmaß vor als geplant.
- Andererseits wurden Berufsorientierungen, Stiftungen und BESEB deutlich häufiger eingesetzt als geplant.
- Die relativ niedrigeren Kostenintensitäten bei BESEB und Stiftungen lassen vermuten, daß die Zahl der Geförderten auf Kosten der Dauer ausgeweitet wurde.
- Anders verläuft die Abweichung der Finanzausgaben bei den Qualifizierungen. Hier wurden höherwertige Qualifizierungen gefördert. Dabei ist allerdings anzumerken, daß innerhalb der Qualifizierungen die Kosten stark variieren: Am geringsten sind die Ausbildungskosten im Sozialbereich, hingegen liegen die Pro-Kopf-Förderungen im IKT-Bereich und bei den Kontingentzahlungen deutlich über dem Durchschnitt.

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%.

⁴⁹ Bei der Auswahl der TeilnehmerInnen wird dann von Creaming gesprochen, wenn Personen mit den besten Erfolgswahrscheinlichkeiten für die Teilnahme ausgewählt werden. Bei der Zusammenstellung eines Maßnahmenbündels kann es zu Creaming kommen, wenn verstärkt Maßnahmen mit guten Erfolgsaussichten (bzw. kurzen Amortisationsdauern) umgesetzt, dadurch aber die Bedürfnisse von Problemgruppen vernachlässigt werden.

Die Erreichung der Zielgruppen ist auch von der Maßnahmenstruktur abhängig, so wie dies auch im Konzept des TBP Wien 1999 vorgesehen war. So sollten durch Qualifizierungsmaßnahmen und Stiftungen überwiegend jüngere Personen gefördert werden, und zwar primär jüngere Langzeitarbeitslose bzw. Übertrittsgefährdete. Einen höheren Anteil von älteren Personen sollten BESEB und BO-Maßnahmen aufweisen. BO-Kurse sowie SÖB/GBP und Integrationsmaßnahmen sollen (fast) ausschließlich auf langzeitarbeitslose und übertrittsgefährdete Personen ausgerichtet sein. Gemäß Umsetzungsdaten werden folgende Zielgruppen durch die einzelnen Maßnahmetypen erreicht:

- An Qualifizierungsmaßnahmen nehmen verstärkt Personen im Haupterwerbsalter mit Matura oder weiterführender Ausbildung teil, die in den Jahren vor der Maßnahme 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 geringem Bildungsniveau (Pflichtschulabschluß), aber 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 SÖB/GBP werden vor allem Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gefördert, drei Viertel der TeilnehmerInnen dieses Maßnahmentyps weisen maximal einen Pflichtschulabschluß auf.
- In BESEB werden primär Personen mit abgeschlossener Ausbildung (vor allem Lehrabschluß) einbezogen, die tendenziell älter sind und bereits Berufspraxis aufweisen.

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 der 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.

- Ein kräftiger Anstieg der Beschäftigungsanteile ist im Zeitverlauf bei den Qualifizierungsmaßnahmen zu beobachten. Unmittelbar nach der Maßnahme sind 16% der TeilnehmerInnen an Qualifizierungsmaßnahmen beschäftigt, nach einem halben Jahr sind es 48%.

- Eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung weist der Maßnahmetyp »Berufsorientierung« auf. Die Beschäftigungsanteile steigen von 22% auf 38%. Berufsorientierungen 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 Berufsorientierungen (von 25% auf 34%) und damit eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsaufnahme der TeilnehmerInnen auf, obwohl gerade bei diesem Maßnahmetyp 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 auf 50% weiter an.
- Der Vermittlungserfolg von SÖB/GBP verändert sich nach Ende der Maßnahme nur wenig und erreicht maximal 41%.
- BESEB weisen einen überdurchschnittlich hohen 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.

Es zeigt sich also, daß TeilnehmerInnen mit vergleichsweise geringen Arbeitsmarktproblemen (z.B. die Zielgruppe vieler Qualifizierungsmaßnahmen) überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsquoten aufweisen. Aber auch Personen, die intensiv gefördert wurden, z.B. durch BESEB oder Stiftungen, erreichen trotz erhöhter Arbeitsmarktproblematik ähnliche, wenn nicht noch höhere Vermittlungsquoten. Demgegenüber weisen Personen mit erhöhter Arbeitsmarktproblematik (SÖB/GBP) geringere Reintegrationsquoten auf. Diese an sich schlüssigen Ergebnisse der Maßnahmetypen werden jedoch erst dann aussagekräftig, wenn eine Situation ohne Förderung (Referenzszenario) berücksichtigt wird.

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 Maßnahmenteilnahme zurückzuführen ist. Das heißt, die TeilnehmerInnen waren im Jahr nach der Maßnahme im Schnitt über einen Zeitraum von einem 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 Maßnahmetypen wesentlich voneinander:

- Besonders deutlich ist der gemessene Netto-Effekt für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Maßnahmetypen BESEB und SÖB/GBP (BESEB: +89 Tage Beschäftigung; SÖB/GBP: +95 Tage Beschäftigung).

