

## Evaluation ausgewählter Maßnahmen des *abzwien*



Die hier vorliegende, vom Arbeitsmarktservice Wien in Auftrag gegebene und im Jahr 2000 abgeschlossene Evaluation (Auftragnehmer: Joanneum Research, Institut für Technologie- und Regionalpolitik Wien) ist nicht die erste Untersuchung des *abzwien* bzw. einzelner Maßnahmen dieser Organisation. Die Ergebnisse einer ersten, qualitativ orientierten Evaluation, die den Charakter einer wissenschaftlichen Begleitung hatte, erschien 1995. Weiterhin gab es in den 1990er Jahren eine Overhead-Evaluation sowie unlängst die Evaluation einer sehr neuen Maßnahme von *abzwien*, nämlich *abzwien.karenz plus*.

Die Besonderheit der gegenständlichen Studie liegt darin, daß das Design sowohl qualitative als auch quantitative Methoden integriert: Auf Grundlage einer Kurzanalyse der Arbeitsmarktsituation für Frauen in Österreich und Wien sowie einer Übersicht über die aktuelle Arbeitsmarktpolitik werden Maßnahmen und Zielsetzungen des *abzwien* zu diesem Rahmen in Beziehung gesetzt. Neben dem Aufzeigen möglicher Zielkonflikte wird auch herausgearbeitet, in welchem spezifischen Kontext die Arbeit von *abzwien* jeweils zu bewerten ist. Zahlreiche Interviews mit arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen und auch einigen Unternehmen stützen die qualitative Analyse. Der quantitative Teil der Evaluation analysiert zunächst Beschäftigungsverläufe auf Basis eines zehnjährigen Beobachtungszeitraumes der Karrieren aller Teilnehmerinnen zweier zentraler Maßnahmen des *abzwien*: Diese zwei Maßnahmen sind das *abzwien.office management center (omc)* und die *abzwien.orientierungskurse (bo)*. Die Studie schließt mit einer Fiskalanalyse für das *omc*.

### 1. Leistungen und Maßnahmen des *abzwien* im Überblick

Das *abzwien* (ehemals ABZ Meidling: Ausbildungs- und Beschäftigungszentrum für Frauen) wurde 1992 in der Siedlung »Am Schöpfwerk« mit dem Modell- und Startprojekt *abzwien.office management center (omc)* gegründet. Kernidee des

Konzepts, Arbeit und Lernen zu verbinden, war die Kombination einer geförderten Beschäftigung mit fachlichen Ausbildungsinhalten, die eine berufliche Weiterqualifizierung gewährleisten. Seither ist *abzwien* kontinuierlich gewachsen. Trotz dieser Expansion und Diversifikation konzentrieren sich die Maßnahmen jedoch weiterhin auf Frauen, die erwerbslos sind oder den erfolgreichen Wiedereinstieg in das Berufsleben suchen.

Neben dem *omc* bietet *abzwien* mittlerweile arbeitsmarktpolitische Beratungen, Kurse zur Arbeitsmarktorientierung (*Zurück in den Beruf, zib*) und eine weitere Maßnahme nach dem Modell »Arbeit und Lernen« (im Bereich neuer Informations- und Kommunikationstechnologien) an, nämlich *abzwien.techno media centre (tmc)*.

Das neue Projekt *abzwien.karenz plus* richtet sich speziell an Frauen während einer familienbedingten Berufsunterbrechung. Quer über alle Bereiche arbeitet das *abzwien.personal placement* unterstützend bei der Arbeitsplatzsuche.<sup>1</sup>

Das *abzwien* versteht sich jedoch nicht nur als Maßnahmenträger, sondern auch als Frauenunternehmen, welches der Wirtschaft verschiedene Dienstleistungen anbietet. Neben den Leistungen des Placement zählen darunter die von *omc* und *tmc* erstellten Dienstleistungen im Büro- und IT-Bereich wie auch die Infrastruktur des im *tmc* beheimateten Cybercenter.

Auch das Motto von *abzwien* »Chancen für Frauen – Chancen der Wirtschaft« weist darauf hin, daß auf eine enge Zusammenarbeit mit Wiener Wirtschaftsbetrieben großer Wert gelegt wird. Dies gilt sowohl bei der Entwicklung neuer Konzepte als auch bei der Vermittlungsarbeit, welche *abzwien* leistet und welche von den Firmen als sehr positiv bewertet wurde. Anforderungen an fachliche Qualifikationen wird gezielt Rechnung getragen, was von den Unternehmen sehr geschätzt wird, da im Vergleich zu anderen Vermittlungswegen viel Zeit und Mühen eingespart werden können. Hierzu ein Statement

<sup>1</sup> Unter [www.abzwien.at](http://www.abzwien.at) findet sich eine genaue Beschreibung der Leistungen und Maßnahmen.

aus einem Betrieb: »Ich habe mich beim abzwien immer gut verstanden gefühlt in meinen unternehmerischen Interessen.«

## 2. Die Einbettung von abzwien in den arbeitsmarktpolitischen Kontext: Kohärenz und Konflikt

*Integration von Wiedereinsteigerinnen: Anstieg der Erwerbsquoten oder Erhöhung der Arbeitslosigkeit?*

Die zentrale Zielgruppe für abzwien sind Wiedereinsteigerinnen, die zum Teil lange Zeiten von Out-of-Labour-Force hinter sich haben. Für diese Frauen ist der Weg in die Beschäftigung ein schwieriger, der längerfristige und anspruchsvolle Maßnahmen (wie *omc* und *tmc*) benötigt. Solche Maßnahmen sind aber vergleichsweise teuer und nur für einen sehr beschränkten Teilnehmerinnenkreis konzipiert. Für eine Arbeitsmarktpolitik, die kurzfristige und meßbare Erfolge benötigt, ergeben sich daraus Zielkonflikte mit einem Träger, der Qualität und Langfristigkeit bei der Gestaltung seiner Maßnahmen im Auge hat. Zum anderen können sich Konflikte zwischen den beiden arbeitsmarktpolitischen Zielen, dem des generellen Beschäftigtenzuwachses auf der einen Seite und dem der Reduktion von Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite, ergeben. Werden Frauen aus der Out-of-Labour-Force in die Beschäftigung rückgeführt und dort mit dem durchschnittlichen Risiko der Arbeitslosigkeit konfrontiert, dann wird dies – unter sonst gleichbleibenden Bedingungen – die Zahl der Arbeitslosen erhöhen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die Zielgruppe der Wiedereinsteigerinnen daher nur dann von größerer Bedeutung, wenn das Ziel, die Erwerbsquoten zu erhöhen, auch als selbständige Zielsetzung wahrgenommen und nicht dem – meist wesentlich prominenter formulierten – Ziel der Reduktion von Arbeitslosenquoten untergeordnet wird.

*Weiterbildung für Sekretärinnen oder Vermittlung neuer Technologien?*

Analysiert man das Spektrum der Maßnahmen, welches abzwien anbietet, hinsichtlich ihrer Wirkung gegen Arbeitsmarktsegregation, so ist es eher die vertikale als die horizontale Segregation, die im Vordergrund steht: abzwien unterstützt mit allen Maßnahmen den Abbau vertikaler Segregation, d.h., Frauen soll die Möglichkeit gegeben werden, in höherwertige, besser bezahlte Beschäftigung zu kommen. Bei den Maßnahmen, die den Abbau horizontaler Segregation fokussieren, also die Erschließung neuer Arbeitsplätze in »nicht-traditionellen« Berufen, ist in erster Linie das *tmc* zu nennen, aber auch *bo* bzw. *zib*, wo den Frauen das gesamte Spektrum ihrer Möglichkeiten aufgezeigt wird.

Im »Kerngeschäft« des abzwien – dem *omc* – hingegen wird für traditionelle Frauenberufe qualifiziert und vorbereitet. Angesichts der gespannten Arbeitsmarktsituation für Büroberufe erscheint dies problematisch. Schaut man sich allerdings Alter und Geschichte und auch die Wünsche der Frau-

en an, so zeigt sich immer mehr, daß ein Anspruch auf das Eindringen in männerdominierte Berufe mit dieser Zielgruppe völlig fehl am Platz wäre. Eine Expertin: »(...) das ist nicht der Sinn des Projekts, und es ist auch zu spät. Beim Wiedereinstieg ist das zu spät. Und sie wollen es auch nicht, die Frauen.«