- Signifikant positive Beschäftigungseffekte konnten im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen und durch die Stiftungen erzielt werden (Qualifizierung: + 20 Tage Beschäftigung, Stiftungen: + 17 Tage).
- Demgegenüber zeigt sich ein negativer Beschäftigungs- und Einkommenseffekt – vor allem bei den Männern – bei den BO- und Integrationsmaßnahmen (BO: -7 Tage Beschäftigung, Integration: -27 Tage).

Die Maßnahmeeffekte wurden auch für Frauen und Männer gesondert berechnet. Insgesamt konnten TeilnehmerInnen etwas höhere Programmerfolge beim Beschäftigungsmaß 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,-).

Die Analyse der Netto-Effekte verdeutlicht, daß TeilnehmerInnen an längeren und/oder kostenintensiveren Maßnahmen positivere Beschäftigungseffekte erzielen, während Teilnahmen an vergleichsweise kostengünstigen Maßnahmen (BO, Integration) kaum zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gegenüber der Vergleichsgruppe (die an keiner Förderung teilgenommen hat) führen. Das heißt, die positiven Brutto-Beschäftigungswirkungen nach einer Qualifizierungsmaßnahme oder Stiftungsteilnahme können nicht durch die bessere Ausgangslage der TeilnehmerInnen erklärt werden, sondern sind als Folge der Maßnahme zu interpretieren. Demgegenüber ist auch die geringere Reintegrationsquote der TeilnehmerInnen an BO- oder Integrationsmaßnahmen nicht auf persönliche Charakteristika (wie z.B. Alter, Qualifikation, Vorkarriere) zurückzuführen.

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 die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 (entsprechend den dargestellten Annahmen) bereits nach 2,4 Jahren selbst finanziert.

Dieses Gesamtergebnis resultiert aus sehr unterschiedlichen Fiskaleffekten der einzelnen Maßnahmetypen:

- So schneiden Berufsorientierungs- und Integrationsmaßnahmen trotz der geringen Kostenintensität der Maßnahmen in der Fiskalanalyse deutlich schlechter ab als die anderen Maßnahmetypen. Dies ist primär auf die geringe Beschäftigungsintegration nach der Teil-

nahme 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 SÖB/GBP 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 – so amortisieren sich Qualifizierungen im IKT-Bereich innerhalb von vier Jahren, während sich Handwerkskurse aufgrund der geringen Beschäftigungswirkungen niemals selbst finanzieren werden.

Die Konkurrenz zwischen der Optimierung des Gesamtergebnisses und der Berücksichtigung von Zielgruppen besteht auch bei der Beurteilung der fiskalischen Effizienz der Maßnahmen. Die Berücksichtigung der direkten und indirekten Kosten der Maßnahme sowie der erwarteten Erträge verdeutlicht die Wirkungsunterschiede zwischen Maßnahmetypen. Auch hier gilt, daß eine für die Gesamtbeurteilung des TBP effiziente Maßnahme im Hinblick auf die Zielgruppenenerreichung nicht erfolgreich sein muß.

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 vor allem 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«.

Vergleicht man die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 mit der Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Wien, so scheint dieses Prinzip der zielgruppenspezifischen und intensiveren Förderung bereits stärker verankert. Allerdings passiert dies in anderen internationalen Beispielen großstädtischer TBP noch stärker, wo zahlenmäßig

weniger, aber dafür deutlich intensivere Maßnahmen umgesetzt werden. Die Beispiele aus Berlin und Stockholm⁵⁰ unterscheiden sich vom Wiener TBP aber auch dadurch, daß sie verstärkt die Unternehmensseite einbeziehen. Inwieweit die erhofften Wirkungen auch erzielt werden können, bleibt jedoch mangels Evaluationen dieser TBP-Programme Spekulation.

Mit der Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien waren methodische und datentechnische Herausforderungen verbunden, die primär durch den Anspruch der Vergleichbarkeit von einer Vielzahl unterschiedlicher Einzelmaßnahmen entstehen. Insofern bieten die Ergebnisse der vorliegenden Programmevaluation nicht nur interessante Aspekte über die Umsetzung und Wirksamkeit des TBP Wien 1999, sondern tragen auch zu einer methodischen Weiterentwicklung bei. Damit sind die Bildung von vergleichbaren Indikatoren wie auch die Ermittlung von Netto-Wirkungen angesprochen, die Voraussetzungen für die vergleichende Analyse von Maßnahmetypen darstellen. Aber natürlich konnten nicht alle im Zusammenhang mit einem TBP relevanten Fragen beantwortet werden. So wurden Fragestellungen bewußt ausgeklammert bzw. mußten Ergebnisse aufgrund der vorhandenen Datenbasis relativiert werden. Nichtsdestotrotz denken wir, daß mit dem hier verwendeten Evaluationsansatz eine sinnvolle und spannende Ergänzung zur Evaluation von Einzelmaßnahmen gegeben ist, die einerseits auf den Ergebnissen der Einzelevaluationen aufbaut, andererseits deren Ergebnisse in den Kontext anderer Maßnahmen stellt.