*Zielgruppenspezifische Vermittlungsarbeit: Beschränkung auf die Besten?*

Ein Vorwurf, dem sich abzwien in seiner Arbeit immer wieder explizit oder implizit ausgesetzt sieht, ist der des sogenannten »Creaming.«<sup>2</sup> Wiedereinsteigerinnen zählen innerhalb der gesamten Gruppe der Personen mit besonderen Problemen am Arbeitsmarkt zu denen mit den besten Integrationschancen.<sup>3</sup> Hinzu kommen die vergleichsweise guten formalen Qualifikationen der Transitmitarbeiterinnen von *omc* und *tmc* (gemessen beispielsweise an weiblichen Arbeitslosen oder auch an weiblichen Nicht-Berufstätigen in Wien). Einschränkend ist hier allerdings zu erwähnen, daß dies nicht gleichermaßen auch für die Teilnehmerinnen der Orientierungskurse oder für die Frauenberatung gilt. Darüber hinaus sind die Frauen im *omc* älter und weisen weit überdurchschnittliche Abwesenheitszeiten vom Arbeitsmarkt (ca. 29% haben Abwesenheitszeiten von mehr als acht Jahren) auf.

Der Vorwurf des »Creaming« ist nur dann stichhaltig, wenn innerhalb der gleichen Problemgruppe abgeschöpft wird. Und damit stellt sich sofort die Frage nach der Definition der Problemgruppe: Zählt man alle Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen am Arbeitsmarkt zu einer Problemgruppe, dann sind die Wiedereinsteigerinnen wahrscheinlich in der Tat der »Rahm«.<sup>4</sup> Definiert man hingegen die Zielgruppe genauer als Frauen mit Vermittlungshindernissen und längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt, dann gilt der Vorwurf in nur noch sehr eingeschränktem Ausmaß: Insofern handelt es sich eher um eine besondere Zielgruppe, nicht aber unbedingt um die am besten Vermittelbaren innerhalb einer Problemgruppe. Auch bemüht sich abzwien – soweit möglich – Frauen mit weiteren Vermittlungshindernissen zu integrieren (beispielsweise gibt es im *omc* einen hohen Anteil von Frauen mit nicht-deutscher Muttersprache).

## 3. Die Verlaufsanalyse

Grundlage der Verlaufsanalyse ist ein Datensatz, der aus einer Kombination von Daten aus dem EDV-System des Arbeits-

2 Von »Creaming« (dt. in etwa: »Rahm abschöpfen«) spricht man, wenn Maßnahmen sich nur auf die besten, d.h. auf die am leichtesten zu integrierenden, Teile einer Gruppe beziehen und Problemfälle nicht erfassen.

3 So ergab die Evaluation sozialökonomischer Beschäftigungsprojekte: »Die Integrationschancen in den offenen Arbeitsmarkt sind für Überschuldete, Körperbehinderte und WiedereinsteigerInnen am besten, knapp gefolgt von Obdachlosen, psychisch Schwachen und geistig Behinderten. Die geringsten Chancen einer (Re-)Integration ins Erwerbsleben haben ehemalige Drogenabhängige und AlkoholikerInnen.« (WIFO – Biffl 1994, Seite 50).

marktservice und aus den Versicherungsverläufen des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger besteht. Zur Verfügung stehen Verlaufsdaten für den Zeitraum 1.1.1990 bis 31.12.1999.

Aufgrund der »technischen« Unmöglichkeit der Bildung einer Kontrollgruppe über einen so langen Maßnahmenzeitraum hinweg wurde hier die Methode des Vorher-Nachher-Vergleiches angewendet. Die Analyse wurde für die Orientierungskurse (*bo* bzw. *zib*) sowie für das *omc* durchgeführt.

*Integrationserfolg: Konnten die Teilnehmerinnen langfristig stabile Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen?*

Wenn auch eine generelle Interpretation aller Maßnahmen problematisch ist und zudem hier Vorher-Nachher-Effekte von anderen Einflüssen überlagert sein können, ist doch die enorme Steigerung der Beschäftigungstage (oder auch Tagen in der »Nähe von Beschäftigung«, nämlich v.a. als Bezug von Arbeitslosengeld) zu Lasten der Out-of-Labour-Force-Tage beachtenswert (vgl. Tabelle).

**Tabelle: Vorher-Nachher-Vergleich über den Verbleib (alle Maßnahmen)**

	DV Tage (%)	AL/NH (%)	OLF (%)	SC Tage (%)
Vor Maßnahme	29,3	20,2	46,0	1,7
Nach Maßnahme	50,9	28,6	12,8	6,3

Abkürzungen: AL/NH: Bezug von Arbeitslosengeld/Notstandshilfe; DV: Dienstverhältnis, SC: Schulung; OLF: Out-of-Labour-Force. Die Prozente summieren sich nicht auf 100, da die beiden Kategorien Pension und Wochenhilfe weggelassen wurden. *Quelle: InTeReg*

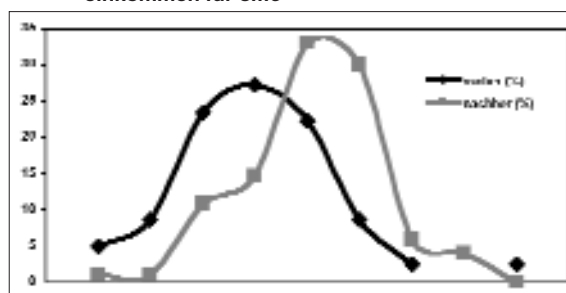
Es werden hier auch schlicht demographische Faktoren eine Rolle spielen, da die typischen Out-of-Labour-Force-Zeiten Kindererziehungszeiten sind und die Frauen diesen Abschnitt während des Beobachtungszeitraums immer mehr hinter sich lassen. Dennoch zeigt sich eine Vermutung aus der qualitativen Analyse bestätigt: Konzentriert man Maßnahmen darauf, Frauen aus der Out-of-Labour-Force herauszuholen und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, so muß man in Kauf nehmen, daß selbst bei erfolgreichen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit – zumindest gemessen als Zeiten von Arbeitslosengeldbezug – ansteigt.

*Einkommensvergleiche: Verbesserung der Jobs nach der Maßnahme?*

Für einen Vergleich der Einkommen der Teilnehmerinnen vor und nach der Maßnahme wurden die monatlichen Bruttoeinkommen herangezogen und jeweils Maximaleinkommen ermittelt. Dieses Vorgehen wurde gewählt, da das Maximaleinkommen als Signal für die Qualität der Beschäftigung zu interpretieren ist. Dieses zeigt den jeweils besten Job an, den die Frauen jeweils vor und nach der Maßnahme in der Lage waren zu bekommen, und gibt damit indirekt auch Hinweise auf den Qualifikationszuwachs durch die Maßnahme.

Für den Bereich der *omc* zeigte sich, daß der Wiedereinstieg in die Berufstätigkeit mit einem deutlichen Einkommensanstieg verbunden war: Der Anteil der Kategorien der niedrigen Einkommen sank, jener der höheren stieg (zum Teil) erheblich (vgl. Grafik).

**Grafik: Vorher-Nachher-Vergleich der Maximaleinkommen für *omc***



*Quelle: InTeReg*

Dies kann nur gelingen, wenn die Maßnahme nicht nur in der Lage ist während der Unterbrechungszeiten entstandene Dequalifikationen auszugleichen, sondern darüber hinaus entsprechend Qualifikationen vermittelt, die auf dem Markt nachgefragt werden. Angesichts der teilweise sehr langen Unterbrechungszeiten der Frauen im *omc* ist dies als besonderer Erfolg zu werten.

*Diskontinuitäten: Waren die Maßnahmen in der Lage, Diskontinuitäten in den Erwerbsverläufen zu reduzieren?*

Hier zeigten sich folgende Ergebnisse:

- Im Durchschnitt sind einer Frau fast 30 Episoden in zehn Jahren zuzurechnen.
- Es zeigen sich deutlich diskontinuierlichere Beschäftigungsverläufe vor der Maßnahme bei der *bo* als beim *omc*.
- Feststellbar ist eine starke Zunahme der mittleren Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses beim *omc*: Die mittlere Dauer liegt nach der Maßnahme bei fast einem Jahr.
- Wenige, dafür aber positive Veränderungen bei der *bo*: Die Dauer der Beschäftigung nimmt zu, die der Arbeitslosigkeit nimmt ab.

#### 4. Fiskalanalyse und Schlußfolgerungen

Eine vollständige Fiskalanalyse wurde lediglich für das *omc* gerechnet. Um mit dem Problem einer fehlenden Kontrollgruppe seriös umgehen zu können, wurde auf Grundlage sekundärstatistischer Materials ein Referenzszenario mit Hilfe einer Vergleichsgruppe modelliert. Als Vergleichsgruppe werden hier langzeitarbeitslose Frauen in Wien mit Mobilitäts Einschränkungen als Vermittlungsergebnis herangezogen. Dieses Referenzszenario wird der tatsächlichen Entwicklung gegenübergestellt, d.h., es werden für jedes Jahr anfallende Kosten und Erträge berechnet, die Differenzen zu den Kosten und Erträgen des Alternativszenarios gebildet und aufsummiert.