50 Vgl. Leitner/Wroblewski 2002.

8 Literatur

- AMS/IFA (1999): Beratung, Bildung, Beschäftigung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Arbeitsmarktservice Wien, Wien, Stand: Jänner 1999.
- Campbell M. (2000): Lokale Partnerschaften in Österreich. Eine Studie im Rahmen des LEED-Programmes der OECD, BMWA, Wien.
- Conniffe D./O'Connell P. (2001): Are they Really Working? Re-Evaluating Market Orientation and Labour Market Programme Effectiveness in Irland with Propensity Score Matching, Paper Presented at 13th Annual Conference of EALE, University of Jyväskylä, September 2001.
- Delander L./Niklasson H. (1996): Cost-Benefit Analysis, in: Schmid G./O'Reilly J./Schömann K. (eds.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, Seite 163–197.
- Heckman, J.J./LaLonde, R.J./Smith, J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter, O./Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics, Vol. III-A, Handbooks in Economics, Volume 5, Amsterdam.
- Huber P. (2001): Territorial Employment Pacts in Austria. Paper for an Expert Network, Wien.
- Hujer R./Bellmann L./Brinkmann C. (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven, MittAB, 3, Seite 341–344.
- Kapeller D./Kreimer M./Leitner A. (1999): Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, Forschungsbericht aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 62, BMAGS, Abteilung für grundsätzliche Angelegenheiten der Frauen, Wien.
- Lassnigg, L./Leitner, A./Steiner, M./Steiner, P./Wroblewski, A./Meyer, K./Schmid, G./Schömann, K. (2000): Evaluationsschema für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien, Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien.
- Leitner A./Wroblewski A. (2001): Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt V: Chancen für Wiedereinsteigerinnen mit längeren Berufsunterbrechungen. Evaluation der Maßnahme WiederIn, AMS report 26, Wien.
- Leitner A./Wroblewski A./Hofer H./Mahringer H./Prenner P./Schuh A. (2002): Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999, Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien.
- Levin H.M./Mc Ewan P. (2001), Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications, Second Edition, London.
- Mahringer H. (2000): Aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluierung des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung, WIFO-Monatsberichte 6/2000, Wien, Seite 377–390.
- Prenner P. (1999): Dienstleistungsarbeit in der Metropole Wien, IHS-Forschungsbericht, Wien.
- Prenner P. (2000): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Wiener Dienstleistungssektor, in: Schmee J./Mesch M. (Hg.): Dienstleistungsstandort Wien, Wien, Peter Lang, Seite 69–120.

- Prenner P./Steiner P./Jérôme G. (2000), Chancen, Risiken, Potentiale: 2000–2003. Eine mittelfristige Projektion des Wiener Arbeitsmarktes, Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien.
- Rosenbaum P./Rubin D.B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika*, 70, Seite 41–55.
- Schmidt C.M./Zimmermann K.F./Fertig M./Kluve J. (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin u.a.
- Schmidt C.M. (1999): Knowing What Works. The Case for Rigorous Program Evaluation, IZA Discussion Paper, No. 77, Bonn.
- Scoppetta A. (2000): Territoriale Beschäftigungspakte. Vernetzung von Politikbereichen auf regionaler Ebene, in: Eichmann H./Hochgerner J./Nahrada F. (Hg.): Netzwerke. Kooperation in Arbeit, Wirtschaft und Verwaltung, Wien, Seite 109–126.
- Shadish W./Cook T./Campbell D. (2001): Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalised Causal Interference, Boston/New York.
- Steiner M./Lassnigg L. (1999): DYNAMO – Evaluierung der stiftungsähnlichen Maßnahme für Langzeitarbeitslose, Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien.
- WIFO/IHS (2000): Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung im Jahr 1999, Wien.
- Zilian H.G./Lassnigg L./Wroblewski A. (1999): Arbeitslosenschulung in der flexiblen Wirtschaft. Am Beispiel der Evaluierung und Analyse eines Schulungssystems, Hampp-Verlag, München.

9 Anhang: Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AMS	Arbeitsmarktservice
BESEB	Besondere Eingliederungsbeihilfe
BFI	Berufsförderungsinstitut
BMAGS	Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BO	Berufsorientierung
DLU	Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhaltes
GBP	Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt
HV	Hauptverband der Sozialversicherungsträger
HV-Daten	Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger
IFA Wien	Institut für Arbeitsmarktforschung und -betreuung Wien
JASG	Jugendausbildungssicherungsgesetz
NAP	Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung
PST	Personenstammdaten im AMS-Monitoring
SÄM	Stiftungsähnliche Maßnahmen
SC	Status »In Schulung« im AMS-Monitoring
SDG-Nr.	Identifikationsnummern im internen Monitoring für Maßnahmen, die vom AMS durchgeführt werden
SÖB	Sozialökonomischer Betrieb
SV	Sozialversicherung
TBP	Territorialer Beschäftigungspakt
TN	TeilnehmerInnen
waff	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
WIFI	Wirtschaftsförderungsinstitut
WWFF	Wiener Wirtschaftsförderungsfonds