Es war geplant, diese Daten über die Dauer in den jeweiligen Kategorien für die Folgejahre plausibel zu extrapolieren, die Ergebnisse auf Gegenwartswerte zu diskontieren und auf dieser Grundlage einen Break Even Point zu ermitteln. Diese Arbeitsschritte erübrigten sich allerdings weitgehend, da bereits kurz nach Ablauf des zweiten Jahres nach Maßnahmenende Kosten und Erträge der Maßnahme ausgeglichen waren.

Die wesentlichen Gründe für die sehr kurze Amortisationsdauer des Projekts sind:

- Die direkten Teilnehmerinnenkosten sind zwar für das AMS selber hoch, nach Abzug aller Steuern und Abgaben, die an die öffentliche Hand zurückfließen, aber durchaus moderat.
- Die Frauen befinden sich nach einem und v.a. nach zwei Jahren zu einem so hohen Ausmaß in Beschäftigung, daß relativ hohe Rückflüsse an Steuern und Abgaben resultieren.

Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, wenn mitbedacht wird, daß zwei Elemente des Analysedesigns die Erträge zu erst eher moderat schätzen ließen: Erstens wurde im Gegensatz zum sonst üblichen Vorgehen berücksichtigt, daß nicht für alle Frauen Alternativkosten in Höhe der ansonsten ausbezahlten Transfers (Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) anfallen. Dies deshalb, weil nicht nur zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit differenziert wurde, sondern auch die Kategorie Out-of-Labour-Force einfließt. Zweitens wurde angenommen, daß die Frauen in der Vergleichsgruppe, wenn sie in Beschäftigung sind, das gleiche Einkommen beziehen wie die Frauen aus dem *omc*. Da die Durchschnittsverdienste dieser

Frauen – wie wir aus der Verlaufsanalyse wissen – relativ hoch sind, werden hier die Erträge eher unterschätzt.

Dies heißt letztlich, daß trotz eines relativ konservativen Designs vieles darauf hindeutet, daß es sich beim *omc* um eine sehr effiziente Maßnahme für die öffentliche Hand handelt. Im Vergleich zu anderen Evaluationsergebnissen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen errechnet sich hier mit einer Frist von zwei Jahren nach der Maßnahme ein extrem früher Break Even Point.

## 5. Schlußfolgerungen

Dem *abzwien* wird vielfach vorgeworfen, elitäre und teure Maßnahmen zu organisieren, die Frauen in den Arbeitsmarkt bringen, die es ohnehin geschafft hätten. In bezug auf das »ohnehin geschafft« kann die Evaluation – ohne Kontrollgruppe (s.o.) – keine gesicherte Antwort geben, nur soweit, daß – mit Blick auf die Einkommensentwicklung der Frauen nach der Maßnahme – es sehr unwahrscheinlich ist, daß sie einen solchen Job bekommen hätten. In bezug auf »teuer« ist die Antwort der EvaluatorInnen: Nein.

### Sind Sie an näheren Informationen zu diesem AMS info interessiert?

Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse dieser Evaluierung findet sich in einem für das zweite Quartal 2001 zur Publikation vorgesehenen AMS report. Bestellungen bitte schriftlich an den Verlag (s.u.).

### Anschrift des Auftragnehmers: Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg) des JOANNEUM RESEARCH

Wiedner Hauptstraße 76, A-1040 Wien  
Tel.: +43/1/581 75 20, Fax: +43/1/581 75 20-2820  
Homepage: <http://www.joanneum.ac.at>

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

<http://www.ams.or.at/amsallg/index.htm>

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

### AMS report Abonnement

6 Ausgaben AMS report  
dazu kostenlos:  
12 Monatsberichte und 1 Jahresbericht der Informationsreihe

»Arbeitsmarkt und Bildung« der Abt. Berufsinformations- und Qualifikationsforschung des AMS Österreich

10 x AMS info

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

2-Jahres-Abonnement zum Vorteilspreis von öS 650,- (€ 47,20)  
jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten

### AMS report Einzelbestellungen

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

Der Versand von AMS report Einzelbestellungen erfolgt per Nachnahme.

Ausgewählte Forschungsberichte des AMS Österreich, die nicht in der Reihe AMS report publiziert werden, können beim Verlag Hofstätter gegen Ersatz der Produktions- und Versandkosten in einer kopierten Vollversion bezogen werden. Der Versand der Forschungsberichte erfolgt per Nachnahme.

Ebenso können Informationen (Titelliste, Publikationsvorhaben) beim Verlag angefordert und über die Homepage des AMS Österreich (s.o.) eingesehen werden.

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

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 331695W99U